

Het BTW-compensatiefonds

Een onderzoek naar de invoering van het BTW-compensatiefonds bij gemeenten

Een stage-onderzoek uitgevoerd op het Ministerie van Financiën in Den Haag in het kader van de studie Bestuurskunde aan de Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie van de Universiteit Twente.

Begeleiders:

drs. E.R. Rodenhuis

dr. P.A.T.M. Geurts

drs. M.C. Wassenaar

Door: E. ter Hofte

Samenvatting

Aanleiding

Per 1 januari 2003 is het BTW-compensatiefonds in werking getreden. Dit fonds heeft met name tot doel om, bij de afweging die overheden maken tussen het zelf uitvoeren en het uitbesteden van activiteiten, de heffing van BTW als beslissingsfactor te elimineren. Voor de gemeenten is het van belang om voor de eerste kwartaalopgave in april 2003 hun gemeentelijke organisatie aangepast te hebben aan het BTW-compensatiefonds. Het meest wenselijk is dat zij dit al bij de invoering van het fonds op 1 januari 2003 voor elkaar hebben. Het ministerie van Financiën heeft onderzoek laten uitvoeren om daarmee inzicht te verwerven in de eventuele problemen tijdens de implementatie waarmee gemeenten geconfronteerd worden bij de invoering van het BTW-compensatiefonds. Daartoe is in november en december 2002 een telefonische enquête gehouden onder een steekproef van 60 Nederlandse gemeenten gestratificeerd naar gemeentegrootte. Hierdoor is een goed beeld verkregen van de voorbereiding op de invoering bij alle Nederlandse gemeenten.

Onderzoeksresultaten

Van de gemeenten is 82% (ruim) op tijd gestart met de invoering van het BTW-compensatiefonds. Voornamelijk kleinere gemeenten zijn relatief laat gestart. Bij de meeste invoeringsaspecten bestaat een duidelijk positief verband tussen het tijdstip van aanvang en de mate van afronding van werkzaamheden. Van de gemeenten geeft 82% aan over voldoende kennis te beschikken om het BTW-compensatiefonds in te kunnen voeren. De overige gemeenten lossen het tekort aan kennis op door het inschakelen van extern advies en door scholing.

Van de meest betrokken gemeentemedewerkers is vrijwel iedereen voorgelicht over het BTW-compensatiefonds. De gemeenteraad is slechts in 53% van de gemeenten voorgelicht. Er is op politiek niveau in de gemeenten nog nauwelijks een discussie gaande over wat er na de invoering beleidsmatig met het fonds gedaan gaat worden. Men wacht tot de effecten van het fonds duidelijker zijn.

91% van de gemeenten heeft voor alle gemeentelijke activiteiten vastgesteld in hoeverre deze in aanmerking komen voor compensatie. De rest van de gemeenten is daarmee nog bezig. Daarbij liep 65% van de gemeenten bij het vaststellen van het al dan niet compensabel zijn van activiteiten tegen problemen aan en 57% van de gemeenten bij de bepaling van de gemengde kosten. Van de gemeenten heeft 84% verdeelsleutels opgesteld, 29% heeft hierover al afspraken met de Belastingdienst gemaakt.

Van de gemeenten heeft 95% geïnventariseerd aan welke samenwerkingsverbanden zij deelnemen. De fiscale gevolgen voor deze samenwerkingsverbanden zijn in veel gevallen nog onbekend. Men loopt op dit punt vaak achter op het aangereikte tijdpad.

Van de gemeenten heeft 47% de BTW-last in de oude activa geanalyseerd. Opvallend is dat 41% van de gemeenten besloten heeft hier helemaal geen analyse van te maken. De meerderheid (65%) stelt een reserve in voor de opvang van de BTW-last in de oude activa. Van de gemeenten stelt 27% dat deze oplossing toereikend is, voor 38% is dit naar verwachting niet het geval en bij 35% van de gemeenten is dit nog niet bekend. De gemeenten waarvoor de oplossing niet toereikend is, hebben duidelijk vaker geen analyse van de BTW-last gemaakt, dan gemeenten die wel aangeven voldoende te hebben aan de oplossing (55% tegen 67%).

74% van de gemeenten heeft een voor-/nadeelanalyse van de financiële effecten op kasbasis afgerond. Er waren vaak problemen bij het maken van deze analyse waardoor het dus niet duidelijk is hoe correct en volledig de gemaakte analyses zijn. Van deze gemeenten zegt 19% een voordeelgemeente te zijn, 11% komt neutraal uit, 53% zegt een nadeelgemeente te zijn en 18% weet het nog niet. In totaal 30% van de gemeenten had ten tijde van het onderzoek dus nog geen beeld van de financiële effecten. Van de gemeenten die stellen als nadeelgemeente aan te merken te zijn, zegt 68% in aanmerking te komen voor de minimumuitkering, 23% niet en bij 9% is dit nog niet bekend.

De begroting is in 68% van de gemeenten al geschoond van BTW. De rest van de gemeenten heeft op een enkeling na hun begroting in januari of februari 2003 omgezet van bruto naar netto. Gemeenten met een nettobegroting hebben duidelijk vaker ook een voor-/nadeelanalyse gemaakt en weten hier ook vaker de uitkomst van dan andere gemeenten.

De benodigde aanpassingen in de automatisering zijn bij vrijwel iedereen bekend. 51% heeft de aanpassingen nog niet geïmplementeerd, voor ruim de helft van deze gemeenten (57%) komt dit door nog niet geleverde software. De software is over het algemeen in week 49/50 van 2002 binnen gekomen.

Van de gemeenten had 24% de administratie aangepast aan de gewijzigde comptabiliteitsvoorschriften voor wat betreft het BTW-compensatiefonds. 34% van de gemeenten heeft het rekeningschema aangepast. Deze aanpassingen hangen samen met de implementatie van de veranderingen in de automatisering.

Van de gemeenten heeft 87% een inventarisatie gemaakt van de kostendeekkende heffingen. 80% kiest er voor om de hoogte van de tarieven niet te veranderen.

Er is door de gemeenten relatief laat contact opgenomen met de Belastingdienst over de invoering van het BTW-compensatiefonds. 69% van de gemeenten heeft gesproken met de Belastingdienst en 18% heeft een afspraak staan. Er zijn nog maar zeer weinig concrete afspraken gemaakt met de Belastingdienst. De belangrijkste onderwerpen waren de forfaitpercentages voor het gemengd gebruik en het al dan niet compensabel zijn van activiteiten. Over het algemeen was men tevreden over het contact met de Belastingdienst.

De door het ministerie uitgegeven informatie is bij vrijwel alle gemeenten bekend en gebruikt. 20% van de gemeenten heeft telefonisch of per e-mail contact opgenomen met het ministerie. Over dit contact was men over het algemeen tevreden.

Er bestaat bij de geïnterviewde medewerkers behoefte aan nadere informatie en dan met name aan een uitputtende lijst van compensabele activiteiten, meer uitleg over de uitnameformule van Cebeon en de samenwerkingsverbanden. Daarnaast bestaat er bij veel gemeenten nog veel onduidelijkheid over de (financiële) effecten van het fonds, met name over de activaproblematiek. Verder is er behoefte vanuit de gemeenten dat de fondsbeheerders de ontwikkelingen van het fonds volgen en waar nodig maatregelen nemen.

Conclusies

De voorbereidingen op de invoering van het BTW-compensatiefonds zijn over het algemeen redelijk goed verlopen. De meeste gemeenten hebben ten tijde van de interviews in november en december 2002 met betrekking tot de meeste invoeringsaspecten hun voorbereidingen voor 1 januari 2003 (zo goed als) afgerond. Met name de gemeenten die op tijd met de invoering van het fonds zijn begonnen, hebben de administratie aangepast en de budgettaire effecten bepaald.

Door het onderzoek is een aantal opvallende punten naar voren gekomen. Allereerst is gebleken dat er op politiek niveau nog nauwelijks een discussie gaande is over de beleidsmatige mogelijkheden van het BTW-compensatiefonds. Verder kwam naar voren dat het grootste deel van de gemeenten slechts deels zicht heeft op de fiscale status van de samenwerkingsverbanden. Tevens werd duidelijk dat er door de gemeenten nog maar weinig concrete afspraken zijn gemaakt met de Belastingdienst. Verder kwam naar voren dat het BTW-compensatiefonds door veel van de geënquêteerde gemeentemedewerkers als complex en bewerkelijk wordt ervaren.

Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling dat het ministerie van Financiën:

- * de ontwikkelingen bij de gemeenten in de gaten blijft houden met betrekking tot de aandachtspunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen;
- * korte tijd na de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds onderzoekt wat de effecten van de oude activaproblematiek zijn voor de gemeenten en op welke wijze zij met de gekozen oplossing hiervoor omgaan;
- * waar mogelijk aanvullende informatie en inzichten verstrekt met name op het gebied van een lijst met compensabele activiteiten, de uitnameformule van Cebeon, de samenwerkingsverbanden en aanvullende wet- en regelgeving;
- * deze nieuwe informatie en inzichten bij voorkeur rechtstreeks aan gemeenten publiceert in de vorm van een brochure of nieuwsbrief;
- * een toegankelijk gestructureerd document publiceert waarin alle aspecten van het BTW-compensatiefonds integraal worden toegelicht;
- * de gemeenten blijft informeren over de bezigheden die het ministerie ontplooit met betrekking tot het BTW-compensatiefonds.

Inmiddels is het ministerie van Financiën, reeds voor het verschijnen van de rapportage, begonnen met het uitwerken van een deel van de bovenstaande aanbevelingen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
1 Inleiding	11
1.1 Oriëntatie	11
1.2 Aanleiding	11
1.3 Doelstelling	12
1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen	12
1.5 Onderzoeksmethode	13
1.5.1 Onderzoeksmodel	13
1.5.2 Onderzoeksstrategie	13
1.5.3 Onderzoeksmateriaal	15
1.6 Leeswijzer	15
2 Het BTW-compensatiefonds	17
2.1 Bestuurlijke context	17
2.2 Systematiek en werking van het BTW-compensatiefonds	17
2.3 Gevolgen voor gemeenten	19
3 Algemene inleiding van de onderzoeksresultaten	21
4 Organisatie van de invoering van het BCF	23
4.1 Achtergrond	23
4.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	23
5 Voorlichting en communicatie	27
5.1 Achtergrond	27
5.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	27
6 Onderscheid compensabele en niet-compensabele activiteiten	29
6.1 Achtergrond	29
6.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	29
7 BTW-28 (grondexploitatie)	33
7.1 Achtergrond	33
7.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	34
8 BTW-OV (Openbaar Vervoer)	37
8.1 Achtergrond	37
8.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	37
9 Samenwerkingsverbanden	39
9.1 Achtergrond	39
9.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	40

10	Dekkingsproblematiek oude activa	43
	10.1 Achtergrond	43
	10.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	44
11	Voor-/nadeelanalyse	47
	11.1 Achtergrond	47
	11.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	48
12	Begroting	53
	12.1 Achtergrond	53
	12.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	53
13	Automatisering	57
	13.1 Achtergrond	57
	13.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	57
14	Administratieve inrichting	59
	14.1 Achtergrond	59
	14.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	59
15	BTW en kostendekkendheid van tarieven	61
	15.1 Achtergrond	61
	15.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	61
16	De Belastingdienst	63
	16.1 Achtergrond	63
	16.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	63
17	Het ministerie van Financiën	67
	17.1 Achtergrond	67
	17.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	67
18	Overige onderwerpen	69
	18.1 Achtergrond	69
	18.2 Analyse van de onderzoeksresultaten	69
19	Conclusies en aanbevelingen	73
	19.1 Conclusies	73
	19.2 Aanbevelingen	73
	Literatuur	75
	Bijlage I: Lijst van deelnemende gemeenten	77
	Bijlage II: Vragenlijst onderzoek BTW-compensatiefonds	79

Voorwoord

Voor u ligt het rapport over de invoering van het BTW-compensatiefonds bij gemeenten, dat ik de afgelopen maanden in het kader van mijn stageopdracht bij het ministerie van Financiën heb geschreven. Dit had ik niet kunnen doen zonder de steun en hulp van een groot aantal mensen.

Allereerst wil ik mijn collega's van de directie Financiën Publiekrechtelijke lichamen bedanken voor de leuke en leerzame tijd die ik op het ministerie gehad heb. Daarnaast wil ik in het bijzonder de medewerkers van het projectteam BTW-compensatiefonds bedanken voor de inhoudelijke hulp en feedback die zij mij tijdens het onderzoek gegeven hebben.

Ten tweede wil ik mijn begeleiders op het ministerie van Financiën en de Universiteit Twente bedanken voor hun waardevolle commentaar tijdens het schrijven van het onderzoek.

Ten derde gaat mijn dank uit naar alle gemeenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Daarnaast wil ik dhr. Sonke van de gemeente Breda en dhr. Van Oosterhout van de provincie Zuid-Holland bedanken voor de oriënterende gesprekken die ik in het begin van mijn onderzoek met hen gevoerd heb.

Esther ter Hofte

Den Haag, februari 2003

1 Inleiding

1.1 Oriëntatie

De 496 gemeenten¹ en 12 provincies in Nederland zijn voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk van de rijksoverheid². Deels ontvangen zij gelden in de vorm van een algemene uitkering, welke vrij te besteden is, en deels in de vorm van specifieke uitkeringen die besteed dienen te worden aan specifieke doelen die door het desbetreffende ministerie zijn aangegeven. De algemene uitkering is afkomstig uit het Gemeentefonds of Provinciefonds. De directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen (hierna Fipuli) heeft als onderdeel van het ministerie van Financiën tot taak bij te dragen aan een effectieve beheersing van het totaal van de financiële middelen van de decentrale overheden. Samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK) beheert zij het Gemeentefonds en Provinciefonds. De directie Fipuli is tevens verantwoordelijk voor de invoering van het BTW-compensatiefonds per 1 januari 2003 bij gemeenten, provincies en regionale openbare lichamen (kaderwetgebieden).

1.2 Aanleiding

Per 1 januari 2003 is de Wet op het BTW-compensatiefonds³ (hierna Wet BCF) in werking getreden. Dit fonds heeft met name tot doel om, bij de afweging die overheden maken tussen het zelf uitvoeren en het uitbesteden van activiteiten, de heffing van BTW (Belasting Toegevoegde Waarde, ook wel omzetbelasting), als beslissingsfactor te elimineren. Voor de gemeenten is het van belang om voor de eerste kwartaalopgaaf in april 2003 hun gemeentelijke organisatie aangepast te hebben aan het BTW-compensatiefonds. Het meest wenselijk is dat zij dit al bij de invoering van het fonds op 1 januari 2003 voor elkaar hebben.

Gemeenten en provincies treden bij de uitoefening van hun taken op in de verschillende hoedanigheden van vrijgesteld ondernemer, belast ondernemer en niet-ondernemer⁴. Voor de activiteiten verricht als belast ondernemer hadden zij vóór de invoering van de Wet BCF recht op aftrek van BTW. In hun rol van vrijgesteld ondernemer en niet-ondernemer ontbrak het recht op aftrek van BTW en vormde de BTW dus een kostenpost. Dit had tot gevolg dat de heffing van BTW een versturende werking heeft op de afwegingen die gemeenten en provincies maakten.

¹ Aantal Nederlandse gemeenten per begin 2002.

² Inkomsten in 2002 in procenten:

	gemeenten	provincies
eigen inkomsten	17,1	27,2
algemene uitkering	37,2	34,6
specifieke uitkeringen	45,7	38,3

Bron: Begroting Gemeentefonds/Provinciefonds 2003

³ Stb. 2002 nr. 399 en 400.

⁴ Bij het uitvoeren van taken in de rol van overheid, is men aan te merken als niet-ondernemer.

Deze verstoring was op drie punten zichtbaar bij:

- de afweging tussen het zelf uitvoeren van taken en het uitbesteden daarvan aan private partijen;
- het onderling uitwisselen van personeel tussen gemeenten en provincies;
- de prikkel tot het aangaan van constructies om daarmee de lasten van de omzetbelasting te beperken.

Door de heffing van BTW bij het uitbesteden van activiteiten konden de kosten hiervan maximaal 19% hoger uitvallen in de uitvoering daarvan, dan bij het zelf uitvoeren door de overheid. Dit stimuleerde de gemeenten en provincies om hun taken zelf uit te voeren, ook al waren private partijen efficiënter in de uitvoering van deze taak. Daarmee gingen substantiële maatschappelijke efficiencyvoordelen verloren. Een gedetailleerde bespreking van het BCF volgt in hoofdstuk 2.

De daadwerkelijke invoering van de Wet BCF per 1 januari 2003 heeft de gemeenten en provincies genoodzaakt hun administratieve organisatie aan te passen. Zowel op het gebied van de organisatie, de begrotingsbeheersing als de administratie heeft het BCF belangrijke gevolgen. In september 2002, drie maanden voor de inwerkingtreding van de Wet BCF, ben ik in het kader van mijn stageopdracht bij het ministerie van Financiën met een monitor gestart om inzicht te krijgen in de voortgang van de gemeenten bij hun voorbereiding op de invoering van de Wet BCF.

1.3 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht te verwerven in de eventuele problemen tijdens de implementatie van de Wet op het BTW-compensatiefonds waarmee gemeenten geconfronteerd worden. Dit inzicht is verkregen door het houden van een enquête onder een steekproef van gemeenten. Naar aanleiding van de uitkomsten van de enquête kunnen aanbevelingen worden gedaan voor een eventuele bijdrage van het ministerie van Financiën aan de oplossing van de gesignaleerde problematiek.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat is de voortgang bij gemeenten bij de aanpassing van de administratieve organisatie voor de invoering van de Wet op het BTW-compensatiefonds? Welke implementatieproblemen worden er gesignaleerd? Wat voor activiteiten kan het ministerie van Financiën ontplooiën voor het (mede) oplossen van deze problematiek?

De probleemstelling is te splitsen in de volgende drie onderzoeksvragen:

1. In welke fase van de modelplanning bevinden de gemeenten zich voor de invoering van het BTW-compensatiefonds?
2. Wat zijn de oorzaken van de eventuele achterstand ten opzichte van de modelplanning?
3. Wat voor maatregelen kan het ministerie van Financiën nemen om de achterstand van gemeenten te verhelpen?

1.5 Onderzoeksmethode

1.5.1 *Onderzoeksmodel*

Het betreft een praktijkgericht onderzoek, met de aanpassing van de administratieve organisatie van gemeenten als onderzoeksobject. De onderzoeksoptiek die gehanteerd wordt, is die van een veranderingsgericht onderzoek. Dit onderzoek is een eerste deel van een monitor⁵ die gehouden wordt om zicht te krijgen op de invoering en werking van de Wet BCF. Er zal mogelijk op een later tijdstip een vervolgonderzoek plaatsvinden om de verdere ontwikkelingen bij gemeenten te meten.

1.5.2 *Onderzoeksstrategie*

Inperking van het onderzoeksobject

Hoewel de Wet BCF geldt voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden, is besloten om het onderzoek te beperken tot gemeenten. Dit is gedaan omdat de gemeenten in het geval van de invoering van het BTW-compensatiefonds de meest complexe organisatievorm hebben. Er valt niet te verwachten dat er bij de twee andere organisatievormen tegen problemen aangelopen wordt, waar niet ook de gemeenten mee geconfronteerd worden. Een toevoeging van provincies en kaderwetgebieden zouden het onderzoek vanuit methodologisch oogpunt onnodig bemoeilijken.

De onderzoeksmethode

Voor de beantwoording van de probleemstelling wordt gebruik gemaakt van een cross-sectionele survey⁶. Er wordt op één tijdstip informatie verzameld bij één en dezelfde groep. Voor deze strategie is gekozen omdat het de bedoeling is een beeld te krijgen van een uitgebreid fenomeen. Gezien het feit dat het in dit onderzoek gaat om een relatief groot aantal onderzoekseenheden, te weten 496 gemeenten, en het tijdsbestek van de opdracht met 4 maanden relatief kort is, is het survey-onderzoek een geschikte onderzoeksmethode.

De steekproef

Er is een gestratificeerde steekproef van 60 onderzoekseenheden getrokken uit de onderzoekspopulatie van 496 gemeenten. Vanuit het oogpunt van efficiency is gekozen voor deze methode. Gezien de korte tijd waarbinnen het onderzoek afgerond diende te worden, was het ondoenlijk de gehele onderzoekspopulatie in het onderzoek te betrekken. Een $N = 60$ is genoeg om voor voldoende betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Daarnaast heeft een stratificatie van de steekproef plaats gevonden. De verwachting bestond dat verschillende deelpopulaties binnen de onderzoekspopulatie te onderscheiden zijn, die op bepaalde kenmerken significant zullen afwijken van andere deelpopulaties, terwijl binnen de deelpopulaties overeenkomsten zullen bestaan tussen de signaleerde problemen en probleemorzaken.

⁵ Verschuren en Doorewaard: 41.

⁶ Verschuren en Doorewaard: 153.

Door te stratificeren kan gegarandeerd worden dat de verschillende deelpopulaties in de steekproef betrokken worden, wat de waarde van het onderzoek ten goede komt. De stratificatie heeft plaatsgevonden naar de volgende twee kenmerken:

- Gemeentegrootte
- Belastingeenheden

Het kenmerk gemeentegrootte is ingedeeld in vier categorieën:

- > 100.000;
- 40.000 – 100.000;
- 20.000 – 40.000;
- < 20.000

Voor dit stratificatiekenmerk is gekozen omdat verwacht werd dat zich verschillen zouden voordoen tussen de problemen waar grote en kleine gemeenten tegenaan lopen en dat deze problemen ook (deels) een andere oorzaak zullen hebben. Er is een grens gesteld bij 40.000 inwoners in plaats van bij het meer gebruikelijke aantal van 50.000. Dit is gedaan omdat er bij de Belastingdienst, voor de reorganisatie per 1 januari 2003, een scheiding bestond tussen de eenheden BGO (Belastingdienst grote ondernemingen) voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners en de eenheden BO (Belastingdienst ondernemingen) en BPO (Belastingdienst particulieren en ondernemingen) voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners. Aangezien er naast gemeentegrootte ook gestratificeerd is op belastingeenheden, zou een keuze voor een scheidslijn op 50.000 inwoners tot gevolg hebben gehad, dat de gemeenten met tussen de 40.000 en 50.000 inwoners automatisch van de steekproef zouden zijn uitgesloten. Dit zou een vertekend effect kunnen hebben op de uitkomsten van het onderzoek.

