

000038-1145700-361(D)eh

RAPPORT

aan

de Directie Begrotingzaken
MINISTERIE VAN FINANCIËN, DEN HAAG

inzake

onderzoek financiële uitwerking activaproblematiek BTW-compensatie-
fonds

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	2
2	Samenvatting en conclusies van het onderzoek	4
2.1	Wat is de omvang van het activaprobleem en is de oplossing zoals aangedragen in 2001 toereikend dit mede in relatie tot de uitkomsten van het onderzoek in 2001?	4
2.2	Wat zijn de budgettaire effecten op kasbasis voor de betrokken gemeenten voor de periode 2003-2006?	8
2.3	Wat zijn de budgettaire effecten op basis van stelsel van baten en lasten voor de betrokken gemeenten?	11
2.4	Overige van belang zijnde aspecten	13
3	Doel en uitgangspunten van het onderzoek	16
3.1	Algemeen	16
3.2	Onderzoeksopdracht en -afbakening	16
3.3	Onderzoeksaanpak	18
3.4	Aanvullende uitgangspunten en veronderstellingen	20
4	Opzet van het onderzoek	22
4.1	Kick-off bijeenkomst	22
4.2	Selectie van gemeenten	22
4.2.1	Selectie gemeenten	23
4.3	Informatievoorziening	23
4.4	Feitenonderzoek en analyse	24
4.5	Verwerken resultaten feitenonderzoek	24
4.6	Aanvullend onderzoek BTW-28	24
4.7	Aanvullende gegevens Ministerie van Financiën inzake declaratie 2003	25
5	Uitkomsten van het onderzoek met betrekking tot het activaprobleem	26
5.1	Stand van zaken analyse activaproblematiek door gemeenten medio 2003	26
5.1.1	Inventarisatie activaprobleem	26
5.1.2	Inventarisatie van de in de bestemmingsreserves en voorzieningen begrepen BCF gerelateerde BTW	27
5.1.3	Samenwerkingsverbanden	27
5.2	Inventarisatie in de activa en bestemmingsreserves/voorzieningen begrepen BCF gerelateerde BTW	28
5.2.1	BCF gerelateerde BTW in de 'oude' vaste activa.	28
5.2.2	BCF gerelateerde BTW in de bestemmingsreserves en voorzieningen	28
5.2.3	Omvang van de uitgestelde uitname	29

5.2.4	Rente-effect invoering BCF	30
5.3	Geïntariseerde BCF gerelateerde BTW in de 'oude' activa en (bestemmings)reserves/ voorzieningen in relatie tot de uitgestelde uitname.	30
5.4	Administratieve toepassingen bij de verwerking van de activaproblematiek	33
5.4.1	Voor- en nadelen oplossen activaprobleem	33
6	Inventarisatie budgettaire gevolgen BCF	36
6.1	Financiële analyses budgettaire gevolgen bij gemeenten	36
6.1.1	Meerjareninvesteringsplannen	37
6.1.2	Declaraties in het kader van BTW-28	37
6.2	Berekening gevolgen op kasbasis	38
6.2.1	Gevolgen op kasbasis naar grootte gemeente	39
6.2.2	Uitkomsten gevolgen op kasbasis per typologie gemeente	41
6.2.3	Relatie tussen declaratie op exploitatie en declaratie op investeringen	42
6.3	Gevolgen BCF op exploitatiebasis	42
6.3.1	Analyse voor- en nadeel bij afboeken activa ineens (optie 1)	45
6.3.2	Analyse voor- en nadeelgemeente bij vrijval egalisatiereserve	47
6.3.3	Verloop BCF-reserve	48
7	Vergelijking uitkomsten met eerdere berekeningen uit 2001 waarop de systematiek van de vertraagde uitname is gebaseerd	49
7.1	Verschil in uitgangspunten	49
7.2	Verschil in uitkomsten inventarisatie activaprobleem en inzet (bestemmings)reserves en voorzieningen	49
7.3	Verschil in rente	50
7.4	Conclusie verschillen	50
8	Overige opmerkingen	51
8.1	BTW-28	51
8.1.1	Herverdeeleffecten	52
8.2	Het belang van een adequate registratie van BCF bij samenwerkingsverbanden	54
8.3	Aandachtspunten voor de nacalculatie	54

VERTROUWELIJK

Het Ministerie van Financiën
Directie Begrotingszaken
t.a.v. de heer drs. W.J. Vossers
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Amsterdam, 22 juli 2004

Geachte heer Vossers,

Ernst & Young heeft in het voorjaar 2001 zowel het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als het Ministerie van Financiën ondersteund bij de voorbereiding van de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF), in het bijzonder bij de analyse van de activa-problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor. Mede op basis van de bevindingen uit de onderzoeken is een praktische oplossing gevonden voor het zogenaamde 'activaprobleem' in de vorm van een initiële financiële impuls (vertraagde uitname gemeentefonds). Bij de verdere voorbereiding en invoering van het BTW-compensatiefonds hebben verschillende gemeenten zowel mondeling als schriftelijk kenbaar gemaakt dat het voordeel van de vertraagde uitname ontoereikend zou zijn.

Mede naar aanleiding hiervan heeft de Staatssecretaris van Financiën besloten om een onderzoek in te stellen naar de toepassing in de praktijk en de financiële uitwerking bij een selectie van gemeenten. In deze rapportage berichten wij u omtrent de uitkomsten van ons onderzoek.

In deze rapportage zijn onze bevindingen met betrekking tot de aanvullende werkzaamheden in het kader van ons onderzoek naar de invloed van de BTW-28 problematiek op de werking van het BCF tevens verwerkt.

Het onderzoek is begeleid door een commissie. In deze begeleidingscommissie hebben vertegenwoordigers zitting genomen van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal overleg, Provincies en Gemeenten, waaronder enkele 100.000+-gemeenten.

Wij bedanken de leden van de begeleidingscommissie voor hun ingebrachte kennis, nuttige aanwijzingen en besluitvaardigheid bij de diverse beslispunten, die gedurende het onderzoek zijn opgekomen. Ook bedanken wij de in het onderzoek betrokken gemeenten voor hun constructieve medewerking.

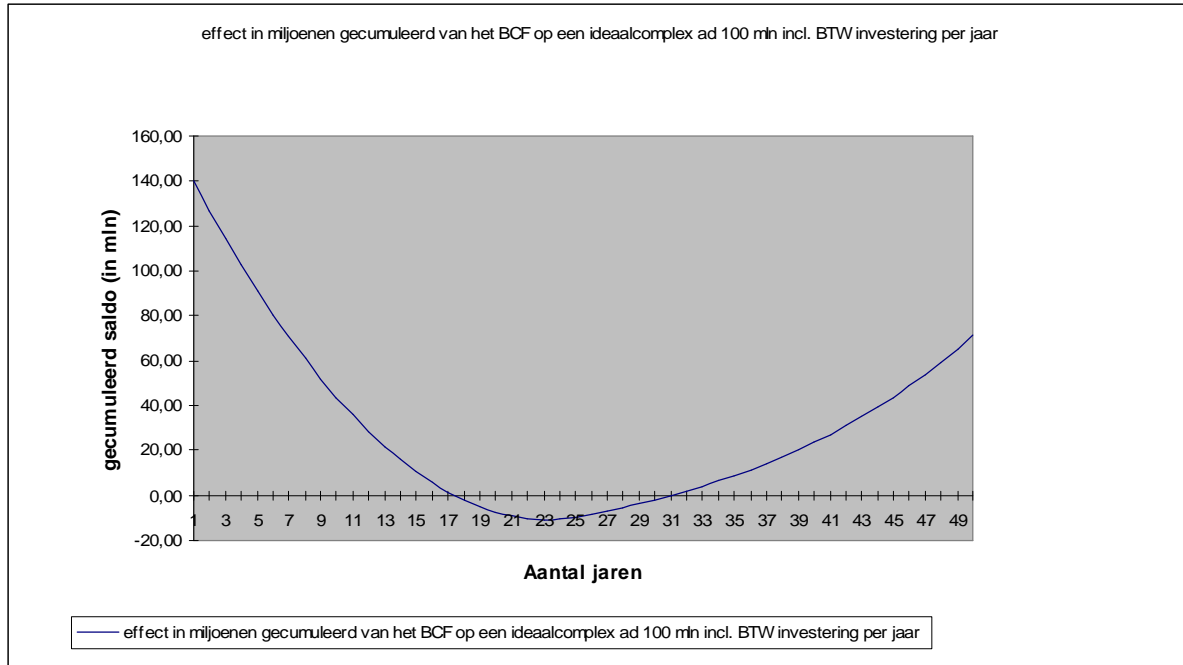
De rapportage is als volgt ingedeeld:

- 1 Inleiding
- 2 Samenvatting en conclusies
- 3 Doel en uitgangspunten van het onderzoek
- 4 Opzet van het onderzoek
- 5 Uitkomsten van het onderzoek met betrekking tot het activaprobleem
- 6 Inventarisatie budgettaire gevolgen BCF
- 7 Vergelijking met eerdere berekeningen uit 2001 waarop de systematiek van de vertraagde uitname is gebaseerd
- 8 Overige opmerkingen

1 Inleiding

Als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF) vanaf 1 januari 2003 hebben gemeenten en provincies de mogelijkheid gekregen om de door hun betaalde BTW op een groot aantal activiteiten, waarbij zij een niet ondernemerstaak uitoefenen, te verrekenen met het BCF. Het uitgangspunt daarbij is dat de instelling van het BCF voor het Rijk en de collectiviteit van gemeenten en provincies budgetneutraal verloopt. Bij de voorbereiding van de invoering van het BCF werd duidelijk dat het zogenaamde activaprobleem voor extra complicaties zorgde, omdat het Rijk bij de uitvoering van de wet op BCF het kasstelsel toepast, terwijl gemeenten en provincies overeenkomstig de geldende comptabiliteitsvoorschriften het stelsel van baten en lasten toepassen. De complicatie hiervan is dat bij investeringen de (kapitaal)lasten bij gemeenten, provincies worden genomen in meerdere jaren conform de periode waarover de betreffende investering wordt afgeschreven. De jaarlijkse bijdrage uit de algemene uitkering uit het gemeenten- en provinciefonds voorziet in een dekking voor de jaarlijkse (kapitaal)lasten. Indien de BTW over deze investeringen wordt verrekend met het BCF, is het Rijk vanwege de beoogde budgetneutraliteit vereist een bedrag gelijk aan deze BTW verrekening te korten op de algemene uitkering uit het gemeenten- en provinciefonds. Daarmee worden gemeenten en provincies geconfronteerd met een korting op de algemene uitkering die eerst wordt gecompenseerd door lagere (kapitaal)lasten als gevolg van het in mindering brengen van de BTW op de investeringen in de jaren waarover de investeringen worden afgeschreven. Deze activaproblematiek, feitelijk een dekkingsprobleem, heeft zowel betrekking op 'oude' investeringen tot en met 2002 als nieuwe investeringen vanaf 2003. Om deze 'mismatch' in de overgangperiode op te lossen is een initiële financiële impuls gecreëerd in de vorm van een vertraagde uitname uit het gemeenten- en provinciefonds, het rentevoordeel alsmede de inzet van de BTW begrepen in de per 1 januari 2003 bestaande (bestemmings-)reserves en voorzieningen bij gemeenten en provincies.

Na de inzet van de vertraagde uitname is op basis van het onderzoek zoals gehouden in 2001 het volgende beeld te schetsen:



Bedragen in mln. euro's, uitkomsten op basis van de onderzoekgegevens 2001 van de 25 deelnemende gemeenten.

Het activaprobleem zou hiermee zijn opgelost. In (bijlage 2) bij deze rapportage is een nadere beschrijving opgenomen van het zogenaamde activaprobleem en de oplossingsrichting zoals deze in 2001 is ontwikkeld.

Bij de verdere voorbereiding en invoering van het BTW-compensatiefonds hebben verschillende gemeenten in de afgelopen maanden zowel mondeling als schriftelijk kenbaar gemaakt dat het voordeel van de vertraagde uitname en de inzet van de BTW begrepen in (bestemmings)reserves en voorzieningen onvoldoende zou zijn om het activaprobleem op te lossen. Naar aanleiding daarvan heeft de Staatssecretaris van Financiën besloten om een nader onderzoek in te stellen naar de toepassing in de praktijk en de financiële uitwerking daarvan bij de 25 gemeenten die in een door ons eerder uitgevoerd onderzoek een bijdrage aan dit onderzoek hebben geleverd alsmede aanvullend bij 5 gemeenten die een relatief beperkte investeringsinspanning hebben.

2 Samenvatting en conclusies van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is door het Ministerie van Financiën als volgt geformuleerd:

Hoe werkt de aangedragen oplossing voor het activaprobleem - het toepassen van de vertraagde uitname en inzet van vrijvallende BTW-lasten in de (bestemmings)reserves en voorzieningen - in de praktijk?

Om op deze vraag antwoord te geven is een inventariserend feitenonderzoek uitgevoerd bij 30 gemeenten. Ten behoeve van dit onderzoek zijn vragenlijsten uitgezet, hebben wij onderzoeken ter plekke uitgevoerd en is een workshop verzorgd over de BTW-gevolgen ten aanzien van de gemeenschapsvoorzieningen (BTW-28 problematiek). De door en met de gemeenten verzamelde informatie is nader geanalyseerd en waar nodig in overleg met gemeenten bruikbaar gemaakt ten behoeve van de verwerking in de onderzoeksresultaten.

In het onderzoek hebben de volgende drie vragen centraal gestaan:

- 1 Wat is de omvang van het activaprobleem en is de oplossing zoals aangedragen in 2001 toereikend dit mede in relatie tot de uitkomsten van het onderzoek in 2001?
- 2 Wat zijn de budgettaire effecten op kasbasis voor de betrokken gemeenten voor de periode 2003-2006?
- 3 Wat zijn de budgettaire effecten op basis van stelsel van baten en lasten voor de betrokken gemeenten?

Hierna zijn per vraag de onderzoeksresultaten en conclusies kort weergegeven. In paragraaf 2.4 gaan wij in op overige van belang zijnde aspecten voor zover deze nog niet behandeld zijn in het kader van vorenstaande 3 vragen.

2.1 Wat is de omvang van het activaprobleem en is de oplossing zoals aangedragen in 2001 toereikend dit mede in relatie tot de uitkomsten van het onderzoek in 2001?

Bij de voorbereiding van de invoering van het BCF werd duidelijk dat het zogenaamde activaprobleem voor extra complicaties zorgde. Deze activaproblematiek, feitelijk een dekkingsprobleem, heeft zowel betrekking op 'oude' investeringen tot en met 2002 als nieuwe investeringen vanaf 2003. Mede op basis van een door ons uitgevoerd inventariserend onderzoek in 2001 is in overleg met het Ministerie van Financiën, het ministerie van BZK, de VNG, het IPO, en een begeleidingsgroep van gemeenten een aantal oplossingen voor de activaproblematiek overwogen. Gekozen is voor een initiële financiële impuls in de vorm van een vertraagde uitname uit het gemeenten- en provinciefonds alsmede de inzet van de BTW begrepen in de per 1 januari 2003 bestaande (bestemmings)reserves en voorzieningen.

Daarnaast geldt als dekkingsmiddel voor de activaproblematiek de lagere rente als onderdeel van de kapitaallasten vanwege het kunnen compenseren van de BTW op investeringen.

Bij de analyse van het activaprobleem zijn de volgende elementen te onderscheiden:

- de in de vaste activa per 31 december 2002 begrepen BCF gerelateerde BTW;
- de vrijval van BCF gerelateerde BTW in (bestemmings)reserves en voorzieningen;
- de vertraagde uitname uit het gemeentefonds;
- het rentevoordeel op investeringen.

Uit het onderzoek blijkt dat de oplossing van de vertraagde uitname voor de meeste gemeenten toereikend is als dekking voor de activaproblematiek, maar dat op individuele basis per gemeente wel belangrijke verschillen optreden. Als toereikend hebben wij gedefinieerd dat de oplossing inzet BCF-gerelateerde BTW in reserves en voorzieningen, uitgestelde uitname en het rentevoordeel voldoende is om het activaprobleem op te lossen.

De omvang van de in de vaste activa per 31 december 2002 begrepen BCF gerelateerde BTW bedraagt voor de 30 onderzochte gemeenten in totaal €200 miljoen (onderzoek 2001: €187 miljoen bij 25 gemeenten). Het totaal van de geactiveerde BTW bij de in het onderzoek betrokken gemeenten blijkt dus gemiddeld per gemeente lager uit te komen dan in 2001 was ingeschat. Daarmee dient bovendien in aanmerking te worden genomen dat ten opzichte van het onderzoek 2001 een vijftal gemeenten zijn toegevoegd waarbij op voorhand was voorzien dat sprake zou zijn van een meer dan gemiddeld activaprobleem.

Het merendeel van de onderzochte gemeente (23 van de 30) heeft een inschatting gemaakt van de in de (bestemmings) reserves en voorzieningen begrepen vrij te vallen compensabele BTW. Een tweetal gemeente heeft hierbij ook een gedeelte van de BTW begrepen in de algemene reserve laten vrijvallen.¹ In totaal bedraagt de vrijval €66 miljoen (onderzoek 2001: €50 miljoen bij 25 gemeenten). Daarbij zijn de gemeenten waarvan geen gegevens beschikbaar waren ingeschat op basis van gemiddelden en op basis van beschikbare inschattingen uit 2001.

In vergelijking met 2001 is de omvang van de BTW begrepen in de (bestemmings)reserves en voorzieningen die kan vrijvallen enigszins hoger dan het totaalbedrag ingeschat in 2001.

De vertraagde uitname van het gemeentefonds over 2003 welk bedrag eveneens kan worden ingezet als dekking voor de activaproblematiek blijkt op basis van ons onderzoek licht hoger uit te komen dan waarvan in 2001 was uitgegaan. Het totaalbedrag in 2003 voor de 30 gemeenten bedraagt op basis van recente berekeningen van het Ministerie van Financiën circa €124 miljoen (de gemeenten hebben medio dit jaar het netto uitnamebedrag (dus exclusief BTW-28, OV en GR) op basis van de circulaire van het ministerie geraamd op circa €129 miljoen), terwijl dit in 2001 voor de destijds 25 onderzochte gemeenten was ingeschat op €106 miljoen. In onze berekeningen zijn wij uitgegaan van de door het Ministerie van Financiën opgegeven bedragen.

¹ Onderdeel van de oplossing van het activaprobleem is de vrij te vallen BCF gerelateerde BTW in bestemmingsreserves en voorziening. In de oplossing is niet voorzien in vrijval uit de algemene reserve. De gemeenten zijn hier overigens vrij in.

Uit bovenstaande onderzoeksresultaten blijkt dat voor de vaste activaproblematiek op basis van de informatie in 2003 en ruimere dekking aanwezig is dan in 2001 was voorzien, voornamelijk als gevolg van een lager BTW bedrag begrepen in de vaste activa per 31 december 2002 dan was voorzien.

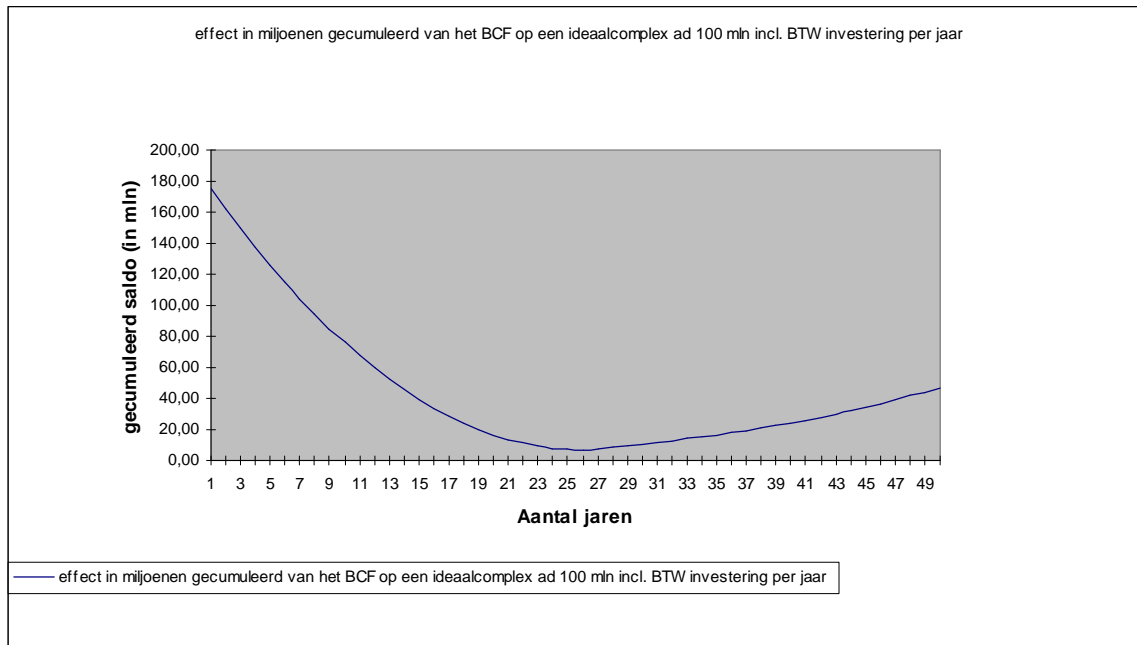
Wanneer naar individuele gemeenten wordt gekeken, blijkt sprake te zijn van grote verschillen, zowel positief als negatief. Deze verschillen zijn mede veroorzaakt door het door gemeenten in het verleden gevoerde financieel beleid. Verschillen in het activeringsbeleid, het tempo van afschrijven en het reserve- en voorzieningenbeleid beïnvloeden direct de dekkingsmogelijkheden die gemeenten hebben om de activaproblematiek in het kader van het BCF per 1 januari 2003 te dekken.

Bij de oplossing van het activaprobleem is voorzien dat na inzet van de uitgestelde uitname het resterend probleem op te lossen is door de inzet van het toekomstig rentevoordeel. Op basis van het rekenmodel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is de dekking vanuit het rentevoordeel berekend in 2001 op 17% (uitgedrukt in een percentage van het activaprobleem). Ten opzichte van de berekeningen zoals gemaakt in 2001 en uitgaande van een dekking van het activaprobleem voor ongeveer 17% vanuit het toekomstig rentevoordeel, blijkt uit het in 2003 uitgevoerde onderzoek bij 11 gemeenten sprake te zijn van een ontoereikende oplossing dat wil zeggen dat de in 2001 voorgestelde oplossing (inzet BCF-gerelateerde BTW in reserves en voorzieningen, uitgestelde uitname en rentevoordeel) voor deze gemeenten onvoldoende is om het activaprobleem op te lossen. Bij de overige gemeenten is sprake van een meer gunstige situatie ten opzichte van 2001 voor wat betreft de oplossing van het activaprobleem. Van de 11 gemeenten waarbij de dekking van het activaprobleem minder gunstig uitpakt blijkt bij nadere analyse dat deze gemeenten één van de volgende typologieën hebben: ISV-gemeente, herindelingsgemeenten, meerkernige gemeente, (voormalig) artikel 12-gemeente. Ook valt op dat de omvang van de bestemmingsreserves van een aantal van deze gemeente minder dan gemiddeld is. Van de 4 gemeenten waarbij de oplossing het meest gunstig uitpakt valt overigens op dat drie gemeenten te kenmerken zijn als meerkernige gemeente. Wij merken daarbij op dat meerkernige gemeenten zowel voorkomen bij gemeenten met een voordelig effect als nadelig effect.

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de mate waarin het activaprobleem is opgelost sterk beïnvloed wordt door het uiteindelijk vastgestelde uitnamebedrag 2003.

Voor het totaal van de 30 gemeenten (optelling) blijkt dat de oplossing toereikend is. Hierbij merken wij op dat bij het onderzoek in 2001 ook voorzien was in een totaaloplossing met daarbij individuele gemeenten waarbij sprake zou zijn van ontoereikende oplossing (aantallen komen overeen met het onderzoek 2003)

Ook indien de zogenaamde curve zoals gehanteerd in 2001 wordt bepaald, blijkt dat het activaprobleem voor de groep van 30 gemeenten in totaal is opgelost:



Bedragen in mln. euro's op basis van uitkomsten onderzoek 2003 (30 gemeenten).

Gemeenten met een relatief lage vermogenspositie en gemeenten met een (voormalige) artikel 12 status hebben weinig dekkingsmogelijkheden. Bij deze gemeenten is in het algemeen sprake van lagere reserve- en voorzieningen en daarmee ook minder vrijval van BCF gerelateerde BTW in (bestemmings)reserves en voorzieningen. Bovendien hanteren deze gemeenten veelal een langere afschrijvingstermijn voor de vaste activa, waardoor de boekwaarde van de vaste activa per 31 december 2002 en daarmee de daarin begrepen BTW relatief hoger is.

Gemeenten welke in het verleden veel activa versneld hebben afgeschreven en een beleid hantieren waarbij de afschrijvingstermijnen kort worden gehouden hebben een relatief geringe activaproblematiek uit hoofde van de invoering van het BCF.

Bij de uitvoering van ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat het BCF in het algemeen bij alle gemeenten is geïmplementeerd, maar dat meer specifieke onderdelen zoals het oplossen van het activaprobleem, de BTW-28 problematiek en de doorschuif-BTW vanuit Gemeenschappelijke Regelingen en samenwerkingsverbanden nog meer aandacht verdienen. Ook is op onderdelen sprake van ontoereikende informatie voor wat betreft het kunnen uitvoeren van een analyse van de financiële consequentie van de invoering van het BCF en specifiek het oplossen van het activaprobleem.