Bij de verdeling van de verschillende gemeenteklassen is procentueel gezien de nadruk gelegd op de grotere gemeenten⁷, aangezien verwacht werd dat de grotere gemeenten (40.000+) meer, en meer pluriforme, problemen zouden hebben met betrekking tot het BCF dan de kleinere gemeenten.

Voor de Belastingdienst is bij de uitvoering van het BCF een belangrijke rol weggelegd. Zij fungeert als eerste aanspreekpunt voor gemeenten met betrekking tot het BCF. Zij is verantwoordelijk voor de uitkering en de controle van de Wet op het BTW-compensatiefonds, alsmede de Wet op de omzetbelasting 1968.

De samenwerking tussen de Belastingdienst en de gemeenten met betrekking tot het BCF is dan ook van belang. De monitor besloeg de periode van voor de reorganisatie van de Belastingdienst. Aangezien de gemeenten ook in die hoedanigheid met de Belastingdienst te maken hadden, is er voor gekozen om voor de enquête de oude indeling van 52 belastingeenheden aan te houden. Er is getracht alle 51 relevante belastingeenheden⁸ (11 BGO's en 40 BPO's / BO's) in het onderzoek te betrekken, om een zo breed mogelijk beeld te krijgen. Waar mogelijk werden voor de 11 BGO's twee gemeenten geïnterviewd, een 100.000+ gemeente en een gemeente met een inwonersaantal van tussen de 40.000 en 100.000 inwoners⁹.

Bij de 40 BPO's en BO's werd getracht òf een gemeente van 20.000 tot 40.000 inwoners te interviewen òf een gemeente met een inwonersaantal van minder dan 20.000¹⁰.

⁷ Zie hoofdstuk 3.

⁸ De belastingeenheid Heerlen BPO is niet bevoegd m.b.t. gemeenten.

⁹ Onder de BGO Amsterdam viel geen gemeente met een inwoneraantal tussen 40.000 - 100.000.

¹⁰ Onder de BO Amsterdam I vielen geen gemeenten met een inwoneraantal van minder dan 40.000.

De wijze van onderzoek

De monitor is in de vorm van een telefonische enquête afgenomen. Voor deze methode van interviewen is om verschillende redenen gekozen. Ten eerste is door het korte tijdsbestek de snelheid bij het verkrijgen van de data van belang. Bij telefonische enquêtering is er geen sprake van een vertraagde aanlevering van gegevens. Ten tweede is de respons bij deze vorm van enquêteren relatief het hoogst. Daarnaast is ook direct duidelijk of er door de respondent medewerking wordt verleend aan het onderzoek. Ten derde is de telefonische enquête een effectief instrument door de complexiteit van de vragenlijst. Er kan gebruik gemaakt worden van complexe doorverwijzingen, vragen kunnen worden toegelicht, er bestaat een mogelijkheid tot doorvragen en er kunnen relatief veel vragen gesteld worden. Alle gemeenten die in de steekproef zaten, hebben hun medewerking verleend aan het onderzoek.

1.5.3 Onderzoeksmateriaal

Er is voor de monitor een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst is gemaakt aan de hand van de bestaande literatuur over het BTW-compensatiefonds, zoals de brochures, informatiepakketten en workshops die het ministerie van Financiën heeft uitgegeven en het door de VNG opgestelde plan van aanpak. Daarnaast is in de voorbereidende fase gesproken met een aantal personen in gemeenten, provincies en het ministerie van Financiën om een goed beeld te krijgen van de gevolgen die de Wet BCF in de praktijk heeft. De vragenlijst is vervolgens in de periode van half november tot begin december 2002 telefonisch afgenomen bij de 60 gemeenten die zich in de steekproef bevonden. Hierbij is gesproken met de gemeentemedewerkers, die zich bezig houden met de invoering van het BCF. Getracht is om zoveel mogelijk de leidinggevendenden inzake het invoeringsproces van het BCF te interviewen. De verkregen data is verwerkt en op kwantitatieve wijze geanalyseerd met behulp van het statistische software pakket SPSS (statistical packages for the social sciences).

1.6 Leeswijzer

Na deze inleiding en onderzoeksopzet komt in hoofdstuk twee de werking van het BTW-compensatiefonds aan bod. In de hoofdstukken drie tot en met achttien zal hoofdstukgewijs in gegaan worden op onderwerpen die van belang zijn bij de invoering van het BCF in de (administratieve) organisatie van gemeenten. Hierbij geeft hoofdstuk drie een algemene inleiding op de onderzoeksresultaten.

Het onderzoek wordt in hoofdstuk negentien afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen.

2 Het BTW-compensatiefonds

2.1 Bestuurlijke context

In Nederland zijn de taken van de overheid over verschillende bestuurslagen verdeeld. Naast het Rijk zijn er provincies, gemeenten en waterschappen, de zogenaamde decentrale of medeoverheden. Deze bestuurslagen staan in een bestuurlijke en financiële verhouding met elkaar. De taakverdeling tussen het Rijk en de gemeenten is van invloed op de onderlinge financiële verhouding. De financiële verhouding is het geheel van financiële relaties tussen de verschillende overheidslagen¹¹. Algemeen kan gesteld worden dat het Rijk verantwoordelijk is voor het stellen van kaders waarbinnen andere overheden hun taken uitvoeren. De taken die door de gemeenten op eigen initiatief worden uitgevoerd, zijn autonome taken. Hierbij bepalen zij zelf welke taken zij uitvoeren en op welke wijze dit gebeurt. De medebewindstaken worden aan de gemeenten opgelegd door het Rijk. Vaak is het zo dat de taken die in autonomie worden uitgevoerd, bekostigd worden uit de eigen middelen en de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De opgelegde medebewindstaken worden in de praktijk veelal via de specifieke uitkeringen betaald. De ontwikkeling van de financiële verhouding laat een relatieve groei zien van de gemeentelijke belastingen en de algemene uitkering, ten koste van de specifieke uitkeringen van het Rijk.

Het BTW-compensatiefonds compenseert de BTW over een groot deel van de taken welke de gemeente uitvoert in de hoedanigheid van niet-ondernemer¹². Dit nu heeft ook gevolgen voor de hoogte van het Gemeentefonds. Een groot deel van het BCF wordt bekostigd uit een uitname uit het Gemeentefonds. Dit wordt gedaan om er voor te zorgen dat de invoering voor het rijk en de gemeenten als geheel budgettair neutraal verloopt.

2.2 Systematiek en werking van het BTW-compensatiefonds

Gemeenten hebben bij het uitvoeren van veel hun taken de keuze tussen het zelf uitvoeren van deze taak, of het uitbesteden van deze taak aan een commerciële partij. Deze afweging tussen zelf uitvoeren en uitbesteden wordt verstoord door de werking van de BTW. De BTW-systematiek leidt er toe dat over het uitbestede werk wel over alle kosten BTW betaald dient te worden, terwijl dit bij het zelf uitvoeren alleen het geval is voor de inkoop-BTW.

De BTW is een belasting die geheven wordt over de verkoopprijs van een product. Een belastingplichtige ondernemer kan de door hem betaalde BTW op zijn ingekochte goederen en diensten hierop in mindering brengen (de zogenaamde vooraftrek). De overheid is in bepaalde gevallen ook BTW-plichtig. Dit is het geval wanneer zij optreedt als ondernemer. Wanneer de overheid optreedt als niet-ondernemer, is zij geen BTW-plichtig ondernemer en kan zij ook geen aanspraak maken op vooraftrek.

¹¹ Wassenaar en Verhagen: 13.

¹² Het BTW-compensatiefonds geldt naast gemeenten ook voor provincies en kaderwetgebieden, deze blijven in dit onderzoek onbesproken.

De BTW-problematiek ontstaat wanneer de overheid als vragende partij de keuze heeft tussen het zelf uitvoeren van taken en het uitbesteden ervan aan marktpartijen. Aangezien de overheid in haar hoedanigheid van niet-ondernemer geen aanspraak kan maken op de aftrek van de BTW over haar inkopen, vormt alle BTW over deze inkopen (goederen en diensten) een kostenpost. Hierdoor vallen de BTW-kosten bij het uitbesteden automatisch hoger uit dan bij het zelf uitvoeren. Dit komt doordat bij uitbesteden over de volledige kosten BTW betaald moet worden en bij zelf uitvoeren alleen over de inkoop van goederen en diensten en niet over de toegevoegde waarde. Dit heeft tot gevolg dat de afweging tussen uitbesteden en zelf uitvoeren veelal uitvalt ten gunste van de laatste mogelijkheid. Dit gebeurt terwijl externe partijen, wanneer de BTW niet meegerekend zou worden, vaak efficiënter zijn in de uitvoering van bepaalde activiteiten dan de overheid.

Voor bedrijven is, door het voorgaande, sprake van een concurrentienadeel. Doordat zij door de BTW-lasten hoger uitvallen qua kosten en daarom qua prijs, krijgen zij vaak geen kans om activiteiten voor gemeenten te verrichten. Verder leidt de BTW-wetgeving, doordat het zeker bij grote investeringen gaat om forse bedragen, in sommige gevallen bij gemeenten tot fiscale constructies die er uitsluitend op gericht zijn de BTW te omzeilen. Ten slotte levert de BTW ook nadelen op bij het onderling detacheren van personeel in gevallen van tijdelijke onderbezetting of overbezetting: de uitlenende gemeente moet BTW in rekening brengen, maar de inlenende gemeente kan die BTW niet terugvorderen. Deze BTW-problematiek leidde tot een minder kostenefficiënte besluitvorming door overheden.

Het is niet mogelijk de BTW-problematiek langs de fiscale weg op te lossen, aangezien de aanpassing van de fiscale wetgeving niet mogelijk is, in verband met de naleving van de Zesde Europese BTW-richtlijn¹³. De BTW-problematiek kan echter wel opgelost worden door het instellen van een BTW-compensatiefonds waaruit de BTW - onafhankelijk van de hoogte - wordt bekostigd. Hierdoor hoeft een overheidsinstelling geen rekening te houden met de extra BTW-kosten bij uitbesteding, omdat de betaalde BTW gecompenseerd wordt door het fonds. De eerder genoemde nadelen worden door de instelling van het fonds dan grotendeels ondervangen¹⁴:

- Gemeenten kunnen een zuiverder afweging maken tussen uitbesteden of zelf uitvoeren en er wordt zo meer gebruik gemaakt van de efficiencyvoordelen die kunnen worden behaald bij uitbesteding.
- Voor BTW-constructies bestaat geen prikkel meer. Oneigenlijk gebruik van regelgeving wordt zo tegengegaan.
- Overheden kunnen flexibeler omgaan met het onderling uitlenen van personeel bij tijdelijke overbezetting of onderbezetting omdat het geen meerkosten met zich meebrengt.
- Voor marktpartijen is er een eerlijker kans om activiteiten voor gemeenten te verrichten. Hierdoor ontstaat er een “level playing field”. Het oordeel speelt voor ondernemingen in een groot aantal sectoren zoals de reiniging en vuilophaal etc.

¹³ Zesde Richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid- Staten inzake omzetbelasting - Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag.

¹⁴ www.minfin.nl/btwfonds; Memorie van toelichting van de Wet op het BTW-compensatiefonds: kamerstukken 27 293 nr. 3.

De jaarlijkse omvang van het BTW-compensatiefonds wordt bepaald door de som van de compensatieverzoeken van gemeenten. De voeding van het fonds bestaat uit een structurele korting op het gemeentefonds en uit een toevoeging van het Rijk die samenhangt met de extra BTW-ontvangsten die 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. Er kunnen echter voor afzonderlijke gemeenten positieve dan wel negatieve budgettaire effecten optreden. Deze effecten treden op als de uitname uit het gemeentefonds voor de desbetreffende gemeente afwijkt van het te compenseren bedrag aan BTW. De negatieve effecten zullen in de overgangsfase in de jaren tot en met 2005 beperkt worden door een minimum-uitkering (de zogenaamde onderbandbreedte) te garanderen, zodat een maximaal negatief effect bestaat voor een individuele gemeente van €4,54 per inwoner.

2.3 Gevolgen voor gemeenten

De introductie van het BTW-compensatiefonds heeft belangrijke gevolgen voor de gemeenten. Het BCF heeft consequenties voor onder andere de begroting, het financieel beleid en financieel beheer, de (financiële) administratie en de automatisering. Verder zullen er afspraken met de Belastingdienst gemaakt moeten worden. De invoering van het BCF in de gemeente vereist een zorgvuldige aanpak. Om de invoering van het BCF binnen de gemeente aan te sturen, dient deze georganiseerd te worden. Ook behoren interne en externe betrokkenen geïnformeerd en voorgelicht te worden over de gevolgen die het BCF voor hen zal hebben. In het vervolg van dit onderzoek zal hoofdstukgewijs ingegaan worden op onderwerpen die van belang zijn bij de invoering van het BCF in de (administratieve) organisatie van gemeenten.

3 Algemene inleiding van de onderzoeksresultaten

Door middel van een gestratificeerde steekproef¹⁵ zijn 60 gemeenten benaderd om deel te nemen aan de monitor over het BTW-compensatiefonds. De gemeentegegevens waarop de steekproef gebaseerd is, zijn afkomstig van de data die voor het gemeentefonds voor het uitkeringsjaar 2002 zijn gebruikt. Alle benaderde gemeenten hebben ook daadwerkelijk hun medewerking aan het onderzoek verleend. Dit toont de betrokkenheid van gemeenten bij de goede invoering van het BTW-compensatiefonds aan. De gemeenten zijn onderverdeeld in een viertal categorieën. De deelnemende gemeenten vallen onder verschillende belastingdiensteenheden. Getracht is om zoveel mogelijk belastingeenheden in het onderzoek te betrekken. Een uitleg hierover is te vinden in paragraaf 1.5.2 onder het kopje 'de steekproef'. De verdeling van de gemeenten is in tabel 3.1 weergegeven.

Tabel 3.1: Verdeling van gemeenten in het onderzoek

Inwoneraantal	Frequentie in de steekproef	% in de steekproef	% in het onderzoek v/d totale gemeentecategorie
> 100.000	11	18,3	44,0
40.000 – 100.000	10	16,7	15,2
20.000 – 40.000	20	33,3	13,8
< 20.000	19	31,7	7,3
Totaal	60	100,0	12,1

De grotere gemeenten (40.000+) zijn in de steekproef bewust oververtegenwoordigd. Zij behelzen 35% van de steekproef, terwijl zij in werkelijkheid 18,3% van het totale aantal gemeenten omvat. Dit is gedaan omdat verwacht werd dat de grotere gemeenten meer en meer pluriforme problemen zouden hebben met betrekking tot het BCF dan de kleinere gemeenten. Om toch generaliseerbare uitspraken te kunnen doen over de populatie van alle Nederlandse gemeenten is er aan de verschillende gemeentecategorieën een weegfactor toegekend. Door het toekennen van de weegfactor wordt de oververtegenwoordiging van de grotere gemeenten in de steekproef gecorrigeerd en wordt er aangesloten op de werkelijke verdeling van gemeenten.

De gemeenten zijn in de periode van half november tot en met begin december 2002 telefonisch geënquêteerd. De vragen in de enquête hebben betrekking op allerlei aspecten die komen kijken bij de invoering van het BCF in de gemeentelijke administratie. Bij de opzet van de enquête is het voorlichtingsmateriaal van het ministerie van Financiën en de VNG als leidraad gebruikt. Om te bepalen hoe ver de gemeenten zijn op de verschillende aspecten met de invoering van het fonds in hun organisatie en of zij op schema lopen, worden de resultaten vergeleken met de geadviseerde tijdstippen die in de handreikingen en in het voorlichtingsmateriaal worden aangegeven.

¹⁵Zie §1.5.2 voor een uitgebreide beschrijving.

Voor de gemeenten is het van belang om voor de eerste kwartaalopgaaf in april 2003 hun gemeentelijke organisatie aangepast te hebben aan het BTW-compensatiefonds. Het meest wenselijk is dat zij dit al bij de invoering van het fonds op 1 januari 2003 voor elkaar hebben.

Bij de analyse van de onderzoeksresultaten is gebruik gemaakt van afgeronde percentages. Het kan hierdoor gebeuren dat totalen ogenschijnlijk niet op 100% uitkomen.

In de monitor komen de twee begrippen ‘gemeentegrootte’ en ‘tijdstip aanvang van de invoering van het BCF’ regelmatig aan de orde. Deze twee begrippen zijn onderverdeeld in een aantal categorieën, welke hier onder beschreven worden.

Tabel 3.2: Gemeentegrootte

groot	meer dan 100.000 inwoners
middelgroot	40.000 – 100.000 inwoners
klein	20.000 – 40.000 inwoners
zeer klein	minder dan 20.000 inwoners

Tabel 3.3: Tijdstip aanvang

vroeg	vóór 2002
op tijd	van januari 2002 tot en met april 2002
laat	van mei 2002 tot en met juni 2002
zeer laat	vanaf juli 2002

In het vervolg van dit onderzoek komen per hoofdstuk de belangrijkste onderwerpen met betrekking tot de invoering van het BTW-compensatiefonds aan de orde.

4 Organisatie van de invoering van het BCF

4.1 Achtergrond

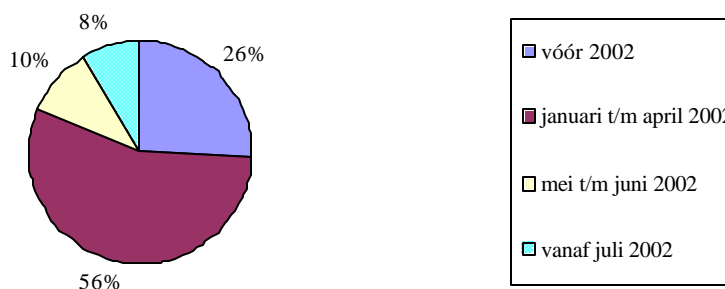
De invoering van het BTW-compensatiefonds heeft een grote impact op de gehele gemeentelijke organisatie. Om een goede invoering per 1 januari 2003 mogelijk te maken, is het van belang dat de gemeenten tijdig zijn begonnen met het treffen van de benodigde voorbereidingen. Daarbij is het een voor de hand liggende optie om een projectorganisatie in het leven te roepen welke zorg draagt voor de sturing en begeleiding van de werkzaamheden van het invoeringsproces. Zij heeft dan als belangrijkste taak de invoering van het BCF te plannen en te controleren. Dit proces kan gecoördineerd worden aan de hand van een plan van aanpak, waarin beschreven staat wie, wat, wanneer dient te doen. Zowel de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) als het ministerie van Financiën hebben hiertoe handreikingen uitgegeven. Daarnaast kan de projectorganisatie van de gemeente in de gaten houden of de gemeente over voldoende kennis beschikt om het BCF goed in te kunnen voeren.

4.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Aanvang voorbereidingen op de invoering BCF

In figuur 4.1 staan de resultaten met betrekking tot het tijdstip waarop de gemeenten zijn begonnen met de voorbereidingen op de invoering van het BCF in hun organisatie.

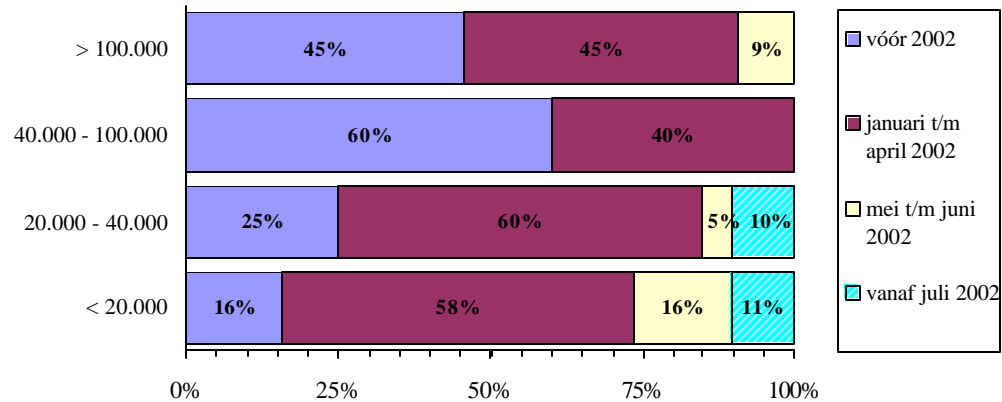
Figuur 4.1: Tijdstip aanvang gemeenten met invoering van het BCF



Alle gemeenten zijn ten tijde van de interviews bezig met de voorbereiding op de invoering van het BCF. Van de gemeenten is 26% voor 2002 gestart met de voorbereidingen op de invoering van het BCF. Van deze gemeenten was 6% van het totaal al voor 2001 aan de slag met de voorbereiding, de overige 20% van deze gemeenten is in de loop 2001 gestart. Het grootste deel van de gemeenten, namelijk 56% van het totaal, is tussen januari en april 2002 begonnen met de invoering van het BCF. In de handreiking van de VNG werd ook aangeraden om in ieder geval in maart/april met de opstartfase te beginnen. In totaal is 82% van de gemeenten ook inderdaad voor mei 2002 begonnen. Van de gemeenten is 18% zich na april 2002 bezig gaan houden met de invoering van het BCF. De laatste gemeenten zijn in oktober 2002 begonnen met hun voorbereidingen voor het BCF.

Uit het onderzoek blijkt dat de grotere gemeenten significant eerder¹⁶ zijn gestart met de voorbereidingen op de invoering van het BCF dan de kleinere gemeenten¹⁷. In figuur 4.2 staat het tijdstip van aanvang per categorie gemeentegrootte weergegeven.

Figuur 4.2: Tijdstip aanvang, naar gemeentegrootte

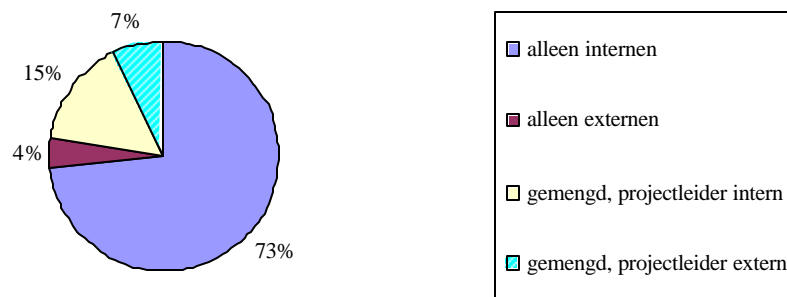


De gemeenten die later zijn gestart met de voorbereidingen op het BCF dan in de handreikingen als richtlijn werd aangegeven (na april 2002), zijn voornamelijk kleinere gemeenten met tussen de 20.000 en 40.000 of minder dan 20.000 inwoners.

Projectorganisatie

In alle gemeenten is in één of andere vorm iemand belast met de coördinatie van de projectorganisatie opgezet voor de invoering van het BCF. In figuur 4.3 staat de samenstelling van de projectorganisatie voor de invoering van het BCF weergegeven.

Figuur 4.3: Samenstelling projectorganisatie BCF



In de meerderheid van de gemeenten hebben alleen medewerkers van de gemeente zelf zich bezig gehouden met de organisatie van de invoering van het BCF. Bij krap een kwart van de gemeenten was er sprake van een gemengde projectorganisatie met zowel internen als externen. Hierbij koos ruim tweederde voor een interne projectleider en krap éénderde voor een externe projectleider. Slechts 4% van de gemeenten koos voor een projectorganisatie met enkel externen.

¹⁶Zie hoofdstuk 3, p.17 voor de omschrijving van de categorieën van het tijdstip van aanvang.

¹⁷Bij een gewogen Spearman correlatiecoëfficiënt voor ordinale variabelen, is er sprake van een significante correlatie van 0.264 bij een overschrijdingskans van 0.05.

De rol van de externen

Uit het onderzoek blijkt dat externe projectleiders een coördinerende en begeleidende rol hebben. Externen die zitting hebben in een projectgroep met een interne projectleider hebben in de helft van de gevallen een algemeen ondersteunende taak en in de andere helft van de gevallen houden zij zich bezig met een (aantal) specifiek(e) onderwerp(en). Hierbij ging het om onderwerpen als de begroting, het belastinggebied, de inventarisatie van de financiële administratie en de bepaling van de gemengde kosten.

Plan van aanpak

83% van de gemeenten heeft de organisatie een plan van aanpak geformuleerd met betrekking tot de invoering het BCF. Hiervan heeft 95% het plan van aanpak ook gecommuniceerd met de betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie.

De gemeenten die geen plan van aanpak hebben geformuleerd, zijn kleinere gemeenten met inwonersaantallen van 20.000 tot 40.000 en minder dan 20.000.

Opvallend is dat gemeenten die vroeg, op tijd of laat zijn begonnen met de voorbereidingen op het BCF in tussen de 82% en 88% van de gevallen een plan van aanpak geformuleerd hebben, terwijl de zeer laat startende gemeenten slechts in 50% van de gevallen een plan opgesteld hebben.

Kennis

Het overgrote deel van de gemeenten (82%) geeft aan (eventueel met externe hulp) over voldoende kennis te beschikken om het BCF goed in te kunnen voeren. De overige 18% van de gemeenten geeft aan dat dit niet het geval is.

Er is geen relatie tussen het tijdstip van start en de mate van kennis die zij bezitten.

De grootte van de gemeente heeft invloed op de mate waarin er kennis aanwezig is in de gemeenten. Hoe kleiner de gemeente is hoe vaker men aangeeft over voldoende kennis te beschikken om het BCF in te kunnen voeren.

Gemeenten waarbij externen bij de projectorganisatie betrokken zijn, beschikken in hetzelfde percentage gevallen over voldoende kennis als gemeenten die een geheel interne projectorganisatie hebben. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeenten die verwachtten dat zij zelf over onvoldoende kennis zouden beschikken om het BCF goed in te kunnen voeren, dit hebben ondervangen door het inhuren van externen.

De gemeenten die aangeven dat ze (nog) niet over voldoende kennis beschikken om het BCF goed in te kunnen voeren, noemen een aantal onderwerpen waarop het aan kennis ontbreekt. Het gaat hierbij vooral om het vaststellen of de BTW in de activiteiten en diensten compensabel is. Ook ontbreekt het bij (groepen) medewerkers nog aan kennis over het BCF die zij voor hun functie nodig hebben, daarbij gaat het vooral om de budgethouders en –beheerders. Daarnaast wordt gebrek aan kennis met betrekking tot de automatisering meermaals genoemd. Als belangrijkste oplossing voor dit kennisprobleem zien de gemeenten het inwinnen van (incidenteel) extern advies en het bijscholen en opleiden van de medewerkers

5 Voorlichting en communicatie

5.1 Achtergrond

Bij de invoering van het BCF is het van belang intern de gemeentemedewerkers voor te lichten over het BTW-compensatiefonds. Het aantal medewerkers dat te maken krijgt met de gevolgen van het BCF kan groot zijn. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan de mensen die betrokken zijn bij de begrotingscyclus en de financiële administratie, maar ook aan personen op bestuurlijk en politiek niveau. De behoefte aan informatie verschilt per discipline. In de enquête is een zestal gemeenteonderdelen onderscheiden, welke voorgelicht kunnen worden over de consequenties van het BCF voor hun werkzaamheden.

Het BCF zal ook tot gevolg hebben dat er op politiek niveau bepaald moet worden wat er na de invoering van het BCF met het fonds gedaan kan worden en wat de consequenties zullen zijn van het fonds met betrekking tot de het investeringsniveau en de keuze tussen zelf uitvoeren versus uitbesteden van taken.

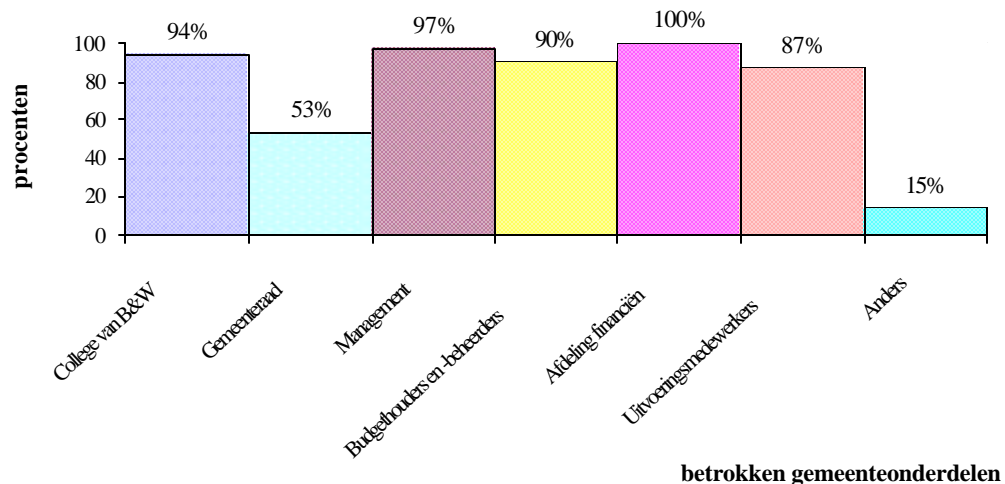
Naast de interne communicatie en voorlichting, vindt er ook externe communicatie en voorlichting plaats. Zo is communicatie met de samenwerkingsverbanden (hierna SWV) in verband met het BCF noodzakelijk. In hoofdstuk 9 zullen deze samenwerkingsverbanden uitgebreid besproken worden. Daarnaast is het voeren van incidenteel of structureel overleg met andere gemeenten, provincies of kaderwetgebieden een optie ter voorbereiding op de invoering van het BCF.

5.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Interne communicatie en voorlichting

Hieronder staat weergegeven in hoeverre de verschillende betrokken onderdelen binnen de gemeente voorgelicht zijn over de invoering van het BCF.

Figuur 5.1: Voorlichting en communicatie over het BCF per betrokken gemeenteonderdeel.



Zoals uit de figuur blijkt, zijn de meeste groepen gemeentemedewerkers vrijwel geheel voorgelicht. Opvallend is wel dat de gemeenteraad slechts in drieënvijftig procent van de gemeenten worden voorgelicht over de consequenties van het BTW-compensatiefonds. Bij de categorie anders gaat het voornamelijk om een beknopte voorlichting aan de gehele organisatie of voorlichting aan de samenwerkingsverbanden waarmee de gemeente te maken heeft.

Er komt geen duidelijk eenduidig beeld naar voren van kenmerken van de gemeenten die onderdelen in hun organisatie, die betrokken zijn bij de invoering van het BCF, niet hebben voorgelicht over de gevolgen van de invoering van het fonds.

Alleen bij de voorlichting aan de gemeenteraad komt duidelijk naar voren dat de gemeenten die hun gemeenteraad het minst vaak hebben voorgelicht over de invoering van het BCF laat of zeer laat zijn aangevangen met de voorbereidingen van het fonds.

Daarnaast hebben de middelgrote gemeenten de raad in verhouding vaak hebben voorgelicht, terwijl de grote gemeenten hun gemeenteraad juist duidelijk minder vaak hebben voorgelicht dan gemiddeld.

Politieke discussie

In slechts 7% van de gemeenten is er al op politiek niveau een discussie gaande over wat er na de invoering beleidsmatig met het fonds gedaan kan worden, zoals het aanpassen van het investeringsniveau en het zelf uitvoeren of uitbesteden van taken. De meeste gemeenten wachten met deze discussie tot de effecten van het BCF in de praktijk duidelijker zijn.

Externe communicatie en voorlichting

Van de gemeenten heeft 83% extern overleg gevoerd over de invoering van het BCF. Deze overleggen waren zowel structureel als incidenteel van aard. Daarbij maken de gemeenten voornamelijk gebruik van bij hen al bestaande overlegstructuren.

De gemeenten die vroeg of op tijd van start zijn gegaan met de voorbereidingen op het BCF hebben duidelijk meer structureel overleg gevoerd dan gemeenten die laat of zeer laat van start zijn gegaan. De gemeenten die vroeg zijn gestart met de invoering hebben het meest structureel overleg gevoerd over het BCF. De andere gemeenten voerden het meest incidentele overleggen.

Alle grote gemeenten voerden extern overleg over de invoering van het BCF. De middelgrote en kleinere gemeenten voeren in 78% tot 84% extern overleg over de invoering van het BCF.

Bij de 100.000+-gemeenten komt het BCF structureel aan bod als onderwerp tijdens de periodieke G-4- en 100.000+-overleggen. Daarnaast overleggen deze gemeenten ook af en toe op incidentele basis. Bij de kleinere gemeenten vinden de overleggen voornamelijk op incidentele basis plaats met (individuele) buurgemeenten. De structurele overleggen die hier plaatsvinden hebben vaak betrekking op de samenwerkingsverbanden waaraan samen met gemeenten in de regio deelgenomen wordt.

De middelgrote gemeenten die externe overleggen voerden, deden dit voornamelijk op structurele basis. Deze overleggen vonden dan vaak plaats in regioverband, waarbij de hoofden van financiën van de verschillende gemeenten bijeenkwamen. Het is niet duidelijk of deze overleggen speciaal zijn opgezet voor het BCF of dat deze al bestonden.

6 Onderscheid compensabele en niet-compensabele activiteiten

6.1 Achtergrond

De aan de gemeente in rekening gebrachte BTW kan worden gecompenseerd voorzover de kosten en investeringen toe te rekenen zijn aan het niet-ondernemershandelen in BTW-technische zin, waaronder ook de overheidsactiviteiten vallen. De gemeente dient dus voor al haar producten en diensten te bepalen in welke fiscale categorie zij vallen. In tabel 6.1 staan de te onderscheiden categorieën weergegeven.

Tabel 6.1: Indeling van de handelingen van gemeenten

Categorie	Verwerking BTW
- ondernemer BTW-belast - ondernemer vrijgesteld + van compensatie uitgesloten handelingen	Teruggave van BTW via BTW-aangifte geen teruggave van BTW, geen compensatie
- niet-ondernemerstaken, waaronder overheidstaken	Teruggave van BTW via het BCF

Er kan zich ook een mix voordoen van de drie hierboven genoemde categorieën, dan is er sprake van zogenaamde gemengde kosten. Het gaat hierbij om BTW die drukt op aangeschafte goederen of diensten die voor meerdere categorieën van prestaties wordt gebruikt. De wijze waarop de gemengde kosten worden toebedeeld dienen het werkelijke gebruik zo dicht mogelijk te benaderen in zogenaamde verdeelsleutels. Over de toedeling van de gemengde kosten moeten afspraken gemaakt worden met de Belastingdienst. Daarbij kunnen er met de Belastingdienst, met betrekking tot bepaalde diensten of producten, forfaitpercentages worden afgesproken.

6.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

In 91% van de gemeenten is inmiddels voor alle gemeentelijke activiteiten vastgesteld in hoeverre deze in aanmerking komen voor compensatie. De overige gemeenten zijn hier wel mee bezig, maar hebben dit nog niet voor alle activiteiten vastgesteld. De gemeenten die zeer laat zijn begonnen, geven allemaal aan de analyse van de BTW-component in de gemeentelijke activiteiten afgerond te hebben, de vroeg gestarte en op tijd gestarte gemeenten hebben deze analyse grotendeels afgerond. De gemeenten die laat gestart zijn met de invoering van het BCF wijken duidelijk af van de rest, hier heeft eenderde de analyse van de BTW-component nog niet afgerond.

Compensabel of niet compensabel

Bij het vaststellen van het al dan niet compensabel zijn van activiteiten is 65% van de gemeenten tegen problemen aangelopen. Deze problemen deden zich in alle groottegroepen voor.

Onderwerpen die regelmatig voor onduidelijkheden zorgden waren sportaccommodaties en –velden, begraafplaatsen, SWV's en GR's, (openbaar) onderwijs, markten, schuldhulpverlening, zaken in het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten, monumenten(zorg) en de GG & GD.

De gemeenten die vroeg én gemeenten die laat zijn gestart met de invoering van het BCF hebben duidelijk minder problemen met het vaststellen van het al dan niet compensabel zijn van activiteiten dan gemeenten die op tijd of zeer laat zijn gestart. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de vroeg gestarte gemeenten genoeg tijd hebben gehad om eventuele problemen zelf op te lossen, terwijl er voor de laat gestarte gemeenten al uitgebreide informatie beschikbaar was, vanuit het ministerie, de VNG, de Belastingdienst of van andere gemeenten, over het al dan niet compensabel zijn van activiteiten. Deze groep heeft dus niet zelf het wiel hoeven uitvinden. De 'op tijd' groep is hier dan precies tussen in gevallen, terwijl de categorie gemeenten die zeer laat gestart is gewoonweg tijd te kort komt om dit uit te zoeken.

De middelgrote gemeenten zijn duidelijk meer en de kleine gemeenten zijn duidelijk minder tegen problemen aangelopen dan gemiddeld.

De gemeenten die aangaven over voldoende kennis te beschikken om het BCF goed in te kunnen voeren, lopen vrijwel even vaak tegen problemen aan bij het vaststellen van het al dan niet compensabel zijn van de BTW in de gemeentelijke activiteiten, als gemeenten die aangaven dat zij nog niet over de kennis beschikken om het BCF goed in te kunnen voeren. De mate waarin de gemeenten over kennis zeggen te beschikken met betrekking tot het BCF beschikken, heeft dus geen invloed op de mate waarin de gemeenten tegen problemen aanlopen bij het bepalen van het al dan niet compensabel zijn van activiteiten.

Gemengde kosten

Van de gemeenten heeft 94% de gemengde kosten in de activiteiten bepaald, de overige gemeenten waren hier ten tijde van de interviews nog mee bezig. Van de gemeenten die de bepaling van de gemengde kosten in de activiteiten al gemaakt hadden, liep 57% tegen problemen aan.

Als problematisch werd de toedeling op de kostenverdeelstaat en kostenplaatsen ervaren. Ook het vaststellen van de juiste verdeelmaatstaven en –sleutels was niet altijd even gemakkelijk. Dit gold ook voor de toedeling van de overheadkosten. Een aantal onderwerpen welke ook bij het vaststellen van het al dan niet compensabel zijn van activiteiten voor problemen zorgden, is ook weer bij de bepaling van de gemengde kosten terug te vinden.

De begraafplaatsen en sportaccommodaties en –velden worden ook hier meermaals genoemd. Een reden die meer dan eens gegeven wordt voor het feit dat de verdeling van de gemengde kosten nog niet is vastgesteld, is dat de gemeenten al wel intern verdeelsleutels hebben opgesteld, maar dit nog niet met de Belastingdienst hebben besproken, of hierover nog geen overeenstemming met de Belastingdienst hebben kunnen bereiken.

Van de gemeenten die een bepaling hadden gemaakt van de gemengde kosten in de gemeentelijke activiteiten, liepen de gemeenten die laat zijn begonnen met de invoering van het BCF, veel minder vaak tegen problemen aan dan de rest.

De gemeenten die zeer laat gestart waren, liepen juist vaker tegen problemen aan dan gemiddeld werd verwacht. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de gemeenten die laat zijn gestart gebruik konden maken van de informatie van het Ministerie, de VNG, de Belastingdienst en de praktijkervaringen van andere gemeenten, die al eerder waren begonnen met de verdeling van de gemengde kosten, terwijl de zeer laat gestarte gemeenten gewoonweg tijd te kort komen.

De verscheidene categorieën gemeentegrootte verschillen ook in de mate waarin zij problemen hadden met het vaststellen van de gemengde kosten. De kleine gemeenten hadden duidelijk minder problemen met de gemengde kosten dan de overige gemeenten. De 100.000+-gemeenten hadden duidelijk meer problemen met het vaststellen van de gemengde kosten dan de rest.

Gemeenten die aangaven niet over voldoende kennis te beschikken om het BCF goed in te kunnen voeren, hebben in alle gevallen een bepaling gemaakt van de gemengde kosten. Hierbij liepen zij even vaak tegen problemen aan als de gemeenten die aangegeven hadden dat zij wel voldoende kennis bezaten om het BCF goed in te kunnen voeren. Gemeenten die een projectteam hebben wat geheel uit externen bestaat of wat een externe projectleider heeft, hebben duidelijk minder problemen met het bepalen van de gemengde kosten, dan bij de andere twee vormen van projectorganisatie. De gemeenten die een gemengde projectorganisatie hebben met een interne als projectleider hebben in verhouding de meeste problemen met de gemengde kosten.

Verdeelsleutels

Van de gemeenten die te maken hebben met verdeelsleutels (in totaal 96% van de gemeenten) heeft 84% deze verdeelsleutels opgesteld. Daarnaast is 12% van de gemeenten bezig met het opstellen van verdeelsleutels en heeft 5% van de gemeenten deze nog helemaal niet bepaald.

Van de gemeenten die verdeelsleutels opgesteld hebben, heeft 29% ten tijde van de interviews ook afspraken gemaakt met de Belastingdienst over forfaitpercentages. Zie hoofdstuk zestien voor meer informatie over afspraken tussen gemeenten en de Belastingdienst.

7 BTW-28 (grondexploitatie)

7.1 Achtergrond

Met de komst van het BCF wijzigt de fiscale regeling voor de uitvoering van grondexploitaties ingrijpend. De resolutie BTW-28¹⁸ is per 31 december 2002 ingetrokken. Dit heeft tot gevolg dat de BTW over gemeenschapsvoorzieningen - die nu verrekenbaar is indien en voor zover de kosten in de grondprijzen worden doorberekend - niet meer op de aangifte in rekening mag worden gebracht. De aanleg van gemeenschapsvoorzieningen, welke in eigendom blijven van een gemeente, is aan te merken als overheidshandelen. Dit heeft tot gevolg dat vanaf 1 januari 2003 de door derden in rekening gebrachte BTW of via het aangiftebiljet in aftrek kan worden gebracht voor werkzaamheden aan bouwkvavels, of voor gemeenschapsvoorzieningen bij het BCF kan worden gedeclareerd. De gemeente dient voor alle bestemmingsplannen een geactualiseerde prognose op te stellen aangaande de verwachte opbrengsten en nog te maken kosten.

Prospectief of retrospectief

Gemeenten hebben met betrekking tot de afhandeling van hun nog lopende grondexploitaties twee mogelijkheden. Allereerst kan men er voor kiezen de prospectieve methode toe te passen. De toepassing van de BTW-28 wordt in dit geval met ingang van 1 januari 2003 definitief beëindigd. Hiervoor dient er voor 1 juli 2003 een vaststellingsovereenkomst afgesloten te worden met een competente belastinginspecteur. De mate van kostendekkendheid van een bestemmings plan in de zin van BTW-28 wordt bepaald aan de hand van de per 31 december 2002 bekende gegevens. Positieve of negatieve ontwikkelingen in de kosten en opbrengsten vanaf het jaar 2003 zullen geen invloed meer hebben op de hoogte van de aftrek van BTW per ultimo 2002.

Ten tweede kan men voor de retrospectieve methode. In dit geval laat men de bestemmingsplannen door lopen. Hierbij wordt dus pas na afsluiting van het project het kostendeckingspercentage vastgesteld. Hierover moeten afspraken gemaakt worden met de Belastingdienst.