2.2 Wat zijn de budgettaire effecten op kasbasis voor de betrokken gemeenten voor de periode 2003-2006?

Mede in relatie tot het onderzoek naar de omvang van het activaprobleem en de toereikendheid van de in 2001 aangedragen oplossing is bij de betrokken gemeenten ook onderzoek gedaan naar de budgettaire gevolgen op kasbasis van de invoering van het BCF. In totaal blijkt het budgettaire effect op kasbasis over de jaren 2003 tot en met 2006 voor de groep van 30 gemeenten gecumuleerd in totaal voordelig uit te werken.

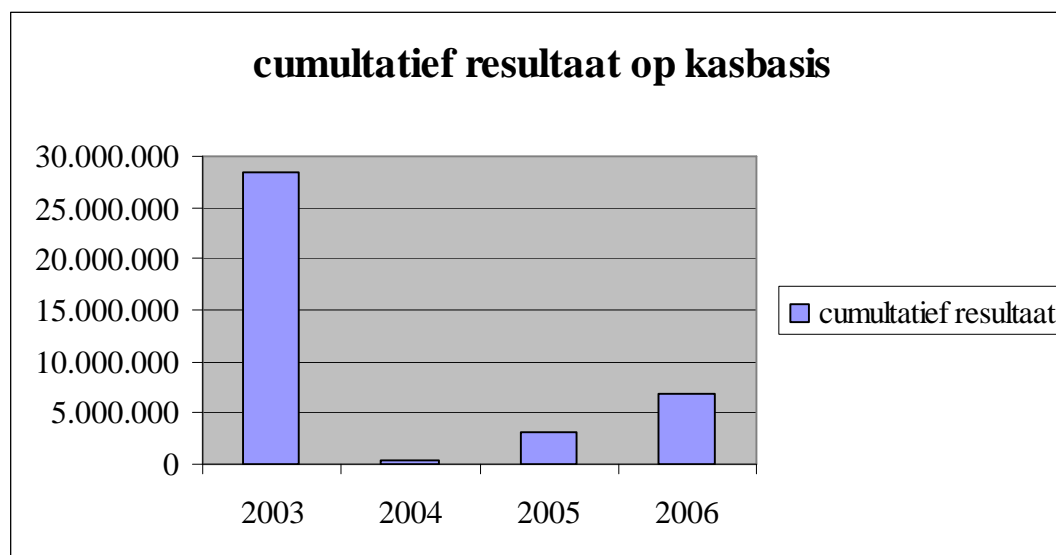
Jaar	Bedrag	Resultaat per inwoner
2003	28.513.985	14,91
2004	432.501	0,23
2005	3.063.778	1,60
2006 ²	6.751.344	3,53

Jaar: jaar van onderzoek

Bedrag: cumulatief resultaat per jaar op kasbasis van de 30 in het onderzoek betrokken gemeenten

Resultaat per inwoner: het resultaat gedeeld door het aantal inwoners

Grafisch zijn de uitkomsten als volgt weer te geven:



² Exclusief 5%-vereveningsbijdrage en eventueel aanvullende uitkeringen als gevolg van overschrijden onderbandtbreedte

Het voordeel in 2003 is positief beïnvloed door de relatief hoge declaratie in 2003³. In de jaren 2004 en 2005 is sprake van een lager saldo. De daling ten opzichte van 2003 wordt verklaard doordat de cijfers 2003 zijn gebaseerd op de declaratiegegevens 2003, de cijfers 2004 e.v. zijn gebaseerd op medio 2003 uitgevoerde ramingen van deelnemende gemeenten. Het declaratiebedrag 2003 ligt aanzienlijk hoger dan geraamd door de gemeenten. Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar de oorzaak van deze afwijking.

In 2006 is sprake van een stijging van het voordeel op kasbasis voor de 30 gemeenten cumulatief. Deze stijging wordt veroorzaakt door het wegvallen van de vereveningsbijdrage en de aanvullende uitkering als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte. In de jaren 2003 tot en met 2005 is de vereveningsbijdrage hoger dan de aanvullende uitkering als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte. Indien de vereveningsbijdrage dan wel de uitnamebedragen worden aangepast, wijzigen de bovenvermelde uitkomsten.

Indien de uitkomsten van de individuele gemeenten worden geanalyseerd dan hebben 20 van de 30 gemeenten over de eerste drie jaren een voordeel op kasbasis. De 10 overige gemeenten hebben een nadeel op kasbasis welke beperkt blijft tot het maximum (valscherf) van €4,54 per jaar per inwoner.

De voordelen per gemeente verschillen aanzienlijk. Indien de voordelen gemiddeld over de jaren 2003 tot en met 2005 worden uitgedrukt in een bedrag per inwoner dan is sprake van een range tussen €1,45 en €52,40 voordeel.

Bij 10 gemeenten wordt in de jaren 2003 tot en met 2005 een uitkering gedaan als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte. Hierbij merken wij op dat bij 6 van deze gemeenten nog geen volledige BTW-28 gegevens zijn opgenomen waardoor de bijdrage nog kan verminderen dan wel verdwijnen. Dit geldt overigens ook voor de nog ontbrekende gegevens inzake de gemeenschappelijke regelingen. Als gevolg van het kunnen doorschuiven van de compensabele BTW vanuit de gemeenschappelijke regelingen zullen de definitieve uitkomsten hierdoor positief worden beïnvloed.

Bij een nadere analyse van de uitkomsten van de individuele gemeenten blijkt dat zowel voor de indeling naar grootte als de indeling naar typologie sprake is van een gespreide uitkomst. Wel valt op dat grote gemeenten relatief meer voordeelgemeente lijken te zijn dan kleine gemeenten.

³ De resultaten op kasbasis voor het jaar 2003 zijn gebaseerd op de declaratiegegevens van het ministerie van Financiën (naar de stand per 4 mei 2004). Ten opzichte van de uitname is hierbij sprake van een relatief hoog saldo. De resultaten 2004 e.v. zijn gebaseerd op de door de gemeenten medio 2003 gemaakte inschattingen. Deze zijn lager dan de declaratiegegevens van het ministerie van Financiën.

De voordeelmunicipaliteiten blijken ten opzichte van de nadeelmunicipaliteiten gemiddeld gezien relatief een hoger investeringsniveau hebben. Ook voor de berekening van de budgettaire effecten op kasbasis geldt, dat de uitkomsten afhankelijk zijn van de uiteindelijke declaratie BCF en de nacalculatie van de uitnamebedragen. Op dit moment zijn de compensatie aanvragen 2003 nog niet definitief vastgesteld door de Belastingdienst. Derhalve wordt de omvang van het BTW-compensatiefonds en de daaraan gekoppelde uitname uit het gemeentefonds nog niet aangepast. De omvang van de uitname wordt medio 2005 definitief vastgesteld op basis van de werkelijke claims uit het BTW-compensatiefonds, rekeninghoudend met de andere voedingsbronnen (BTW-28, BTW-OV en BTW-samenwerkingsverbanden). Een eventueel tekort of overschot in het BTW-compensatiefonds na het eerste of tweede jaar (2003 of 2004), dat ontstaat doordat de voorcalculatorische uitname lager dan wel hoger is dan de nacalculatorische uitname, zal worden verrekend door in volgende jaren eenmalig een hogere of lagere uitname toe te passen ten laste van het gemeentefonds.

Deze gewijzigde uitnamebedragen kunnen zowel positieve als negatieve budgeteffecten veroorzaken (zowel op kasbasis als op basis van baten en lasten). Afhankelijk van het feit of, en in hoeverre, op basis van de evaluatie/nacalculatie in 2005 de uitnamebedragen dan wel de vereveningsbijdragen worden aangepast, kunnen de uitkomsten nog wijzigen. Vooralsnog is geen inschatting te maken van dit effect.

Behalve een analyse van de budgettaire effecten op kasbasis heeft ook een analyse plaatsgevonden van de budgettaire effecten op basis van de toepassing van het stelsel van baten en lasten. De bevindingen en conclusies naar aanleiding van deze analyse zijn samengevat in paragraaf 2.3.

2.3 Wat zijn de budgettaire effecten op basis van stelsel van baten en lasten voor de betrokken gemeenten?

In totaal blijkt het budgettaire effect op basis van het stelsel van baten en lasten in de eerste jaren positief uit te werken, mede vanwege het relatief hoge batig saldo op kasbasis in het jaar 2003. In 2004 loopt het batig saldo terug naar een klein negatief (bij ineens afboeken van de activa) dan wel klein positief (bij het laten vrijvallen van de egaliseringsreserve) saldo. In de jaren na 2004 lopen de saldi weer op (mede naar aanleiding van het wegvallen van de vereveningsbijdrage). De daling van de resultaten in 2003 wordt veroorzaakt door enerzijds een lagere raming van de declaratie op kasbasis en anderzijds de nog te realiseren voordelen op investeringen. Ook kunnen gemeenten als gevolg van positieve resultaten op kasbasis in 2003 niet of minder een beroep doen op een aanvullende uitkering als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte (maximaal tekort van 4,54 geldt voor de gehele overgangperiode. Tekorten en overschotten dienen met elkaar gecompenseerd te worden.

Ook voor de effecten op exploitatiebasis geldt dat de resultaten per individuele gemeente belangrijk verschillen. Dit verschillende beeld wordt onder meer beïnvloed door de door de gemeenten (verschillend) gehanteerde waarderingsgrondslagen en grondslagen voor resultaatbepaling. Om enig inzicht te hebben in de effecten van de verschillend gehanteerde grondslagen van waardering en resultaatbepaling hebben wij ten behoeve van de analyse twee varianten uitgewerkt:

- 1 Ineens afboeken van de in de oude activa begrepen BCF gerelateerde BTW
- 2 Vrijval van de egaliseringsreserve BCF in x jaar waarbij in het eerste jaar een grotere vrijval plaatsvindt dan in het laatste jaar, gebaseerd op afnemende afschrijvingen van in het verleden geactiveerde BTW bedragen tot aan de periode waarin de oude activa geheel is afgeschreven (rekenkundige reeks).

De samengevatte onderzoeksresultaten zijn:

Optie 1: ineens afboeken activaprobleem

Jaar	Bedrag	Resultaat per inwoner	Hoogste resultaat per inwoner	Laagste resultaat per inwoner	Aantal voordeel	Aantal Nadeel
2003	17.385.327	9,09	141,96	13,54	23	7
2004	-1.676.975	-0,88	21,49	-26,64	11	19
2005	642.497	0,34	20,76	-16,52	16	14
2006	5.762.410	3,01	23,73	-20,90	15	15

Optie 2: vrijval egalisatiereserve

Jaar	Bedrag	Resultaat per inwoner	Hoogste resultaat per inwoner	Laagste resultaat per inwoner	Aantal voordeel	Aantal Nadeel
2003	21.236.294	11,11	173,85	-10,02	25	5
2004	1.751.440	0,92	45,89	-20,80	17	13
2005	3.648.360	1,91	46,27	-8,84	20	10
2006	8.345.720	4,36	45,88	-19,84	19	11

Jaar: jaar van onderzoek

Bedrag: cumulatief resultaat per jaar van de 30 in het onderzoek betrokken gemeenten

Resultaat per inwoner: het resultaat gedeeld door het aantal inwoners

Hoogste resultaat per inwoner: de hoogste score per jaar van de individuele gemeente

Laagste resultaat per inwoner: de laagste score per jaar van de individuele gemeente

In bijlagen 5 en 6 bij deze rapportage is de opbouw van het resultaat opgenomen.

Indien de gevolgen BCF op exploitatiebasis (stelsel van baten en lasten) voor de jaren 2003 tot en met 2005 gecumuleerd worden bekeken dan is bij gemiddeld 15 gemeenten (optie 1) dan wel gemiddeld 22 gemeenten (optie 2) sprake van een voordeel. Bij de overige gemeenten is sprake van een nadeel. Bij een nadere analyse van de uitkomsten blijkt dat voor de budgettaire effecten op exploitatiebasis geldt dat zowel bij de indeling naar grootte als de indeling naar typologie, sprake is van een wisselend beeld. Of en in hoeverre gemeenten voor- dan wel nadeel gemeente zijn, is sterk afhankelijk van de door de gemeenten gekozen waarderinggrondslagen en grondslagen voor resultaatbepaling.

Vanaf 2006 nemen de nadelige budgettaire effecten verder af. Dit wordt met name veroorzaakt door het wegvallen van de vereveningsbijdrage omdat in deze groep van gemeenten minder nadeelgemeenten zitten die een uitkering als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte krijgen. Hierbij gaan wij overigens bij de meeste gemeenten uit van een ten opzichte van 2005 'gelijkblijvend' declaratiepatroon bij de gemeenten (als gevolg van het ontbreken van informatie bij de gemeenten over de jaren na 2005). Afhankelijk van het feit of en in hoeverre de uitnamebedragen dan wel de vereveningsbijdragen worden aangepast, kunnen bovenstaande gegevens nog wijzigen.

Indien de gevolgen voor de individuele gemeenten beoordeeld worden op een resultaat per inwoner constateren wij dat ook hier sprake is van een grote spreiding (zie bovenstaand schema) waarbij geen directe relatie lijkt te bestaan met de omvang van de gemeente en de typologie van de gemeente.

2.4 Overige van belang zijnde aspecten

Uit bovenstaande onderzoeksresultaten blijkt dat grote individuele verschillen tussen gemeenten optreden. Eén van de oorzaken is dat belangrijke verschillen bestaan tussen de korting op het gemeentefonds en de (voorgenomen) door gemeenten feitelijk bij het BCF gedeclareerde/ te declareren BTW. Een verdergaande analyse van deze verschillen vraagt om een meer gedetailleerde analyse van de opbouw van de uitneemformule. Een dergelijke analyse valt buiten de scope van ons onderzoek.

Naast antwoorden op de hoofdvragen van het onderzoek, zoals weergegeven in paragraaf 2.1 tot en met 2.3, brengen wij in deze paragraaf een aantal overige van belang zijnde aspecten onder uw aandacht.

- Vrijval van BCF-gerelateerde BTW in (bestemmingsreserves en voorzieningen): voor een aantal (bestemmings)reserves en voorzieningen geldt dat vooraf slechts op hoofdlijnen een inschatting is te maken van de eventuele vrijval van (bestemmings)reserves en voorzieningen. Pas bij de daadwerkelijke besteding is de ‘echte’ vrijval te bepalen. Voor een aantal (bestemmings)reserves met betrekking tot doeluitkeringen waarbij achteraf (bruto) verantwoording moet worden afgelegd aan de subsidieverstrekker dient de vrijval achteraf gecorrigeerd te worden. Een gedeelte van de vrijval is dan ook ‘voorwaardelijk’. De nu in het onderzoek betrokken vrijval betreft een zo goed mogelijke inschatting van de vrijval op basis van de door de gemeente verstrekte informatie.
- Vergelijking van de uitkomsten met het onderzoek 2001: ten opzichte van de uitkomsten van het onderzoek 2001 is bij de 20 gemeenten die ook nu in het onderzoek zijn betrokken een aantal verschillen te constateren. In 2001 is voor deze 20 gemeenten per saldo het activaprobleem bij de start van het BTW compensatiefonds ingeschat op circa €106 miljoen (BTW in oude activa €151 miljoen minus vrijval in (bestemmings)reserves en voorzieningen van €45 miljoen). Als resultaat van het huidige onderzoek wordt dit voor de 20 gemeenten ingeschat op circa €88 miljoen (€135 miljoen BCF gerelateerde BTW in oude activa minus vrijval (bestemmings)reserves en voorzieningen ad €47 miljoen). Verder valt op dat de rentevoet waarmee de gemeenten werken gedaald is van gemiddeld 6,4% naar gemiddeld 5,1% als gevolg van ontwikkelingen op de kapitaalmarkt. Indien deze trend zich doorzet zal het rentevoordeel als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds voor de gemeenten lager uitkomen dan voorzien. Ook zijn er ten opzichte van het onderzoek 2001 gelijke trends/uitkomsten te onderkennen. Zo is de resterende afschrijvingstermijn voor de 30 gemeenten ongeveer gelijk aan de termijn zoals berekend in 2001 (2003: 14 jaar, 2001: 13 jaar);
- BCF gerelateerde BTW op gemeenschapsvoorzieningen: in de uitneemformule voor het gemeentefonds is door het Ministerie van Financiën in overleg met de VNG op basis van gegevens van Cebeon rekening gehouden met 17% van de BTW op gemeenschapsvoorzieningen inzake niet kostendekkende grondexploitaties (voorheen BTW-28). Na overleg met de begeleidingsgroep en het Ministerie van Financiën is bij 19 gemeenten aanvullend onderzoek verricht. Bij deze 19 gemeenten blijkt absoluut gezien het gemiddeld percentage met betrekking tot de BTW op gemeenschapsvoorzieningen inzake niet kostendekkende grondexploitaties (voorheen BTW-28) uit te komen op 14,6% (per saldo 2,4% nadeel op de declaratie van BCF BTW op gemeenschapsvoorzieningen).

- Kwaliteit van invoering van het BCF: voor wat betreft de invoering van het BCF bij gemeenten hebben wij een wisselend beeld geconstateerd. Veel gemeenten zijn nog bezig met het verder implementeren van het BCF in de organisatie. Tot nu bestaat veelal onvoldoende of een onvolledig inzicht in de gevolgen van het BCF. Dit wordt mede veroorzaakt door de onzekerheid bij de gemeenten over de daadwerkelijke (uit)werking van het BCF. Bij de gemeenten bestaat nog onzekerheid over de dadelijk daadwerkelijk van toepassing zijnde uitname (als gevolg van de nacalculatie), de evaluatie maar ook de daadwerkelijke declaraties voor met name investeringen en gemeenschapsvoorzieningen. Ook is onvoldoende inzicht in de gevolgen van het BCF als gevolg van de Gemeenschappelijke Regelingen. Mede als gevolg hiervan hebben de meeste gemeenten nog geen definitieve systematiek bepaald voor de oplossing van het activaprobleem en het omgaan met de BCF-egalisereserve en is een definitief besluit uitgesteld tot na de overgangperiode. .
- Best practice: bij gemeenten hebben wij veel verschillende tussenvormen geconstateerd van de in het handboek BCF van de VNG opgenomen oplossingen. Hierbij valt op dat gemeenten veelal nog geen definitieve besluiten hebben genomen over de systematiek van het administratief verwerken van het activaprobleem en de aanwending van de BCF-reserve. Op basis van de nu geconstateerde oplossingsrichtingen zijn wij gekomen tot een zogenaamde best practice. Het betreft hier de oplossingsrichting waarbij gedurende de eerste jaren na invoering van het BCF alle voor- en nadelen van het BCF worden afgewikkeld op de BCF-egalisereserve. Gedurende deze periode worden alle voor- en nadelen voor zover deze een directe relatie hebben met de invoering van het BCF gemuteerd in één egalisereserve. Daarbij is wel van belang dat binnen deze egalisereserve onderscheid wordt gemaakt in:
 - benodigde ruimte voor oplossen activaprobleem;
 - eventueel voorwaardelijke vrijval (bestemmings)reserves en voorzieningen (bijvoorbeeld bij vrijval uit (bestemmings)reserves opgebouwd vanuit doeluitkeringen waarbij achteraf nog correcties kunnen plaatsvinden (o.a. ISV));
 - mogelijke toekomstige exploitatietekorten.
- Nadat voor de individuele gemeente bekend is wat de daadwerkelijke uitname zal zijn en wat haar declaratiepatroon zal zijn, kan de omvang van de benodigde egalisereserve en de systematiek van vrijval worden bepaald. Aangezien nog onduidelijkheid bestaat over de hoogte van de uitname, de hoogte van de vereveningsbijdrage, de definitieve vrijval uit (bestemmings)reserves en voorzieningen en de eventuele aanvullende uitkering als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte bestaat nog onvoldoende grondslag voor opname van afzonderlijke bestemmingsreserves. Het voordeel van deze methode is dat toekomstige resultaat-effecten zoveel mogelijk kunnen worden opgevangen vooralsnog vanuit één egalisereserve.

- In de afgelopen jaren werd het financieel beleid bij veel gemeenten gekenmerkt door het afstoten van activiteiten die niet tot de publieke kerntaken behoorden. Zo zijn deelnemingen en overige bezittingen (bijvoorbeeld nutsbedrijven, woningbedrijven en kabelbedrijven) verkocht waardoor de reservepositie van gemeenten is gestegen. De door de gemeenten in dit kader aangehouden (bestemmings)reserves en voorzieningen hebben de liquiditeitspositie vergroot en hebben daarmee voor tijdelijke rente-inkomsten gezorgd. Voor zover in 2003 e.v. extra uitgaven, waarover de gemeente de BTW compenseert, worden gedaan vanuit deze (bestemmings)reserves en voorzieningen en de daarmee gegenereerde rente-inkomsten leidt dit tot een hogere claim op het BCF. Deze hogere uitgaven in de evaluatieperiode zullen kunnen leiden tot een uiteindelijk structureel te hoge uitname uit het gemeentefonds. De uitgaven alsmede de aanspraak op het BTW-compensatiefonds hebben namelijk een incidenteel karakter. Bij de nacalculatie dient hier dan ook rekening mee te worden gehouden. De nacalculatie zal volgens mededeling van het Ministerie van Financiën plaatsvinden over de jaren 2003 en 2004. Ook zal bij de monitor van de declaraties en het vooronderzoek “nacalculatie” aandacht moeten worden besteed aan bovenstaande problematiek. Aangezien het op voorhand moeilijk is om dergelijke gegevens te achterhalen (dergelijke uitgaven zijn niet afzonderlijk geadministreerd of vastgelegd op de declaraties BCF) is het van belang om hieraan tijdig aandacht te besteden.
- In 2003 is voor de 30 deelnemende gemeenten sprake van een relatief hoog batig saldo op kasbasis. Mogelijk zal naar aanleiding hiervan een aanpassing benodigd zijn van het uitnamebedrag voor de jaren 2004 en 2005. Overigens benadrukken wij dat indien de uitname wordt bijgesteld, daarmee de uitname 2004 of 2005 wordt aangepast en dit dus via deze hogere of lagere uitname in 2004 e.v. indirect van invloed is op de toereikendheid van de oplossing van de vertraagde uitname (voor- en/of nadelen kunnen worden afgewenteld op de egalisatiereserve BCF waardoor meer of minder ruimte beschikbaar blijft voor het activaprobleem). Ook heeft dit direct gevolgen voor de bepaling van de budgettaire gevolgen op kasbasis en op basis van baten en lasten.

3 Doel en uitgangspunten van het onderzoek

3.1 Algemeen

Bij de uitvoering van de opdracht zijn door ons de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op door de ten behoeve van de deelwaarneming geselecteerde gemeenten beschikbaar gestelde informatie;
- de onderzoeksresultaten worden uitsluitend ten behoeve van de opdrachtgever gerapporteerd en niet aan anderen verstrekt of openbaar gemaakt tenzij de onderzoeker daartoe toestemming heeft verleend;
- het onderzoek is primair gericht op feitenonderzoek en het verwerken en interpreteren van de verkregen en onderzochte informatie, voor zover deze informatie bij de te onderzoeken gemeenten beschikbaar was;
- de opdracht is uitgevoerd met inachtneming van de voorwaarden zoals opgenomen in de modelonderzoekovereenkomst, zoals bijgevoegd bij de offerteaanvraag met bijlage 2;
- het onderzoeksrapport en de gegevens die in het kader van de uitvoering van het onderzoek worden verzameld, zijn eigendom van de opdrachtgever en zullen door ons niet zonder toestemming van de opdrachtgever worden gebruikt;
- in het verlengde van het intellectuele eigendom evenals de gebruiksdoelen, zullen zowel het rapport van het onderzoek als de afgeleide producten onder de eindverantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën kunnen worden verspreid;
- onze werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met in Nederland algemeen aanvaarde richtlijnen inzake opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden. De opdracht houdt in dat op de documentatie en toelichtingen daarop geen accountantscontrole is toegepast en dat tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend omtrent de getrouwheid en rechtmatigheid van het in de documentatie opgenomen cijfermateriaal en toelichtingen daarop.

3.2 Onderzoeksopdracht en -afbakening

Het onderzoek is erop gericht inzicht te verkrijgen in:

- De werking van de aangedragen oplossing van het activaprobleem in de praktijk;
- Hoe verre de aangedragen oplossing voor individuele gemeenten niet adequaat is en wat de oorzaak is van mogelijke belangrijke financiële consequenties als gevolg van de activa-problematiek.

De probleemstelling voor het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe werkt de aangedragen oplossing voor het activaprobleem - het toepassen van de vertraagde uitname en inzet van vrijvallende BTW-lasten in de (bestemmings)reserves en voorzieningen - in de praktijk?

Het onderzoek moet voor de 30 te onderzoeken gemeenten antwoord geven op de vragen:

- 1 Wat is de omvang van het activaprobleem voor de betrokken gemeente?
- 2 Wat is de omvang van de vrijvallende BTW in de (bestemmings)reserves en voorzieningen in de betrokken gemeente?
- 3 Wat is de omvang van de resterende activaproblematiek na de inzet van de BTW in de (bestemmings)reserves en voorzieningen en de vertraagde uitname in de betrokken gemeente?
- 4 Wat zijn de budgettaire effecten van de invoering van het BTW-compensatiefonds op kasbasis voor de betrokken gemeente voor de periode 2003-2006?
- 5 Wat is het effect van de invoering van het BTW-compensatiefonds op exploitatiebasis voor de betrokken gemeenten, op basis van de antwoorden op de vragen tot en met 4?
- 6 Voor zover gemeenten in het onderzoek een negatief budgettair effect op exploitatiebasis vertonen, wat zijn daarvoor de specifieke oorzaken?