Bevoorschotting

Omdat het BCF met een jaar vertraging uitbetaalt, kan bij een individuele gemeente hierdoor een financieringsnadeel ontstaan. Daarom wordt de mogelijkheid geboden om een voorschot te ontvangen. Om in aanmerking te komen voor deze bevoorschotting dienen gemeenten elk kwartaal de te compenseren BTW betreffende de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen afzonderlijk te registreren. Hierbij is het toegestaan uit te gaan van een 100% kostendekkendheidspercentage voor de te onderscheiden projecten.

¹⁸ De resolutie van 6 augustus 1980, nr. 280-10 178.

7.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

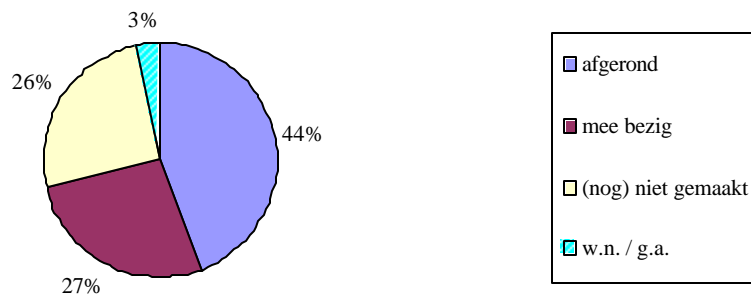
BTW-28 relevant

Van de gemeenten heeft 88% te maken met BTW-28 (grondexploitatie). De gemeenten vanaf 40.000 inwoners hebben allen te maken met grondexploitaties. Bij de kleine gemeenten van 20.000 tot 40.000 inwoners is dit in 94% van de keren het geval. Bij de zeer kleine gemeenten tot 20.000 inwoners heeft 78% van doen met grondexploitaties.

Inventarisatie van de grondexploitaties

In figuur 7.1 staat van de gemeenten die te maken hebben met BTW-28, de verdeling weergegeven van de inventarisatie van BTW-28-positie.

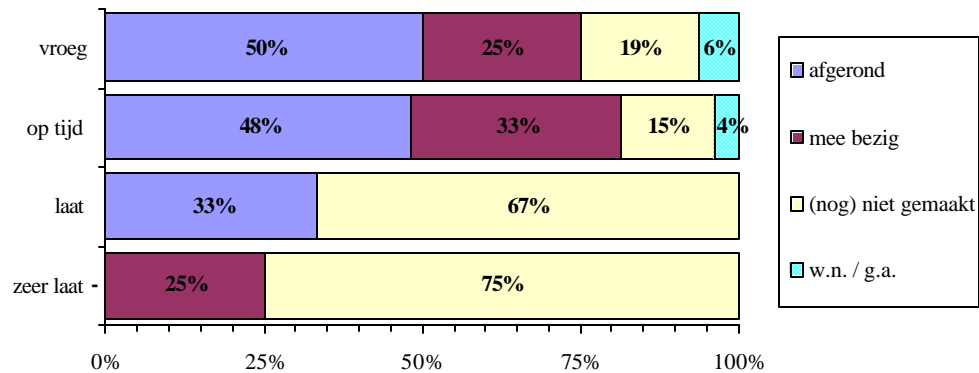
Figuur 7.1: Inventarisatie BTW-28-positie



44% van de gemeenten heeft de inventarisatie van de grondexploitaties ten tijde van de interviews afgerond. Het andere deel van de gemeenten is in ongeveer de helft van de gevallen nog mee bezig met inventariseren en in de ander helft van de gevallen is deze inventarisatie (nog) niet gemaakt. Ruim de helft van de gemeenten loopt dan ook duidelijk achter op het tijdpad dat ter indicatie is aangereikt voor de invoering van het BCF. Hierin werd aangeraden in april/mei 2002 een inventarisatie te maken van de BTW-28-positie van de gemeente.

In figuur 7.2 is de inventarisatie van de BTW-28-positie geanalyseerd aan de hand van het tijdstip van aanvang met de invoering van het BCF.

Figuur 7.2: Inventarisatie van de BTW-28-positie per tijdstip aanvang invoering BCF



Figuur 7.2 laat zien dat gemeenten die vroeg of op tijd zijn begonnen met de voorbereidingen op het BCF, veel verder zijn met de inventarisatie van hun BTW-28-positie dan de gemeenten die laat of zeer laat van start zijn gegaan.

Deze laatste twee groepen hebben voor een groot deel (nog) helemaal geen van hun grondexploitaties geïnventariseerd. Geen enkele zeer laat gestarte gemeente heeft de inventarisatie afgerond.

De grote en middelgrote gemeenten hebben duidelijk vaker een inventarisatie van hun grondexploitaties gemaakt en afgerond dan de kleinere gemeenten. Deze grotere gemeenten hebben ook veel minder vaak (nog) helemaal geen inventarisatie gemaakt van hun BTW-28-positie dan de twee categorieën kleinere gemeenten.

Gemeenten die aangeven over onvoldoende kennis te beschikken, hebben vaker geen inventarisatie gemaakt van hun grondexploitaties dan gemeenten die aangaven voldoende kennis te hebben voor de invoering van het BCF. Het wel of niet hebben van voldoende kennis heeft geen invloed op het percentage gemeenten dat een inventarisatie van de BTW-28-positie heeft afgerond.

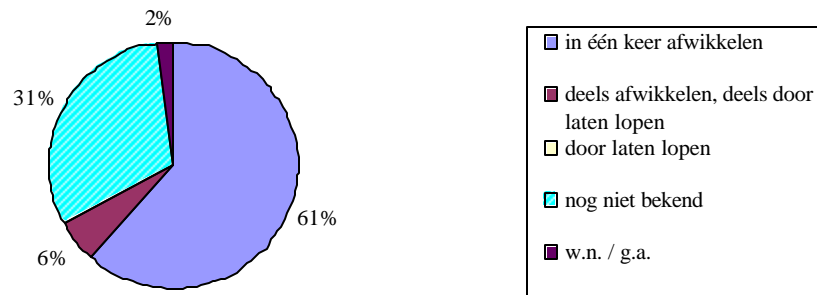
Bij een gemengd projectteam met een externe projectleider heeft iedereen of de inventarisatie al gemaakt of is daar mee bezig. Bij de categorie gemengd projectteam met interne projectleider heeft 50% een inventarisatie gemaakt en is 38% hier nog niet aan begonnen. Het projectteam dat uitsluitend uit interne medewerkers bestaat, heeft in 40% een inventarisatie gemaakt van de BTW-28 en 21% hier nog niet mee bezig. De projectteams die alleen uit externen bestaan, zijn nog niet begonnen aan het inventariseren van de BTW-28-positie.

Bij de inventarisatie van de BTW-28-positie werd door een klein deel van de gemeenten (8%) tegen problemen aangelopen. Hierbij gaat het dan om gebrek aan personele capaciteit, onduidelijkheid bij de gemeente omtrent de BCF-regelgeving en de inpassing van de nieuwe regelgeving in de bestaande afspraken. De gemeenten die problemen hebben bij de inventarisatie van hun BTW-28-positie zijn in de ene helft van de gevallen vroeg gestart en in de andere helft van de gevallen op tijd gestart.

Grondexploitaties per 1 januari 2003.

In figuur 7.3 staat weergegeven wat de gemeenten gaan doen met de nog lopende grondexploitaties per 1 januari 2003.

Figuur 7.3: Grondexploitaties per 1 januari 2003

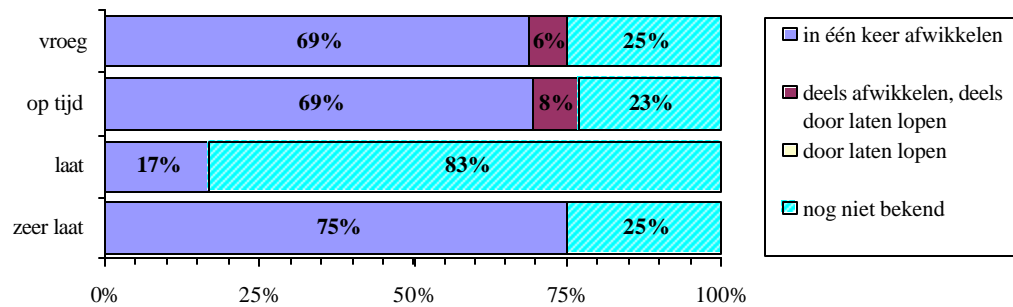


Uit de figuur blijkt dat verreweg de meeste gemeenten, die al besloten hebben wat zij met hun nog lopende grondexploitaties per 1 januari 2003 gaan doen, ervoor kiezen om al hun plannen in één keer af te wikkelen. Geen enkele gemeente heeft er voor gekozen om al haar plannen door te laten lopen. Bij een substantieel deel van de gemeenten is nog niet bekend wat men met de lopende grondexploitaties zal gaan doen.

De gemeenten dienen voor 1 juli 2003 besloten te hebben wat zij met hun nog lopende grondexploitaties gaan doen, aangezien zij, als zij voor de prospectieve methode kiezen, voor deze datum een vaststellingsovereenkomst met de competente belastinginspecteur moeten afsluiten.

In de onderstaande figuur staat beschreven in hoeverre de gemeenten al weten wat zij met de nog lopende grondexploitaties per 1 januari 2003 gaan doen, verdeeld naar het tijdstip van aanvang met de voorbereidingen op de invoering van het BCF.

Figuur 7.4: Grondexploitaties per 1 januari 2003, naar tijdstip aanvang invoering BCF



Uit de figuur blijkt dat bij de laat begonnen gemeenten in verhouding het vaakst nog niet bekend is wat zij per 1 januari 2003 met hun nog lopende grondexploitaties gaan doen.

Bevoorschotting BTW-28

Van de gemeenten die te maken hebben met BTW-28 geeft 42% aan gebruik te willen maken van de mogelijkheid tot bevoorschotting. In 42% van de gemeenten was hierover nog geen beslissing genomen. 15% van de gemeenten geeft aan geen behoefte te hebben aan deze faciliteit.

8 BTW-OV (Openbaar Vervoer)

8.1 Achtergrond

De regeling BTW Openbaar Vervoer heeft betrekking op circa dertig van de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Het gaat hierbij niet om alle BTW die verband houdt met het openbaar vervoer, maar om de posten die vallen onder de specifieke compensatieregeling, die tot en met 2002 door het ministerie van V&W wordt uitgevoerd¹⁹.

De door gemeenten aan te leggen infrastructurele voorzieningen voor het openbaar vervoer behoren tot de handelingen die 'als overheid' worden verricht. Compensatie door het BCF van de hier in rekening gebrachte BTW is mogelijk vanaf 2003. De in deze investeringen inbegrepen BTW wordt dan niet langer door het ministerie van Verkeer en Waterstaat vergoed.

Bevoorschotting

Net als voor de BTW-28 geldt voor de BTW op de aanleg van infrastructurele voorzieningen voor het OV dat de gemeente gebruik kan maken van de mogelijkheid tot bevoorschotting. Door van deze faciliteit kan het mogelijk optredende financieringsnadeel tegengegaan worden, wat ontstaat doordat het BCF met een jaar vertraging uitbetaalt.

8.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

In totaal heeft 2% van de gemeenten te maken met de BTW Openbaar Vervoer. Het gaat hierbij louter om 100.000+-gemeenten. Van deze gemeenten gaat 40% gebruik maken van de mogelijkheid tot bevoorschotting. Bij de overige 60% van deze gemeenten is nog niet bekend of er gebruik gemaakt gaat worden van de faciliteit tot bevoorschotting.

²⁰Hierbij gaat het om de volgende drie regelingen:

- 1 Bijdragen in het kader van de exploitatie van het stads- en streekvervoer;
- 2 Bijdragen in infrastructuur voor stads- en streekvervoer op grond van de Wet en het Besluit Infrafonds;
- 3 Bijdragen in contractsector van het spoorvervoer.

9 Samenwerkingsverbanden

9.1 Achtergrond

Gemeenten gaan regelmatig samenwerkingsverbanden aan (onderling en/of met andere typen overheidslichamen), waaraan zij de uitvoering van de aan hen opgedragen taken uitbesteden. Na de invoering van het BCF per 1 januari 2003 kunnen gemeenten de BTW die door dergelijke samenwerkingsverbanden aan hen in rekening worden gebracht (onder voorwaarden) gecompenseerd krijgen. In zoverre bestaat er (feitelijk) geen verschil met de situatie waarin gemeenten de desbetreffende taak zelf zou uitvoeren.

Er zijn echter samenwerkingsverbanden die tot 1 januari 2003 niet in de heffing van de omzetbelasting werden betrokken. Dit kan komen doordat een samenwerkingsverband is vrijgesteld op grond van artikel 11-1-u Wet OB, of omdat het niet is aan te merken als ondernemer. Beide gevallen hebben tot gevolg dat de BTW die het samenwerkingsverband betaalt over haar inkopen (de voorbelasting) blijft drukken op haar kosten, omdat het samenwerkingsverband deze BTW niet in (voor)afrek kan brengen. Het gevolg hiervan is dat deze BTW een (impliciet) onderdeel vormt van de kosten die het samenwerkingsverband uiteindelijk doorbelast aan de deelnemende gemeenten. Omdat deze BTW niet rechtstreeks aan de gemeenten in rekening is gebracht (maar aan het samenwerkingsverband), is compensatie daarvan, zonder aanvullend beleid, niet mogelijk. Gemeenten die dergelijke activiteiten echter zelf verrichten (en de BTW dus wel rechtstreeks in rekening gebracht krijgen), kunnen deze (in beginsel) wel compenseren. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat gemeenten besluiten om deze activiteiten voortaan weer zelf te gaan verrichten in plaats van via een samenwerkingsverband. Afhankelijk van de financiële consequenties zouden gemeenten in sommige gevallen zelfs (min of meer) tot deze stap gedwongen kunnen worden. Deze situatie is echter niet beoogd met de invoering van het BCF en wordt ook als ongewenst beschouwd.

Om dit probleem op te lossen is de transparantiemethode ingevoerd. Deze houdt in dat de samenwerkingsverbanden hun voorbelasting (onder voorwaarden) per 1 januari 2003 kunnen doorschuiven naar de deelnemende gemeenten. Het samenwerkingsverband wordt dus als het ware 'transparant' gemaakt. De doorgeschoven BTW kan door de betrokken gemeenten worden beschouwd als ware deze rechtstreeks aan hen in rekening gebracht en kan (in beginsel) worden gedeclareerd bij het BCF.

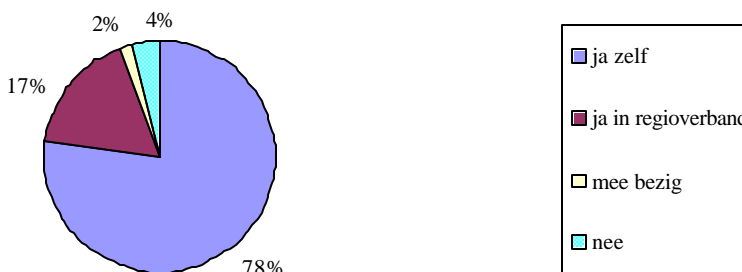
Het is dus voor de gemeenten van belang om op de hoogte te zijn van de hoedanigheid van het samenwerkingsverband, om te weten of zij eventueel de in rekening gebrachte BTW bij het BCF kunnen declareren.

9.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Inventarisatie

In figuur 9.1 wordt de mate en wijze van inventarisatie van de samenwerkingsverbanden getoond.

Figuur 9.1: Inventarisatie van de samenwerkingsverbanden door de gemeenten

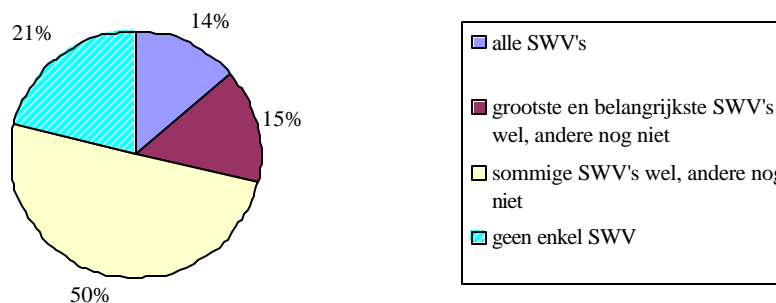


Uit de figuur blijkt dat in totaal 95% van de gemeenten al heeft geïnventariseerd aan welke samenwerkingsverbanden zij deelnemen. De meeste gemeenten hebben hun deelname in de verschillende samenwerkingsverbanden zelf geïnventariseerd, een aantal gemeenten heeft er voor gekozen deze inventarisatie in regioverband te maken. Dit houdt in dat (meestal) de centrumgemeente namens alle deelnemende gemeenten het samenwerkingsverband aanschrijft. Het zijn grotendeels de kleinere gemeenten die de inventarisatie van de samenwerkingsverbanden in regioverband uitvoerden. De gemeenten die aangaven geen inventarisatie gemaakt te hebben, zijn wel op tijd gestart met de invoering van het BCF.

Fiscale status

In figuur 9.2 staat de bekendheid van de gemeenten met de fiscale status van de samenwerkingsverbanden weergegeven.

Figuur 9.2: Bekendheid met de fiscale status van de samenwerkingsverbanden²⁰



Uit de figuur blijkt dat op het moment van de interviews slechts 14% van de gemeenten volledige duidelijkheid heeft over de fiscale status van alle samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen.

²⁰In totaal is de vraag naar de fiscale status op 4% van de gemeenten niet van toepassing en nog eens 4% kon de vraag niet beantwoorden, deze categorieën zijn buiten de berekening gehouden.

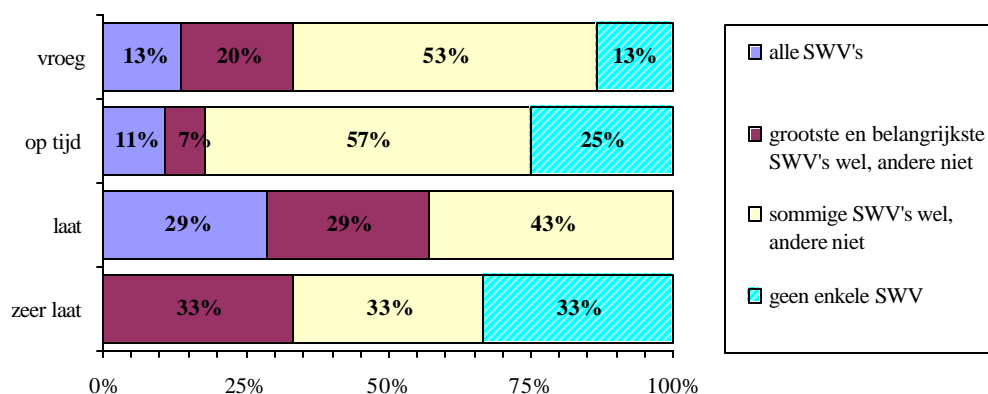
Het overgrote deel van de gemeenten kent van een aantal van hun samenwerkingsverbanden de fiscale status. Op het moment van enquêtering kent 21% van de gemeenten de fiscale status van geen van hun samenwerkingsverbanden.

Hier komt dus naar voren dat de gemeenten voor een groot deel achterlopen op het tijdspad wat ter indicatie in de handreiking van de VNG is aangegeven. Hierin raadt men aan om in de periode van juni t/m. september duidelijkheid te verkrijgen over de BTW-status van de samenwerkingsverbanden waaraan men deelneemt, om aan de hand daarvan de effecten van de SWV's te kunnen duiden.

Uit de data komt naar voren dat gemeenten die zelf een inventarisatie hebben gemaakt van de samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen, een beter beeld hebben van de fiscale status van deze samenwerkingsverbanden dan gemeenten die deze inventarisatie in regioverband hebben uitgevoerd.

In de onderstaande figuur staat de bekendheid met de fiscale status van de samenwerkingsverbanden weergegeven, vergeleken naar het tijdstip waarop gemeenten zijn gestart met de voor bereidingen op de invoering van het BCF.

Figuur 9.3: Bekendheid met de fiscale status, naar tijdstip van aanvang



Uit de figuur komt geen eenduidig beeld naar voren. De vroeg gestarte en laat gestarte gemeenten doen het in verhouding tot de anderen vrij goed, terwijl bij de zeer laat gestarte gemeenten nog niemand de fiscale status van al haar samenwerkingsverbanden in kaart heeft gebracht.

Uit de data valt verder af te leiden dat de grote gemeenten over het algemeen een relatief goed beeld hebben van de fiscale status van de samenwerkingsverbanden waaraan zij deelnemen ten op zichte van de andere gemeentecategorieën. In de helft van de gevallen is de status van alle SWV's waarin zij participeren bekend en voor de rest van de gevallen is in ieder geval (groten)deels de fiscale status van de SWV's duidelijk.

10 Dekkingsproblematiek oude activa

10.1 Achtergrond

Een belangrijk uitgangspunt bij de invoering van het BCF is dat deze op macroniveau op kasbasis budgettair neutraal is. De invoering van het BCF leidt zonder nader beleid echter tot een financieel nadeel op baten-lastenbasis of exploitatiebasis. Dit nadeel wordt veroorzaakt door de verschillende waarderings- en resultaatbepalingsgrondslagen die het Rijk (kasstelsel) en de gemeenten (stelsel van baten en lasten) hanteren. Om aan dit probleem tegemoet te komen wordt de uitname uit het Gemeentefonds met een jaar vertraging verricht.

Begroting

De invoering van het BCF heeft voor gemeenten tot gevolg dat zij lagere lasten op hun begroting zullen hebben als gevolg van het kunnen compenseren van de BTW op overheidsactiviteiten. Hier staat tegenover dat er ook een lagere uitkering uit het gemeentefonds aan de batenkant van de begroting zal staan. De (eventuele) dekkingsproblematiek ontstaat doordat de gemeenten nog vaste activa/investeringen inclusief BTW op de balans staan die in de komende jaren worden afgeschreven. Doordat gemeenten werken met het stelsel van baten en lasten wordt de last die zich nog in deze investeringen bevindt, verwerkt in de periode waarover de vaste activa worden afgeschreven. Deze jaarlijkse afschrijvingslast zal in de komende jaren bestaan uit een deel inclusief BTW (over de nog af te schrijven oude activa) en een deel exclusief BTW (over de nieuwe activa vanaf 2003). De BTW-component in de afschrijvingslasten van oude vaste activa wordt echter niet meer vergoed via het gemeentefonds. De BTW over nieuwe investeringen is vanaf 1 januari 2003 compensabel voorzover ze betrekking heeft op compensabele overheidsactiviteiten. Deze BTW-compensatie wordt gedekt door een uitname uit het gemeentefonds. Gemeenten worden daardoor in de begroting direct geconfronteerd met lagere baten uit het gemeentefonds en verwerken de lagere lasten als gevolg van het niet-afschrijven over de gecompenseerde BTW eerst over de afschrijvingsperiode. Dit levert een tijdelijk tekort op in de begroting. Voor deze dekkingsproblematiek is de volgende oplossing gevormd.

Nettomethode met vertraagde uitname

Gemeenten kunnen in 2003 de BTW op de overheidsactiviteiten reeds gecompenseerd krijgen, maar worden hiervoor het eerste jaar nog niet in de algemene uitkering van het gemeentefonds gekort. Bij deze zogenaamde nettomethode met vertraagde uitname uit de algemene uitkering wordt de opgegeven BTW door het Rijk met één jaar vertraging uitbetaald.

Naast de middelen die beschikbaar komen door deze (eenmalige) uitgestelde uitname uit gemeentefonds 2003, valt ook de BTW-component in een deel van de bestaande bestemmingsreserves en voorzieningen vrij. Alles wat namelijk na 1 januari 2003 ten laste komt van deze bestemmingsreserves en voorzieningen is exclusief BTW. De uitgestelde uitname uit het gemeentefonds en de vrijval van de BTW in de bestemmingsreserves en voorzieningen kunnen op verscheidene wijzen worden aangewend.

Optie 1 is ter aanwending voor de eenmalige afschrijving van de BTW in de huidige activa. Optie 2 is ter instelling van de bestemmingsreserve 'BTW oude activa', die vervolgens vrijvalt gedurende de gemiddelde resterende looptijd van de vaste activa.

Voor-/nadeelanalyse op exploitatieniveau

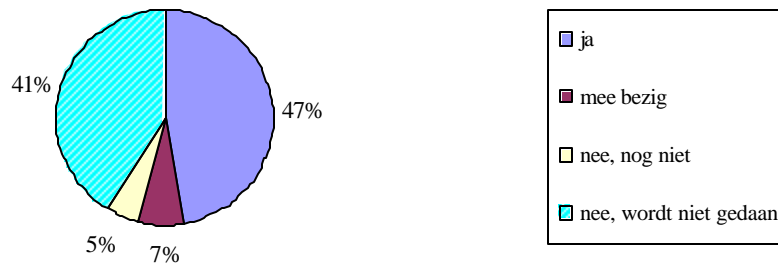
Naast de voor-/nadeelanalyse die de gemeenten op kasbasis hebben gemaakt (zie hoofdstuk 11), is het voor gemeenten ook van belang om te weten hoe zij er door de komst van het BCF op exploitatiebasis voor zullen staan, wat samen zal hangen met de BTW in de oude activa.

10.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Inventarisatie BTW-last in de oude activa

In figuur 10.1 staat beschreven in hoeverre de gemeenten een inventarisatie hebben gemaakt van de BTW-last in alle oude activa per 1 januari 2003.

Figuur 10.1: Inventarisatie BTW-last in de oude activa per 1 januari 2003

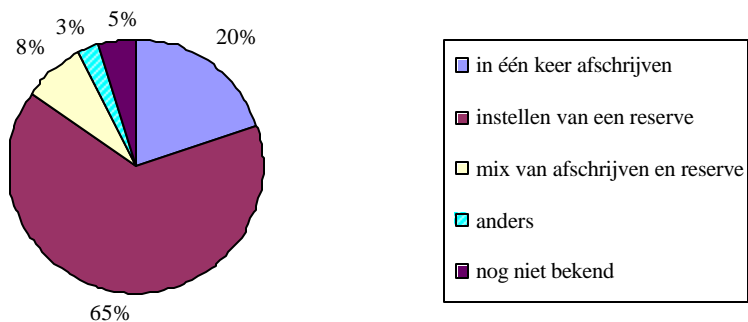


Zoals in de figuur te zien is, heeft slechts 47% van de gemeenten in de monitor gekeken wat voor BTW-last zich in de oude activa bevindt. Opvallend is dat 41% van de gemeenten besloten heeft geheel geen inventarisatie te maken van deze BTW-last. Als reden hiervoor voeren zij aan dat de BTW in deze oude activa vrijwel niet meer te achterhalen is. Het uitzoeken daarvan kost in verhouding veel meer werk en tijd dan dat het iets oplevert.

Aanwending uitgestelde uitname en vrijval van de reserves en voorzieningen

In figuur 10.2 staat weergegeven hoe de gemeenten van plan zijn de uitgestelde uitname uit het Gemeentefonds en de vrijval uit de reserves en voorzieningen aan te wenden.

Figuur 10.2: Aanwending uitgestelde uitname en vrijval van de reserves en voorzieningen

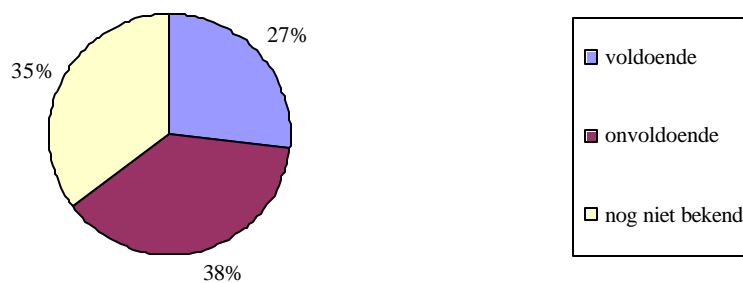


Het grootste deel van de gemeenten (65%) gebruikt de uitstel van de uitname uit het gemeentefonds en de vrijval uit de reserves en voorzieningen om een reserve in te stellen voor de BTW-last in de oude activa. In 20% van de gevallen wordt de BTW-last in de oude activa in één keer afgeschreven. 8% van de gemeenten gebruikt dit bedrag voor een mix van afschrijven en het instellen van een reserve. De vrijgekomen gelden worden door 3% van de gemeenten op een andere wijze aangewend. Ten slotte is bij 5% van de gemeenten nog niet bekend op welke wijze de vrijgekomen gelden worden aangewend. Van de gemeenten waarbij nog niet bekend is op welke wijze zij de vrijgekomen gelden gaan aanwenden, heeft eenderde geen inventarisatie gemaakt, eenderde is daar mee bezig en een derde heeft deze inventarisatie afgerond.

Oplossing nettomethode met vertraagde uitname voldoende

In figuur 10.3 staat aangegeven of de gemeenten denken dat de oplossing van de nettomethode met vertraagde uitname voldoende is om het budgettaire effect te dekken dat ontstaat door de BTW in de oude activa.

Figuur 10.3: Oplossing oude activa voldoende²¹



Van de gemeenten denkt 27% dat de gevonden oplossing voor de dekkingsproblematiek voldoende zal zijn. 38% van de gemeenten denkt dat dit niet het geval zal zijn. Opvallend is dat ruim eenderde (35%) van de gemeenten nog niet weet of het bedrag dat vrijkomt door de uitstel van de uitname uit het gemeentefonds en de vrijval van de bestemmingsreserves en voorzieningen voldoende zal zijn om de BTW-last uit de oude activa te kunnen dekken.

Uit de data komt duidelijk naar voren dat des te vroeger gemeenten zijn begonnen met het voorbereiden van de invoering van het BCF, des te vaker het al bekend is of de reserve voor de opvang van de oude activa al dan niet voldoende zal zijn.

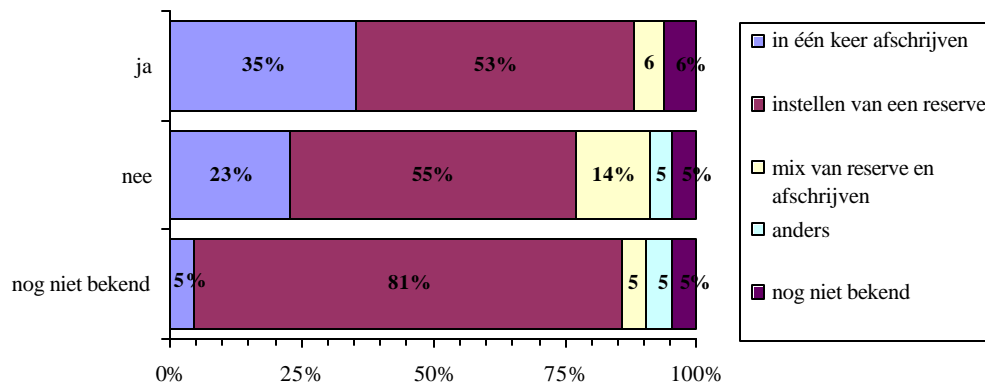
Bij de middelgrote gemeenten is in verhouding tot de andere gemeentecategorieën, het vaakst al bekend of de oplossing voor de oude activaproblematiek voldoende zal zijn. Deze categorie geeft ook het meest aan dat de oplossing niet toereikend zal zijn.

Gemeenten die denken dat de oplossing die gecreëerd is voor het oude activaprobleem voldoende is, hebben vaker een analyse gemaakt van de BTW-last in de oude activa, dan gemeenten die denken dat deze oplossing onvoldoende is (namelijk 67% tegen 55%).

²¹In totaal kon 2% van de gemeenten deze vraag niet beantwoorden, deze categorie is buiten de berekening gehouden.

De gemeenten die denken voldoende te hebben aan de oplossing hebben duidelijk minder vaak besloten helemaal geen analyse te maken, dan de gemeenten die denken niet voldoende te hebben aan de oplossing (27% tegen 46%). De gemeenten waarbij nog niet bekend is of zij voldoende zullen hebben aan de gecreëerde oplossing hebben duidelijk minder vaak dan de andere gemeenten al een inventarisatie gemaakt van de BTW-last in de oude activa (29% en 20% bezig). Hier heeft krap 43% besloten om geen inventarisatie te maken.

Figuur 10.4: Aanwending van de uitgestelde uitname uit het GF en de vrijval van de reserves en voorzieningen, naar oplossing oude activa voldoende



Uit de bovenstaande figuur komt naar voren dat gemeenten die aangeven dat de reserve voldoende is, het vaakst besluiten om de BTW-last in de oude activa in één keer af te schrijven. Er bestaat nauwelijks verschil tussen gemeenten waar de reserve voldoende is en waar de reserve onvoldoende met betrekking tot de keus om een reserve in te stellen. Er is wel een groot verschil te constateren ten aanzien van de aanwending, tussen gemeenten waar bekend is of de oplossing toereikend is en gemeenten waar dit nog niet bekend is. In dit laatste geval kiest men duidelijk vaker voor het instellen van een reserve.

11 Voor-/nadeelanalyse

11.1 Achtergrond

Hoewel de invoering van het BCF voor het Rijk en het collectief van gemeenten budgettair neutraal verloopt, kunnen er echter voor afzonderlijke gemeenten positieve dan wel negatieve budgettaire effecten op kasbasis optreden. Deze negatieve effecten treden op als de uitname uit het gemeentefonds voor de desbetreffende gemeente afwijkt van het te compenseren bedrag aan BTW. Het is voor de gemeenten dan ook van belang om zicht te hebben op het effect van het BCF op hun financiële gevolgen.

Om een beeld te krijgen van de financiële gevolgen moet de gemeente een aantal zaken in kaart brengen. Dit kan gedaan worden aan de hand van de begroting van 2002 of eventueel al die van 2003. Het gaat daarbij om:

- * de hoogte van de compensabele BTW in de exploitatie en in de investeringen;
- * de effecten van de invoering van het BCF voor de samenwerkingsverbanden;
- * eventuele gevolgen van de BTW-28-resolutie en de BTW-OV;
- * de hoogte van de uitname uit het gemeentefonds;
- * de gevolgen van de onderbandbreedte en het vereveningspercentage;

Uitname gemeentefonds

Om het BCF budgettair neutraal voor het Rijk en het collectief van gemeenten in te kunnen voeren zal er een uitname uit het gemeentefonds plaatsvinden. De uitname wordt op basis van de door Cebeon²² opgestelde formule, bepaald door de beheerders van het gemeentefonds. Over het beginjaar 2003 zal nog geen bedrag worden uitgenomen uit het gemeentefonds.

Onderbandbreedte / minimumuitkering

Het effect van de invoering van het BTW-compensatiefonds is in grote lijnen het saldo van de compensabele BTW en de uitname uit het gemeentefonds. Voor individuele gemeenten kan het BCF daardoor positief of negatief uitwerken. Om het financiële risico voor gemeenten te beperken is vastgesteld dat dit risico voor de individuele gemeente niet meer zal bedragen dan €4,54 per inwoner in de overgangperiode van 2003 tot en met 2005. Wanneer gemeenten verwachten een groter nadeel te zullen hebben dan dit bedrag kunnen zij een minimumuitkering aanvragen.

Vereveningsbijdrage

Met de minimumuitkering wordt beoogd eventuele omvangrijke negatieve budgettaire effecten voor individuele gemeenten tijdens de invoeringstermijn te beperken. Dit betekent echter wel dat het BTW-compensatiefonds extra wordt belast aangezien een aantal gemeenten op grond van deze onderbandbreedte meer ontvangt dan ze aan compensabele BTW hebben opgegeven.

²² Cebeon-rapport: "Actualisering uitneemformules in verband met introductie BTW-compensatiefonds. Uitneemformules Gemeentefonds, Provinciefonds en positie Kaderwetgebieden." Te bereiken via www.minfin.nl/PBTW02-23.doc.

Deze aanvullende belasting van het fonds zal binnen het fonds zelf worden opgevangen door het instellen van een zogenaamd vereveningspercentage.

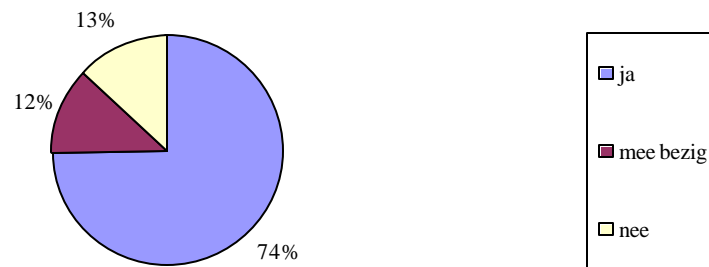
Dit heeft als gevolg dat bij gemeenten een percentage wordt gekort op hun uitkering ter bekostiging van de minimumuitkering aan andere gemeenten. Het vereveningspercentage voor 2003 is vastgesteld op 95%.

11.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Voor-/nadeelanalyse

In de onderstaande figuur is af te lezen of de gemeenten een analyse hebben gemaakt om te zien of zij op kasbasis een voor- of nadeelgemeente zullen zijn.

Figuur 11.1: Voor-/nadeelanalyse op kasbasis uitgevoerd



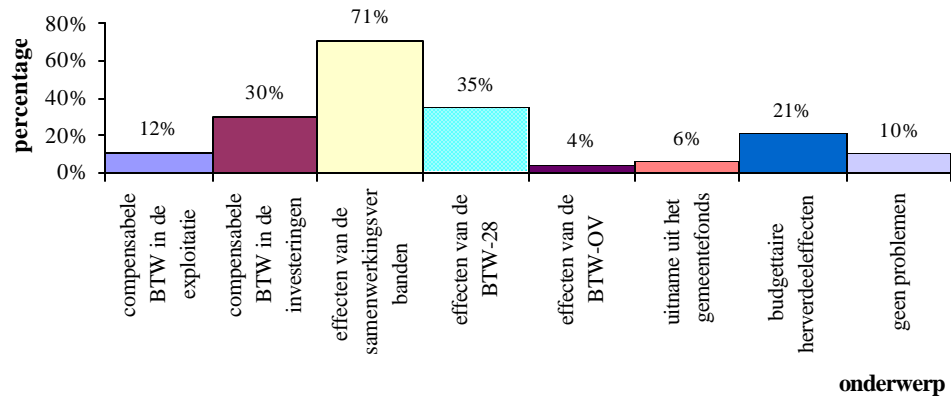
Uit de figuur blijkt dat krap driekwart van de gemeenten een voor-/ nadeelanalyse heeft uitgevoerd om vast te stellen of zij na invoering van het BCF op kasbasis een voor- dan wel nadeelgemeente zullen zijn. Van deze gemeenten heeft 9% expliciet aangegeven dat het om een globale indicatieve analyse gaat. 12% van de gemeenten is nog bezig met het maken van de analyse. De 13% van de gemeenten heeft de effecten van het BCF op kasbasis niet geanalyseerd. Met deze analyse zouden de gemeenten, wanneer zij het tijdspad volgen wat de VNG ter indicatie aangereikt heeft, in de periode van april / mei 2002 moeten zijn begonnen .

Het tijdstip waarop de gemeenten begonnen zijn met de voorbereidingen op de invoering van het BCF is duidelijk gerelateerd aan de mate waarin de gemeenten een analyse hebben gemaakt om vast te stellen of zij een voor- of nadeelgemeente zullen zijn.

De vroeg gestarte gemeenten op tijd gestarte gemeenten hebben beduidend vaker al een voor-/nadeelanalyse gemaakt dan laat of zeer laat gestarte gemeenten. Hierbij doen op tijd gestarte gemeenten het iets beter dan de vroeg gestarte gemeenten. De laat gestarte gemeenten hebben beduidend minder vaak deze analyse afgerond, maar zijn in de andere gevallen al wel bezig met het maken van deze analyse. De zeer laat gestarte gemeenten hebben veel minder vaak dan de andere gemeenten al een analyse afgerond en zijn hier in 60% van de gevallen nog niet aan begonnen.

In figuur 11.2 staat bij welke onderwerpen de gemeenten, die bezig zijn (geweest) met het maken van een voor-/nadeelanalyse, tegen problemen aan zijn gelopen.

Figuur 11.2: Problemen bij de uitvoering van de voor-/nadeelanalyse



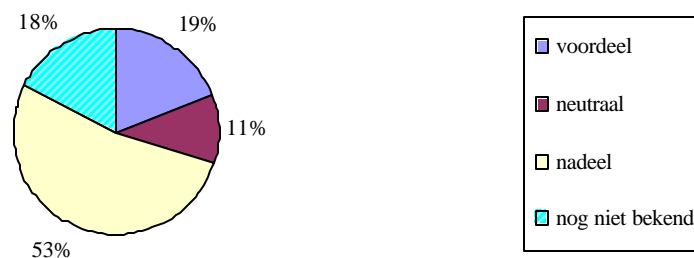
Het meest opvallend is dat slechts 10% van de gemeenten tegen helemaal geen problemen of onduidelijkheden zijn aangelopen bij het maken van de analyse om te bepalen of zij op kasbasis een voor- of nadeelgemeente zullen zijn.

Van de gemeenten die een analyse hebben gemaakt, heeft 84% rekening gehouden met het vereveningspercentage. Bij 16% van de gemeenten was dit niet het geval²³. Het is dus niet duidelijk in hoeverre de analyse die de gemeenten gemaakt hebben correct en volledig is.

Voor- of nadeelgemeente

In de onderstaande figuur staat weergegeven of de gemeenten, die een analyse hebben gemaakt of maken, op kasbasis een voor- dan wel nadeel hebben.

Figuur 11.3: Voor- of nadeelgemeente op kasbasis²⁴



Van de gemeenten denkt 19% op kasbasis een voordeelgemeente te zijn. 11% van de gemeenten verwacht neutraal uit te komen. De invoering van het BCF wordt op kasbasis als nadelig beschouwd door ruim de helft (53%) van de gemeenten.

²³In totaal kon 13% van de gemeenten die een voor-/nadeelanalyse hadden gemaakt, geen antwoord geven op de vraag of er rekening gehouden was met het vereveningspercentage, deze categorie is buiten de berekening gehouden.

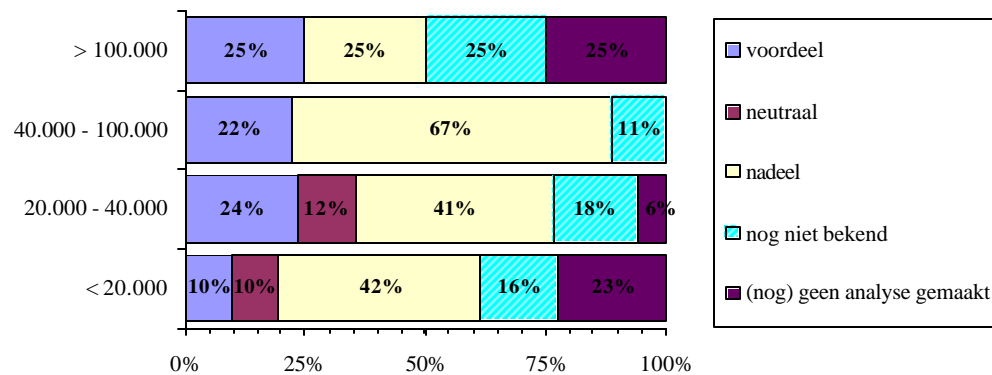
²⁴In totaal kon 2% van de gemeenten die een voor-/nadeelanalyse hadden gemaakt geen antwoord geven op de vraag hoe de gemeente op kasbasis uitkomt, deze categorie wordt buiten de berekening gehouden.

Het totaal komt niet uit op 100% door afronding van de waarden.