Om dit inzicht te verkrijgen heeft u ons gevraagd een deelwaarneming uit te voeren bij 30 gemeenten, namelijk 25 gemeenten die in een door ons eerder uitgevoerd onderzoek een bijdrage aan dit onderzoek hebben geleverd alsmede aanvullend bij 5 gemeenten die een relatief beperkte investeringsinspanning hebben. De eerder onderzochte 25 gemeenten zijn zodanig geselecteerd dat de voornaamste relevante typen gemeenten in ieder geval zijn vertegenwoordigd (onderscheiden naar arm/rijk, veel/weinig bestemmingsreserves, veel/weinig activa alsmede naar inwoneraantal, sociale en fysieke structuur; wel/geen groeigemeente). De 5 aanvullende gemeenten hebben wij in onderling overleg met u geselecteerd.

Op basis van de verzamelde gegevens en de projectie daarvan op de typologie van gemeenten is het activaprobleem nader geanalyseerd. Daarbij is ook de omvang van de resterende activaproblematiek na de inzet van de BTW in de (bestemmings)reserves en voorzieningen en de vertraagde uitname in de betrokken gemeente geanalyseerd. De informatie is aan de hand van onderzoek bij de gemeente verzameld. Op basis van de meerjarenbegroting en door de gemeenten zelf uitgewerkte analyses, voor zover beschikbaar, zijn de budgettaire effecten van de invoering van het BTW-compensatiefonds op kasbasis voor de betrokken gemeente voor de periode 2003-2006 nader geanalyseerd en in beeld gebracht.

Daarbij zijn door ons de door de gemeente gehanteerde uitgangspunten beoordeeld, de toegepaste labeling van de compensabele investeringen en baten en lasten nader onderzocht en hebben wij indien nodig zelf een indicatie opgesteld van de (gecorrigeerde) budgettaire effecten voor de betrokken gemeenten.

Op basis van onze nadere analyses is per gemeente inzicht verkregen in het effect van de invoering van het BTW-compensatiefonds op exploitatiebasis en indien dit effect nadelig is wat daarvan de specifieke oorzaken zijn. Mede als gevolg van ontbrekende gegevens bij gemeenten is het niet mogelijk gebleken om voor alle 30 gemeenten een volledige analyse uit te voeren met betrekking tot de bovenstaande vragen. Zo ontbreekt bij de meeste gemeenten inzicht in de gevolgen van de gemeenschappelijke regelingen en is bij een overigens beperkt aantal van de in het onderzoek betrokken gemeenten nog onvoldoende inzicht in de declaratieomvang met betrekking tot voormalig BTW-28 posten.

De effecten op kasbasis en exploitatiebasis zijn bovendien beïnvloed door:

- de omvang van het investeringsniveau; voor een aantal gemeenten (13 van de 30) geldt dat sprake is van een over de jaren heen teruglopend niveau van investeringen. Hierbij merken wij op dat gekozen is voor een kwalitatief onderzoek waarbij de door gemeenten gehanteerde begrotingen als uitgangspunt is gehanteerd. Bij veel gemeenten is sprake van een gedetailleerd investeringsplan voor het komend jaar en een globaal (nog nader in te vullen) plan voor de jaren daarna. In dit globale investeringsplan zijn bovendien nog niet alle investeringen opgenomen;
- de omvang van de verwachte declaraties in het kader van de voormalig BTW-28 (BTW op gemeenschapsvoorzieningen);
- de door de gemeenten nu en in het verleden gehanteerde grondslagen van waardering en resultaatbepaling (inclusief activeringsbeleid, rentebeleid en het reserve- en voorzieningenbeleid).

3.3 Onderzoeksaanpak

Wij hebben het feitenonderzoek bij de 30 gemeenten opgezet met behulp van gedetailleerde vragenlijsten teneinde het onderzoek per gemeente snel, betrouwbaar en uniform te kunnen uitvoeren.

Voor de uitvoering van de opdracht hebben wij de volgende werkwijze gehanteerd:

- Er is een inventarisatie en analyse uitgevoerd van de documentatie ten behoeve van de voorbereiding van het onderzoek en het opstellen van een werkplan.
- In overleg met het Ministerie van Financiën zijn de vijf aanvullend in het onderzoek te betrekken gemeenten vastgesteld.
- De te onderzoeken gemeenten zijn benaderd ten behoeve van de medewerking aan het onderzoek.
- Er is een klankbord/ begeleidingsgroep ingesteld, waarmee de onderzoeksaanpak en de (tussentijdse) onderzoeksresultaten zijn afgestemd, als extra element ten behoeve van de kwaliteitsbeheersing en bij het creëren van draagvlak voor de onderzoeksresultaten.
- Wij hebben een Kick-off bijeenkomst georganiseerd waarin de doelstellingen van het onderzoek, het werkplan en de te hanteren werkwijzen zijn besproken met de betrokken functionarissen van het Ministerie van Financiën en de begeleidingsgroep.
- Wij hebben een eerste initieel feitenonderzoek bij 30 gemeenten aan de hand van het werkplan en gedetailleerde vragenlijsten uitgevoerd.
- Dit gedetailleerde feitenonderzoek ter plaatse bij de gemeenten heeft ingehouden:
 - nadere beoordeling vragenlijsten en bespreken uitkomsten;
 - nadere analyse totaalberekening activaprobleem, indien door de gemeente opgesteld;
 - toetsing uitkomsten aan de hand van de financiële administratie, relevante subadministraties en door de gemeente opgestelde specificaties en analyses;
 - toetsing van de fiscale labeling van materiële en immateriële vaste activa alsmede de (bestemmings)reserves en voorzieningen per 31 december 2002;
 - nadere analyse van de (oude) geactiveerde materiële en immateriële vaste activa en (bestemmings)reserves en voorzieningen op daadwerkelijk compensabele BTW alsmede het daarop van toepassing zijnde BTW-percentage;

- nadere analyse uitwerking rente-effecten bij de individuele gemeente als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds;
 - analyse van de door de gemeente gekozen methodiek van dekking van het activa-probleem met de vertraagde uitname (fasering van resultaatneming, verwerking via bestemmingsreserve of egaliseringsreserve);
 - analyse van de gehanteerde systematiek ten aanzien van de vereveningsbijdrage en ingeval van nadeelpositie de onderbandbreedte (in de overgangperiode tot en met 2005);
 - toetsing en/of nadere analyse op hoofdlijnen van de labeling van de baten en lasten en de investeringen ten behoeve van de inschatting van de budgettaire effecten over de periode 2003-2006 aan de hand van de meerjarenbegroting;
 - toetsing en/of nadere analyse van de verwerking van de lagere kapitaallasten (als gevolg van BTW-compensatie) in meerjarenperspectief 2003-2006;
 - toetsing en/of nadere analyse van de verwerking van de BTW-OV, BTW-28 en BTW-GR effecten in meerjarenperspectief 2003-2006;
 - opstellen van een totaaloverzicht van de budgettaire effecten in de periode 2003-2006.
- Er is een tussenrapportage ten aanzien van de voortgang van het feitenonderzoek opgesteld.
 - Het bespreken van de tussenrapportage met de klankbordgroep.
 - Verwerken resultaten feitenonderzoek, waaronder een vergelijking van de uitkomsten met de uitkomsten op basis van de in 2001 verzamelde meer globale informatie.
 - Nadere analyse van de oorzaken van eventuele negatieve budgettaire effecten op exploitatiebasis.
 - Inventarisatie van mogelijke best practices om de activa problematiek zo goed mogelijk op te lossen.
 - Opstellen (concept) eindrapport op basis van de uitkomsten van het feitenonderzoek, de berekeningen van de financiële consequenties en de inventarisatie van mogelijke best practices.
 - Bespreken concept tussenrapport met de begeleidingsgroep en het Ministerie van Financiën.
 - Opstellen definitief eindrapport.
 - Presentatie eindrapport.

3.4 Aanvullende uitgangspunten en veronderstellingen

Bij ons onderzoek en de rapportage hebben wij de volgende aanvullende uitgangspunten en veronderstellingen gehanteerd:

- Bij de analyses zijn de door de gemeenten gemaakte afspraken met de Belastingdienst over bijvoorbeeld de forfaitaire toerekening van de gemengde kosten toegepast. Deze afspraken hebben voor ons geen specifiek onderwerp van onderzoek gevormd;
- De labeling van exploitatieresultaten, mutaties in (bestemmings)reserves en voorzieningen en investeringen en de toepassing van forfait percentages heeft bij gemeenten juist plaatsgevonden en is gebaseerd op de juiste uitgangspunten (de labeling is door ons op hoofdlijnen beoordeeld);
- De door de gemeente aangeleverde informatie is betrouwbaar en voor zover deze betrekking heeft op de jaren vanaf 2003 is sprake van reële begrotingsuitgangspunten voor zowel de te verwachte exploitatieresultaten, mutaties in (bestemmings)reserves en voorzieningen als investeringen (realisatie versus planning);
- In de jaren vanaf 2003 zijn geen majeure wijzigingen te verwachten in de samenstelling van de gemeente en de taken die de gemeente uitvoert;
- Er is geabstraheerd van de invloed van Gemeenschappelijke Regelingen en samenwerkingsverbanden omdat gemeenten onvoldoende inzicht hebben in de te verwachten financiële consequenties en in de problematiek van de kostendekkende tarieven met betrekking tot activiteiten die (gedeeltelijk) worden uitgevoerd via Gemeenschappelijke Regelingen en samenwerkingsverbanden;
- Gemeenten hebben nog onvoldoende inzicht in de gevolgen van BTW-28 en BTW-OV, waardoor de nu gehanteerde meerjaren prognose nog sterk beïnvloed kan worden door deze gevolgen. Op basis van een aanvullend onderzoek hebben wij voor 21 gemeenten op hoofdlijnen nader inzicht verkregen in de gevolgen van BTW-28 voor de jaren 2003 tot en met 2005;
- De eventuele budgettaire effecten met betrekking tot de BTW-28 zijn verwerkt in de berekeningen op exploitatiebasis;
- Voor het jaar 2003 is uitgegaan van de door het Ministerie van Financiën aangeleverde declaratiegegevens naar de stand per 4 mei 2004. Deze cijfers kunnen nog wijzigen als gevolg van door de gemeenten ingediende suppletiedeclaraties en controles van de Belastingdienst;
- De cijfers van de eerste jaarschijf (de onderbandbreedte) kan nog wijzigen door herberekening over de jaren. Bij onze berekeningen hebben wij geen rekening gehouden met wijzigingen met betrekking tot vereveningsbijdrage en uitkering van de onderbandbreedte;
- Voor het uitnamebedrag is uitgegaan van recent verrichte herberekeningen door het Ministerie van Financiën. Deze bedragen zijn voor het onderzoek constant gehouden (geen rekening gehouden met stijgingen/aanpassingen).
- De bij de herberekeningen gebruikte inwonersaantallen zijn gebruikt voor het bepalen van de maximale korting (in verband met het bepalen van eventuele aanspraken op een aanvullende uitkering als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte);
- Voor de declaraties met betrekking tot gemeenschapsvoorzieningen zijn wij voor de jaren na 2005 uitgegaan van het gemiddelde van de in het aanvullende onderzoek verkregen informatie over de verwachte declaraties 2003 tot en met 2005;

- Bij de berekeningen is uitgegaan van de veronderstelling dat te compenseren BTW (na labeling) begrepen in (bestemmings)reserves en voorzieningen geheel kan vrijvallen;
- Bij de berekeningen van de effecten van het BCF op exploitatiebasis is uitgegaan van de door de in het onderzoek betrokken gemeenten gehanteerde afschrijvingspercentages. Indien deze niet op eenvoudige wijze te achterhalen was, is een gemiddelde afschrijvingstermijn gehanteerd van 2 maal de nog resterende afschrijvingstermijn van de 'oude' activa;
- Bij de gemeenten waarbij een opgave van de declaratie op gemeenschapsvoorzieningen voorhanden was, zijn wij uitgegaan van de door de gemeente opgegeven gemiddelde kostendekkendheid in het verleden. Indien deze niet beschikbaar was, zijn wij uitgegaan van 83%;
- Bij de meeste gemeenten was onvoldoende inzicht in de naar verwachting te verrichten investeringen voor de jaren na 2003 en de hierin begrepen BCF-gerelateerde BTW. Op basis van de ramingen 2003 en de raming van de kapitaalslasten voor de komende jaren is een inschatting gemaakt van de investeringen 2004 e.v.;
- Voor zover de basisgegevens van de gemeente beschikbaar waren is bij de berekeningen van de budgettaire gevolgen uitgegaan van de zogenaamde 'zuivere' methode (de storting in de BCF-reserve is gelijk aan de uitgestelde korting in het gemeentefonds);
- Bij de berekeningen voor de jaren na 2006 is vooralsnog uitgegaan van een op de eerste vier jaren gebaseerd gemiddeld investeringsbedrag. Voor de eerste jaren is uitgegaan van de opgave van de gemeente. Indien deze slechts voor één jaar beschikbaar was, is de opgaven van het eerste jaar ook gehanteerd voor de overige jaren;
- Voor één van de onderzochte gemeenten was geen opgave beschikbaar van de investeringen, voor deze gemeente is de investering gelijk gesteld aan de afschrijvingslasten van de BCF gerelateerde oude activa vermenigvuldigd met de levensduur van deze oude activa;
- Voor een andere gemeente was geen opgave beschikbaar van de in de (bestemmings)reserves en voorzieningen begrepen BCF gerelateerde BTW. Voor deze gemeente is een bedrag geraamd op basis van verhoudingsgegevens van soortgelijke gemeenten;
- Als dekking van het activaprobleem is in 2001 bepaald dat circa 17% van het activaprobleem opgelost kan worden als gevolg van het rentevoordeel. Dit percentage is gebaseerd op het rekenmodel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en is verder in de berekeningen gehanteerd;
- Bij de berekeningen is op hoofdlijnen rekening gehouden met rente-effecten. Rente is berekend over het (lagere) investeringsbedrag, de lagere kapitaallasten bij afboeken van de activa, de fondsstand per begin van het boekjaar en de uitstaande vordering BCF. Hierbij hebben wij de door de gemeenten gehanteerde rente-omslagpercentages gehanteerd. Indien deze niet beschikbaar waren, zijn wij uitgegaan van 5,5%.

4 Opzet van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek stap voor stap doorlopen, te beginnen bij de Kick-off bijeenkomst. Daarna volgen de selectie van gemeenten, informatievoorziening, feitenonderzoek en analyse en het verwerken van de resultaten van het feitenonderzoek.

4.1 Kick-off bijeenkomst

Op 29 april 2003 is samen met de begeleidingsgroep een Kick-off bijeenkomst gehouden waarin aan de leden van de begeleidingsgroep de doelstellingen van het onderzoek, het werkplan en de te hanteren werkwijze, de planning en de data voor de bijeenkomsten van de begeleidingsgroep zijn besproken. In deze bijeenkomst zijn tevens de in het onderzoek te betrekken gemeenten met de begeleidingsgroep afgestemd.

Op 12 augustus 2003 is een workshop georganiseerd voor alle deelnemende gemeenten om hen nader te informeren en te begeleiden bij de analyse van de BTW-28 problematiek. In de onderzoeksperiode tot en met juli bleek bij gemeenten onvoldoende informatie beschikbaar over de BTW-28 problematiek. Aanvullend onderzoek bleek noodzakelijk, hetgeen met de workshop is opgestart en voor de meeste gemeenten informatie heeft opgeleverd waarmee de financiële effecten van het BCF kon worden gecompleteerd, ook met de belangrijke effecten als gevolg van het opheffen van BTW-28. Zie voor de opzet van dit aanvullend onderzoek verder paragraaf 4.6.

4.2 Selectie van gemeenten

Om het benodigd inzicht te verkrijgen is een deelwaarneming bij 30 gemeenten uitgevoerd, namelijk 25 gemeenten die in een door ons eerder uitgevoerd onderzoek een bijdrage aan dit onderzoek hebben geleverd alsmede aanvullend bij 5 gemeenten die een relatief beperkte investeringsinspanning hebben. De eerder onderzochte 25 gemeenten zijn zodanig geselecteerd dat de voornaamste relevante typen gemeenten in ieder geval zijn vertegenwoordigd (onderscheiden naar arm/rijk, veel/weinig bestemmingsreserves, veel/weinig activa alsmede naar inwoneraantal, sociale en fysieke structuur; wel/geen groeigemeente). Enkele gemeenten uit de eerder geselecteerde groep van 25 konden dit jaar geen medewerking aan het onderzoek verlenen. Zij zijn vervangen door andere gemeenten van vergelijkbare omvang. De 5 aanvullende gemeenten zijn in onderling overleg met het Ministerie van Financiën geselecteerd.

Onderstaand is een overzicht opgenomen van de geselecteerde gemeenten. De aanvullend door het Ministerie van Financiën aangedragen gemeenten zijn hierbij **bold** weergegeven.

4.2.1 Selectie gemeenten

Classificatie	Groot (75.000+)	Middel (25.000+)	Klein (< 25.000 inw)
Groeiemeente	Zoetermeer	Purmerend ¹	Zeewolde
Bodem	Delft	Capelle a/d IJssel	Zeevang
Meerkernig	Emmen	Weert Hardenberg	Aalsmeer Reiderland ¹ Gulpen-Witterm
Voordeel FVW 97	Nijmegen	Almelo ¹	Bolsward
Herindeling	Breda Leidschendam- Voorburg	Pijnacker-Nootdorp St. Michielsgestel	Horst a/d Maas Schouwen- Duiveland
ISV	Enschede Tilburg	Hilversum ¹ Zutphen	Enkhuizen
Overig	Maastricht	Deurne	Gorssel Lochem
Aantal	9	10	11

4.3 Informatievoorziening

De vooraf geselecteerde gemeenten zijn benaderd door het Ministerie van Financiën. In een aanbevelingsbrief waarin de te betrekken gemeenten worden opgeroepen om hun medewerking te verlenen is het onderzoek aangekondigd. Vervolgens zijn waar mogelijk met de gemeenten afspraken gemaakt voor een bezoek van een medewerker van Ernst & Young in het kader van dit onderzoek. Ter voorbereiding op het onderzoek is aan de betrokken gemeenten een vragenlijst gestuurd. In de vragenlijst is een nadere uitleg opgenomen met betrekking tot het onderzoek en wordt ingegaan op de punten waarop de medewerkers van Ernst & Young zich hebben gericht.

¹ (voormalig) artikel 12 gemeente

4.4 Feitenonderzoek en analyse

De medewerkers van Ernst & Young hebben het feitenonderzoek bij de gemeenten ter plekke uitgevoerd. Op basis van de gedetailleerde vragenlijst is de te onderzoeken materie per gemeente op een uniforme wijze in kaart gebracht. Op basis van de ingevulde vragenlijsten hebben wij een inschatting van de kwaliteit van de beschikbare gegevens gemaakt.

De uitkomsten van het onderzoek zijn verwerkt in spreadsheets waarna wij vervolgens de gegevens hebben geanalyseerd. Per gemeente is een eerste analyse uitgevoerd, waarbij de werkzaamheden zijn verricht zoals genoemd in paragraaf 3.3.

4.5 Verwerken resultaten feitenonderzoek

Per typologie van gemeenten is een onderbouwde indicatie gegeven van de waarden van de rekenrente, de afschrijvingstermijnen en de gepassiveerde BTW. Op basis van de verzamelde gegevens en de projectie daarvan op de typologie van gemeenten hebben wij het activaprobleem in de praktijk nader geanalyseerd en is een vergelijking opgesteld met de eerder berekende consequenties, zoals door ons toegepast bij het eerder uitgevoerde onderzoek. Daarbij is ook de omvang van de resterende activaproblematiek na de inzet van de BTW in de (bestemmings)reserves en voorzieningen en de vertraagde uitname in de betrokken gemeente geanalyseerd. Op basis van de meerjarenbegroting en door de gemeenten zelf uitgewerkte analyses, voor zover beschikbaar, hebben wij de budgettaire effecten van de invoering van het BTW-compensatiefonds op kasbasis voor de betrokken gemeente voor de periode 2003-2006 nader geanalyseerd en in beeld gebracht.

4.6 Aanvullend onderzoek BTW-28

Een belangrijk onderdeel van de te compenseren BTW, vormt de BTW op de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen. Deze BTW werd voorheen via een goedkeuring (de zogenoemde BTW-28 regeling) teruggevraagd op de BTW-aangifte maar valt nu onder het compensatiefonds. Voorlopige inschattingen gaan ervan uit dat de absolute omvang van deze BTW-gelden circa 1/3 deel vormt van de totale te compenseren BTW. Voor een juiste werking en voeding van het fonds is het derhalve belangrijk dat goed cijfermatig inzicht wordt verkregen in de omvang van deze post en de bedragen welke **naar verwachting** gedurende de periode 2003 t/m 2005 zullen worden geclaimd inzake de exploitatie van bestemmingsplannen door gemeenten. Het betreft hierbij overigens een inzicht 'bij benadering' zodat geen uitvoerige berekeningen noodzakelijk zijn.

Omdat de uitkomst van de BTW-28 problematiek belangrijk is voor een totaalinzicht en de datum waarop de informatie over de effecten van de werking van het BTW-compensatiefonds bij het Ministerie van Financiën beschikbaar moet zijn nadert, is in overleg met u besloten om een aantal ondersteunende activiteiten uit te voeren zodat de gegevens alsnog verzameld zijn.

Voor de periode 2003 tot en met 2005 is onderzoek gedaan naar:

- A BTW op de kosten van gemeenschapsvoorzieningen bij exploitatie bestemmingsplannen door de gemeente zelf (actieve grondpolitiek);
- B BTW te voldoen aan projectontwikkelaar in verband met door deze aan de gemeente over te dragen gemeenschapsvoorzieningen (passieve grondpolitiek);
- C De op basis van de onder A en B berekende bedragen verwachte declaratie bij het BCF;
- D Het deel van de onder C berekende bedrag dat onder de oude regeling van BTW-28 kon worden teruggevorderd via de aangifte omzetbelasting (ook wel genoemd; het van toepassing zijnde BTW-dekkingspercentage);
- E De BTW die bij het BCF zal worden gedeclareerd in verband met kosten van bestemmingsplannen die voorheen niet, ook niet via BTW-28, kon worden teruggevorderd. Dit betreft met name de BTW op planvoorbereiding.

Van de in het onderzoek betrokken gemeenten is in totaal van 21 gemeenten aanvullende informatie verkregen zodat op hoofdlijnen inzicht is ontstaan in de voor de voormalig BTW-28 te declareren bedragen.

4.7 Aanvullende gegevens Ministerie van Financiën inzake declaratie 2003

In overleg met het Ministerie van Financiën is begin mei 2004 het cijfermateriaal geactualiseerd door voor het jaar 2003 uit te gaan van de door de deelnemende gemeenten ingediende declaraties. Voor de splitsing van het declaratiebedrag 2003 in investeringen en exploitatie is uitgegaan van de door de gemeenten medio 2003 aangegeven verhoudingsgetallen.

Wij merken op dat de declaratiegegevens nog kunnen wijzigen als gevolg van door de gemeenten ingediende suppletiedeclaraties en als gevolg van controles door de Belastingdienst.

5 Uitkomsten van het onderzoek met betrekking tot het activaprobleem

Om op de vraag of de oplossing van de ‘vertraagde uitname’ toereikend is gebleken antwoord te geven is een inventariserend feitenonderzoek uitgevoerd bij 30 gemeenten. De door en met de gemeenten verzamelde informatie is nader geanalyseerd en waar nodig in overleg met gemeenten bruikbaar ten behoeve van de verwerking in de onderzoeksresultaten.

In het onderzoek hebben de volgende drie vragen centraal gestaan:

- Wat is de omvang van het activaprobleem en is de oplossing zoals aangedragen in 2001 toereikend dit mede in relatie tot de uitkomsten van het onderzoek in 2001?
- Wat zijn de budgettaire effecten op kasbasis voor de betrokken gemeenten voor de periode 2003-2006?
- Wat zijn de budgettaire effecten op basis van stelsel van baten en lasten voor de betrokken gemeenten?

In dit hoofdstuk gaan wij in op de uitkomsten van ons onderzoek met betrekking tot de eerste vraag. In paragraaf 5.1 gaan wij in op voortgang van de analyse van het activaprobleem bij de gemeenten, in paragraaf 5.2 gaan wij in op de omvang van de in de activa en bestemmingsreserves en voorzieningen begrepen BCF gerelateerde BTW. In paragraaf 5.3 is een analyse van de uitkomsten opgenomen mede in relatie tot de uitgestelde uitname. De administratieve toepassingen voor de verwerking van het activaprobleem behandelen wij in paragraaf 5.4.

In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de budgettaire effecten van de invoering van het BCF, zowel op kasbasis als op basis van het stelsel van baten en lasten.

5.1 Stand van zaken analyse activaproblematiek door gemeenten medio 2003

5.1.1 Inventarisatie activaprobleem

Nog lang niet alle gemeenten hebben onderzoek verricht naar de zogenaamde ‘oude’ activa. Bij veel gemeenten is het vaste activaprobleem vooralsnog globaal geanalyseerd. Veel gemeenten hebben zich daarbij mede gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek in 2001. In totaal hebben 7 van de 30 gemeenten een meer gedetailleerde analyse uitgevoerd van het activaprobleem.