Opvallend is dat 18% van de gemeenten die de analyse gemaakt hebben nog niet weten of zij een voor- of nadeelgemeente zullen zijn door de invoering van het BCF. Daarnaast heeft 13% van alle gemeenten helemaal geen analyse gemaakt. Voor het totaal van de gemeenten betekent dit, dat 30% nog geen beeld heeft van de financiële effecten op kasbasis.

Bij de gemeenten die vroeg of op tijd zijn gestart met de voorbereidingen op de invoering van het BCF is duidelijk vaker bekend of zij een voor- dan wel nadeelgemeente zullen zijn, dan bij gemeenten die laat of zeer laat van start zijn gegaan met de invoering. In figuur 11.4 staat per gemeentecategorie weergegeven of zij een analyse hebben gemaakt om te bepalen of zij op kasbasis een voor- of nadeelgemeente zijn en wat de uitkomst van deze eventuele analyse is.

Figuur 11.4: Voor- of nadeelgemeente, naar gemeentegrootte



De middelgrote gemeenten weten duidelijk beter dan de rest van de gemeenten wat de financiële positie van de gemeente op kasbasis is. De allerkleinste gemeenten geven in verhouding tot de andere gemeenten duidelijk minder vaak aan dat zij op kasbasis een voordeelgemeente zullen zijn.

Minimumuitkering

In figuur 11.5 staat welk deel van de gemeenten die aangegeven hebben dat zij een nadeelgemeente zijn, in aanmerking komt voor de minimumuitkering. Daar komt ook nog een deel van de 18% van de gemeenten bij waar de uitkomst van de voor-/nadeelanalyse nog niet bekend is

Figuur 11.5: Recht op de minimumuitkering²⁵



²⁵ 6% van de gemeenten die aan te merken is als nadeelgemeente kon de vraag of zij in aanmerking komen voor de minimumuitkering niet beantwoorden. Deze categorie is buiten de berekening gehouden.

Van de gemeenten die op kasbasis een nadeelgemeente zullen zijn, valt 23% binnen de grens van een nadeel van €4,54 per inwoner, waardoor men niet in aanmerking komt voor een minimumuitkering. 9% van de gemeenten die aangeven een nadeelgemeente te zullen zijn, nog niet weten of zij in aanmerking komen voor de minimumuitkering.

12 Begroting

12.1 Achtergrond

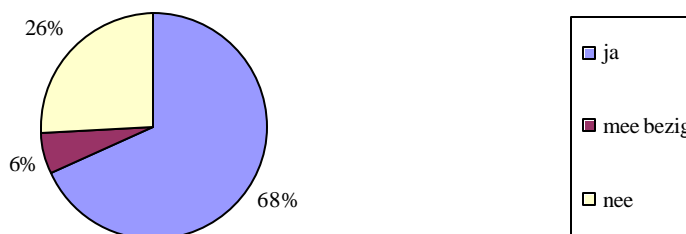
Met de invoering van het BCF moeten de gemeenten hun baten en lasten netto gaan verantwoorden. De begroting dient dus vanaf 2003 geschoond te zijn van BTW. De begroting 2003 zal netto opgesteld en vastgesteld moeten worden. Nu veel gemeenten al met de begroting 2003 zijn begonnen, terwijl de wet nog niet aangenomen was, is het als overgangsregel mogelijk om de begroting bruto voor te bereiden. In 2003 kan door een begrotingswijziging de begroting alsnog netto gemaakt worden. Indien er van deze overgangsregeling gebruik gemaakt wordt, dient aangegeven te worden dat de begroting voor 2003 bruto (inclusief compensabele BTW) is opgesteld. De jaarrekening 2003 en de begroting 2004 (en volgende jaren) dienen in ieder geval netto (exclusief compensabele BTW) te zijn.

De gemeente zal dus de keuze moeten maken of de begroting direct netto wordt opgesteld of dat in eerste instantie een brutobegroting wordt opgesteld, die vervolgens netto wordt gemaakt. Het voordeel van het in de begrotingsprocedure 2003 starten met een brutowerkbegroting 2003 is dat makkelijker de vergelijking kan worden gemaakt met de begroting 2002 en de jaarrekening 2000 en/of 2001. Daarnaast zijn op deze wijze de effecten van het BTW-compensatiefonds direct zichtbaar. Nadeel is dat de begroting op een later tijdstip nog omgezet moet worden, wat veel (extra) werk oplevert. Het rechtstreeks opstellen van een nettobegroting is pas mogelijk als er een goed inzicht bestaat in de compensabele BTW per kostendrager.

12.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

In figuur 12.1 staat het percentage gemeenten weergegeven dat ten tijde van de interviews hun begroting netto heeft gemaakt.

Figuur 12.1: Begroting 2003 geschoond van BTW

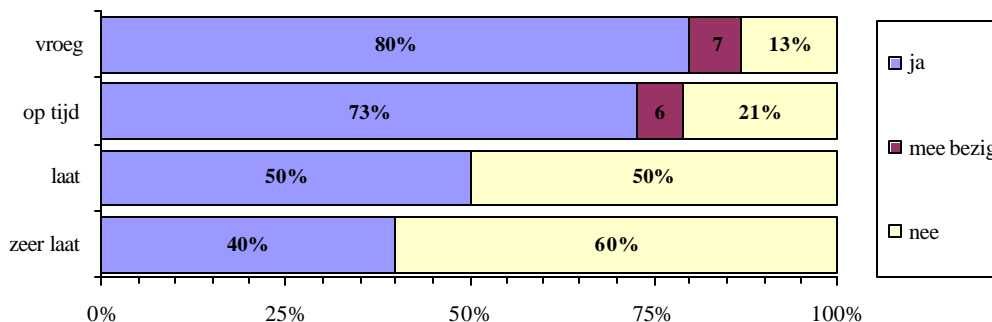


Krap driekwart (74%) van de gemeenten heeft ten tijde van de interviews haar begroting voor 2003 netto gemaakt of is daar op dat moment mee bezig. Ruim een kwart van de gemeenten heeft haar begroting voor 2003 nog niet geschoond van BTW. Over het algemeen worden er drie redenen genoemd voor het nog niet netto gemaakt hebben van de begroting. Ten eerste geeft men aan op dit moment bezig te zijn met het schonen van de begroting, maar dat er nog informatie ontbreekt.

Ten tweede heeft een aantal gemeenten er bewust voor gekozen om de begroting van 2003 bruto te laten en later pas om te zetten, voornamelijk om een beter vergelijk mogelijk te maken met eerdere begrotingen. Ten derde is een aantal gemeenten nog niet toegekomen aan het netto maken van de begroting wegens tijdnoed.

Er is een duidelijke relatie tussen het tijdstip waarop gemeenten begonnen zijn met hun voorbereidingen op de invoering van het BCF en de mate waarin de begroting voor 2003 geschoond is van BTW. Dit staat weergegeven in figuur 12.2.

Figuur 12.2: Begroting 2003 netto, naar tijdstip aanvang invoering BCF



De figuur laat een duidelijk positief verband zien tussen het tijdstip waarop een gemeente gestart is met de invoering van het BCF en de mate waarin de begroting voor 2003 netto is gemaakt. De vroeg gestarte gemeenten hebben vaker de begroting al netto gemaakt dan de op tijd gestarte gemeenten en zij zijn daar ook iets vaker mee bezig. Deze twee categorieën zijn duidelijk verder met het opschonen van de begroting dan de laat en zeer laat gestarte gemeenten (50% en 40%).

Wat op valt is dat vooral de grote 100.000+-gemeenten in maar weinig gevallen hun begroting al geschoond hebben van BTW. Van deze gemeenten heeft slechts eenderde de begroting al netto gemaakt. Zij geven hiervoor regelmatig als reden dat de informatie veelal moet komen vanuit de verschillende diensten en dat dit veel tijd kost.

Gemeenten die aangegeven hebben dat zij nog niet over voldoende kennis beschikken om het BCF goed in te kunnen voeren hebben vaker hun begroting nog niet netto gemaakt dan de gemeenten die zeggen wel over voldoende kennis te beschikken voor de invoering van het BCF. Deze gemeenten zijn ook vaker tegen problemen aangelopen bij het schonen van de begroting van BTW dan gemeenten die aangaven wel over de benodigde kennis voor de invoering van het BCF te beschikken.

In totaal heeft 32% van de gemeenten ten tijde van de interviews de begroting nog niet (helemaal) geschoond van BTW. Van deze gemeenten zet 41% de begroting nog in december 2002 om en 46% in januari 2003. 9% zal de begroting omzetten in februari 2003, 1% in april, 1% in juni en bij 1% van deze gemeenten is dit nog niet bekend.

Ruim eenderde van de gemeenten die de begroting voor 2003 al netto heeft gemaakt, of daar mee bezig is, is daarbij tegen problemen aangelopen. Dit had voornamelijk te maken met het feit dat er informatie en gegevens ontbraken, of dat niet helemaal duidelijk was hoe met bepaalde onderwerpen omgegaan diende te worden (met name de compensatiemogelijkheden en de percentages daarvoor), waardoor er aannames en schattingen zijn gemaakt. Daarnaast werd ook een tekort aan personeel en onduidelijkheden over de mogelijkheden van het automatiseringssysteem eens genoemd.

Wat opvalt, is dat gemeenten die problemen hadden met het vaststellen van het al dan niet compensabel zijn van de gemeentelijke activiteiten, vaker hun begroting geschoond hebben van BTW, dan gemeenten die geen problemen hadden met het al dan niet compensabel zijn van hun activiteiten.

Er is een duidelijke relatie tussen het geschoond hebben van de begroting en het gemaakt hebben van een voor-/nadeelanalyse op kasbasis. De gemeenten die hun begroting voor 2003 al geschoond hebben van BTW hebben zichtbaar vaker een voor-/nadeelanalyse afgerond dan gemeenten die nog niet begonnen waren met het schonen van hun begroting. Van deze gemeenten is een groot deel nog bezig met het maken van deze analyse.

Gemeenten die de begroting voor 2003 geschoond hebben van BTW weten duidelijk vaker wat de uitkomst van deze voor-/nadeelanalyse voor hun gemeente is, dan gemeenten die hun begroting nog niet netto hebben gemaakt.

De gemeenten die hun begroting netto hebben gemaakt geven duidelijk vaker dan de andere gemeenten aan dat zij een voordeelgemeente te zullen zijn.

Wat daarnaast opvalt, is dat de gemeenten die hun begroting hebben geschoond van BTW ook vaker aangeven dat zij een nadeelgemeente zullen zijn, namelijk 58% tegen 46% van de gemeenten die de begroting nog niet netto gemaakt hebben.

13 Automatisering

13.1 Achtergrond

De invoering van het BCF heeft invloed op de geautomatiseerde gegevensverwerking bij gemeenten. Om vanaf 1 januari 2003 bij alle financiële transacties de BTW goed te kunnen verwerken, zullen de geautomatiseerde systemen veelal aangepast moeten worden. Hiertoe moet een inventarisatie van de benodigde aanpassingen gemaakt worden. Het dient duidelijk te zijn waar in de systemen zich het BTW-aspect voordoet en wat in het kader van het BCF de gevolgen zijn voor de verwerking zoals de gewijzigde boekingsgangen, uitbreiding van tabellen voor BTW-percentages en BTW-codes. Daarnaast is er inzicht nodig in de mogelijkheden van de huidige software die gebruikt wordt. Eventuele knelpunten moeten zo spoedig mogelijk met de softwareleverancier besproken worden.

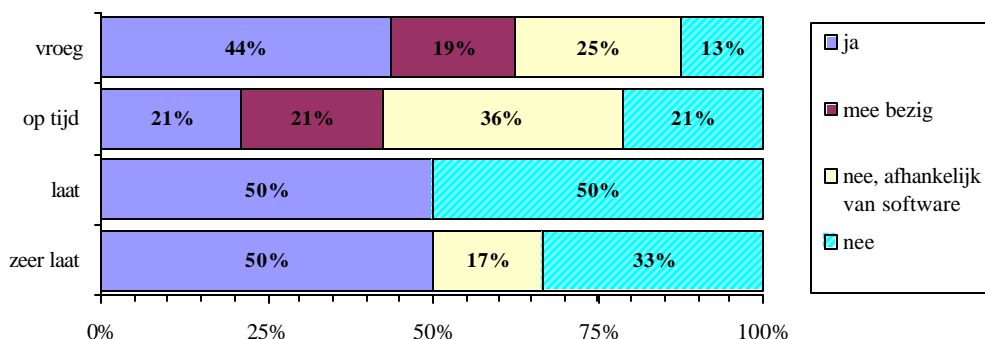
Na de inventarisatie dienen de geautomatiseerde gegevensverwerking en de systemen daadwerkelijk aangepast en getest te worden, zodat de systemen bij de invoering van het BCF ook juist en volledig werken.

13.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Bij vrijwel alle gemeenten (99%) is duidelijk welke aanpassingen er in het automatiseringssysteem moeten plaatsvinden in verband met de invoering van het BCF. Bij 32% van de gemeenten zijn de aanpassingen ook al geïmplementeerd in het automatiseringssysteem. Van de gemeenten is 17% nog bezig met de implementatie van de aanpassingen. In totaal heeft 51% van de gemeenten de aanpassingen in de automatisering nog niet doorgevoerd. Bij 57% van deze gemeenten was dit direct afhankelijk van het feit dat de benodigde software nog niet geleverd is. De levering van de softwarepakketten werd over het algemeen in week 49 en 50 van 2002 verwacht.

In figuur 13.1 staat beschreven in wat voor mate de gemeenten de aanpassingen in het automatiseringssysteem hebben geïmplementeerd vergeleken naar het tijdstip waarop men begonnen is met de invoering van het BCF.

Figuur 13.1: Implementatie van het automatiseringssysteem, naar tijdstip aanvang invoering BCF



De figuur laat zien dat de vroeg gestarte gemeenten het minst vaak nog helemaal niets hebben gedaan aan de implementatie van de veranderingen in de automatisering. Wat opvalt, is dat de op tijd gestarte gemeenten in verhouding met de rest het minst vaak de veranderingen in het automatiseringssysteem al heeft doorgevoerd. Daarnaast is opmerkelijk dat het tijdstip van aanvang met het BCF geen invloed heeft op het niet kunnen implementeren van de aanpassingen in het automatiseringssysteem als gevolg van het nog niet geleverd zijn van de benodigde software(pakketten) door de leverancier.

De grootte van de gemeente is van invloed op de mate waarin de gemeenten de aanpassingen in de automatisering hebben geïmplementeerd. Hoe groter de gemeente is, hoe vaker de aanpassingen zijn geïmplementeerd of men daar mee bezig is. De 100.000+-gemeenten zijn het verst met de implementatie van de veranderingen in de automatisering, zij hebben dit allemaal al voltooid of zijn ermee bezig. Wat daarnaast opvalt, is dat het nog niet hebben ontvangen van de benodigde software bij de middelgrote, kleine en zeker bij de zeer kleine gemeenten een belangrijke reden is waarom de aanpassingen in de automatisering nog niet geïmplementeerd zijn, terwijl dit bij de grote gemeenten geen rol speelt.

14 Administratieve inrichting

14.1 Achtergrond

De invoering van het BCF heeft een groot aantal consequenties voor de administratie. De aanpassing van de begroting, de budgetten, de administratie en de boekingsgangen, en het verantwoord en opgeven van de compensabele BTW vergen mogelijk een aanpassing van de huidige administratieve organisatie en de interne controle.

Getracht is de benodigde veranderingen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bestaande administraties, waarbij de te compenseren BTW afzonderlijk geadmineistreerd wordt, op dezelfde wijze waarop dit ook al met de ondernemers-BTW geschiedt.

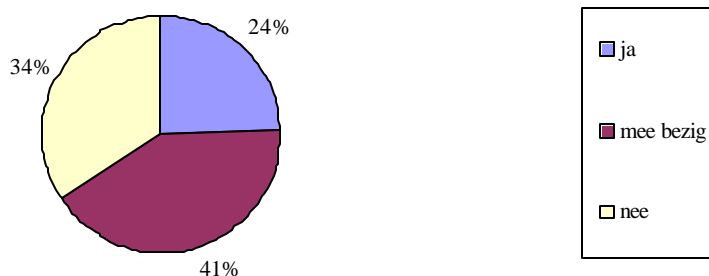
Dit heeft tot gevolg dat er aanpassingen nodig zijn in de opzet van de administratie (het rekeningschema). Verder moeten de aanvullende administratieve voorschriften die uitgegeven zijn in verband met het BCF verwerkt worden in de administratie. Daarnaast is er een aantal administratieve werkzaamheden die alleen nodig zijn gedurende de overgangperiode van 2003 tot 2005. Bij dit laatste gaat het dan om de registratie van BTW-voordruk voormalige BTW-28-resolutie en BTW-OV, de compensabele BTW betreffende de doorberekende kosten van de SWV's en de compensabele BTW-buitenland. Wanneer gemeenten in het geval van de BTW-28 en BTW-OV gebruik willen maken van de mogelijkheid tot bevoorschotting, dienen zij deze gegevens blijvend te registreren.

14.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Comptabiliteitsvoorschriften

Figuur 14.1 geeft weer welk deel van de gemeenten haar administratie heeft aangepast aan de gewijzigde comptabiliteitsvoorschriften.

Figuur 14.1: Aanpassing van de administratie aan de gewijzigde comptabiliteitsvoorschriften



De administratie van 24% van de gemeenten is aangepast aan de gewijzigde comptabiliteitsvoorschriften. Nog eens 41% van de gemeenten is daar mee begonnen. 34% van de gemeenten heeft de administratie op dat punt nog niet aangepast.

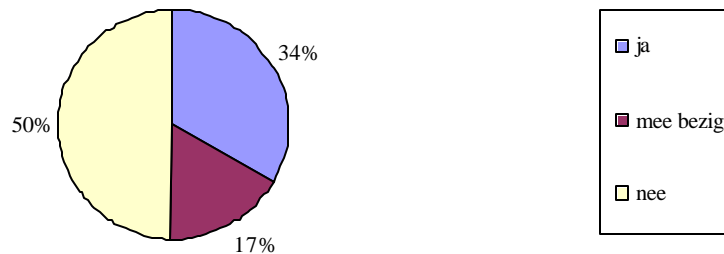
Het zijn de zeer kleine en kleine gemeenten die nog niet begonnen zijn aan de aanpassing van hun gemeentelijke administratie aan de gewijzigde comptabiliteitsvoorschriften.

Het aanpassen van de administratie aan de gewijzigde comptabiliteitsvoorschriften hangt samen met het geïmplementeerd hebben van de benodigde veranderingen in het automatiseringssysteem. Wanneer het automatiseringssysteem geïmplementeerd is, dan is in 95% van de gevallen de administratie ook aangepast aan de comptabiliteitsvoorschriften of is men daar mee bezig. Wanneer men de automatisering nog niet heeft aangepast aan het BCF, heeft men in 54% van de gevallen de administratie aan de voorschriften aangepast of is men daar mee bezig. Als men op het moment bezig is met de automatisering, dan is men in 56% van de gevallen bezig of al klaar met de aanpassingen voor de nieuwe voorschriften.

Rekeningschema

Figuur 14.2 beschrijft welk deel van de gemeenten hun rekeningschema heeft aangepast aan de invoering van het BCF.

Figuur 14.2: Aanpassing van het rekeningschema



Uit de figuur is af te lezen dat ruim een derde (34%) van de gemeenten het rekeningschema heeft aangepast aan het BCF. 17% van de gemeenten is bezig met het voltooien van deze aanpassingen. Van de gemeenten die het rekeningschema nog niet hebben aangepast, geeft de helft aan dat dit komt doordat de benodigde software nog niet geleverd is.

Er is geen eenduidig beeld te ontdekken bij het tijdstip waarop gemeenten zijn aan gevangen met de voorbereidingen van het BCF en het feit of het rekeningschema is aangepast. Opvallend is daarbij wel dat de op tijd gestarte gemeenten hier in verhouding duidelijk het vaakst nog helemaal niets aan het rekeningschema hebben aangepast.

Het zijn de vroeg en op tijd gestarte gemeenten die aangeven dat het nog niet aangepast hebben van het rekeningschema afhankelijk van het nog niet ontvangen hebben van de benodigde software.

Uit de data komt naar voren dat het vooral de grote gemeenten zijn, die hun rekeningschema al hebben aangepast of daar mee bezig zijn. De kleine gemeenten zijn op het gebied van het aanpassen van het rekeningschema duidelijk het minst ver. Bij de middelgrote en zeer kleine gemeenten is het nog niet aangepast hebben van het rekeningschema mede afhankelijk van het nog niet hebben ontvangen van de juiste software (dit geldt voor een kwart en voor ruim een derde van deze gemeenten).

15 BTW en kostendekkendheid van tarieven

15.1 Achtergrond

Gemeenten voeren een aantal activiteiten uit, waarvoor geldt dat de tarieven die daarvoor aan de burgers in rekening worden gebracht maximaal 100% kostendekkend mogen zijn (er mag dus geen winst op gemaakt worden). Ook voor deze activiteiten geldt dat zij in aanmerking komen voor compensatie uit het BCF, voor zover er sprake is van niet-ondernemersprestaties. De kosten van deze activiteiten dalen voor de gemeenten. Het lijkt dan alsof de tarieven voor deze activiteiten meer dan kostendekkend zijn. Indien echter rekening wordt gehouden met het feit dat er ook een korting op het gemeentefonds plaats vindt, dan is dit niet aan de orde. De gemeenten mogen de te declareren BTW daarom als kosten meenemen in de tarieven. Daarmee wordt de korting uit het gemeentefonds voor deze activiteiten gecompenseerd. Deze systematiek moet wel toegelicht worden in de begroting en de jaarrekening e.d.

15.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Inmiddels heeft 87% gemeenten geïnventariseerd voor welke activiteiten zij kostendekkende tarieven rekenen. 13% van de gemeenten heeft dit nog niet gedaan.

Gemeenten die vroeg (93%) en op tijd (94%) zijn begonnen met de invoering van het BCF, hebben duidelijk vaker een inventarisatie gemaakt dan de gemeenten die laat (67%) en zeer laat (50%) zijn begonnen met het BCF.

80% van de gemeenten gaf aan dat de invoering van het BCF niet zal leiden tot een verandering in de hoogte van de tarieven. Bij 8% van de gemeenten zouden de tarieven wel veranderen en in 2% van de gemeenten zou een deel van de tarieven veranderen naar aanleiding van het BCF. Bij 10% van de gemeenten was nog niet besloten of er al dan niet een verandering in de kostendekkende tarieven doorgevoerd zal worden.

16 De Belastingdienst

16.1 Achtergrond

De administratie van gemeenten dient per 1 januari 2003 aangepast te zijn aan de Wet op het BTW-compensatiefonds, daarnaast blijven de verplichtingen op grond van de Wet OB onverkort van kracht. De controle op de naleving van beide wetten ligt in handen van de Belastingdienst. Zij draagt ook zorg voor de verwerking van de aangifte omzetbelasting en de opgaven voor compensatie. Daarnaast is de Belastingdienst het eerste aanspreekpunt voor (fiscale) vragen met betrekking tot het BCF.

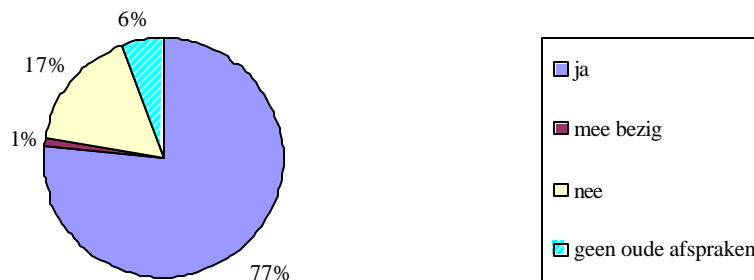
Voor het bepalen van de huidige en toekomstige BTW-positie vormt de bestaande wet- en regelgeving op het gebied van omzetbelasting de basis. Daarnaast kan het zijn dat gemeenten in het verleden aparte afspraken hebben gemaakt met de Belastingdienst met betrekking tot bepaalde onderwerpen, welke nu eventueel herzien zullen moeten worden. In verband met het BCF dienen de gemeenten overleg aan te gaan met de eenheid van de Belastingdienst waar zij onder vallen. Enkele van de onderwerpen die daarbij van belang zijn, zijn de omgang met SWV's, de hoedanigheid van gemeenten m.b.t. ondernemerschap versus niet-ondernemerschap, de toedeling van de gemengde kosten en het vastleggen van forfaitpercentages. Over deze onderwerpen is overeenstemming met de competente belastinginspecteur nodig.

16.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Inventarisatie bestaande afspraken

In de onderstaande figuur is af te lezen hoeveel van de gemeenten een inventarisatie hebben gemaakt van de afspraken die zij voor de invoering van het BCF met de Belastingdienst hadden.

Figuur 16.1: Inventarisatie bestaande afspraken met de Belastingdienst²⁶



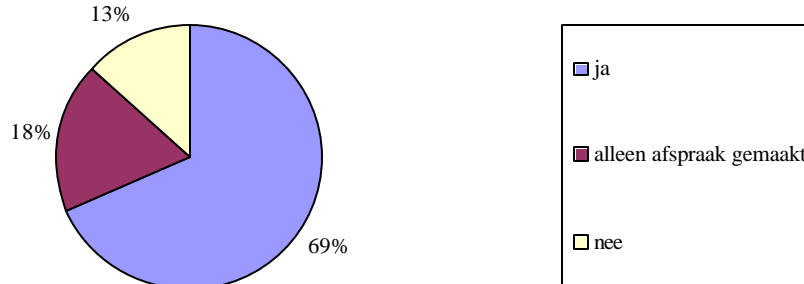
77% van de gemeenten heeft bekeken wat voor bestaande afspraken zij hadden staan met de Belastingdienst. 6% van de gemeenten had geen oude afspraken met de Belastingdienst lopen.

²⁶ 3% heeft de vraag of de oude afspraken met de Belastingdienst niet beantwoord, deze categorie is niet in de berekening betrokken.

Contact met de Belastingdienst

De onderstaande figuur laat zien welk deel van de gemeenten contact heeft opgenomen met de Belastingdienst over de invoering van het BCF.

Figuur 16.2: Contact met de Belastingdienst opgenomen m.b.t. het BCF



69% van de gemeenten heeft contact opgenomen met de Belastingdienst en heeft gesproken over de invoering van het BCF. Daarnaast heeft 18% van de gemeenten contact opgenomen om een eerste afspraak te maken. 13% van de gemeenten heeft nog helemaal geen contact gezocht met de contactpersoon van hun belastingeenheid. Als reden hiervoor geven zij voornamelijk dat men eerst zelf alles goed op een rijtje wil hebben voordat er contact wordt gezocht met de inspecteur, of dat het contact verloopt via derden, zoals de accountant of een (regio)verband.

Opvallend is dat een groot deel van de gemeenten pas laat contact heeft opgenomen met de inspecteur van hun belastingeenheid. 53% van de gemeenten heeft pas in de periode van september tot en met december voor het eerst contact gezocht met de Belastingdienst. Binnen deze periode vallen ook de gemeenten die alleen een afspraak hebben gemaakt met de inspecteur, maar die nog nergens over gesproken hebben. Daarnaast is 9% van de gemeenten die helemaal nog niet in contact getreden zijn met de inspecteur.

De gemeenten die zeer laat van start zijn gegaan met de invoering van het BCF hebben minder vaak met de Belastingdienst gesproken of al contact opgenomen voor het maken van een afspraak dan de andere gemeenten. De gemeenten die vroeg zijn gestart met de invoering van het BCF hebben verreweg het vaakst al daadwerkelijk met de Belastingdienst om de tafel gezeten.

De grote en middelgrote gemeenten hebben duidelijk vaker met de Belastingdienst gesproken dan de kleinere gemeenten. De grote gemeente hebben alle al daadwerkelijk met de Belastingdienst gesproken. Het percentage gemeenten dat nog helemaal geen contact heeft opgenomen, ligt bij de verschillende gemeentecategorieën (uitgezonderd de 100.000+-gemeenten) tussen de twaalf en zestien procent.

Gemeenten die hebben aangegeven dat zij over voldoende kennis beschikken om het BCF goed in te kunnen voeren, hebben duidelijk vaker al contact gehad met de Belastingdienst dan gemeenten die niet over voldoende kennis denken te beschikken. Daarnaast hebben gemeenten die over voldoende kennis beschikken in veel minder gevallen nog helemaal geen contact met de Belastingdienst opgenomen, dan gemeenten die niet over voldoende kennis denken te beschikken.

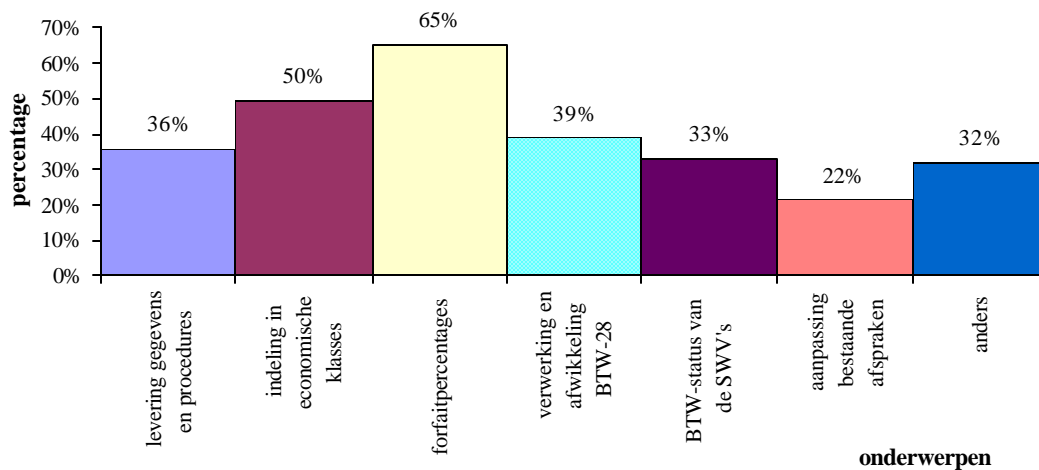
De gemeenten die hun administratie hebben aangepast, en dit geldt zowel voor de comptabiliteitsvoorschriften als voor het rekeningschema, hebben vaker al contact gehad met de Belastingdienst, dan gemeenten die hun administratie nog niet hebben aangepast.

Ook gemeenten die bezig zijn met de aanpassing van hun administratie hebben vaker contact gehad met de Belastingdienst dan gemeenten die nog helemaal niets aan de aanpassing van hun administratie hebben gedaan.

Onderwerpen van gesprek met de Belastingdienst

Hieronder staan de onderwerpen weergegeven, waarover de gemeenten die contact opgenomen hebben én de gemeenten die een afspraak gemaakt hebben met de Belastingdienst, hebben gesproken met de inspecteur van hun belastingeenheid.

Figuur 16.3: Onderwerpen van gesprek tussen de gemeenten en de Belastingdienst



De gemeenten die alleen nog maar een afspraak hebben gemaakt met de Belastingdienst, hebben in alle gevallen alleen nog maar gesproken over de aanlevering van gegevens en de te volgen procedures. De andere onderwerpen zijn bij deze gemeenten nog niet aan bod geweest.

Het onderwerp wat veruit het meest aan bod kwam tijdens de gesprekken met de belastinginspecteur betrof de forfaitpercentages. Daarbij maakte het geen (significant) verschil of gemeenten problemen hadden gehad met de verdeling van de gemengde kosten of niet.

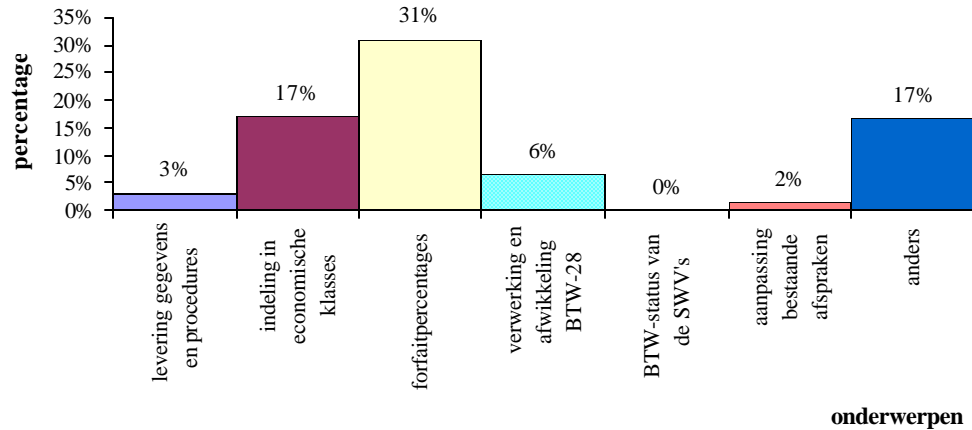
Het tweede veel besproken onderwerp, wat door de helft van de gemeenten aan de belastinginspecteur is voorgelegd, is de indeling van activiteiten in economische klassen. Daarbij bestaat er een significant verband tussen het hebben van problemen met het vaststellen van de compensabele BTW-component in de activiteiten en het bespreken van de indeling van de activiteiten in economische klassen met de Belastingdienst. Van de gemeenten die met de Belastingdienst gesproken hebben over de economische indeling van activiteiten, had 85% ook inderdaad problemen met het vaststellen van de compensabele BTW-component in de gemeentelijke activiteiten, tegen 54% van de gemeenten die niet over dit onderwerp met de Belastingdienst hebben gesproken.

De categorie anders heeft betrekking op zeer verscheidene onderwerpen, die met de specifieke situatie van de individuele gemeenten te maken heeft.

Afspraken met de Belastingdienst

In figuur 16.4 staat weergegeven over welke onderwerpen de gemeenten ook daadwerkelijk afspraken hebben gemaakt met de belastingdienst. Hierbij gaat het weer om de gemeenten die contact hadden opgenomen of een afspraak voor een gesprek hadden gemaakt met hun belastinginspecteur.

Figuur 16.4: Afspraken tussen de gemeenten en de Belastingdienst



Uit de bovenstaande figuur blijkt dat er wel veel onderwerpen zijn besproken zonder dat er al daadwerkelijk concrete afspraken zijn gemaakt. Hier zijn het ook weer de forfaitpercentages en de indeling van gemeentelijke activiteiten in economische klassen, welke het meest aan bod komen. Opvallend is ook dat er over de BTW-status van de samenwerkingsverbanden door geen enkele gemeente afspraken zijn gemaakt, terwijl dit onderwerp wel door 33% met de Belastingdienst besproken is.

Van de gemeenten die afspraken hebben gemaakt over de forfaitpercentages met de Belastingdienst, had 63% geen problemen met de toedeling van de gemengde kosten, tegen 38% van de gemeenten die wel problemen hadden.

Van de gemeenten die verdeelsleutels hebben opgesteld heeft 31% ook daadwerkelijk afspraken gemaakt met de BD over forfaitpercentages.

Tevredenheid over het contact met de Belastingdienst

Van de gemeenten die contact hebben gehad met hun belastingeenheid was 11% zeer tevreden, 40% was tevreden, 28% was niet ontevreden en niet tevreden en 12% van de gemeenten was daar ontevreden over. 10% van de gemeenten had geen mening over het contact met de Belastingdienst, dit had vaak te maken met het feit dat ze alleen nog maar telefonisch een afspraak hebben gemaakt.

Het beeld komt naar voren, dat de meeste gemeenten van mening zijn dat de Belastingdienst goed met hen meewerkt. Als kanttekening wordt daar af en toe bij geplaatst dat de Belastingdienst zelf vaak nog niet over (voldoende) kennis beschikt, om de gemeenten goed te kunnen helpen. Gemeenten die niet positief zijn over het contact geven aan dat zij weinig steun ontvangen van hun belastingeenheid en dat er niet met hen wordt meegedacht. Het maken van goede afspraken verloopt hier moeizaam.

17 Het ministerie van Financiën

17.1 Achtergrond

Het ministerie van Financiën, in de vorm van de directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de Wet BCF. Ook na de invoering van de wet blijft zij nauw bij het BCF betrokken in haar rol als fondsbeheerder. Ter voorbereiding van de gemeenten op de invoering van het BCF heeft het projectteam BTW-compensatiefonds van het ministerie een aantal brochures uitgegeven met voorlichtingsmateriaal, is er een website over het BCF gemaakt en zijn er verscheidene workshops gegeven. Daarnaast is het mogelijk voor de gemeenten om per telefoon of e-mail vragen te stellen aan het projectteam.

17.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

De verspreiding van het voorlichtingsmateriaal van het ministerie is goed verlopen. 97% van de gemeenten kende de uitgegeven brochures. Van de gemeenten die bekend waren met de brochures heeft 97% ook daadwerkelijk gebruik van gemaakt bij de invoering van het BCF. De website die het ministerie heeft opgezet is bij 89% van de gemeenten bekend. Van deze gemeenten heeft 79% ook daadwerkelijk gebruik gemaakt van de informatie op de website.

Daarnaast heeft 20% van de gemeenten telefonisch of via e-mail contact opgenomen met het projectteam van het ministerie van Financiën.

Over dit contact met het ministerie was 27% van de gemeenten niet tevreden, 30% was niet ontevreden / niet tevreden, 34% van de gemeenten was tevreden en 9% was zeer tevreden. Over het algemeen vond men dat de vragen goed beantwoord werden, en dat men redelijk snel en vriendelijk geholpen werd. Gemeenten die minder tevreden waren, gaven aan dat zij geen of niet afdoende antwoord ontvingen op hun vraag.

18 Overige onderwerpen

18.1 Achtergrond

Aan het einde van de monitor is de geënquêteerden gevraagd of er naar hun mening informatie ontbrak over het BTW-compensatiefonds. Wanneer dit het geval was, kon aangegeven worden aan wat voor soort informatie men nog behoefte had. Daarnaast kregen de geïnterviewden wanneer zij daar behoefte aan hadden, de gelegenheid om zelf nog opmerkingen of toevoegingen op het interview te geven. Aangezien de antwoorden op deze twee vragen elkaar gedeeltelijk aanvullen en overlappen, worden zij gezamenlijk besproken. Aangezien het hier open vragen betreft waarin naar de persoonlijke mening van de geënquêteerde gemeentemedewerkers is gevraagd, zijn de antwoorden niet gegeneraliseerd naar de totale populatie van Nederlandse gemeenten.

18.2 Analyse van de onderzoeksresultaten

Informatie

Ondanks de grote hoeveelheid en zo compleet mogelijke informatie die in de loop van de tijd over het BTW-compensatiefonds is verstrekt aan de gemeenten, was er een aantal onderwerpen waar over men graag meer of andere informatie had ontvangen. In totaal is er 29 keer door de gemeenten aangegeven dat zij graag nadere informatie hadden willen ontvangen.

Er waren drie onderwerpen die er uitsprongen. Ten eerste was er behoefte aan een gedetailleerde, liefst uitputtende lijst van compensabele activiteiten. Dit onderwerp werd zesmaal genoemd. Ten tweede was er behoefte aan een verduidelijking van de uitnameformule die door Cebeon is opgesteld en de correctheid van deze formule. Ook dit onderwerp is zesmaal genoemd. Ten derde was er ondanks de uitgave van een aparte brochure over de samenwerkingsverbanden door het ministerie, nog regelmatig behoefte aan verduidelijking over de regelgeving omtrent deze verbanden. Dit onderwerp werd vijfmaal naar voren gebracht.

Een viertal gemeenten had graag meer informatie ontvangen over de wijze van omgang met en benodigde informatie voor de opgave voor het BCF, daarbij werd dan ook specifiek de bevoorschotting genoemd. Tevens had een drietal gemeenten graag meer informatie ontvangen over de regel- en wetgeving die er over het BCF bestaat. Daarnaast werden ook de volgende onderwerpen eenmaal genoemd: de berekeningswijze die gebruikt dient te worden voor het maken van een voor-/nadeelanalyse, de werking van de vereeningsbijdrage, de inrichting van de administratie en de uitname uit het gemeentefonds in 2004.

Naast een behoefte aan informatie over specifieke onderwerpen gaven een achttal gemeenten aan dat zij ook graag meer overkoepelende algemene informatie zouden ontvangen. Men had graag meer praktijkvoorbeelden gehad ter illustratie van onderwerpen. Daarnaast was er behoefte aan een vraagbaak die toegankelijk is voor alle gemeenten bijvoorbeeld in de vorm van een vraag & antwoordgids of een soort van BTW-kluwergids. Verder was men geïnteresseerd in een overzicht van de vorderingen van andere gemeenten en een financieel inzicht voor gemeenten naar baten/lastenstelsel.

Over de informatie die verstrekt is, was een achttal gemeenten kritisch. Er werd meermaals opgemerkt dat het om een te grote hoeveelheid informatie ging, waarbij hoofd- en bijzaken niet goed van elkaar gescheiden waren. Daarnaast werd gevonden dat de informatie te verspreid en verbrokkeld aangeleverd. De verstrekte informatie werd vaak als complex ervaren en het was niet altijd duidelijk hoe met de verschillende onderwerpen omgegaan diende te worden. Één gemeente was van mening dat de informatiestroom maar langzaam op gang was gekomen.

Nut

Negentien van de geënuquëeerde gemeentemedewerkers gaven aan dat het nut van het BCF voor hen niet duidelijk was. De meerwaarde van het fonds was niet duidelijk en de regeling werd ervaren als een sigaar uit eigen doos, welke meer werk dan profijt zal opleveren. Men is van mening dat het fonds zijn doelstellingen (deels) niet zal verwezenlijken, er wordt niet verwacht dat het BCF zal leiden tot meer uitbestedingen en het voorkomen van BTW-constructies. Daarnaast wordt gedacht dat de effecten van het fonds teniet worden gedaan door de administratieve gevolgen waarmee het fonds gepaard gaat.

Werkbaarheid van het fonds

Tweeëndertig van de geënuquëeerde gemeentemedewerkers geven aan dat zij zich afvragen hoe werkbaar het fonds zal zijn. Het BTW-compensatiefonds wordt als complex ervaren. De wet- en regelgeving beschouwen zij als ingewikkeld en de uitzonderingen worden als onlogisch ervaren. Daarnaast brengt het fonds in de ogen van deze gemeenten zeer veel werk en administratieve rompslomp met zich mee.

Daarnaast had een twaalftal van de geënuquëeerde gemeentemedewerkers ook meer inhoudelijke kritiek op het fonds. Er wordt een gat tussen de theorie over het fonds en de praktijk ervaren. De problemen zouden van te voren niet goed onderkend zijn, waarbij er te weinig rekening is gehouden met het verschil tussen het verschil in stelsels die door het rijk (kasstelsel) en de gemeenten (baten- en lastenstelsel) gehanteerd worden. Tijdens de voorbereiding op de invoering van het BCF zijn er veel onvoorziene problemen naar voren gekomen.

Vijftien van de gemeentemedewerkers die deelnamen aan de monitor gaven aan dat zij niet blij waren met de invoering van het BCF en dat de invoering wat hen betreft geen doorgang had moeten vinden.

Informatiebehoefte voor de toekomst

Het BTW-compensatiefonds is per 1 januari 2003 in werking getreden. De gemeenten hebben zich hier op voorbereid, maar hebben daarbij nog niet altijd een goed zicht op de werking van het fonds. Er is dan ook meer dan eens gebruik gemaakt van aannames en schattingen. Eenendertig van de geënquêteerde gemeenten hebben aangegeven ook na de invoering van het fonds goed geïnformeerd te willen worden, over de gevolgen en effecten van het BCF die zich in de praktijk gaan voordoen. Over de gevolgen en effecten van het fonds (op de langere termijn) bestaan namelijk bij veel gemeenten nog veel onduidelijkheden en onzekerheden. Er bestaat dan ook behoefte aan een evaluatie van knel- en aandachtspunten waar enkele maanden na de invoering van het fonds tegenaan gelopen wordt door de gemeenten. Daarbij wil men meer duidelijkheid krijgen over de neveneffecten en budgettaire consequenties die het BCF zowel op kortere als lagere termijn heeft. Verder wil men graag informatie ontvangen over de effecten die het exploitatietekort zal hebben en over de ontwikkelingen met betrekking tot de activaproblematiek. Daarnaast wil men graag weten wat er gedaan gaat worden als gemeenten tegen problemen aan lopen.