Om ook een uitspraak te kunnen doen over de in de activa begrepen BCF gerelateerde BTW bij de overige 23 gemeenten hebben wij aanvullende analyses uitgevoerd.

Ook is een aantal gemeenten van mening dat de inventarisatie van de ‘oude’ activa niet noodzakelijk is. Deze gemeenten hebben er voor gekozen om de declaratie aan het BCF over 2003 verhoogd met de vrijval uit (bestemmings)reserves en voorzieningen toe te voegen aan een BCF-egaliseringsfonds waarbij in de komende jaren een vrijval is voorzien ten behoeve van de nog af te schrijven geactiveerde BTW op basis van een gemiddelde afschrijvingstermijn.

5.1.2 Inventarisatie van de in de bestemmingsreserves en voorzieningen begrepen BCF gerelateerde BTW

Circa 70% van de door ons onderzochte gemeenten hebben wel een onderzoek uitgevoerd naar de in de bestemmingsreserves en voorzieningen begrepen BCF gerelateerde BTW. Hierbij merken wij op dat ook hier sprake is van gemeenten die een zeer gedetailleerde analyse hebben uitgevoerd en gemeenten die meer op hoofdlijnen een inschatting hebben gemaakt van de BCF gerelateerde BTW. De gemeenten die ten tijde van ons nog geen onderzoek hebben uitgevoerd naar de in de bestemmingsreserves begrepen BCF-BTW hebben aangegeven het voornemen te hebben om deze inventarisatie alsnog uit te voeren.

Bij één gemeente was geen opgave beschikbaar van de in de (bestemmings)reserves en voorzieningen begrepen BCF gerelateerde BTW. Ook hiervoor geldt dat wij een inschatting op hoofdlijnen hebben gemaakt, gebaseerd op gemiddelden en ervaringcijfers bij andere gemeenten.

5.1.3 Samenwerkingsverbanden

Bij de meeste gemeenten is geen of onvoldoende informatie beschikbaar met betrekking tot de consequenties van het BCF in relatie tot de Gemeenschappelijke Regelingen (GR). Slechts een viertal gemeenten heeft enigszins rekening gehouden met de financiële consequenties als gevolg van het werken met GR. Voor de overige gemeenten geldt dat de problematiek rondom Gemeenschappelijke Regelingen nog onderhanden is dan wel nog ter hand genomen moet worden. In het kader van het onderzoek hebben wij daarom geen gebruik kunnen maken van de gegevens met betrekking tot Gemeenschappelijke Regelingen in relatie tot de activaproblematiek bij de gemeenschappelijke regelingen. In hoofdstuk 8 gaan wij nader in op de mogelijke financiële gevolgen met betrekking tot het BCF en samenwerkingsverbanden.

5.2 Inventarisatie in de activa en bestemmingsreserves/voorzieningen begrepen BCF gerelateerde BTW

5.2.1 BCF gerelateerde BTW in de ‘oude’ vaste activa.

In totaal hebben wij bij 30 gemeenten een totaalbedrag van circa €200 miljoen aan BCF gerelateerde BTW met betrekking tot de ‘oude’ activa geïnventariseerd (onderzoek 2001: €185 miljoen bij 25 gemeenten). Dit betekent dat deze 30 gemeenten in totaal in de geactiveerde materiële vaste activa nog een BTW bedrag hebben waarover in de komende jaren €200 miljoen moet worden afgeschreven. De resterende afschrijvingstermijn van deze activa is ten opzichte van het onderzoek nagenoeg gelijk gebleven (onderzoek 2003: 14 jaar, onderzoek 2001: 13 jaar).

Het totaal van de geactiveerde BTW blijkt gemiddeld per gemeente dus lager uit te komen dan in 2001 was ingeschat. Daarmee dient bovendien in aanmerking te worden genomen dat ten opzichte van het onderzoek 2001 een vijftal gemeenten zijn toegevoegd met een beperkte investeringsinspanning.

5.2.2 BCF gerelateerde BTW in de bestemmingsreserves en voorzieningen

In totaal hebben wij bij 30 in het onderzoek betrokken gemeenten circa €66 miljoen aan BCF gerelateerde BTW in de (bestemmings)reserves en voorzieningen geïnventariseerd (onderzoek 2001: €50 miljoen bij 25 gemeenten). Daarbij zijn de gemeenten waarvan geen gegevens beschikbaar waren ingeschat op basis van gemiddelden van de overig in het onderzoek betrokken gemeenten en op basis van beschikbare inschattingen uit 2001.

In vergelijking met 2001 is de omvang van de BTW begrepen in de (bestemmings)reserves en voorzieningen die kan vrijvallen enigszins hoger dan het totaalbedrag ingeschat in 2001.

Bij de inventarisatie van in de (bestemmings)reserves begrepen BCF gerelateerde BTW zijn ten opzichte van het onderzoek in 2001 afwijkingen te constateren. Hierbij is overigens opvallend dat een tweetal gemeenten ervoor gekozen hebben om ook een gedeelte van de algemene reserves vrij te laten vallen met als uitgangspunt dat uit deze reserve ook uitgaven met BCF-gerelateerde BTW worden gedekt⁴. De overige gemeenten hebben hiermee geen rekening gehouden. Slechts bij die gemeenten die zelf hebben aangegeven dat BTW kan vrijvallen uit de algemene reserve hebben wij deze bedragen ook daadwerkelijk in onze uitkomsten betrokken. Aangezien algemene reserves in beginsel geen geormerkte gelden betreffen voor toekomstige investeringen en/of exploitatielasten is verder geen rekening gehouden met een mogelijke vrijval uit de algemene reserves.

⁴ Als gevolg van een overschot in 2003, kan in de 2005 door de betrokken gemeente geen beroep worden gedaan op een aanvullende uitkering aangezien cumulatief geen sprake is van het overschrijden van een tekort van €4,54 per inwoner.

Daarentegen hebben wij bij vier gemeenten geconstateerd dat gekozen is voor een voorzichtige benadering waarbij vooralsnog geen BTW is vrijgevallen. Ook hebben wij de indruk verkregen dat bij een aantal gemeenten bij de herijking van de (bestemmings)reserves/voorzieningen aan het BCF het bedrag aan vrij te vallen BCF gerelateerde BTW mede is gebruikt als extra dotatie aan de (bestemmings)reserves/voorzieningen. In de gevallen waar wij dit van de gemeente bevestigd hebben gekregen, hebben wij hiervoor in overleg met de gemeente een correctie doorgevoerd.

5.2.3 *Omvang van de uitgestelde uitname*

Bij het onderzoek in 2001 is op basis van de toen bestaande onderzoeksgegevens een inschatting gemaakt van de uitname per gemeente. Vervolgens is bepaald dat de uitgestelde uitname 2003 aangewend kan worden voor de oplossing van het activaprobleem.

De vertraagde uitname van het gemeentefonds over 2003 welk bedrag eveneens kan worden ingezet als dekking voor de activaproblematiek blijkt op basis van ons onderzoek licht hoger uit te komen dan waarvan in 2001 was uitgegaan. Het totaalbedrag in 2003 voor de 30 gemeenten bedraagt op basis van de inschatting van de individuele gemeenten €129 miljoen, terwijl dit in 2001 voor de destijds 25 onderzochte gemeenten was ingeschat op €105 miljoen. De gemeenten hebben hun berekening gebaseerd op de circulaire van het Ministerie van Financiën.

Aangezien de uitgestelde uitname een belangrijk onderdeel uitmaakt van de oplossingsrichting hebben wij op basis van aanvullende gegevens van het Ministerie van Financiën een vergelijking gemaakt tussen de uitname volgens de berekeningen 2001 en de berekening van 2003. Hiertoe heeft het Ministerie van Financiën op basis van de geactualiseerde uitneemformule van Cebeon een herberekening gemaakt van de uitname 2001, nu gebaseerd op de uitneemformule april 2003 (gepubliceerd in de BTW-compensatiefonds circulaire april 2003). Het verschil ten opzichte van 2001 van 1,4% wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van het gemeentefonds. Bij onze berekeningen zijn wij uitgegaan van deze door het ministerie van Financiën bijgestelde bedragen. Voor het bepalen van de onderbandbreedte zijn wij uitgegaan van de inwonersaantallen zoals opgegeven door het Ministerie van Financiën.

Indien de vergelijking voor de nu in het onderzoek betrokken 30 gemeenten wordt gemaakt is het volgende beeld te schetsen:

Uitname onderzoek 2001	Uitname onderzoek 2003	Vershil	Vershil percentueel
122.400.028	124.108.175	1.708.149	1,4%

5.2.4 Rente-effect invoering BCF

Bij de oplossing van het activaprobleem is uitgegaan van een rentevoordeel voor wat betreft de financiering van de investeringen. Als gevolg van de invoering van het BCF worden gemeenten gekort op de algemene uitkering vanwege het kunnen compenseren van de BTW. Uit hoofde van investeringen worden voor de gemeenten ook de kapitaallasten lager. In de korting van het gemeentefonds is in dit kader uitsluitend rekening gehouden met lagere afschrijvingslasten. Voor de lagere rentelasten zijn de gemeenten niet gekort. activaprobleemDe inzet van dit rentevoordeel maakte onderdeel uit van de aangedragen oplossing voor het activaprobleem. Dit rentevoordeel is moeilijk in te schatten.

Op basis van de onderzoeksresultaten 2001, de in te zetten uitgestelde uitname en het rekenmodel van het Ministerie van BZK is in 2001 een inschatting gemaakt van de mate waarin het resterend activaprobleem wordt gedekt door de inzet van het toekomstig rentevoordeel. Deze is in 2001 berekend op circa 17%.

5.3 Geïntariseerde BCF gerelateerde BTW in de ‘oude’ activa en (bestemmings)reserves/ voorzieningen in relatie tot de uitgestelde uitname.

De jaarlijkse bijdrage uit de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds voorziet in een dekking voor de jaarlijkse (kapitaal)lasten. Indien de BTW over deze investeringen wordt verrekend met het BCF, is het Rijk vanwege de beoogde budgetneutraliteit vereist een bedrag gelijk aan deze BTW verrekening in mindering te brengen op de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds. Daarmee worden gemeenten en provincies geconfronteerd met een korting op de algemene uitkering die eerst wordt gecompenseerd door lagere (kapitaal)lasten als gevolg van het in mindering brengen van de BTW op de investeringen in de jaren waarover de investeringen worden afgeschreven. Om deze ‘mismatch’ in de eerste jaren na invoering van het BCF op te lossen is een initiële financiële impuls gecreëerd in de vorm van een vertraagde uitname uit het gemeente- en provinciefonds, de inzet van de BTW begrepen in de per 1 januari 2003 bestaande (bestemmings)reserves en voorzieningen en het niet doorvoeren van een korting op de gemeentefondsuitkering als gevolg van lagere rentelasten als onderdeel van de kapitaallasten.

De wijze waarop het activaprobleem door de gemeenten wordt gedekt (vertraagde uitname 2003), de inzet van BTW begrepen in (bestemmings)reserves en voorzieningen en het rentevoordeel is verschillend. Sommige gemeenten passen een handelwijze toe vanuit het uitgangspunt dat het BCF feitelijk pas vanaf 1 januari 2004 in werking treedt. Bij de verwerking van de gemeentefondsuitkering wordt in 2003 geen rekening gehouden met de vertraagde uitname. De baten en lasten zijn nog bruto verwerkt en de bij het BCF te declareren BTW (exclusief BTW-28, BTW-OV), verminderd met de vereveningsbijdrage, is aan de egalisatiereserve BTW-compensatiefonds toegevoegd tezamen met de vrijval van de BTW begrepen in (bestemmings)reserves en voorzieningen. Aangezien bij deze methode het jaar 2003 wordt gezien als overgangsjaar noemen wij dit de ‘overgangsmethode’.

De meeste gemeenten passen de administratief zuivere methode toe, waarbij baten en lasten zo goed mogelijk worden toegerekend aan de jaren waarop zij betrekking hebben, overeenkomstig de jaarverslaggevingsvoorschriften voor gemeenten en provincies. Daarbij wordt het extra bedrag in het gemeentefonds (als gevolg van de vertraagde uitname) vermeerderd met de vrijval van de BTW begrepen in (bestemmings)reserves en voorzieningen gereserveerd als dekking voor het activaprobleem.

In het rapport hebben wij bij de financiële analyses de administratief zuivere methode als basis gehanteerd.

De onderzoeksuitkomsten van de eerder beschreven elementen ten opzichte van de gemeenten betrokken in het onderzoek bij 2001 zijn als volgt weer te geven:

Omschrijving	Totaaluitkomsten 2003 (30 gemeenten)	Totaaluitkomsten 2001 (25 gemeenten)
BTW begrepen in vaste activa per 31 december 2002	199.928.612	186.719.612
Vrijval BCF BTW uit (bestemmings)reserves en voorzieningen	65.091.566	49.869.430
Uitgestelde uitname 2003	124.108.176	105.980.513
Restbedrag op te lossen vanuit rentevoordeel in komende jaren (in €)	-10.728.870	-30.869.669
Restbedrag op te lossen vanuit rentevoordeel (in % van de geactiveerde BTW per 31 december 2002)	-5%	-17%

Uit bovenstaande opstelling blijkt dat ten opzichte van het onderzoek 2001 duidelijk sprake is van een toereikende oplossing. Dit zeker gezien het feit dat ten opzichte van het onderzoek 2001 een vijftal gemeenten zijn toegevoegd waarbij op voorhand was voorzien dat sprake zou zijn van een meer dan gemiddeld activaprobleem.

Ook indien het overzicht wordt opgesteld voor de 20 gemeenten die ook in het onderzoek 2001 zijn betrokken is grotendeels dezelfde conclusie te trekken (voor de groep van 20 gemeenten blijkt een restbedrag op te lossen vanuit rentevoordeel (in % van de geactiveerde BTW per 31 december 2002) van 3% ten opzichte van 16% in 2001).

Uit bovenstaande onderzoeksresultaten blijkt dat voor de vaste activaproblematiek op basis van de informatie in 2003 en ruimere dekking aanwezig is dan in 2001 was voorzien, voornamelijk als gevolg van een lager BTW bedrag begrepen in de vaste activa per 31 december 2002 dan was voorzien. Dit lagere bedrag is met name veroorzaakt door een betere (fiscale) labeling en een lager BTW-bedrag begrepen in de vaste activa, onder meer door een hoger aandeel eigen kosten. Per saldo is sprake van een stijging van de uitname uit het gemeentefonds met circa 1,4%. Indien het toekomstig rentevoordeel ook in beschouwing wordt genomen is voor de 30 gemeenten in totaal sprake van een toereikende oplossing van het activaprobleem. In bijlage 2 zijn de uitkomsten van de verschillende gemeenten afzonderlijk opgenomen.

Ten opzichte van het in 2001 bepaalde gemiddelde restantpercentage van 17% wat gedekt moest worden vanuit het rentevoordeel is bij 11 gemeenten sprake van een tekort. Voor de groep van de 30 gemeenten in totaal is sprake van een toereikende oplossing.

Indien de rente daalt zal het rentevoordeel als oplossing voor het activaprobleem afnemen. Ook indien het uiteindelijk vastgestelde uitnamebedrag daalt, zal de ruimte voor de oplossing voor het activaprobleem en het kunnen afwentelen van de overige effecten van het BCF afnemen. Bij de overige gemeenten is sprake van een verbeterde situatie ten opzichte van 2001.

Van de 11 gemeenten waarbij de dekking van het activaprobleem minder gunstig uitpakt blijkt bij nadere analyse dat deze gemeenten één van de volgende typologieën hebben: ISV-gemeente, herindelingsgemeente meerkernige gemeente, (voormalig) artikel 12-gemeente. Ook valt op dat de omvang van de bestemmingsreserves van een aantal van deze gemeente minder dan gemiddeld is. Van de 4 gemeenten waarbij de oplossing het meest gunstig uitpakt valt overigens op dat drie gemeenten te kenmerken zijn als meerkernige gemeente.

De verschillen in de omvang en oplossingsmogelijkheden van het activaprobleem per gemeente worden mede veroorzaakt door het door gemeenten in het verleden gevoerde financieel beleid. Verschillen in het activeringsbeleid, het tempo van afschrijven en het reserve- en voorzieningenbeleid beïnvloeden de dekkingsmogelijkheden die gemeenten hebben om de activaproblematiek in het kader van het BCF per 1 januari 2003 te dekken.

Bij een analyse per gemeente valt op dat tussen gemeente grote verschillen bestaan. Gemeenten welke een terughoudend beleid hebben gevoerd met betrekking tot het activeren van investeringen en eerst 'spaarde' voor deze investeringen zodat slechts een beperkt bedrag geactiveerd behoefde te worden, hebben nu een voordeel (weinig oude activa, veel (bestemmings-) reserves/voorzieningen). Gemeenten daarentegen waarbij sprake is van relatief hoge geactiveerde bedragen met langere afschrijvingstermijnen dan gemiddeld hebben juist een nadeel.

Uit een nadere analyse blijkt dat de negatieve uitschieters met name gemeenten betreft waarbij sprake is van een relatief lage vermogenspositie. De positieve uitschieter betreft een gemeente waarbij sprake is van lage activering en een relatief hoge vermogenspositie.

De mate waarin het activaprobleem opgelost is, wordt onder andere beïnvloed door het daadwerkelijk vastgestelde uitnamebedrag. Bij een hoog uitnamebedrag is in 2003 meer beschikbaar voor het oplossen van het activaprobleem (vanuit het Ministerie van Financiën en de VNG is geadviseerd deze daarvoor aan te wenden). De uitname 2003 vermeerderd met de vrijval uit (bestemmings-)reserves en voorzieningen is indien het advies van het Ministerie van Financiën en de VNG wordt opgevolgd, de initiële storting in de BCF-egaliseringsreserve. Uit deze egaliseringsreserve wordt het activaprobleem gedekt en kunnen overige financiële gevolgen van de BCF worden gedekt. Indien het uitnamebedrag in latere jaren naar beneden of boven wordt bijgesteld als gevolg van de nog uit te voeren nacalculatie dan zal dit effect hebben op de hoogte van de BCF-egaliseringsreserve. Omdat vanuit deze BCF-egaliseringsreserve ook het activaprobleem wordt gedekt heeft een bijstelling van de uitnamebedragen in latere jaren een indirect effect op de oplossing van het activaprobleem (er is meer of minder geld voor beschikbaar).

Aangezien de uitgestelde uitname een belangrijk onderdeel uitmaakt van de oplossingsrichting hebben wij op basis van aanvullende gegevens van het Ministerie van Financiën een vergelijking gemaakt tussen de uitname volgens de berekeningen 2001 en de berekening van 2003. Hiertoe heeft het Ministerie van Financiën op basis van de geactualiseerde uitneemformule van Cebeon een berekening gemaakt van de uitname 2001 op basis van de uitneemformule april 2003 (gepubliceerd in de BTW-compensatiefonds circulaire april 2003). Het verschil van 1,4% wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van het gemeentefonds. Bij onze berekeningen zijn wij uitgegaan van deze door het ministerie van Financiën bijgestelde bedragen. Voor het bepalen van de onderbandbreedte zijn wij uitgegaan van de inwonersaantallen zoals opgegeven door het Ministerie van Financiën.. Ook na deze herberekende uitnamebedragen blijkt sprake te zijn van een toereikende oplossing.

5.4 Administratieve toepassingen bij de verwerking van de activaproblematiek

Bij gemeenten hebben wij veel verschillende tussenvormen geconstateerd van de in het handboek BCF van de VNG opgenomen oplossingen voor het activaprobleem. Hierbij valt op dat gemeenten veelal nog geen definitieve besluiten hebben genomen over de oplossing van het activaprobleem en de aanwending van de BCF-reserve, mede vanwege het nog niet volledig kunnen overzien van de financiële effecten.

Bij het oplossen van het activaprobleem zijn door de onderzochte gemeenten op hoofdlijnen de volgende methoden gehanteerd:

- 1 Ineens afboeken van de in de oude activa begrepen BCF gerelateerde BTW
- 2 Vrijval van de egalisereserve BCF in x jaar waarbij in het eerste jaar een grotere vrijval plaatsvindt dan in het laatste jaar, gebaseerd op afnemende afschrijvingen van in het verleden geactiveerde BTW bedragen tot aan de periode waarin de oude activa geheel is afgeschreven (rekenkundige reeks).

De budgettaire effecten van beide methode onder toepassing van het stelsel van baten en lasten zijn in hoofdstuk 6 nader uitgewerkt.

5.4.1 Voor- en nadelen oplossen activaprobleem

Gemeenten kunnen de eenmalige bijdrage (declaratie 2003/uitgestelde uitname) vermeerderd met de vrijval van BCF gerelateerde BTW in (bestemmings)reserves en voorzieningen aanwenden voor het afschrijven van de BTW in de huidige activa. Een knelpunt hierbij is dat het bedrag van de BTW in bestaande investeringen veelal niet herleidbaar is. Een andere mogelijkheid is om de eenmalige bijdrage te storten in een bestemmingsreserve, die vervolgens vrijvalt gedurende de gemiddelde resterende looptijd van de vaste activa.

Beide methoden voor verwerking zijn toegestaan binnen de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften, volgens het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies. De methode van het toevoegen aan en gefaseerd laten vrijvallen van de egalisatiereserve verdient de voorkeur aangezien op deze wijze de historische kostprijs gehandhaafd blijft en lasten en baten beter worden toegerekend aan de jaren waarop deze betrekking hebben. Het Ministerie van Financiën heeft in de circulaire van 13 augustus 2002 aangegeven dat ook een combinatie van beide varianten mogelijk is. Tevens mag de bestemmingsreserve aangewend worden voor het oplossen van eventuele dekkingsproblemen in de begroting van de gemeenten welke is veroorzaakt door de invoering van het BCF.

De voor- en nadelen van de methode zijn als volgt samen te vatten:

Voor- en nadelen	Afboeken activa ineens	Vrijval egalisatiereserve
Voordelen:	1 De kapitaallasten worden direct geschoond. Na de correctie in het eerste jaar hoeft verder geen correctie meer te worden doorgevoerd	1 De historische kostprijs blijft bewaard
		2 Indien de egalisatiereserve meer dan toereikend is voor het oplossen van het activaprobleem, blijft de mogelijkheid bestaan om de ruimte ook in te zetten voor het oplossen van andere (negatieve) effecten van het BCF. Met name gezien de onzekerheden over de gevolgen van de invoering van het BCF en de mogelijke wijzigingen op bijvoorbeeld uitname, verwachte declaratie etc. kan de gemeente deze ruimte nodig hebben.
Nadelen	1 De ruimte voor het oplossen van ook andere problemen wordt door de afboeking van de activa verkleind.	1 Jaarlijks zal een vrijval van de egalisatiereserve nodig zijn. Hierbij dient al dan niet rekening te worden gehouden met de verwerking van andere gevolgen van de invoering van het BCF.
	2 De historische kostprijs is niet meer zichtbaar.	2 De vrijval van de egalisatiereserve wordt vaak bepaald op basis van de gemiddelde resterende afschrijvingstermijn. De toedeling van de vrijval aan begrotingsposten is daardoor een benadering van de werkelijkheid.

Voor- en nadelen	Afboeken activa ineens	Vrijval egalisereserve
	3 De verwerkingsmethode is volgens de comptabiliteitsvoorschriften slechts toepasbaar bij een gedetailleerde inventarisatie van het activaprobleem.	

6 Inventarisatie budgettaire gevolgen BCF

In hoofdstuk 6 zijn onze onderzoeksresultaten opgenomen met betrekking tot de analyse van de budgettaire gevolgen voor gemeenten als gevolg van de invoering van het BTW compensatiefonds.

In paragraaf 6.1 gaan wij in op de door de gemeenten uitgevoerde analyses met betrekking tot de financiële effecten van de invoering van het BCF en de hiervoor beschikbare informatie. In paragraaf 6.2 worden de uitkomsten op kasbasis nader toegelicht. In paragraaf 6.2 worden de uitkomsten op exploitatiebasis toegelicht.

6.1 Financiële analyses budgettaire gevolgen bij gemeenten

Voor wat betreft de budgettaire gevolgen van de invoering van het BCF dient een onderscheid gemaakt te worden tussen effecten op kasbasis en effecten op exploitatiebasis. Bij ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat met uitzondering van een enkele gemeente nog geen volledige analyse is opgesteld voor wat betreft de voor-/nadelen op kasbasis en exploitatiebasis. Een aantal gemeenten heeft ervoor gekozen om een analyse op hoofdlijnen uit te voeren en gezien de nog resterende onzekerheden voor wat betreft het BCF een gedetailleerde analyse op een later tijdstip uit te voeren. Met name de gevolgen van de samenwerkingsverbanden en de afschaffing van BTW-28 zijn door de meeste gemeenten niet of beperkt meegenomen in de berekeningen.

Ook zijn de meeste gemeenten bij de berekening van de financiële effecten uitgegaan van de zogenaamde ‘ingroei’-variant waarbij de in de oude activa begrepen BCF gerelateerde BTW niet gedetailleerd is berekend en de budgettaire consequenties op basis een globale inschatting in de eerste jaren worden gedekt uit een gefaseerde vrijval uit de per 1 januari 2003 gevormde egalisatiereserve. Ingeval de door de gemeenten opgestelde analyses onvoldoende informatie bevatten hebben wij in overleg met de gemeenten zelf nadere inschattingen van de budgettaire effecten gemaakt. De effecten met betrekking tot de “doorschuif BTW” inzake samenwerkingsverbanden zijn daarbij verder buiten beschouwing gelaten aangezien daarvan vanwege het ontbreken van informatie geen enkele inschatting te maken is. Indien de gegevens met betrekking tot GR wel beschikbaar zouden zijn, zou dit naar verwachting een positief effect op de uitkomsten hebben.

De effecten op kasbasis en exploitatiebasis zijn beïnvloed door:

- de omvang van het investeringsniveau; voor een aantal gemeenten (13 van de 30) geldt dat sprake is van een over de jaren heen teruglopend niveau van investeringen. Hierbij merken wij op dat gekozen is voor een kwalitatief onderzoek waarbij de door gemeenten gehanteerde begrotingen als uitgangspunt zijn gehanteerd. Bij veel gemeenten is sprake van een gedetailleerd investeringsplan voor het komend jaar en een globaal (nog nader in te vullen) plan voor de jaren daarna. In dit globale investeringsplan zijn naar verwachting nog niet alle investeringen opgenomen;
- de omvang van de verwachte declaraties in het kader van de voormalig BTW-28 (BTW op gemeenschapsvoorzieningen);
- de door de gemeenten nu en in het verleden gehanteerde waarderingsgrondslagen en grondslagen voor resultaatbepaling (inclusief activeringsbeleid, rentebeleid en het reserve- en voorzieningenbeleid).

Bij onze berekeningen van de effecten op exploitatiebasis (variant direct afboeken van de activa) hebben wij zowel met de oude activa als met de 'ingroei' rekening gehouden. Wij hebben hierbij de volgende werkwijze aangehouden:

- 'Oude' activa: bij de exploitatie in enig jaar hebben wij rekening gehouden met lagere kapitaalslasten als gevolg van het begin 2003 volledig afboeken van de in de 'oude' activa begrepen BCF gerelateerde BTW met behulp van de beschikbare middelen uit (bestemmings)reserves en voorzieningen en de vertraagde uitname uit gemeentefonds;
- Ingroei-effect: bij de exploitatie in enig jaar hebben wij slechts het voordeel op de afschrijvingslasten genomen welke aan dat jaar zijn toe te rekenen;
- Rente-effect: bij de berekeningen van de budgettaire gevolgen van de invoering van het BCF is rekening gehouden met rente-effecten.

6.1.1 Meerjareninvesteringsplannen

Bij een beperkt aantal gemeenten bestaat goed inzicht in de naar verwachting te verrichten investeringen voor de komende jaren en de hierin begrepen BCF-gerelateerde BTW. Het gevolg van het ontbreken van een meerjarig inzicht kan zijn dat er een verschuiving in de onderbandbreedte plaatsvindt doordat de jaren 2004 en 2005 positiever of negatiever blijken dan de globale schattingen voor deze jaren gebaseerd op het jaar 2003.

Bij één gemeente was in het geheel geen detailinformatie beschikbaar met betrekking tot de investeringsplannen voor de jaren 2003 tot en met 2005. Voor deze gemeente hebben wij op basis van de in de oude activa begrepen BTW een inschatting gemaakt van de BCF in de investeringen. Hierbij hebben wij als veronderstelling gehanteerd dat sprake is van een ideaalcomplex en de jaarlijkse afschrijvingslasten gelijk zijn aan de investeringen.

6.1.2 Declaraties in het kader van BTW-28

Bij onze aanvankelijke werkzaamheden in het kader van ons onderzoek hebben wij geconstateerd dat met name voor het onderdeel declaratie BCF in het kader van gemeenschapsvoorzieningen (voormalig BTW-28) de gemeenten niet of over ontoereikende informatie beschikten. De meeste gemeenten hebben de definitieve doorrekening van de projecten uitgesteld tot het einde van dit jaar. Voor een aantal gemeenten geldt dat zij, al dan niet op basis van afspraken met de belastingdienst, uit gaan van een kostendekkendheid van de projecten van 100%. Hierdoor is in de administratie geen splitsing aangebracht tussen de BTW die terug te vorderen is op basis van de wet en de BTW die teruggevorderd kan worden op basis van de buitenwettelijke vrijstelling inzake de gemeenschapsvoorzieningen. Ten behoeve van een adequaat totaalbeeld van de (budgettaire) effecten van de invoering van het BCF (op kasbasis en exploitatiebasis) is essentieel dat inzicht bestaat in de verwachte BCF-declaratie uit hoofde van BTW-28. In overleg met het Ministerie van Financiën en de begeleidingsgroep is een aanvullend onderzoek uitgevoerd bij de geselecteerde gemeente voor wat betreft het BTW-28 gedeelte van de declaratie (zie voor de opzet van het aanvullende onderzoek paragraaf 4.6). Bij 21 van de 30 gemeenten is op hoofdlijnen een inschatting gemaakt van de investeringen (zie verder hoofdstuk 8).

6.2 Berekening gevolgen op kasbasis

Bij de effecten op kasbasis zijn wij uitgegaan van het volgende schema:

Soort	Omschrijving	Formule
Declaratie	Exploitatie	A
	Investerings	B
	BTW-28	C
	OV	D
Subtotaal		$E (= A \text{ t/m } D)$
Af:	Vereveningsbijdrage	F
Netto declaratie		$G (=E-F)$
Af: Korting	Uitname gemeentefonds	H
	83% BTW-28	I
Bij:	Uitkering onderbandbreedte	$J (=G-(D+H+I+L)-M)$
Totaal		$K (=G-(D+H+I)+J)$
	Meereffect GR	L
	Maximale korting €4,54 per inwoner	M

In bijlage 4 bij het eindrapport zijn de uitkomsten per groep gemeenten opgenomen.

Voor de eerste 4 jaren van het BCF is het rekenkundige resultaat van de eerder aangehaalde berekeningsmethode voor de 30 in het onderzoek betrokken gemeenten weergegeven. Hierbij nogmaals de kanttekening dat sprake is van ontbrekende informatie welke de uitkomsten nog kunnen beïnvloeden (beperkt inzicht in BTW-28 en geen inzicht in GR). Ook is het resultaat per inwoner en de hierbij geconstateerde laagste en hoogste score van de individuele gemeenten weergegeven.

Jaar	Bedrag	Resultaat per inwoner	Hoogste resultaat per inwoner	Laagste resultaat per inwoner
2003	28.513.985	14,91	162,39	-4,31
2004	432.501	0,23	36,07	-21,43 ⁵
2005	3.063.778	1,60	70,96	-20,18
2006	6.751.344	3,53	42,09	-27,03

Bedrag: cumulatief resultaat op kasbasis van de 30 in het onderzoek betrokken gemeenten

Resultaat per inwoner: het resultaat gedeeld door het aantal inwoners

Hoogste resultaat per inwoner: de hoogste score per jaar van de individuele gemeente

Laagste resultaat per inwoner: de laagste score per jaar van de individuele gemeente

⁵ Als gevolg van een overschot in 2003, kan in 2005 door de betrokken gemeente geen beroep worden gedaan op een aanvullende uitkering aangezien cumulatief geen sprake is van het overschrijden van een tekort van €4,54 per inwoner.

Voor de eerste jaren is voor de in het onderzoek betrokken gemeenten gecumuleerd sprake van een voordeel op kasbasis. Zoals uit bovenstaand overzicht voor het totaal van de 30 in het onderzoek betrokken gemeenten blijkt zijn er over de jaren heen op kasbasis grote verschillen te constateren. De daling ten opzichte van 2003 wordt verklaard doordat de cijfers 2003 zijn gebaseerd op de declaratiegegevens 2003, de cijfers 2004 e.v. zijn gebaseerd op medio 2003 uitgevoerde ramingen van deelnemende gemeenten. Het declaratiebedrag 2003 ligt aanzienlijk hoger dan geraamd door de gemeenten. Er heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar de oorzaak van deze afwijking.

De stijging ten opzichte van 2005 wordt veroorzaakt door het wegvallen van de zogenaamde onderbandbreedte (valscherp) en de daarbij behorende vereveningsbijdrage. Per saldo is in de eerste jaren sprake van het betalen van een hogere vereveningsbijdrage dan een uitkering van de onderbandbreedte.

De resultaten per inwoner van de individuele gemeenten verschillen onderling. De hierbij geconstateerde bandbreedte van de verschillen is groot. Met betrekking tot het aantal voor- en nadeelgemeenten blijkt een verschillend beeld te bestaan. 20 van de 30 gemeenten heeft over de eerste drie jaar een voordeel op kasbasis. Opvallend is dat per saldo voor het totaal van de 30 in het onderzoek betrokken gemeenten over de drie eerste jaren van invoering een voordeel blijkt. Bij het wegvallen van de aanvullende uitkering als gevolg van de overschrijding van de onderbandbreedte vanaf 2006 en het wegvallen van de vereveningsbijdrage, zijn 13 gemeenten voordeelgemeente.

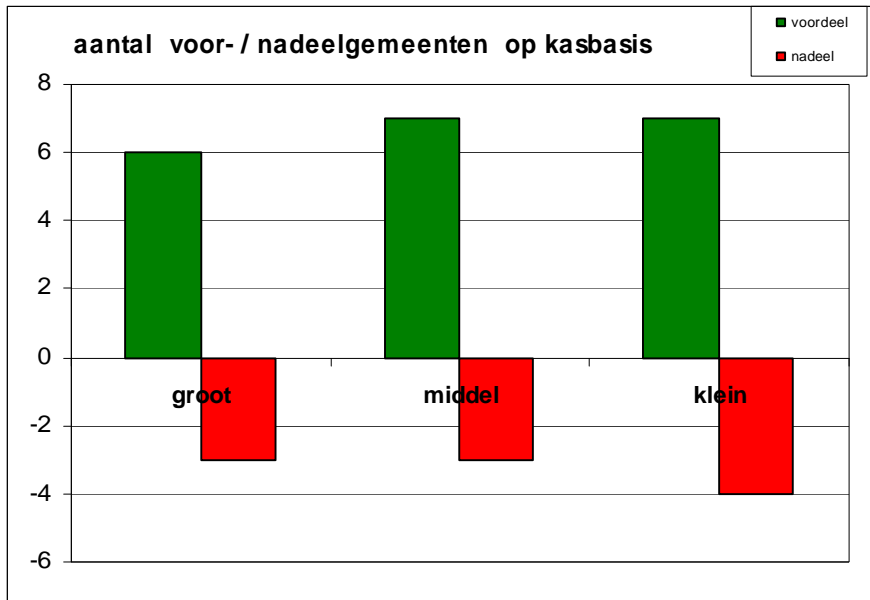
Bij 10 gemeenten wordt in de jaren 2003 tot en met 2005 een uitkering gedaan als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte. Hierbij merken wij op dat bij 6 van deze gemeenten nog geen BTW-28 gegevens zijn opgenomen waardoor de bijdrage nog kan verminderen dan wel verdwijnen. Dit geldt overigens ook voor de nog niet bekende gegevens uit hoofde van het GR-meereffect wat een positieve invloed heeft op de uitkomsten. Of en in hoeverre gemeenten een beroep gaan doen op een aanvullende uitkering als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte is mede afhankelijk van het feit of en in hoeverre op basis van de nacalculatie een aanpassing zal plaatsvinden van de uitnamebedragen en de hoogte van de vereveningsbijdrage (of de 5%-vereveningsbijdrage toereikend is om de aanvullende uitkeringen te bekostigen).

6.2.1 *Gevolgen op kasbasis naar grootte gemeente*

Opvallend is dat met name bij grote gemeente sprake is van voordelen op kasbasis. Bij kleine gemeenten is bijna in alle gevallen sprake van een nadeel. De nadelen zijn voor de eerste jaren begrensd tot €4,54 per inwoner.

In onderstaande grafiek is per 'grootte' van de gemeente voor de 30 in het onderzoek betrokken gemeenten aangegeven hoeveel op kasbasis voordeel en hoeveel nadeelgemeenten zijn geconstateerd op basis van de huidige uitkomsten voor de jaren 2003 tot en met 2005.

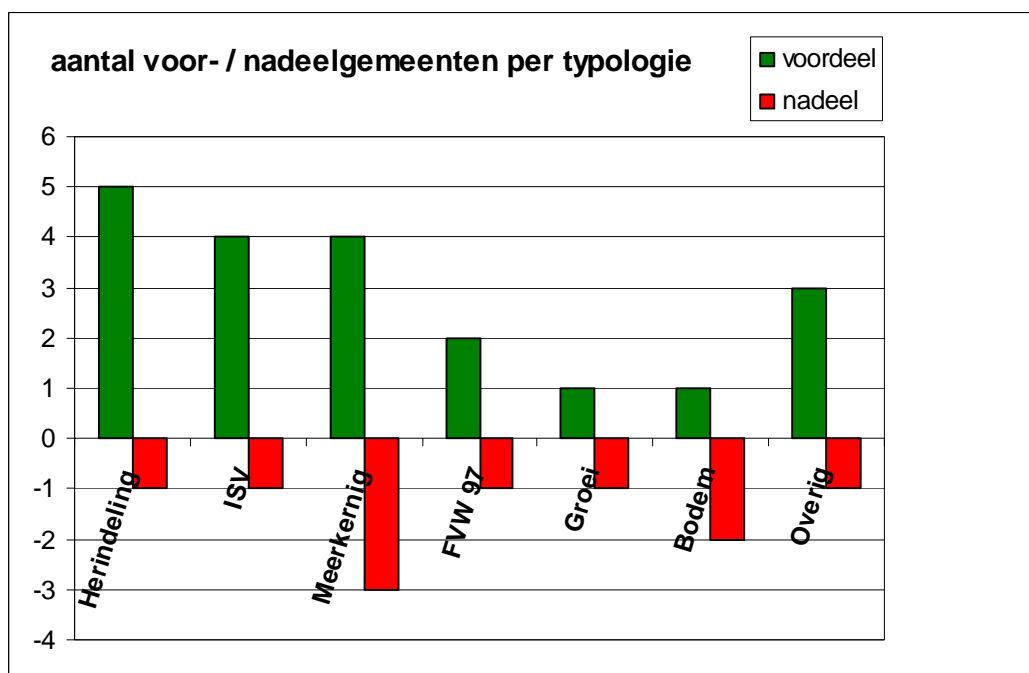
De onderstaande uitkomsten kunnen uiteraard nog beïnvloed worden door bijgestelde effecten inzake BTW-28 en Gemeenschappelijke regelingen, en een aanpassing van het uitnamebedrag als gevolg van de nacalculatie.



De voordelen per gemeenten variëren. Dit komt tot uiting indien de voordelen worden uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Indien de voordelen gemiddeld over de jaren 2003 tot en met 2005 worden uitgedrukt in een bedrag per inwoner dan is sprake van een range tussen €1,45 en €52,40 voordeel.

6.2.2 Uitkomsten gevolgen op kasbasis per typologie gemeente

Indien de huidige uitkomsten per typologie gemeente worden weergegeven blijkt een relatief gelijk verdeeld beeld. Bij elke typologie is sprake van voor- en nadeelgemeenten. De nadelen zijn overigens voor de eerste jaren begrensd tot €4,54 per inwoner. Aangezien ongeveer de helft van de gemeenten op kasbasis in de komende jaren een nadeel heeft is dit beeld ook bij de verschillende typologieën te onderkennen. Grafisch zijn het aantal gemeenten die gecumuleerd voor de jaren 2003 tot en met 2005 voor- dan wel nadeelgemeente op kasbasis zijn, als volgt weer te geven:



Op basis van bovenstaand overzicht is op basis van de kenmerken voorsnog geen echte trend te onderkennen voor wat betreft het aantal voor- en nadeelgemeenten. Ook indien een vergelijking wordt gemaakt naar de resultaten op kasbasis per inwoner is geen duidelijke trend te onderkennen.

6.2.3 Relatie tussen declaratie op exploitatie en declaratie op investeringen

Op basis van de uitkomsten van de door gemeenten medio 2003 opgegeven ramingen van declaraties hebben wij een relatie gelegd tussen de verhouding van de BCF-declaratie op exploitatie-uitgaven en die op investeringen. De volgende gemiddelde zijn hierbij geconstateerd:

Jaar	Percentage investeringen	Percentage exploitatie
2003	29	71
2004	27	73
2005	27	73
2006	26	74
Gemiddeld	27	73

In het eerste jaar van het BCF blijkt uit de ramingen dat relatief gezien meer wordt geïnvesteerd dan in latere jaren. Dit verklaart enigszins dat 2003 op kasbasis in totaal in een groter voordeel resulteert dan in de latere jaren.

Hierbij zijn overigens de volgende kanttekeningen te maken:

- 1 Voor de eerste jaren is een gedetailleerdere raming opgenomen, de jaren daarna wordt globaler en wellicht meer voorzichtig begroot;
- 2 Bij een aantal gemeenten hebben wij geconstateerd dat in het eerste jaar sprake is van grote investeringen;
- 3 De nu voorgenomen investeringen lopen mogelijk door naar volgende jaren.

6.3 Gevolgen BCF op exploitatiebasis

Het budgettaire effect op basis van stelsel van baten en lasten resulteert in de eerste jaren in een tekort, mede vanwege de nog af te schrijven BTW begrepen in de vaste activa. Dit tekort loopt in de eerste jaren vrij snel terug. De tekorten hebben onder andere betrekking op het zogenaamde ingroei-effect. Bij de exploitatie in enig jaar is slechts rekening gehouden met het voordeel op de afschrijvingslasten welke aan dat jaar zijn toe te rekenen terwijl wel de volledige korting van het gemeentefonds is meegenomen. Naarmate de tijd vordert, zal voor wat betreft het ingroei-effect sprake zijn van een meer evenwichtig activabestand waarvan de voordelen op de afschrijvingslasten de korting van het gemeentefonds voor wat betreft de investeringen, benaderd. De tekorten hebben ook betrekking op de al in hoofdstuk 5 geconstateerde tekorten op kasbasis (werken ook door op exploitatiebasis). Ook voor de effecten op exploitatiebasis geldt overigens dat de resultaten per individuele gemeente belangrijk verschillen. Dit verschillende beeld wordt onder meer beïnvloed door de door de gemeenten (verschillend) gehanteerde waarderingsgrondslagen en grondslagen voor resultaatbepaling. Een eventuele aanpassing van de uitnamebedragen als gevolg van bijvoorbeeld de nacalculatie en/of een gewijzigde rentevoet beïnvloedt ook hier de uitkomsten direct.

Om enig inzicht te hebben in de effecten van de verschillend gehanteerde grondslagen van waardering en resultaatbepaling hebben wij ten behoeve van de analyse twee varianten uitgewerkt:

- 1 Ineens afboeken van de in de oude activa begrepen BCF gerelateerde BTW.
- 2 Vrijval van een egalisatiereserve BCF in 15 jaar waarbij in het eerste jaar een grotere vrijval plaatsvindt dan in het laatste jaar (rekenkundige reeks).

Bij de effecten op **exploitatiebasis** zijn wij uitgegaan en van het volgende schema:

Soort	Omschrijving	Formule
Declaratie	Exploitatie	A
	Investerings	B
	BTW-28	C
	OV	D
Subtotaal		$E (= A \text{ t/m } D)$
Af:	Vereveningsbijdrage	F
Netto declaratie		$G (=E-F)$
Af: Korting	Uitname gemeentefonds	H
	83% BTW-28	I
Bij:	Uitkering onderbandbreedte	$J (=G-(D+H+I+L)-M)$
Totaal		$K (=G-(D+H+I(+J))$
Bij:	Ingeval afboeking oude activa ineens: lagere kapitaallasten activa oud	N
	of	
Bij:	Ingeval geleidelijke vrijval oude activa via egal.reserve: Vrijval egal. reserve	O
Bij:	Renteresultaat op investeringen, egalisatiereserve en uitstaande vordering (wordt in juni van het daarop volgende jaar uitbetaald)	P
	Per saldo voor/nadeel:	
	- bij afboeking ineens	$K + N+P$
	- bij geleidelijke vrijval	$K + O+P$
	Meereffect GR	L
	Maximale korting €4,54 per inwoner	M

Indien de gevolgen BCF op exploitatiebasis gecumuleerd worden bekeken voor de jaren 2003 tot en met 2005 dan is bij 15 gemeenten (afboeken van de activa ineens) dan wel 22 gemeenten (vrijval egalisatiereserve) sprake van een voordeel.

In bedragen zijn voor de jaren 2003 tot en met 2006 de volgende uitkomsten weer te geven. Hierbij hebben wij per variant, per jaar een onderverdeling gemaakt naar de som van de uitkomsten van de 30 gemeenten, het resultaat per inwoner (gewogen gemiddelde), de hoogste score per inwoner en de laagste score per inwoner.

Optie 1: ineens afboeken activaprobleem

Jaar	Bedrag	Resultaat per inwoner	Hoogste resultaat per inwoner	Laagste resultaat per inwoner	Aantal voordeel	Aantal Nadeel
2003	17.385.327	9,09	141,96	13,54	23	7
2004	-1.676.975	0,88	21,49	-26,64	11	19
2005	642.497	0,34	20,76	-16,52	16	14
2006	5.762.410	3,01	23,73	-20,90	15	15

Optie 2: vrijval egalisatiereserve

Jaar	Bedrag	Resultaat per inwoner	Hoogste resultaat per inwoner	Laagste resultaat per inwoner	Aantal voordeel	Aantal Nadeel
2003	21.236.294	11,11	173,85	-10,02	25	5
2004	1.751.440	0,92	45,89	-20,80	17	13
2005	3.648.360	1,91	46,27	-8,84	20	10
2006	8.345.720	4,36	45,88	-19,84	19	11

Jaar: jaar van onderzoek

Bedrag: cumulatief resultaat per jaar van de 30 in het onderzoek betrokken gemeenten

Resultaat per inwoner: het resultaat gedeeld door het aantal inwoners

Hoogste resultaat per inwoner: de hoogste score per jaar van de individuele gemeente

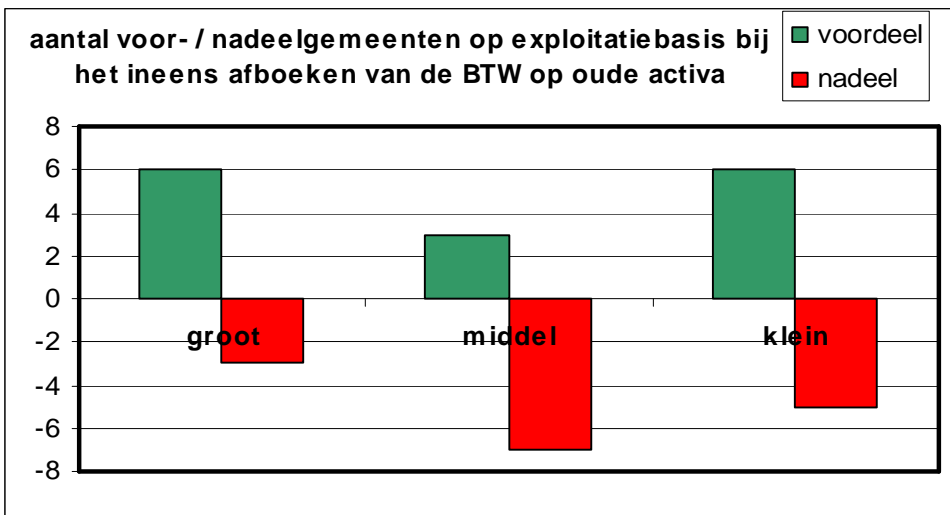
Laagste resultaat per inwoner: de laagste score per jaar van de individuele gemeente

In bijlagen 5 en 6 bij deze rapportage is de opbouw van het resultaat opgenomen.

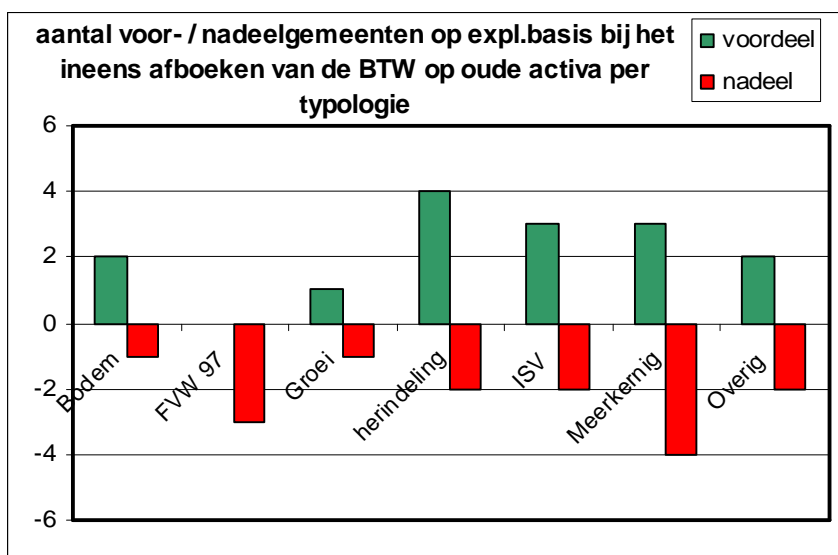
Hierbij merken wij op dat de stijging van het resultaat in 2006 met name beïnvloed is door het wegvallen van de vereveningsbijdrage en de uitkering als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte.