19 Conclusies en aanbevelingen

19.1 Conclusies

De voorbereidingen op de invoering van het BTW-compensatiefonds zijn over het algemeen redelijk goed verlopen. De meeste gemeenten hebben ten tijde van de interviews in november en december 2002 met betrekking tot de meeste invoeringsaspecten hun voorbereidingen voor 1 januari 2003 (zo goed als) afgerond. Met name de gemeenten die op tijd met de invoering van het fonds zijn begonnen, hebben de administratie aangepast en de effecten bepaald.

Er is een aantal opvallende punten naar voren gekomen:

- * er is op politiek niveau nog nauwelijks een discussie gaande over de beleidsmatige mogelijkheden van het BTW-compensatiefonds;
- * de gemeenten hadden vaak moeite met het bepalen van het al dan niet compensabel zijn van de gemeentelijke activiteiten;
- * het grootste deel van de gemeenten heeft slechts deels zicht op de fiscale status van de samenwerkingsverbanden;
- * bijna de helft van de gemeenten kiest er voor om geen inventarisatie te maken van de BTW-last in de oude activa;
- * het is niet duidelijk hoe correct en volledig de voor-/nadeelanalyses op kasbasis zijn;
- * er zijn nog maar weinig concrete afspraken gemaakt met de Belastingdienst;
- * het BCF wordt door veel van de geënquêteerde gemeentemedewerkers als complex en bewerkelijk ervaren;
- * er bestaat bij een aantal gemeenten een grote informatiebehoefte naar de (financiële en budgettaire) effecten, die zich na de inwerkingtreding van de wet in de praktijk voor gaan doen;

19.2 Aanbevelingen

Het verdient aanbeveling dat het ministerie van Financiën:

- * de ontwikkelingen met betrekking tot het BTW-compensatiefonds bij de gemeenten in de gaten blijft houden met betrekking tot de aandachtspunten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen;
- * korte tijd na de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds onderzoekt wat de effecten van de oude activaproblematiek zijn voor de gemeenten en op welke wijze zij met de gekozen oplossing hiervoor omgaan;
- * waar mogelijk aanvullende informatie en inzichten verstrekt met name op het gebied van een lijst met compensabele activiteiten, de uitnameformule van Cebeon, de samenwerkingsverbanden en aanvullende wet- en regelgeving;
- * deze nieuwe informatie en inzichten bij voorkeur rechtstreeks aan gemeenten publiceert in de vorm van een brochure of nieuwsbrief;

- * een toegankelijk gestructureerd document publiceert waarin alle aspecten van het BTW-compensatiefonds integraal worden toegelicht;
- * de gemeenten blijft informeren over de bezigheden die het ministerie ontplooit met betrekking tot het BTW-compensatiefonds.

Inmiddels is het ministerie van Financiën, reeds voor het verschijnen van de rapportage, begonnen met het uitwerken van een deel van de bovenstaande aanbevelingen.

Literatuur

- Babbie, E. R. (1998). *The practice of social research*. Achtste druk. Belmont CA: Wadsworth Publishing Company.
- Bartelds, J.F., Jansen E.P.W.A., Joostens Th.H. (1989). *Enquêteren: het opstellen en gebruiken van vragenlijsten*. Eerste druk. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Dijkstra, W., Smit, J.H. (1999). *Onderzoek met vragenlijsten. Een praktische handleiding*. Eerste druk. Amsterdam: VU.
- Geurts, P.A.Th.M. (1999). *Van Probleem naar onderzoek. Een praktische handleiding met COO-cursus*. Eerste druk. Bussum: Coutinho.
- 't Hart, H. e.a. (1997). *Onderzoeksmethoden*. Tweede druk. Amsterdam: Boom.
- Huizingh, K.R.E. (1999). *Inleiding SPSS 9.0 voor Windows en Data Entry*. Schoonhoven: Academic Service.
- King, G., Keohane, R.O. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific inference in qualitative research*. Eerste druk. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Ministerie van Financiën, Directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen. Jaarverslag 2001.
- Ministerie van Financiën, BTW-compensatiefonds. Informatiepakket voor gemeenten en provincies, 's-Gravenhage, mei 2001.
- Ministerie van Financiën, Financiële verhouding Rijk-decentrale overheden, 's-Gravenhage, september 2001.
- Ministerie van Financiën e.a., Voorlichtingsbijeenkomsten BTW-compensatiefonds. 's-Gravenhage, februari 2002.
- Ministerie van Financiën, BTW-compensatiefonds. Brochure samenwerkingsverbanden en de Wet op het BTW-compensatiefonds, 's-Gravenhage, april 2002.
- Ministerie van Financiën, BTW-compensatiefonds. Brochure vraag en antwoord, 's-Gravenhage, mei 2002.
- Ministerie van Financiën, BTW-compensatiefonds. Informatiepakket voor gemeenten, provincies en regionale openbare lichamen, 's-Gravenhage, augustus 2002.
- Minnaard, J. (2002). Gemeenten zijn druk bezig met het BTW-compensatiefonds. *Begroting en rekening juli/augustus*, pp. 8-12.
- Mol, N.P. (1998). *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*. Vierde druk. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Steehouder, M. e.a. (1999). *Leren communiceren. Handboek voor mondelinge en schriftelijke communicatie*. Vierde druk. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten e.a., Handreiking ten behoeve van de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF). 's-Gravenhage, 2002.
- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2000). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Derde druk. Utrecht: LEMMA.
- Wassenaar, M.C., Verhagen, A.J.W.M. (2002). *De financiële verhouding in Nederland*. Eerste druk. Den Haag: Sdu.
- Zwan, P. van der (2002). *Compensatie BTW nog niet zo simpel*. VNG-magazine 35, pp.24-25

Bijlage I: Lijst van deelnemende gemeenten

Aalburg	Laren
Abcoude	Leersum
Amsterdam	Leeuwarden
Appingedam	Lisse
Beesel	Maassluis
Bergeijk	Maastricht
Bloemendaal	Meppel
Borne	Moordrecht
Boxmeer	Naaldwijk
Breda	Nijkerk
Bunnik	Oostburg
Capelle aan de IJssel	Oostzaan
Diemen	Papendrecht
Dongeradeel	Raalte
Druten	Ridderkerk
Ede	Rijswijk
Emmen	Rotterdam
Enkhuizen	Rozenburg
Enschede	's-Gravenhage
Epe	Sneek
Gouda	Steenbergen
Grave	Steenderen
Haarlem	Stein
Hardenberg	Tiel
Hellendoorn	Tilburg
Hilvarenbeek	Utrecht
Hoorn	Vaals
Kesteren	Veldhoven
Landgraaf	Wassenaar
Langedijk	Zutphen

Bijlage II: Vragenlijst onderzoek BTW-compensatiefonds

Algemeen

1. *Hoe luidt de naam de gemeente?*

2. *Wat is de CBS-code van de gemeente?*

3. *Hoeveel inwoners telt de gemeente?*
1 = G-4
2 = > 100.000
3 = 40.000 - 100.000
4 = 20.000 - 40.000
5 = < 20.000

4. *Wat is uw functie binnen de gemeente?*

Organisatie

invoering

5. *Wanneer is er gestart met de invoering van het BCF? (maand, jaar)*

6. *Kunt u aangeven wat de reden(en) is /zijn voor het (nog) niet starten van de voorbereiding op de invoering van het BCF?*

- | | |
|----------------------------|-------------------------|
| 1 [] eerder is niet nodig | 4 [] gebrek aan kennis |
| 2 [] geen tijd | 5 [] anders, nml |
| 3 [] geen prioriteit | einde interview |

projectteam

7. *Is er intern of extern personeel betrokken bij de invoering van het BCF in uw gemeente?*
1 = alleen intern
2 = alleen extern
3 = gemengd, projectleider intern
4 = gemengd, projectleider extern
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

8. *Wat is de rol van het externe personeel bij de invoering van het BCF?*

9. *Is er een stappenplan/ plan van aanpak geformuleerd waarin een taakverdeling en planning is aangegeven?*

0 = nee
1 = ja
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

10. *Is het stappenplan/ plan van aanpak bekend binnen de interne organisatie?*

0 = nee
1 = ja
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

personeel/opleiding/kennis

11. *Is de benodigde kennis voor de invoering van het BCF in uw gemeente aanwezig?*

0 = nee
1 = ja
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

12. *Op welk(e) gebied(en) ontbreekt het aan kennis?*

13. *Op welke wijze wordt de benodigde kennis verkregen?*

1.[] incidenteel extern advies
2.[] volgen van opleiding/ bijscholing
3.[] aannemen tijdelijk personeel
4.[] aannemen vast personeel
5.[] beroep op gemeenten in de regio
6.[] anders, nml.

Voorlichting en communicatie

14. *Welke van de onderstaande groepen worden voorgelicht over het BCF?*

1.[] bestuur (B&W, GS)
2.[] gemeenteraad
3.[] management (ambtelijke top)
4.[] budgethouders en -beheerders
5.[] afdeling financiën
6.[] uitvoeringsmedewerkers
7.[] anders, nml. _____

15. *Vindt er op politiek niveau een discussie plaats over wat er na de invoering met het fonds gedaan wordt?*

0 = nee
1 = ja
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

16. *Vindt er extern (regionaal) overleg plaats met andere gemeenten, provincies of kaderwetgebieden?*

0 = nee
1 = ja, incidenteel
2 = ja, structureel
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

Fiscale aangelegenheden

onderscheid compensabele en niet-compensabele activiteiten

17. *Is er voor alle gemeentelijke activiteiten vastgesteld in hoeverre deze in aanmerking komen voor compensatie?*

0 = nee
1 = ja
2 = mee bezig
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

- 17b. *Waarom is niet vastgesteld in hoeverre de activiteiten compensabel zijn?*

- 17c. *Is uw organisatie tegen problemen aangelopen bij het indelen van activiteiten die of geheel compensabel of geheel niet-compensabel zijn?*

0 = nee
1 = ja
2 = mee bezig
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

- 17d. *Tegen wat voor soort problemen is aangelopen bij de indeling van activiteiten?*

18. *Is uw organisatie tegen problemen aangelopen bij activiteiten die bestaan uit gemengde kosten?*

0 = nee
1 = ja
2 = mee bezig
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

19. *Kunt u een top drie geven van activiteiten waarvan de organisatie niet kan vaststellen in hoeverre zij compensabel zijn?*

- 19b. *Waarom kan het compensabele deel niet vastgesteld worden?*

20. *Zijn er voor de gemengde kosten verdeelsleutels opgesteld?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = mee bezig
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

BTW-28 (grondexploitatie)

21. *Heeft uw organisatie te maken met BTW-28 (grondexploitatie)?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

22. *Heeft er een inventarisatie van de BTW-28 positie van uw organisatie plaatsgevonden?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = mee bezig
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

22b. *Is uw organisatie hierbij tegen problemen aangelopen?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

22c. *Tegen wat voor soort problemen bent u aangelopen?*

22d. *Is er een oplossing voor de geconstateerde problemen gevonden?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = deels
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

23. *Wat doet uw organisatie met de lopende grondexploitaties op 1 januari 2003?*

- 1 = in één keer afrekenen / afwikkelen
- 2 = door laten lopen volgens afspraak
- 3 = nog niet bekend
- 4 = deels afrekenen, deels doorlopen
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

24. *Loopt uw organisatie hierbij tegen problemen aan?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

25. *Op welke wijze zijn deze problemen opgelost?*

26. *Gaat uw organisatie gebruik maken van de mogelijkheid tot bevoorschotting van de btw-28?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = nog niet bekend
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

BTW Openbaar Vervoer

27. *Heeft uw organisatie te maken met BTW Openbaar Vervoer?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

28. *Gaat uw organisatie gebruik maken van de mogelijkheid tot bevoorschotting van de BTW-OV?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = nog niet bekend
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

samenwerkingsverbanden

29. *Is er een inventarisatie gemaakt van de samenwerkingsverbanden waaraan uw gemeente deelneemt?*

(hieronder worden verstaan: samenwerkingsverbanden, private samenwerkingsverbanden, gemeentelijke vennootschappen (NV's, BV's), gemeentelijke stichtingen en publiek rechterlijke overeenkomsten, **dus niet alleen de wgr**)

- 0 = nee
- 1 = ja (zelf)
- 2 = ja, in regioverband
- 3 = mee bezig
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

30. *Aan hoeveel samenwerkingsverbanden neemt uw gemeente deel?*

31. *Is de fiscale status van de samenwerkingsverbanden waaraan uw organisatie deelneemt duidelijk?*

- 1 = nee, bij geen van de SWV's
- 2 = bij sommige wel, bij andere niet
- 3 = ja, bij alle SWV's
- 4 = bij grote en belangrijke wel, bij andere niet
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

analyse voor- of nadeelgemeente

32. *Heeft uw organisatie een analyse gemaakt, om vast te stellen of u op kasbasis een voor- dan wel nadeelgemeente bent?*

0 = nee
1 = ja
2 = mee bezig
3 = globaal / indicatief
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

33. *Tegen welke van de volgende problemen bent u aangelopen, bij het maken van de voor-nadeelanalyse?*

1[] vaststelling compensabele BTW in de exploitatie
2[] vaststelling compensabele BTW in de investeringen
3[] vaststelling effecten samenwerkingsverbanden
4[] vaststelling effecten BTW-28 resolutie
5[] vaststelling effecten BTW-OV
6[] vaststelling uitname uit het GF
7[] berekening budgettaire herverdeeleffecten
8[] geen problemen

34. *Is er bij het doen van de analyse, rekening gehouden met het vereveningspercentage van 95%?*

0 = nee
1 = ja
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

35. *Is uw organisatie op kasbasis een voor- of nadeelgemeente?*

1 = nadeel
2 = neutraal
3 = voordeel
4 = nog niet bekend
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

36. *Maakt uw gemeente gebruik van de minimumuitkering (onderbandbreedte)?*

0 = nee
1 = ja
2 = nog niet bekend
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

dekkingsproblematiek oude activa

37. *Heeft er een inventarisatie plaatsgevonden van de BTW-last in alle oude activa per 1 januari 2003?*

0 = nee, wordt niet gedaan
1 = ja
2 = mee bezig
3 = nee, volgt nog
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

38. *Wat doet uw organisatie per 1 januari 2003 met de BTW-last in dan nog bestaande oude activa?*
- 1 = in één keer afschrijven
 - 2 = instellen van een reserve voor de opvang van de afschrijvingslasten
 - 3 = deels afschrijven, deels gebruik maken van een reserve voor de opvang van de overgebleven afschrijvingslasten
 - 4 = nog niet bekend
 - 5 = over de resterende looptijd af laten lopen
 - 1 = w.n. / g.a.
 - 2 = n.v.t.
39. *Hoe worden de vertraagde uitname uit het GF en de vrijval uit de bestemmingsreserves aangewend, ter oplossing van het activaprobleem?*
- 1 = geheel voor het in één keer afschrijven
 - 2 = instellen van een egaliseringsreserve t.b.v. de afschrijvingslast van de oude activa.
 - 3 = mix, deels afschrijven en deels reserve
 - 4 = egaliseringsreserve t.b.v. de opvang van fluctuaties
 - 5 = anders, nml. _____
40. *Is de reserve, ontstaan door de vrijval van de bestemmingsreserves en de uitstel van de uitname uit het gemeentefonds voldoende om alle afschrijvingen t.b.v. de activa te kunnen doen?*
- 0 = nee
 - 1 = ja
 - 2 = nog niet bekend
 - 1 = w.n. / g.a.
 - 2 = n.v.t.

Begroting

procedure begroting 2003

41. *Zijn alle budgetten van 2003 netto gemaakt (geschoond van BTW)?*
- 0 = nee
 - 1 = ja
 - 2 = mee bezig
 - 1 = w.n. / g.a.
 - 2 = n.v.t.
42. *Worden de budgetten voor 2004 wel netto gemaakt?*
- 0 = nee
 - 1 = ja
 - 1 = w.n. / g.a.
 - 2 = n.v.t.
43. *Is de begroting van 2003 netto gemaakt (geschoond van BTW)?*
- 0 = nee
 - 1 = ja
 - 2 = mee bezig
 - 1 = w.n. / g.a.
 - 2 = n.v.t.

43b. *Waarom is de begroting van 2003 (nog) niet netto gemaakt?*

43c. *Wanneer wordt de begroting omgezet van bruto naar netto? (maand, jaar)*

43d. *Is uw organisatie bij het netto maken van de begroting tegen problemen aangelopen?*

0 = nee

1 = ja

-1 = w.n. / g.a.

-2 = n.v.t.

43e. *Tegen wat voor soort problemen is er aangelopen?*

Administratieve inrichting

aanvullende administratieve voorschriften

44. *Is de administratie aangepast aan de comptabiliteitsvoorschriften van het BCF voor 2003? (niet de aanpassing aan de algemene comptabiliteitsvoorschriften van 2004)*

0 = nee

1 = ja

2 = mee bezig

-1 = w.n. / g.a.

-2 = n.v.t.

rekeningschema

45. *Is het rekeningschema aangepast aan de eisen van het BCF?*

0 = nee

1 = ja

2 = mee bezig

3 = nee, afhankelijk van software

-1 = w.n. / g.a.

-2 = n.v.t.

45b. *Wanneer wordt de benodigde software geleverd?*

BTW en kostendekkendheid van tarieven

46. *Heeft er een inventarisatie plaatsgevonden van activiteiten met een (bijna) 100% kostendekkendheid van de tarieven?*

0 = nee

1 = ja

2 = mee bezig

-1 = w.n. / g.a.

-2 = n.v.t.

47. *Leidt de invoering van het BCF tot verandering van de kostendeckende tarieven?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = deels
- 3 = nog niet bekend
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

automatisering

48. *Is duidelijk welke aanpassingen er m.b.t. het BCF in het automatiseringssysteem moeten plaatsvinden?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = mee bezig
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

49. *Zijn de benodigde aanpassingen geïmplementeerd in het automatiseringssysteem?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = mee bezig
- 3 = nee nog geen software
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

Belastingdienst

50. *Heeft uw organisatie een inventarisatie gemaakt van de huidige afspraken met de belastingdienst?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = mee bezig
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

51. *Heeft uw organisatie al contact opgenomen met de belastingdienst i.v.m. het BCF?*

- 0 = nee
- 1 = ja
- 2 = ja alleen afspraak gemaakt
- 1 = w.n. / g.a.
- 2 = n.v.t.

51b. *Waarom is er geen contact geweest met de belastingdienst?*

51c. *Wanneer is er voor het eerst contact opgenomen met de belastingdienst over het BCF? (maand, jaar)*

52. *Welke van de onderstaande onderwerpen zijn er met de belastingdienst besproken?*
- 1[] levering van gegevens en procedures
 - 2[] ondernemerschap vs. niet -ondernemerschap
 - 3[] forfaitpercentages
 - 4[] verwerking en afwikkeling BTW-28
 - 5[] BTW-status SWV's
 - 6[] aanpassing bestaande afspraken
 - 7[] anders, nml. _____
53. *Over welke van de onderstaande onderwerpen zijn er concrete afspraken gemaakt met de belastingdienst?*
- 1[] levering van gegevens en procedures
 - 2[] ondernemerschap vs. niet -ondernemerschap
 - 3[] forfaitpercentages
 - 4[] verwerking en afwikkeling BTW-28
 - 5[] BTW-status SWV's
 - 6[] aanpassing bestaande afspraken
 - 7[] anders, nml. _____
54. *Hoe tevreden bent u over het contact met de belastingdienst?*
- 1 = zeer ontevreden
 - 2 = ontevreden
 - 3 = niet ontevreden/ niet tevreden
 - 4 = tevreden
 - 5 = zeer tevreden
 - 1 = w.n. / g.a.
 - 2 = n.v.t.
55. *Kunt een toelichting op de mate van tevredenheid geven?*
- _____

Ministerie

56. *Bent u bekend met de brochures die het ministerie van financiën heeft uitgegeven over het BCF?*
- 0 = nee
 - 1 = ja
 - 1 = w.n. / g.a.
 - 2 = n.v.t.
57. *Heeft u bij de implementatie van het BCF in uw gemeente gebruik gemaakt van de brochures van het ministerie van financiën?*
- 0 = nee
 - 1 = ja
 - 1 = w.n. / g.a.
 - 2 = n.v.t.
58. *Bent u bekend met de website van het ministerie van financiën over het BCF?*
- 0 = nee
 - 1 = ja
 - 1 = w.n. / g.a.
 - 2 = n.v.t.

59. *Heeft u bij de implementatie van het BCF gebruik gemaakt van de informatie op de website?*

0 = nee
1 = ja
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

60. *Heeft u contact opgenomen met het ministerie van Financiën/ projectteam over de invoering van het BCF?*

0 = nee
1 = ja
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

61. *Hoe tevreden bent u over het contact met het ministerie?*

1 = zeer ontevreden
2 = ontevreden
3 = niet ontevreden/ niet tevreden
4 = tevreden
5 = zeer tevreden
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

62. *Kunt u een toelichting geven op de mate van tevredenheid?*

63. *Ontbreekt er naar uw mening nog informatie over het BCF?*

0 = nee
1 = ja
-1 = w.n. / g.a.
-2 = n.v.t.

64. *Welke informatie over het BCF ontbreekt er nog naar uw mening?*

65. *Heeft u tot slot nog iets toe te voegen of op te merken?*

EINDE INTERVIEW