6.3.1 Analyse voor- en nadeel bij afboeken activa ineens (optie 1)

Indien de uitkomsten gecumuleerd voor de eerste drie jaar (2003-2005) per grootte van de gemeente worden weergegeven is het volgende beeld te verkrijgen van de aantallen voor- en nadeelgemeenten bij het afboeken van de activa ineens:



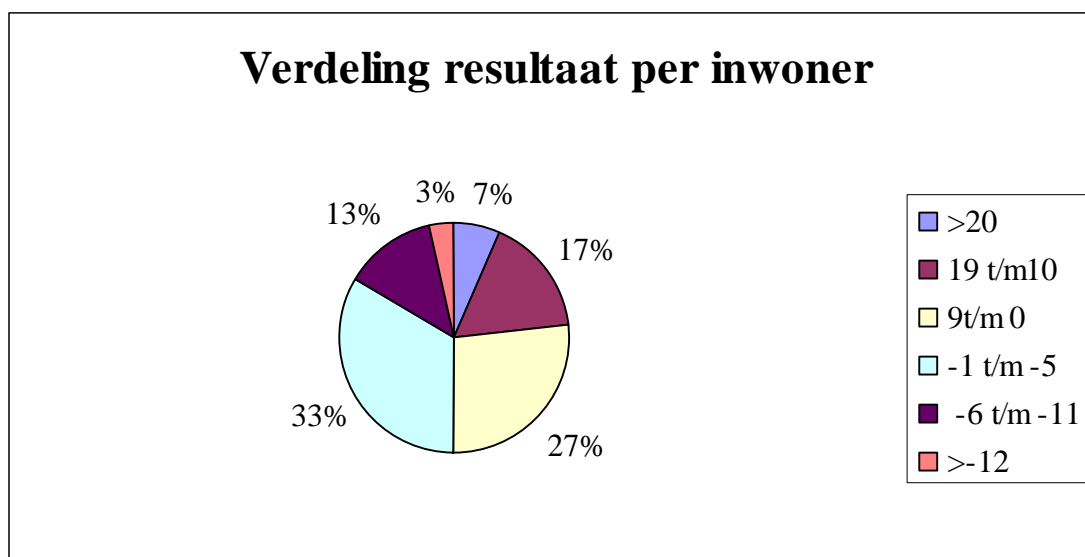
Ook hebben wij een doorsnee gemaakt naar typologie van gemeente. Indien de uitkomsten gecumuleerd voor de eerste drie jaar (2003-2005) per typologie van de gemeente worden weergegeven is het volgende beeld te verkrijgen van de aantallen voor- en nadeelgemeenten bij het afboeken van de activa ineens:



Opvallend is dat gemeenten met de typologie FVW (Financiële Verhoudings Wet) allen nadeelgemeente zijn. De overige typologieën van gemeenten geven geen uitgesproken beeld.

Ook hebben wij de resultaten over de jaren 2003 tot en met 2005 uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Wij hebben hierbij een indeling gehanteerd naar klasse zodat de spreiding van de uitkomsten per inwoner tussen de gemeenten onderling goed zichtbaar is.

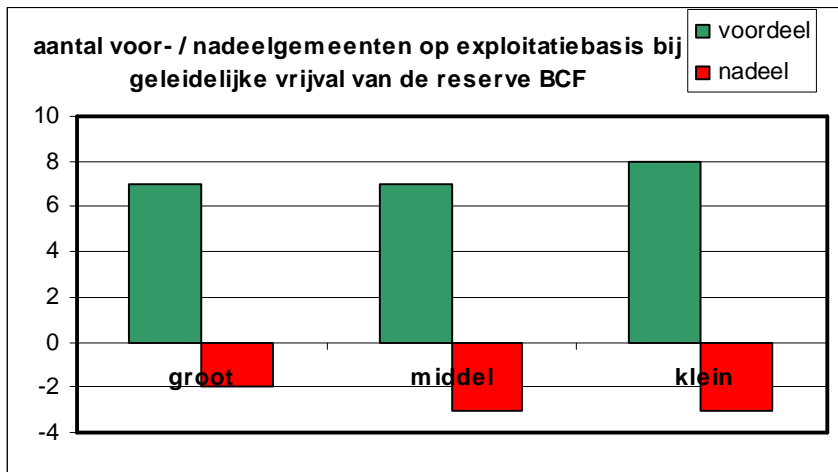
Indien deze resultaten per inwoner worden vergeleken is (op basis van een gemiddelde over de jaren 2003 tot en met 2005) het volgende beeld te schetsen:



In bovenstaande grafiek zijn de voor- en nadelen in euro's per inwoner ingedeeld in reeksen, 27% van de gemeenten heeft bijvoorbeeld een resultaat per inwoner van €0 tot en met €9. Zoals uit bovenstaande grafiek blijkt is sprake van een grote spreiding van de uitkomsten per inwoner. Circa 1/3^{de} van de gemeenten hebben een negatief resultaat van tussen de €1 en €5. De verdeling van de gemeenten die een relatief groot nadeel dan wel voordeel hebben (groter dan een negatief resultaat €6 per inwoner c.q. een positief resultaat van groter dan €10) naar grootte dan wel typologie geeft geen directe aanknopingspunten. Ook hier is sprake van een variërend beeld over de grootte en typologieën van de gemeenten.

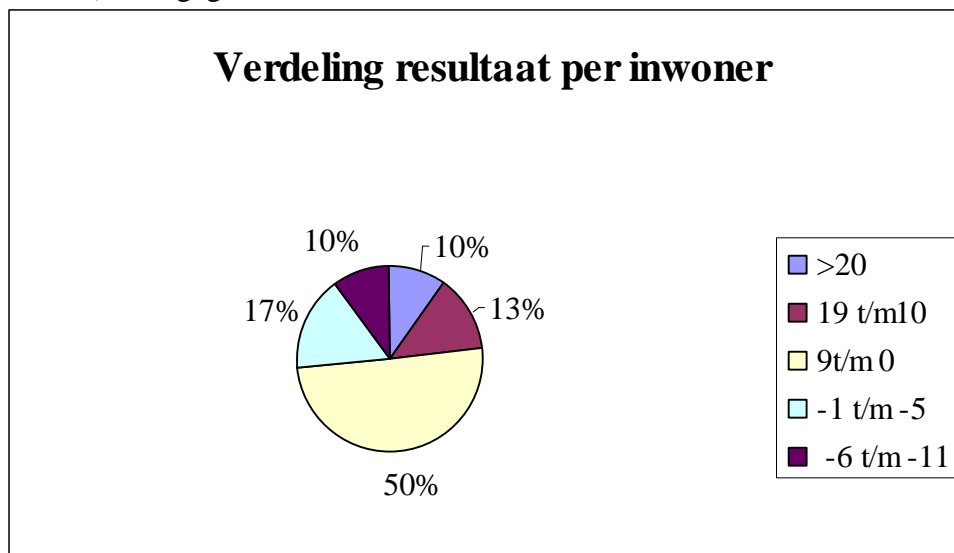
6.3.2 Analyse voor- en nadeelgemeente bij vrijval egalisereserve

Indien de uitkomsten gecumuleerde voor de eerste drie jaar (2003-2005) per grootte van de gemeente worden weergegeven is het volgende beeld te verkrijgen van de voor- en nadeelgemeenten:



Bij het verwerken van de effecten van het resultaat als gevolg van de activa problematiek via een egalisereserve worden de resultaten gespreid over meerdere jaren dan bij afboeken ineens. Dit resulteert over de jaren 2003-2005 in meer voordeelgemeenten. De verdeling naar grootte geeft een vergelijkbaar beeld dan bij het afboeken ineens.

In onderstaande grafiek zijn de resultaten per inwoner (gemiddeld over de periode 2003 tot en met 2005) weergegeven:



In bovenstaande grafiek zijn de voor- en nadelen in euro's per inwoner ingedeeld in reeksen, 50% van de gemeenten heeft bijvoorbeeld een resultaat per inwoner van €0 tot en met €9.

6.3.3 Verloop BCF-reserve

Bij het onderzoek hebben wij becijferd op welk moment sprake is van een negatieve reserve voor wat betreft de BCF-gevolgen uitgaande van het ineens afboeken van de activa. Bij 12 van de 30 gemeenten is ultimo 2003 sprake van een negatieve reserve. Ultimo 2020 zijn er 14 gemeenten met een positieve egalisatiereserve (bij beide varianten).

7 Vergelijking uitkomsten met eerdere berekeningen uit 2001 waarop de systematiek van de vertraagde uitname is gebaseerd

Ten opzichte van het onderzoek in 2001, waarbij de financiële consequenties van de activa problematiek, op basis van voorlopige inschattingen van gemeenten, is doorgerekend, zijn een aantal verschillen te onderkennen:

- 1 Verschil in uitgangspunten;
- 2 Verschil met betrekking tot hoogte en duur activaprobleem;
- 3 Verschil met rentefactor.

7.1 Verschil in uitgangspunten

Het huidige onderzoek is verder gegaan dan alleen de inventarisatie van het activaprobleem en de bepaling van de mogelijke vrijval van BCF gerelateerde BTW in (bestemmings)reserves en voorzieningen.

De uitbreiding betreft met name:

- Gevolgen van de BTW-28;
- Gevolgen van de vereveningsbijdrage.

Daarnaast is in de periode na 2001 meer inzicht ontstaan in de labeling van de kosten en investeringen. Hierbij merken wij overigens op dat op onderdelen nog steeds discussie gaande is over de labeling, de afspraken met de belastingdienst en de uitwerking van de gewijzigde grondexploitatie systematiek en dat ook de komende jaren hier nog veranderingen in mogelijk zijn.

Ook zijn de effecten voor de exploitatie nader in kaart gebracht waarbij de vrijval van de egalisereserve etc. een rol speelde.

7.2 Verschil in uitkomsten inventarisatie activaprobleem en inzet (bestemmings)reserves en voorzieningen

Ten opzichte van het onderzoek in 2001 is door gemeenten vaak volstaan met het overnemen van de uitgangspunten van de rapportage 2001. In die gevallen heeft het onderzoeksteam op hoofdlijnen de inventarisatie beoordeeld. Voor 20 gemeenten is sprake van een vergelijkbaar onderzoek (enkele gemeenten van het onderzoek 2001 zijn afgevallen of zijn als gevolg van fusies etc. niet meer vergelijkbaar). Voor deze 20 gemeenten geldt dat sprake is van een lager activaprobleem dan geconstateerd in 2001. Per saldo is het activaprobleem voor deze 20 gemeenten circa €18 miljoen lager (onderzoek 2001: €106 miljoen, onderzoek 2003 voor deze gemeenten: €88 miljoen). Dit lagere bedrag is met name veroorzaakt door een betere labeling en een lager BTW-bedrag begrepen in de vaste activa, onder meer door een hoger aandeel eigen kosten.

Voor wat betreft de resterende gemiddelde afschrijvingstermijn geldt dat deze nagenoeg onveranderd is gebleven (onderzoek 2001: 13, onderzoek 2003: 14 jaar).

7.3 Verschil in rente

Bij het huidige onderzoek is een splitsing aangebracht tussen de budgettaire gevolgen op kasbasis en de budgettaire gevolgen voor het stelsel van baten en lasten. Bij de bepaling van de gevolgen voor het stelsel van baten en lasten is de rentecomponent betrokken. Op de volgende onderdelen is de rentecomponent verwerkt:

- 1 Rente over lagere kapitaallasten bij afboeken van de 'oude' activa ineens;
- 2 Rente over de gemiddelde stand van de egaliseringsreserve BCF;
- 3 Rente over de uitstaande vordering van de BCF-declaratie.

Ten opzichte van het onderzoek in 2001 is sprake van een sterke daling van het rentepercentage (gemiddeld 6,4% in 2001 ten opzichte gemiddeld 5,1% in 2003). Het rentepercentage waarmee in het onderzoek 2001 was gerekend is inmiddels lager door ontwikkelingen op de kapitaalmarkt.

7.4 Conclusie verschillen

De huidige inventarisatie is verricht met de kennis over de werking van het BCF en de gevolgen hiervan die op dit moment beschikbaar is. Als gevolg van voortschrijdend inzicht is ten opzichte van 2001 nader inzicht verkregen in de gevolgen etc. van de invoering van het BCF. Het vraagstuk over de 'oude' activa is dan ook niet meer geïsoleerd bekeken, ook andere aspecten die hierbij een rol spelen zijn in de analyses betrokken. Wel dient te worden opgemerkt dat ook bij dit onderzoek op onderdelen aanvullende uitgangspunten etc. zijn bepaald. Met name is dit veroorzaakt door het ontbreken van de detailinformatie over activa, (bestemmings)reserves en voorzieningen, de inschatting van verwachte declaraties op gemeenschapsvoorzieningen, investeringen en de Gemeenschappelijke Regelingen.

Indien de uitkomsten van het onderhavige onderzoek worden vergeleken met de financiële uitgangspunten waarop de oplossing van de vertraagde uitname gebaseerd was dan vallen een aantal zaken op:

- Het totaal van de geactiveerde BTW blijkt lager uit te komen dan in 2001 was ingeschat.;
- In vergelijking met 2001 is de omvang van de BTW begrepen in de (bestemmings)reserves en voorzieningen die kan vrijvallen vergelijkbaar met het totaalbedrag ingeschat in 2001;
- Het rentepercentage waarmee in het onderzoek van 2001 was gerekend is inmiddels lager door kapitaalmarktontwikkelingen. Indien deze trend zich doorzet zal het rentevoordeel als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds voor de gemeenten lager uitkomen dan was voorzien;
- De financiële effecten per gemeenten verschillen aanzienlijk. Er is sprake van een omvangrijke herverdeeffecten als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds.

8 Overige opmerkingen

8.1 BTW-28

De meeste gemeenten hebben hun lopende grondexploitatieprojecten in het kader van de jaarrekening 2002 doorgerekend. Bij de berekeningen is door gemeenten in het verleden echter onvoldoende stilgestaan bij de fiscale aspecten hiervan. Voor de kostendekkendheid wordt vaak bij aanvang van het project een veronderstelling gedaan (prospectief), welke veronderstellingen in de loop van de uitvoering niet worden getoetst en bijgesteld. Daarnaast gaat een aantal gemeenten uit van een kostendekkendheid van 100% en is de BTW op de gemeenschapsvoorzieningen niet inzichtelijk gemaakt. Gezien de omvang van de BTW die valt onder de werking van de voormalige resolutie 28 en de invloed hiervan op de bepaling van de als gevolg van het beroep op aanvulling op de minimumuitkering bij overschrijding van de onderbandbreedte kan niet worden volstaan met een globale schatting. Na overleg met het Ministerie van Financiën en de begeleidingsgroep is besloten tot een nader onderzoek van de effecten van BCF-declaraties met betrekking tot uitgaven voor gemeenschapsvoorzieningen. Van in totaal 21 gemeenten hebben wij informatie ontvangen over de declaraties voor de jaren 2003 tot en met 2005. Bij een tweetal van deze gemeenten was op korte termijn geen inzicht te verkrijgen in de kostendekkendheidspercentages op basis van de oude regeling BTW-28. Een aantal gemeenten heeft wel alle projecten kunnen uitwerken en opleveren. Tot deze projecten behoren de projecten die leiden tot uitsluitend de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen, zonder BTW-belaste verkopen, alsmede projecten waarvan de uitvoering en daarmee ook de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen volledig voor rekening komen van de projectontwikkelaar.

In het kader van het onderzoek zijn derhalve alleen die projecten beoordeeld, waar BTW-belaste opbrengsten worden aangewend ter financiering van de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen. De door de gemeente opgegeven kosten van gemeenschapsvoorzieningen zijn daarbij als uitgangspunt genomen. Wij hebben inhoudelijk geen toetsing uitgevoerd voor wat betreft de vraag of de te realiseren gemeenschapsvoorzieningen *uitsluitend* planbetekenis hebben. Gelet op onze ervaringen zal dit tot gevolg hebben dat de berekende dekkingspercentages eerder te laag dan te hoog zijn vastgesteld.

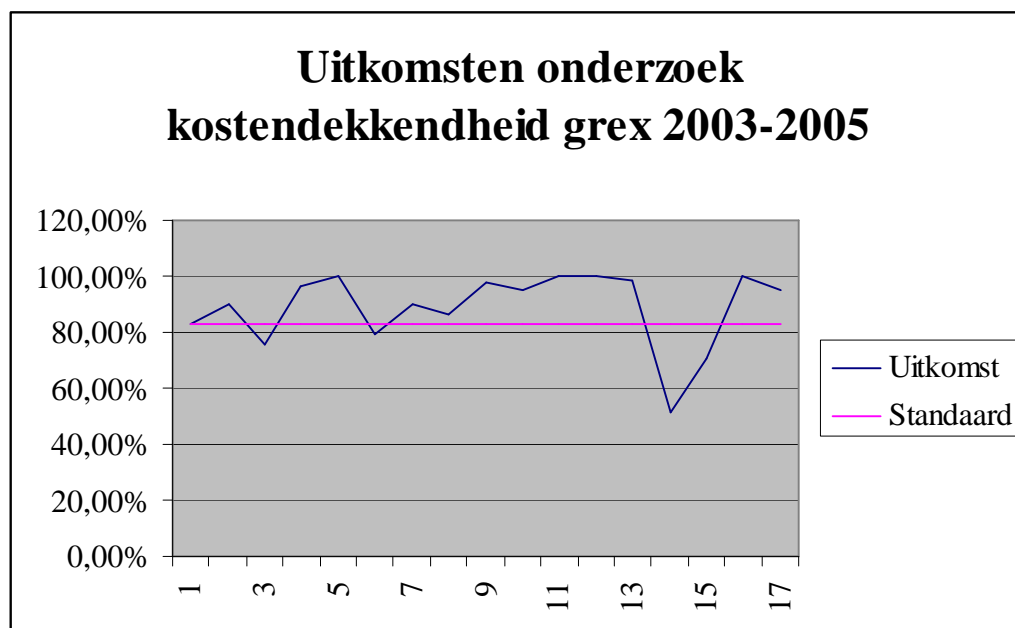
Alle gemeenten hebben een opgave verstrekt van de lopende grondexploitaties. Sommige gemeenten hebben verkenningen opgestuurd van projecten die in 2004 of 2005 gaan starten. De meeste gemeenten hebben echter geen opgave verstrekt van toekomstige plannen, terwijl daarover weliswaar vermoedens bestaan over een mogelijke grondexploitatie maar dat nog niet bekend is of de raad toestemming gaat geven en zo ja, welke omvang de kosten voor de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen mogen hebben. Dit impliceert dat vermoedelijk een lager te compenseren bedrag voor 2004 en 2005 is opgegeven dan de uitkomsten nu laten zien.

Daarnaast heeft een aantal gemeenten aangegeven dat de geprognosticeerde investeringen van een jaar achteraf gezien veelal niet konden worden gerealiseerd. In de prognoses zijn de ambities veelal groter dan haalbaar blijkt. Dit betekent niet dat de kosten niet worden gemaakt doch dat de opdeling in jaarlagen in werkelijkheid anders uitvalt dan thans is opgegeven.

8.1.1 Herverdeeleffecten

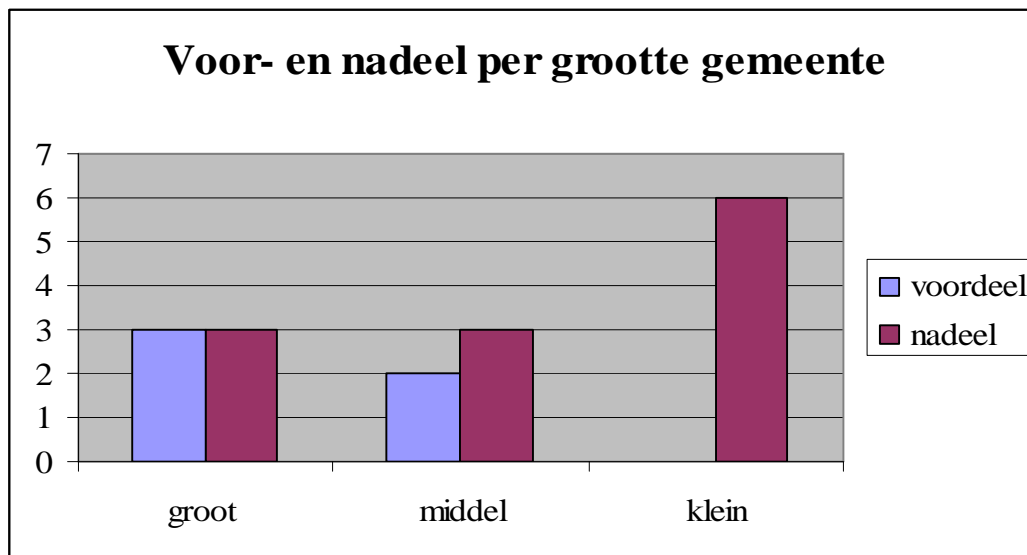
Uit het onderzoek is gebleken dat ook bij het onderdeel gemeenschapsvoorzieningen sprake is van grote herverdeeleffecten. In de uitneemformule voor het gemeentefonds is rekening gehouden met 17% van de BTW op gemeenschapsvoorzieningen⁶.

Ten opzichte van het gehanteerde percentage van 83% zijn de gemiddelde uitkomsten over de periode 2003-2005 als volgt weer te geven:



⁶ Op basis van een onderzoek van Cebeon en in overleg met de VNG is bepaald dat bij grondexploitaties gemiddeld gezien sprake was van een kostendekkendheid van 83%. De BTW op gemeenschapsvoorzieningen was als gevolg hiervan voor 83% op aangifte te verrekenen.

Samengevat is het volgende beeld te schetsen voor wat betreft het aantal voor- en nadeelgemeenten over de periode 2003 tot en met 2005 met betrekking tot het BTW-28 effect:



Opvallend is dat bij geen van de kleine gemeente sprake is van een voordeel. De voordelen doen zich met name voor bij de grote en middelgrootte gemeenten. Verder valt op dat 2 van de 3 voordeelgemeenten 'ISV-gemeenten' betreft.

Absoluut gezien is het gewogen gemiddeld percentage kostendeckendheid van de onderzochte gemeenten uitgekomen op 85,4% ten opzichte van de in de uitneemformule begrepen 83%. Het verschil van 2,4% betekent over de periode 2003 tot en met 2005 voor de 17 gemeenten waarvan voor dit deel van het onderzoek de resultaten konden worden uitgewerkt een nadeel van circa €1,9 miljoen (per inwoner cumulatief €1,70 ofwel €0,57 per inwoner per jaar). Ook hier is sprake van grote afwijkingen bij individuele gemeenten. Het hoogste nadeel dan wel voordeel per inwoner per jaar is €-5,89 c.q. €4,46.

8.2 Het belang van een adequate registratie van BCF bij samenwerkingsverbanden

De invloed van de samenwerkingsverbanden is over het algemeen tot nu toe onderbelicht gebleven. Slechts een zeer beperkt aantal gemeenten heeft een volledig beeld van de fiscale en juridische positie van de samenwerkingsverbanden waarin ze deelneemt. De autonomie van de grote samenwerkingverbanden is groot en gemeenten vertrouwen erop dat deze zelf voor een goede, lees voor de gemeente meest voordelige, opzet kiezen. Deze veronderstelling is niet altijd juist. Bij de invoering van het BCF is in eerste instantie er vanuit gegaan dat de samenwerkingsverbanden automatisch in de heffing overeenkomstig de wet OB zouden worden betrokken. Enkele samenwerkingsverbanden hebben dienovereenkomstig gehandeld. Daarnaast leidt de later gekozen transparantie tot een belangrijke administratieve last die de samenwerkingsverbanden trachten te vermijden.

- 1 Het vastleggen van het meereffect door gemeenten is van groot belang aangezien dit meereffect afzonderlijk in het BCF gestort moet worden. Indien geen opgave plaatsvindt van het meereffect kan het Ministerie van Financiën het bedrag aan meereffect niet bepalen en vindt geen additionele storting plaats. De gemeenten worden vervolgens gekort via de afname van het gemeentefonds.

8.3 Aandachtspunten voor de nacalculatie

Het financieel beleid in de afgelopen jaren bij veel gemeenten werd gekenmerkt door het afstoten van activiteiten die niet tot de publieke kerntaken behoorden. Zo zijn deelnemingen en overige bezittingen (bijvoorbeeld nutsbedrijven, woningbedrijven en kabelbedrijven) verkocht waardoor de reservepositie van gemeenten is gestegen. De door de gemeenten in dit kader aangehouden (bestemmings)reserves en voorzieningen hebben de liquiditeitspositie vergroot en hebben daarmee voor tijdelijke rente-inkomsten gezorgd. Voor zover in de periode waarop de nacalculatie is gebaseerd extra uitgaven worden gedaan vanuit deze (bestemmings)reserves en voorzieningen en de daarmee gegenereerde rente-inkomsten waarover de gemeente de BTW compenseert, leidt dit tot een hogere claim op het BCF. Deze hogere uitgaven in de evaluatieperiode zullen kunnen leiden tot een uiteindelijk structureel te hoge uitname uit het gemeentefonds.

De uitgaven alsmede de aanspraak op het BTW compensatiefonds hebben echter een incidenteel karakter. Daarnaast zal de uitwerking van het BTW compensatiefonds ook afhankelijk zijn van andere effecten zoals het feitelijke investeringsniveau. Bij de nacalculatie zal dan ook rekening moeten worden gehouden met het belang van versturende effecten waardoor de toetsingsperiode over 2003 en 2004 mogelijk een niet volledig representatief beeld geeft.

Aangezien het op voorhand moeilijk is om dergelijke gegevens te achterhalen (dergelijke uitgaven zijn niet afzonderlijke geadministreerd of vastgelegd op de declaraties BCF) verdient het de voorkeur om hieraan tijdig aandacht te besteden en niet pas bij de evaluatie in 2006.

Wij vertrouwen erop u hiermede van dienst te zijn geweest en danken u en de deelnemende gemeenten voor de constructieve en plezierige samenwerking. Wij zijn graag bereid een nadere toelichting op de onderzoeksresultaten te verstrekken.

Hoogachtend,
Ernst & Young Accountants
namens deze



M.C.J. Tulen RA MGA



R. Ellermeijer RA

TOELICHTING BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht leden begeleidingscommissie

Bijlage 2: Opdrachtformulering Ministerie van Financiën

In deze bijlage is de opdrachtformulering opgenomen zoals verstrekt door het Ministerie van Financiën. In deze opdrachtformulering wordt uitgebreid stilgestaan bij het zogenaamde activaprobleem en de oplossingsrichting van de uitgestelde uitname.

Bijlage 3: Onderbouwing oplossing activaprobleem

In deze bijlage zijn de (geanomiseerde) uitkomsten opgenomen van de individuele gemeenten in relatie tot het activaprobleem. De indeling is als volgt:

- gemeente: nummer van de gemeente in het onderzoek
- uitname: het uitnamebedrag zoals gehanteerd door de gemeente zelf. Het werkelijke uitnamebedrag kan afwijken als gevolg van gewijzigde parameters. Afhankelijk van de nacalculatie zal het daadwerkelijke uitnamebedrag ook kunnen afwijken.
- Inventarisatie activa: het bedrag aan BCF-gerelateerde BTW wat is begrepen in de activa van de betrokken gemeente per ultimo 2002
- Vrijval reserves/voorzieningen: de vrijval van de in de (bestemmings)reserves en voorzieningen begrepen BCF gerelateerde BTW per ultimo 2002
- Restbedrag op te lossen vanuit rentevoordeel: het saldo van de in de activa begrepen BCF-gerelateerde BTW minus de uitname en minus de vrijval van de in de (bestemmings)reserves en voorzieningen begrepen BCF gerelateerde BTW
- Voorcalculatorische dekking door rentevoordeel: op basis van de onderzoeksuitkomsten 2001 en de uitgestelde uitname 2001 is met behulp van het rekenmodel BZK een inschatting gemaakt van het toekomstig rentevoordeel. Deze is op basis van de onderzoeksgegevens 2001 en de berekeningen die daarna door het Ministerie van BZK is gemaakt, gesteld op 16,53%
- Saldo: het resterend activaprobleem (saldo van het restbedrag minus de voorcalculatorische dekking door het rentevoordeel)
- In percentage van het activaprobleem.

Bijlage 4: Voor- en nadeelberekening op kasbasis

Voor de individuele gemeenten heeft een berekening plaatsgevonden van de gevolgen op kasbasis. Per gemeente is voor de jaren 2003 tot en met 2006 op basis van de door de gemeenten aangeleverde gegevens bepaald of sprake is van een voor- dan wel nadeel op kasbasis. De indeling is als volgt:

- gemeente: nummer van de gemeente in het onderzoek
- Declaratie exploitatiekosten: raming van de jaarlijks te declareren BCF-gerelateerde BTW voor wat betreft de exploitatiebegroting
- Declaratie investeringen: raming van de jaarlijks te declareren BCF-gerelateerde BTW voor wat betreft investeringen

- Declaratie BTW 28: raming van de jaarlijks te declareren BCF-gerelateerde BTW voor wat betreft gemeenschapsvoorzieningen (voormalig BTW 28)
- Declaratie GR: raming van de jaarlijks te declareren BCF-gerelateerde BTW voor wat betreft uitgaven gemeenschappelijke regelingen
- Subtotaal: bruto declaratie van de gemeente (op jaarbasis)
- Vereveningsbijdrage: 5% van de bruto-declaratie van de gemeente (voor de jaren 2003 tot en met 2005, voor 2006 is aangenomen dat er geen sprake meer is van een vereveningsbijdrage)
- Uitname: het door de gemeente bepaalde uitnamebedrag.
- 83% van de BTW 28: door het Ministerie van Financiën is in overleg met de betrokken partijen vastgesteld dat in het verleden gemiddeld sprake was van een declaratie van de BTW op gemeenschapsvoorzieningen van 83%. Het restant 17% is inbegrepen in de uitneemformule (opgenomen in het uitnamebedrag). Voor de berekening van een eventuele uitkering als gevolg van het overschrijden van de onderbandbreedte dient rekening te worden gehouden met 83% van het bedrag van de declaratie op gemeenschapsvoorzieningen.
- Meereffect GR: eventueel meereffect GR dient afzonderlijk in de berekeningen te worden meegenomen.
- Maximale korting: voor de individuele gemeenten is sprake van een maximum tekort op € 4,54 per inwoner. De totale maximale korting is in deze regel aangegeven.
- Totaal: dit bedrag is een optelling van de bedragen van uitname tot en met maximale korting.
- Onderbandbreedte: indien de maximale korting wordt overschreden, kan de gemeente een beroep doen op een aanvullende uitkering. Deze aanvullende uitkering is in deze regel opgenomen.
- Saldo: het resultaat op kasbasis (per jaar)
- Kengetallen: voor de jaren 2003 tot en met 2006 is aangegeven wat de verhouding is van de declaratie van de exploitatie ten opzichte van de declaratie op investeringen. Ook is een gemiddelde voor de jaren weergegeven.
- Kengetallen BTW 28: voor deze jaren is ook de verhouding weergegeven van de declaratie op gemeenschapsvoorzieningen in relatie tot de totale declaratie.
- Cumulatief voor- en nadeel: de cumulatieve resultaten over de jaren 2003-2005 dan wel 2003-2006. Ook is het cumulatieve voor en nadeel weergegeven indien geen rekening wordt gehouden met de onderbandbreedte.
- Berekening voor/nadeel per inwoner: vervolgens is het resultaat per inwoner weergegeven.

Bijlage 5: Voor- en nadeelberekening op exploitatiebasis met afboeken van de activa ineens

Op basis van de berekeningen van de budgettaire gevolgen op kasbasis heeft voor de individuele gemeenten een berekening plaatsgevonden van de gevolgen op exploitatiebasis voor de methode waarbij de activa ineens wordt afgeboekt. Per gemeente is voor de jaren 2003 tot en met 2006 op basis van de door de gemeenten aangeleverde gegevens bepaald of sprake is van een voor- dan wel nadeel op exploitatiebasis. De indeling is als volgt:

- gemeente: nummer van de gemeente in het onderzoek
- Voor-nadeel op kasbasis: het voor- of nadeel dat de gemeente op kasbasis heeft gerealiseerd;

- Ingroei-effect: het nog te realiseren gedeelte van de BCF gerelateerde BTW op de investeringen van het desbetreffende boekjaar. Dit bedrag is gelijk aan het investeringsbedrag minus de reeds in het boekjaar vrijvallende afschrijvingstermijnen van investeringen na 1 januari 2003;
- rente investeringen: op basis van de raming van de jaarlijks te declareren BCF gerelateerde BTW voor wat betreft investeringen is bepaald wat jaarlijks van deze investeringen als voordeel op de rentelasten samenhangend met deze investeringen is in te boeken;
- Lagere afschrijvingslasten activa oud: als gevolg van de afboeking ineens nemen de afschrijvingslasten af. Deze afname (degressief bepaald) is in deze regel verwerkt.
- Lagere rentelasten activa oud: idem voor de rentelasten samenhangend met deze lagere afschrijvingslasten.
- Correctie BTW 28: in de berekeningen is uitgegaan van een gemiddeld percentage van 83% voor wat betreft in het verleden te declareren BTW op gemeenschapsvoorzieningen. Afwijkingen ten opzichte van dit percentage is opgenomen als bate dan wel last.
- Rentnadeel vordering declaratie: de declaratie BCF wordt pas na gemiddeld 1 jaar uitbetaald, de hiermee samenhangende rentelast is onder deze regel opgenomen.
- Rente egalisatiereserve: bij de berekeningen hebben wij als uitgangspunt gehanteerd dat rente wordt toegevoegd aan de BCF-bestemmingsreserve.
- Voordeel op exploitatie dit bedrag geeft het resultaat op exploitatiebasis weer.
- Berekening voor/nadeel per inwoner: vervolgens is het resultaat per inwoner weergegeven.
- Verloop egalisatiereserve: vervolgens is het verloop van de egalisatiereserve BCF weergegeven.

Bijlage 6: Voor- en nadeelberekening op exploitatiebasis bij vrijval van de egalisatiereserve

Op basis van de berekeningen van de budgettaire gevolgen op kasbasis heeft voor de individuele gemeenten een berekening plaatsgevonden van de gevolgen op exploitatiebasis voor de methode waarbij geen afboeking ineens plaatsvindt, maar de egalisatiereserve geleidelijk vrijvalt. Per gemeente is voor de jaren 2003 tot en met 2006 op basis van de door de gemeenten aangeleverde gegevens bepaald of sprake is van een voor- dan wel nadeel op exploitatiebasis. De indeling is als volgt:

- gemeente: nummer van de gemeente in het onderzoek
- Voor-nadeel op kasbasis: het voor- of nadeel dat de gemeente op kasbasis heeft gerealiseerd;
- Ingroei-effect: het nog te realiseren gedeelte van de BCF gerelateerde BTW op de investeringen van het desbetreffende boekjaar. Dit bedrag is gelijk aan het investeringsbedrag minus de reeds in het boekjaar vrijvallende afschrijvingstermijnen van investeringen na 1 januari 2003;

rente investeringen: op basis van de raming van de jaarlijks te declareren BCF gerelateerde BTW voor wat betreft investeringen is bepaald wat jaarlijks van deze investeringen als voordeel op de rentelasten samenhangend met deze investeringen is ingeboekt;

- Vrijval egalisatiereserve: in het tempo van de afschrijving van de resterende oude activa valt de bestemmingsreserve (degressief) vrij.
- Correctie BTW 28: in de berekeningen is uitgegaan van een gemiddeld percentage van 83% voor wat betreft in het verleden te declareren BTW op gemeenschapsvoorzieningen. Afwijkingen ten opzichte van dit percentage is opgenomen als bate dan wel last.

- Rentenadeel vordering declaratie: de declaratie BCF wordt pas na gemiddeld 1 jaar uitbetaald, de hiermee samenhangende rentelast is onder deze regel opgenomen.
- Rente egalisatiereserve: bij de berekeningen hebben wij als uitgangspunt gehanteerd dat rente wordt toegevoegd aan de BCF-bestedingsreserve.
- Voordeel op exploitatie dit bedrag geeft het resultaat op exploitatiebasis weer.
- Berekening voor/nadeel per inwoner: vervolgens is het resultaat per inwoner weergegeven.
- Verloop egalisatiereserve: vervolgens is het verloop van de egalisatiereserve weergegeven

OVERZICHT LEDEN BEGELEIDINGSCOMMISSIE

De leden van de begeleidingsgroep zijn:

- G. Nijendaal (Raad voor de financiële verhoudingen)
- A. Verhagen (Gemeente Den Haag)
- E. van de Mortel (BZK)
- N. Hendriks (BZK)
- T. Jacobs (VNG)
- F. Verbakel (VNG)
- E. de Rijk (IPO)
- J. Mens (MinFin)
- M. Twisk (MinFin)
- M. Wassenaar (MinFin)
- E. Rodenhuis (MinFin)
- J.L. van der Wal (Ministerie van Financiën)
- T. Verweij (Gemeente Nijmegen)
- H. Beukert (Gemeente Hardenberg)
- R. Tuinier (gemeente Capelle aan de IJssel)
- H. Gels / T. van der Kroef (gemeente Amsterdam)

BESCHRIJVING VAN HET ONDERZOEK

Aanleiding

Het BTW-compensatiefonds is sinds 1 januari jl. een feit. Voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden is hierdoor de BTW-verstoring weggenomen, die bestond voor de invoering van het fonds. Deze verstoring kwam onder meer naar voren bij de keuze tussen het zelf uitvoeren van taken of het uitbesteden daarvan aan een private partij, voorzover deze activiteiten werden verricht in de hoedanigheid van niet-ondernemer.

In de voorbereiding op de invoering van het BTW-compensatiefonds kwam een invoeringsprobleem naar voren inzake de BTW over de investeringen van de deelnemende overheden. Het zogeheten *activaprobleem* is destijds opgelost door het toepassen van de vertraagde uitname en de inzet van de vrijvallende BTW-lasten in de reserves en de voorzieningen. Nu de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden zich hebben voorbereid op de invoering van het fonds, komen er signalen dat de aangedragen oplossing voor het activaprobleem niet in alle situaties adequaat zou zijn. Verschillende gemeenten hebben de afgelopen maanden zowel mondeling als schriftelijk kenbaar gemaakt dat het voordeel van de vertraagde uitname en de inzet van de BTW in bestemmingsreserve en voorzieningen onvoldoende zou zijn om het activaprobleem op te lossen. In reactie daarop heeft de Staatssecretaris van Financiën tijdens een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer van 4 december 2002 toegezegd hier op de korte termijn aandacht aan te willen besteden. Hierop is besloten een onderzoek te laten verrichten naar het activaprobleem en de daarvoor aangedragen oplossingen in de praktijk bij gemeenten.

Activa probleem

Het activaprobleem wordt veroorzaakt door het verschil in boekhoudmethoden tussen Rijk en de deelnemende overheden.

De introductie van het BTW-compensatiefonds is *op kasbasis* zowel voor het totaal van de deelnemende overheden als voor het Rijk budgettair neutraal. Voor de deelnemende overheden heeft de introductie van het BTW-compensatiefonds in combinatie met het netto (exclusief BTW) administreren echter wel negatieve budgettaire gevolgen *op exploitatiebasis*. Dit nadeel hangt samen met de BTW die onderdeel is van de investeringslasten. Voor de invoering van het BTW-compensatiefonds vormde de BTW voor de deelnemende gemeenten een last. Investeringslasten werden voor de invoering van het fonds bruto (inclusief BTW) geactiveerd en afgeschreven. Op deze wijze werd jaarlijks een deel van de investerings-BTW ten laste van het resultaat gebracht. Aan het einde van het boekjaar resteerde op de balans het nog niet afgeschreven deel van de investering, inclusief de nog niet afgeschreven BTW. Na invoering van het BTW-compensatiefonds worden de activa netto geboekt. De investeringen worden netto (exclusief BTW) geactiveerd en afgeschreven. Het voordeel van de lagere afschrijving wordt echter pas in de loop van de afschrijvingstermijn zichtbaar. De uitname uit het gemeente- en provinciefonds houdt daarmee geen rekening omdat deze is gebaseerd op de kasuitgaven van de deelnemende overheden. Onderdeel daarvan is de BTW betaald over investeringsuitgaven. In bijlage 1A wordt aan de hand van een gestileerd voorbeeld het activaprobleem toegelicht.

Tegenover dit budgettaire nadeel staat een positief budgettair effect doordat de balanswaarde en daardoor de vermogensbehoefte van de deelnemende overheden dalen. Hierdoor komen de rentelasten op termijn lager uit.

Activa onderzoek 2001

Tijdens de voorbereiding op de invoering van het BTW-compensatiefonds is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Ernst & Young de opdracht gegeven de omvang van het activaprobleem te berekenen. In de bijlagen 3, 4 en 5 wordt inzicht gegeven in de gevolgde methodiek en de resultaten van het onderzoek door Ernst & Young.⁷ Bijlage 1B geeft een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. In het onderzoek werd de totale omvang van het activaprobleem voor gemeenten berekend op circa €1,27 miljard.⁸ Deze cijfers zijn gebaseerd op het boekjaar 1999. In het onderzoek werd ook vastgesteld dat gemeenten in Nederland beschikken over circa €0,5 miljard aan vrijvallende BTW-lasten in hun bestemmingsreserves en voorzieningen. Op basis van deze gegevens is tijdens het Bestuurlijk overleg van 21 juni 2001 besloten om het activaprobleem voor gemeenten op te lossen door het toepassen van een *vertraagde uitname* uit het gemeentefonds van €0,77 miljard en de inzet van de BTW in de bestemmingsreserve en voorzieningen.⁹

Werking vertraagde uitname

De oplossing voor het activaprobleem bestaat uit twee componenten. Ten eerste wordt het activaprobleem verkleind door de inzet van de vrijvallende BTW-lasten in de reserves en de voorzieningen. Gemeenten hebben in de loop van de jaren reserves en voorzieningen opgebouwd waarmee in de toekomst uitgaven bekostigd kunnen worden. Door de invoering van het BTW-compensatiefonds is de koopkracht van deze reserves en voorzieningen toegenomen. De BTW over de uitgaven hoeft immers niet meer bekostigd te worden. Voor het oplossen van het activaprobleem kunnen de gemeenten en provincies deze koopkrachtstijging inzetten door de reserves en voorzieningen te verlagen met de vrijvallende BTW-component. Zoals het onderzoek van Ernst & Young heeft laten zien valt hiermee een bedrag van circa €0,5 miljard vrij.

⁷ Bijlage 3: Brief van 5 april 2001 van Ernst & Young aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bijlage 4: Rapportage begeleidingscommissie onderzoek financiële effecten BTW-compensatiefonds.

Bijlage 5: Brief van 6 september 2001 van Ernst & Young aan het Ministerie van Financiën.

⁸ Dit onderzoek is uitgevoerd onder 25 gemeenten met een totaal inwoneraantal van 10 procent van de Nederlandse bevolking.

⁹ Kamerstukken II, 2000-2001, 27 293, nr. 9 en 10.

Het resterende activaprobleem – na de inzet van de vrijvallende BTW-lasten in reserves en voorzieningen – wordt opgelost door de inzet van de vertraagde uitname. Deze oplossing houdt in dat het gemeentefonds pas in 2004 verlaagd wordt, maar dat gemeenten al over begrotingsjaar 2003 compensatie krijgen voor de BTW over niet ondernemersactiviteiten. De overheden zetten aan het einde van het jaar een vordering op hun balans ter grootte van het BTW-bedrag dat zij in het volgende jaar verwachten te ontvangen uit het fonds. Voor het Rijk is de oplossing budgettair neutraal omdat die middelen die worden uitgekeerd in hetzelfde jaar uitgenomen worden uit het gemeentefonds. Voor gemeenten treedt een positief budgettair effect op doordat in 2003 niet een bedrag wordt uitgenomen, terwijl al wel recht op compensatie ontstaat. Het bedrag dat in 2003 niet uitgenomen wordt uit het gemeentefonds kunnen de gemeenten aanwenden om het activaprobleem op te lossen.

Het te voeren onderzoek

Zoals hiervoor aangegeven bestond de behoefte nader onderzoek uit te laten voeren naar de uitwerking van de hiervoor weergegeven oplossing voor het activaprobleem in de praktijk bij gemeenten. Het onderzoek is vanwege de vergelijkbaarheid zoveel mogelijk gericht geweest op de 25 gemeenten die in een eerder onderzoek naar dit probleem betrokken zijn geweest. In het eerdere onderzoek van Ernst & Young is aangegeven dat de betrokken gemeenten gekenmerkt worden door een meer dan gemiddelde investeringsinspanning. Er van uitgaande dat deze 25 nog steeds relatief veel investeren is gevraagd de steekproef van gemeenten uit te breiden met 5 gemeenten die een relatief beperkte investeringsinspanning hebben.

De probleemstelling voor het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe werkt de aangedragen oplossing voor het activaprobleem - het toepassen van de vertraagde uitname en inzet van vrijvallende BTW-lasten in de reserves en voorzieningen - in de praktijk ?

Vraagstellingen:

Het te voeren onderzoek moet voor elk van de 30 te onderzoeken gemeenten antwoord geven op de volgende vragen:

- 1 Wat is de omvang van het activaprobleem voor de betrokken gemeente?
- 2 Wat is de omvang van de vrijvallende BTW in de reserves en voorzieningen in de betrokken gemeente?
- 3 Wat is de omvang van de resterende activaproblematiek na de inzet van de BTW in de reserves en voorzieningen en de vertraagde uitname in de betrokken gemeente?
- 4 Wat zijn de budgettaire effecten van de invoering van het BTW-compensatiefonds op kasbasis voor de betrokken gemeente voor de periode 2003-2006?
- 5 Wat is het effect van de invoering van het BTW-compensatiefonds op exploitatiebasis voor de betrokken gemeenten, op basis van de antwoorden op de vragen 1, 2, 3 en 4?
- 6 Voorzover er gemeenten in het onderzoek een negatief budgettair effect op exploitatiebasis vertonen, wat zijn daarvoor de specifieke oorzaken ?

ACTIVAPROBLEMATIEK BTW-COMPENSATIEFONDS

Deze bijlage geeft een toelichting op het activaprobleem en de daarvoor aangedragen oplossingen. Daarnaast wordt de werking van de minimumuitkering toegelicht.

1 Het activaprobleem

Om het activaprobleem helder te maken wordt uitgegaan van een sterk vereenvoudigde situatie. Stel, de gemeenten hebben gezamenlijk een totaal aan uitgaven van 100 per jaar, volledig bestaande uit investeringen die in vier jaar worden afgeschreven. De investeringen worden volledig gedekt uit de algemene uitkering. De budgettaire positie voor de gemeenten ziet er rond de invoering van het fonds als volgt uit (tabel 1).

Tabel 1

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
uitgaven							
investeringen	100	100	100	100	100	100	100
Inkomsten							
uitkering gemeentefonds	100	100	80	80	80	80	80
uitkering BTW-compensatiefonds			20	20	20	20	20
saldo	0	0	0	0	0	0	0

De totale uitgaven van de gemeenten bedragen alle jaren 100, zowel voor als na de invoering van het BTW-compensatiefonds. Voor 1 januari 2003 ontvangen de gemeenten dit bedrag uit het gemeentefonds. Na 1 januari 2003 ontvangen de gemeenten de BTW – jaarlijks een bedrag van 20 – uit het BTW-compensatiefonds. Om dit fonds te voeden wordt het gemeentefonds navenant verlaagd. De uitname is het eerste jaar gelijk aan het totale bedrag dat aan BTW-compensatie wordt gevraagd. In het voorbeeld bedraagt dit 20. Het gemeentefonds komt daarmee op een niveau van 80.

Op macroniveau, uitgaande van de kassituatie, loopt de invoering glad. Het totaal aan inkomsten en uitgaven wijzigt niet, er vindt alleen een verschuiving plaats van het gemeentefonds naar het BTW-compensatiefonds. Op kasbasis gaan zowel het Rijk als de deelnemende overheden als collectief er niet op voor- of achteruit. Redenerend vanuit het baten-lastenstelsel van de gemeenten en de provincies treedt echter wel een budgettair effect op.

Stelsel van baten en lasten en de netto-methode

De gemeenten, provincies en kaderwetgebieden zijn wettelijk verplicht hun administratie in te richten volgens het *stelsel van baten en lasten*. Een belangrijk aspect daarin is dat uitgaven niet geboekt worden naar het moment van betaling, maar naar het moment dat het profijt genoten wordt. Als een goed meerdere jaren meegaat, komen de lasten daarvan dus verspreid over meerdere jaren terug in de jaarrekening. Op het goed wordt dan gedurende een aantal jaren afgeschreven. Het goed wordt gedurende deze periode aan het einde van elk jaar tegen een lagere waarde opgenomen op de balans.

In het baten-lastenstelsel zijn de overheden verplicht uit te gaan van netto-kosten, dat wil zeggen de kosten verlaagd met de lasten van de BTW. Deze worden immers bij aanschaf uit het fonds gecompenseerd en mogen daarom geen rol meer spelen in de administratie.

Doordat de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden het baten-lastenstelsel hanteren ontstaat bij de invoering van het BTW-compensatiefonds voor hen een budgettair probleem. Dit wordt uitgewerkt in het onderstaande cijfervoorbeeld, gebaseerd op tabel 1.

De gemeenten investeren jaarlijks voor een bedrag van 100 en schrijven dit in vier jaar af. Het jaarlijkse bedrag aan afschrijvingen bedraagt voor de invoering van het BTW-compensatiefonds daardoor 100. Na de invoering van het fonds krijgen de gemeenten de BTW terug die zij over de investeringen moeten betalen. Daardoor dalen de jaarlijkse investeringen naar een structureel niveau van 80. In de overgangssituatie wordt er nog afgeschreven op 'oude activa' waar nog BTW in zit. Het voordeel van de lagere afschrijvingen komt daardoor pas na enkele jaren volledig tot uitdrukking in de administratie.

Tabel 2

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
lasten							
afschrijvingen	100	100	95	90	85	80	80
wv over oude activa	100	100	75	50	25	0	0
(aangeschaft voor 2003)							
wv over nieuwe activa	0	0	20	40	60	80	80
(aangeschaft vanaf 2003)							
Baten							
uitkering gemeentefonds	100	100	80	80	80	80	80
Saldo	0	0	-15	-10	-5	0	0

Dit gestileerde voorbeeld laat de aard van het activaprobleem zien met in dit voorbeeld een totale omvang van 30 (de optelling van de tekorten in de jaren 2003 – 2005). Het activaprobleem kan op twee manieren omschreven worden. De eerste benadering is dat er een probleem is rond de 'oude activa'. Hierin zit nog BTW die moet worden afgeschreven (in het voorbeeld tot en met 2005). Pas wanneer deze BTW uit de administratie verdwenen is, is het probleem opgelost.

De tweede benadering is dat het voordeel van de compensatie van BTW pas aan het einde van de afschrijvingsperiode van de in 2003 aangeschafte activa tot uitdrukking is gekomen in lagere afschrijvingslasten. De beide benaderingen hebben geleid tot een oplossing voor dit probleem langs twee lijnen (zie werking verdraagde uitname).

Mogelijkheden omgang verdraagde uitname

In de Comptabiliteitsvoorschriften is opgenomen dat gemeenten op twee manieren om mogen gaan de verdraagde uitname. De eerste mogelijkheid is dat gemeenten bij de invoering direct de BTW-lasten in de activa op de balans afschrijven, ten laste van de beschikbare middelen uit de verdraagde uitname en de vrijvallende middelen uit de reserves en de voorzieningen. De tweede mogelijkheid is dat gemeenten een egaliseriereserve op hun balans zetten die wordt gevoed door de het bedrag uit de verdraagde uitname en de vrijvallende middelen uit de reserves en voorzieningen. Elk jaar dat er een tekort is (de negatieve saldo's van 15, 10 en 5) wordt dit ten laste van de reserves gebracht.

2 Minimumuitkering

In het bestuurlijk overleg van 21 juni 2001 is afgesproken om een *minimumuitkering* te garanderen voor de eerste drie jaar na invoering van het BTW-compensatiefonds¹⁰. Het maximale nadelige effect is €4,54 per inwoner van de gemeente. Hier kan een gemeente aanspraak op maken indien de compensabele BTW lager uitpakt dan de minimumuitkering. De kosten van de minimumuitkering worden door de collectiviteit van de provincies en gemeenten gefinancierd met behulp van het *vereveningspercentage*. Voor de gemeenten is dit percentage gesteld op 95%.

Meer informatie over het BTW-compensatiefonds is te vinden op het internet <http://www.minfin.nl/btwfonds>.

¹⁰ Na de eerste drie jaar zal worden bepaald of de minimumuitkering wordt verlengd met een jaar.

ONDERBOUWING OPLOSSING ACTIVAPROBLEEM

Totaaloverzicht	Groot	Middel	Klein	Totaal
Uitname	77.747.075	33.483.082	12.878.019	124.108.176
inventarisatie activa	134.630.059	46.506.962	18.791.591	199.928.612
vrijval reserves/voorzieningen	42.018.735	15.800.603	7.272.227	65.091.566
Restbedrag op te lossen vanuit rentevoordeel	-14.864.248	2.776.723	1.358.655	-10.728.870
Voorcalc. dekking door rentevoordeel	21.944.699	7.580.635	3.063.029	32.588.364
Saldo	7.080.451	10.357.358	4.421.684	21.859.494
In percentage van uitname	9,11%	30,93%	34,34%	17,61%

Totaaloverzicht	Groeigemeente	Bodem	Meerkernig	Voordeel FVW 97	Herindeling	ISV	Overig	Totaal
Uitname	12.615.202	12.282.299	15.628.173	15.863.153	23.759.425	31.785.008	12.174.916	124.108.176
inventarisatie activa	11.354.345	15.079.892	26.558.699	25.238.462	39.551.636	64.244.114	17.901.465	199.928.612
vrijval reserves/voorzieningen	8.581.871	5.753.868	11.962.074	10.417.370	8.702.910	5.479.057	14.194.415	65.091.566
Restbedrag op te lossen vanuit rentevoordeel	9.842.728	2.956.275	1.031.549	1.042.062	-7.089.301	-26.980.048	8.467.866	-10.728.870
Voorcalc. dekking door rentevoordeel	1.850.758	2.458.022	4.329.068	4.113.869	6.446.917	10.471.791	2.917.939	32.588.364
Saldo	11.693.486	5.414.297	5.360.616	5.155.931	-642.384	-16.508.258	11.385.805	21.859.494
In percentage van uitname	92,69%	44,08%	34,30%	32,50%	-2,70%	-51,94%	93,52%	17,61%

VOOR- EN NADEELBEREKENING OP KASBASIS

Totaaloverzicht		Groot	Middel	Klein	Totaal	Groei-gemeente	Bodem	Meerkernig	Voordeel FVW97	Herindeling	ISV	Overig	Totaal	
2003	Declaratie	exploitatiekosten	67.910.189	29.878.041	12.158.609	109.946.839	9.934.032	10.453.220	14.142.866	13.592.169	21.177.734	26.905.092	13.741.726	109.946.839
		investeringen	28.247.993	10.698.374	6.165.058	45.111.425	3.717.806	2.392.345	5.177.895	6.484.757	12.536.349	8.011.278	6.790.996	45.111.425
		BTW 28	19.505.062	4.867.629	805.914	25.178.605	4.149.831	1.128.128	1.796.705	6.188.477	3.575.722	7.182.107	1.157.635	25.178.605
		GR												
		subtotaal	115.663.244	45.444.044	19.129.581	180.236.869	17.801.669	13.973.693	21.117.466	26.265.403	37.289.805	42.098.476	21.690.357	180.236.869
		Vereeningsbijdrage	5.783.162	2.272.202	956.479	9.011.843	890.083	698.685	1.055.873	1.313.270	1.864.490	2.104.924	1.084.518	9.011.843
		Totaal	109.880.082	43.171.842	18.173.102	171.225.026	16.911.586	13.275.008	20.061.593	24.952.133	35.425.315	39.993.552	20.605.839	171.225.026
	Min. Bedrag	Uitname	77.747.075	33.483.082	12.878.019	124.108.176	12.615.202	12.282.299	15.628.173	15.863.153	23.759.425	31.785.008	12.174.916	124.108.176
		83% van de BTW 28	16.189.201	4.040.132	668.909	20.898.242	3.444.360	936.346	1.491.265	5.136.436	2.967.849	5.961.149	960.837	20.898.242
		Meereffect GR	4.030.170	5.227.387	1.149.877	10.407.434	2.793.458	141.131	842.157	3.391.539	452.487	2.162.400	624.262	10.407.434
maximale korting		5.375.097	2.427.356	878.072	8.680.525	939.385	763.764	1.180.232	1.077.673	1.657.549	2.213.636	848.285	8.680.525	
Totaal		92.591.350	40.323.245	13.818.732	146.733.327	17.913.635	12.596.012	16.781.363	23.313.454	25.522.212	37.694.921	12.911.730	146.733.327	
	Onderbandbreedte	0	1.824.724	470.654	2.295.378	1.531.200	510.723	59.809	4.588	0	189.059	0	2.295.378	
	Saldo	15.943.805	7.473.352	5.096.828	28.513.985	2.383.224	567.086	3.001.964	3.957.131	8.698.040	2.436.454	7.470.086	28.513.985	
2004	Declaratie	exploitatiekosten	56.077.311	24.897.710	9.026.126	90.001.148	9.694.113	10.325.071	8.274.829	11.114.380	17.850.348	24.851.656	7.890.750	90.001.148
		investeringen	21.647.407	7.304.187	4.768.171	33.719.765	2.586.773	2.184.662	3.975.621	5.881.053	7.465.063	7.721.883	3.904.710	33.719.765
		BTW 28	19.493.000	7.271.265	1.477.000	28.241.265	5.555.265	1.230.000	4.026.000	2.999.000	569.000	13.722.000	140.000	28.241.265
		GR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		subtotaal	97.217.718	39.473.162	15.271.297	151.962.177	17.836.151	13.739.733	16.276.450	19.994.433	25.884.411	46.295.539	11.935.460	151.962.177
		Vereeningsbijdrage	4.860.886	1.973.658	763.565	7.598.109	891.808	686.987	813.823	999.722	1.294.221	2.314.777	596.773	7.598.109
		Totaal	92.356.832	37.499.504	14.507.732	144.364.069	16.944.343	13.052.747	15.462.628	18.994.711	24.590.191	43.980.762	11.338.687	144.364.069
	Min. Bedrag	Uitname	77.747.075	33.483.082	12.878.019	124.108.176	12.615.202	12.282.299	15.628.173	15.863.153	23.759.425	31.785.008	12.174.916	124.108.176
		83% van de BTW 28	16.179.190	6.035.150	1.225.910	23.440.250	4.610.870	1.020.900	3.341.580	2.489.170	472.270	11.389.260	116.200	23.440.250
		Meereffect GR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
maximale korting		5.375.097	2.427.356	878.072	8.680.525	939.385	763.764	1.180.232	1.077.673	1.657.549	2.213.636	848.285	8.680.525	
Totaal		88.809.568	37.690.876	13.310.312	139.810.756	16.286.687	12.539.435	18.389.521	17.274.650	22.574.146	40.960.632	11.785.686	139.810.756	
	Onderbandbreedte	2.645.299	680.082	291.477	3.616.858	-302.587	571.532	2.585.490	-4.588	375.417	391.594	0	3.616.858	
	Saldo	1.075.867	-1.338.646	695.280	432.501	-584.315	321.079	-921.635	637.801	733.912	1.198.088	-952.429	432.501	

Bijlage 4
 bij rapport d.d. 22 juli 2004
 MINISTERIE VAN FINANCIËN, DEN HAAG

		Groot	Middel	Klein	Totaal	Groeiemeente	Bodem	Meerkernig	Voortdeel FVW97	Herindeling	ISV	Overig	Totaal	
2005 Declaratie	Totaaloverzicht													
	exploitatiekosten	59.395.573	25.091.579	9.040.241	93.527.394	9.861.753	10.325.071	11.827.829	10.828.495	17.869.182	24.851.656	7.963.407	93.527.394	
	investeringen	20.781.073	9.001.336	4.580.532	34.362.941	2.893.355	2.218.191	3.597.036	6.643.976	7.550.840	8.396.883	3.062.660	34.362.941	
	BTW 28	15.623.000	7.330.839	393.000	23.346.839	4.648.839	2.094.000	3.296.000	2.177.000	917.000	10.098.000	116.000	23.346.839	
	GR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	subtotaal	95.799.646	41.423.754	14.013.773	151.237.173	17.403.947	14.637.262	18.720.865	19.649.471	26.337.022	43.346.539	11.142.067	151.237.173	
	Vereeningsbijdrage	4.789.982	2.071.188	700.689	7.561.859	870.197	731.863	936.043	982.474	1.316.851	2.167.327	557.103	7.561.859	
	Totaal	91.009.664	39.352.566	13.313.084	143.675.315	16.533.750	13.905.399	17.784.822	18.666.997	25.020.171	41.179.212	10.584.964	143.675.315	
	Min. Bedrag	Uitname	77.747.075	33.483.082	12.878.019	124.108.176	12.615.202	12.282.299	15.628.173	15.863.153	23.759.425	31.785.008	12.174.916	124.108.176
	83% van de BTW 28	12.967.090	6.084.596	326.190	19.377.876	3.858.536	1.738.020	2.735.680	1.806.910	761.110	8.381.340	96.280	19.377.876	
Meereffect GR	258.400	600.000	84.455	942.855	0	0	600.000	0	0	0	342.855	942.855		
maximale korting	5.375.097	2.427.356	878.072	8.680.525	939.385	763.764	1.180.232	1.077.673	1.657.549	2.213.636	848.285	8.680.525		
Totaal	85.597.468	37.740.322	12.410.592	135.748.382	15.534.353	13.256.555	17.783.621	16.592.390	22.862.986	37.952.712	11.765.766	135.748.382		
Onderbandbreedte	1.108.620	759.714	1.006.182	2.874.516	368.701	517.239	927.628	103.017	435.486	477.360	45.085	2.874.516		
Saldo	1.404.119	544.602	1.115.058	3.063.778	428.712	402.319	348.597	1.099.951	935.122	1.490.224	-1.641.148	3.063.778		
2006 Declaratie	exploitatiekosten	59.587.243	25.523.923	9.062.168	94.173.335	9.665.161	10.325.071	12.113.829	10.550.422	17.854.297	25.677.158	7.987.396	94.173.335	
	investeringen	21.037.301	7.462.974	3.835.797	32.336.072	2.212.764	2.251.720	3.667.036	5.636.809	7.556.326	8.042.463	2.968.954	32.336.072	
	BTW 28	18.207.021	6.489.911	891.971	25.588.903	4.784.645	1.484.043	3.039.568	3.788.159	1.687.241	10.334.036	471.212	25.588.903	
	GR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	subtotaal	98.831.565	39.476.808	13.789.936	152.098.310	16.662.570	14.060.834	18.820.433	19.975.390	27.097.864	44.053.657	11.427.562	152.098.310	
	Vereeningsbijdrage													
	Totaal	98.831.565	39.476.808	13.789.936	152.098.310	16.662.570	14.060.834	18.820.433	19.975.390	27.097.864	44.053.657	11.427.562	152.098.310	
	Min. Bedrag	Uitname	77.747.075	33.483.082	12.878.019	124.108.176	12.615.202	12.282.299	15.628.173	15.863.153	23.759.425	31.785.008	12.174.916	124.108.176
	83% van de BTW 28	15.111.827	5.386.626	740.336	21.238.789	3.971.255	1.231.755	2.522.842	3.144.172	1.400.410	8.577.250	391.106	21.238.789	
	Meereffect GR	0	600.000	84.455	684.455	0	0	600.000	0	0	0	84.455	684.455	
Totaal	92.858.902	39.469.708	13.702.810	146.031.420	16.586.457	13.514.054	18.751.015	19.007.325	25.159.835	40.362.258	12.650.477	146.031.420		
Onderbandbreedte														
Saldo	5.972.663	607.100	171.581	6.751.344	76.113	546.779	669.419	968.065	1.938.029	3.691.399	-1.138.460	6.751.344		
Btw-28/totale declaratie kengetallen	verhouding expl/decl	71%	74%	66%	71%	73%	81%	73%	68%	63%	77%	67%	71%	
	exploitatie/investeringen	72%	77%	65%	73%	79%	83%	68%	65%	71%	76%	67%	73%	
		74%	74%	66%	73%	77%	82%	77%	62%	70%	75%	72%	73%	
		74%	77%	70%	74%	81%	82%	77%	65%	70%	76%	73%	74%	
gemiddeld	78%	80%	73%	78%	82%	86%	79%	71%	73%	81%	75%	78%		
kengetallen btw-28/totale declaratie	verhouding expl/decl	17%	11%	4%	14%	23%	8%	9%	24%	10%	17%	5%	14%	
		20%	18%	10%	19%	31%	9%	25%	15%	2%	30%	1%	19%	
		16%	18%	3%	15%	27%	14%	18%	11%	3%	23%	1%	15%	

Bijlage 4
 bij rapport d.d. 22 juli 2004
 MINISTERIE VAN FINANCIËN, DEN HAAG

Totaaloverzicht														
		Groot	Middel	Klein	Totaal	Groeiemeente	Bodem	Meerkernig	Voordeel FVW97	Herindeling	ISV	Overig	Totaal	
gemiddeld		18%	16%	6%	17%	29%	11%	16%	19%	6%	23%	4%	17%	
inclusief onderbandbreedte cumulatief voor/nadeel 2003-2005		18%	16%	6%	16%	27%	11%	16%	18%	6%	24%	3%	16%	
cumulatief voor/nadeel 2003-2006		11.033.127	1.572.281	4.981.844	17.587.251	1.859.062	1.112.158	1.245.483	2.666.961	6.302.485	4.780.178	-379.076	17.587.251	
exclusief onderbandbreedte cumulatief voor/nadeel 2003-2005		16.960.056	753.205	5.184.540	22.897.800	2.067.374	1.144.951	1.981.105	3.419.043	8.086.453	7.771.696	-1.572.822	22.897.800	
cumulatief voor/nadeel 2003-2006		16.907.510	1.920.630	3.970.227	22.798.367	3.502.822	-40.793	-1.701.941	5.190.985	8.338.424	8.974.553	-1.465.683	22.798.367	
Berekening voor/nadeel per inwoner		22.834.439	1.101.554	4.172.923	28.108.916	3.711.134	-8.000	-966.319	5.943.066	10.122.392	11.966.071	-2.659.429	28.108.916	
2003		13,47	13,98	26,35	14,91	11,52	3,37	11,55	16,67	23,82	5,00	39,98	14,91	
2004		0,91	-2,50	3,59	0,23	-2,82	1,91	-3,55	2,69	2,01	2,46	-5,10	0,23	
2005		1,19	1,02	5,77	1,60	2,07	2,39	1,34	4,63	2,56	3,06	-8,78	1,60	
2003 tot en met 2005		15,56	12,49	35,71	16,74	10,77	7,67	9,34	23,99	28,40	10,51	26,10	16,74	
2006		5,04	1,14	0,89	3,53	0,37	3,25	2,58	4,08	5,31	7,57	-6,09	3,53	
Gemiddeld 2003 - 2005		5,19	4,16	11,90	5,58	3,59	2,56	3,11	8,00	9,47	3,50	8,70	5,58	

VOOR- EN NADEELBEREKENING OP EXPLOITATIEBASIS MET AFBOEKEN VAN DE ACTIVA INEENS

		Groot	Middel	Klein	Totaal	Groeiemente	Bodem	Meerkernig	Voordiel FVVW97	Herindeling	ISV	Overig	Totaal
2003 Resultaat	Voor-/nadeel kasbasis	15.943.805	7.473.352	5.096.828	28.513.985	2.383.224	567.086	3.001.964	3.957.131	8.698.040	2.436.454	7.470.086	28.513.985
	Ingroei effect	-28.247.993	-10.698.374	-6.165.058	-45.111.425	-3.717.806	-2.392.345	-5.177.895	-6.484.757	-12.536.349	-8.011.278	-6.790.996	-45.111.425
	Rente nieuwe investeringen												
	lagere afschrijvingslasten activa oud	18.826.535	6.303.464	2.756.619	27.886.617	1.560.440	2.033.877	3.561.768	3.847.747	5.770.945	8.222.641	2.889.198	27.886.617
	lagere rentelasten activa oud	7.404.768	2.764.332	992.256	11.161.355	613.566	822.394	1.415.033	1.371.924	2.181.645	3.691.254	1.065.539	11.161.355
	Correctie BTW 28	127.077	-417.056	-31.948	-321.927	-305.769	105.385	-146.966	-124.960	-21.047	178.762	-7.332	-321.927
	Rentenadeel vordering declaratie	-2.485.475	-1.093.864	-462.673	-4.042.012	-346.060	-325.006	-479.359	-505.108	-875.667	-936.077	-574.735	-4.042.012
	Rente egaliseringsreserve	-809.046	20.924	86.855	-701.267	531.338	134.852	44.736	43.971	-399.048	-1.548.343	491.227	-701.267
Totaal resultaat	10.759.671	4.352.777	2.272.879	17.385.327	718.933	946.243	2.219.281	2.105.949	2.818.520	4.033.414	4.542.987	17.385.327	
2004	Voor-/nadeel kasbasis	1.075.867	-1.338.646	695.280	432.501	-584.315	321.079	-921.635	637.801	733.912	1.198.088	-952.429	432.501
	Ingroei effect	-20.553.881	-6.913.126	-4.527.358	-31.994.365	-2.465.992	-2.082.022	-3.792.116	-5.613.837	-6.973.182	-7.446.264	-3.620.953	-31.994.365
	Rente investeringen	1.557.533	617.981	317.327	2.492.842	202.799	127.752	260.966	353.339	687.574	464.203	396.208	2.492.842
	lagere afschrijvingslasten activa oud	17.397.673	5.794.439	2.530.940	25.723.052	1.429.121	1.879.001	3.301.363	3.529.636	5.311.804	7.641.264	2.630.864	25.723.052
	lagere rentelasten activa oud	6.369.291	2.395.217	846.347	9.610.855	529.422	712.086	1.224.827	1.162.845	1.863.273	3.226.023	892.378	9.610.855
	Correctie BTW 28	-427.000	-272.755	-184.000	-883.755	-456.755	-4.000	-421.000	-381.000	-36.000	439.000	-24.000	-883.755
	Rentenadeel vordering declaratie	-4.555.610	-1.967.294	-812.597	-7.335.500	-646.945	-655.860	-840.161	-938.116	-1.541.758	-1.804.070	-908.591	-7.335.500
	Rente egaliseringsreserve	-210.765	275.352	212.809	277.396	569.249	189.287	169.013	154.962	-239.151	-1.328.194	762.231	277.396
Totaal resultaat	653.108	-1.408.831	-921.252	-1.676.975	-1.423.416	487.324	-1.018.744	-1.094.369	-193.528	2.390.050	-824.292	-1.676.975	
2005	Voor-/nadeel kasbasis	1.404.119	544.602	1.115.058	3.063.778	428.712	402.319	348.597	1.099.951	935.122	1.490.224	-1.641.148	3.063.778
	Ingroei effect	-18.856.838	-8.334.857	-4.151.015	-31.342.709	-2.675.813	-2.023.551	-3.274.997	-6.133.516	-6.768.379	-7.852.989	-2.613.466	-31.342.709
	Rente investeringen	2.689.382	1.014.972	546.750	4.251.103	337.791	239.247	445.171	659.929	1.067.411	892.255	609.298	4.251.103
	lagere afschrijvingslasten activa oud	15.968.811	5.297.915	2.305.262	23.571.987	1.310.302	1.724.125	3.040.958	3.211.525	4.852.662	7.059.886	2.372.530	23.571.987
	lagere rentelasten activa oud	5.412.403	2.054.861	712.435	8.179.699	451.673	610.102	1.048.579	971.046	1.570.235	2.793.222	734.842	8.179.699
	Correctie BTW 28	-504.000	-12.013	-63.000	-579.013	-448.013	34.000	-245.000	-325.000	-7.000	431.000	-19.000	-579.013
	Rentenadeel vordering declaratie	-4.165.636	-1.802.389	-716.004	-6.684.029	-633.581	-659.983	-760.196	-880.809	-1.336.289	-1.765.254	-647.917	-6.684.029
	Rente egaliseringsreserve	-178.746	200.825	159.602	181.680	490.937	218.448	114.287	97.153	-253.424	-1.202.552	716.832	181.680
Totaal resultaat	1.769.494	-1.036.084	-90.913	642.497	-737.991	544.708	717.399	-1.299.721	60.339	1.845.791	-488.028	642.497	
2006	Voor-/nadeel kasbasis	5.972.663	607.100	171.581	6.751.344	76.113	546.779	669.419	968.065	1.938.029	3.691.399	-1.138.460	6.751.344
	Ingroei effect	-18.317.620	-6.459.575	-3.222.298	-27.999.494	-1.885.203	-1.962.983	-3.219.584	-4.850.175	-6.481.568	-7.213.418	-2.386.563	-27.999.494
	Rente investeringen	3.724.884	1.496.832	753.208	5.974.924	484.636	347.563	601.179	991.381	1.435.527	1.351.695	762.943	5.974.924
	lagere afschrijvingslasten activa oud	14.539.949	4.801.390	2.079.583	21.420.922	1.191.482	1.569.250	2.780.552	2.893.414	4.393.521	6.478.508	2.114.196	21.420.922
	lagere rentelasten activa oud	4.534.103	1.743.265	590.520	6.867.889	380.320	516.442	886.289	796.527	1.302.530	2.392.850	592.930	6.867.889
	Correctie BTW 28	-267.974	-233.941	-92.983	-594.898	-403.512	45.128	-270.989	-276.987	-21.349	349.587	-16.777	-594.898
	Rentenadeel vordering declaratie	-4.304.435	-1.869.771	-701.540	-6.875.746	-654.715	-665.541	-806.543	-885.694	-1.363.091	-1.859.408	-640.754	-6.875.746
	Rente egaliseringsreserve	-85.670	149.600	153.539	217.469	449.815	251.001	155.355	28.531	-253.574	-1.105.257	691.596	217.469

Bijlage 5
 bij rapport d.d. 22 juli 2004
 MINISTERIE VAN FINANCIËN, DEN HAAG

		Groot	Middel	Klein	Totaal	Groeiemeente	Bodem	Meerkernig	Voordeel FVW97	Herindelng	ISV	Overig	Totaal
Totaal resultaat		5.795.900	234.900	-268.390	5.762.410	-361.064	647.639	795.677	-334.938	950.026	4.085.957	-20.889	5.762.410
Resultaat per inwoner	2003	9,09	8,14	11,75	9,09	3,47	5,62	8,54	8,87	7,72	8,27	24,31	9,09
	2004	0,55	-2,64	-4,76	-0,88	-6,88	2,90	-3,92	-4,61	-0,53	4,90	-4,41	-0,88
	2005	1,49	-1,94	-0,47	0,34	-3,57	3,24	2,76	-5,48	0,17	3,79	-2,61	0,34
	2006	4,90	0,44	-1,39	3,01	-1,75	3,85	3,06	-1,41	2,60	8,38	-0,11	3,01
Verloop egalisereserve	2003	-4.104.577	7.117.000	3.631.534	6.643.957	10.549.161	3.902.518	3.250.830	3.148.010	-4.270.781	-22.946.635	13.010.853	6.643.957
	2004	-3.451.470	5.708.169	2.710.283	4.966.982	9.125.745	4.389.842	2.232.086	2.053.641	-4.464.309	-20.556.585	12.186.561	4.966.982
	2005	-1.681.975	4.672.085	2.619.369	5.609.479	8.387.754	4.934.551	2.949.484	753.920	-4.403.970	-18.710.793	11.698.533	5.609.479
	2006	4.113.924	4.906.985	2.350.979	11.371.889	8.026.691	5.582.190	3.745.162	418.982	-3.453.944	-14.624.836	11.677.645	11.371.889

VOOR- EN NADEELBEREKENING OP EXPLOITATIEBASIS BIJ VRIJVAL VAN DE EGALISATIERESERVE

					Groeigemeente	Bodem	Meerkernig	Voordeel FVVW97	Herindeling	ISV	Overig	Totaal
	Groot	Middel	Klein	Totaal								
2003												
Voor-/nadeel kasbasis	15.943.805	7.473.352	5.096.828	28.513.985	2.383.224	567.086	3.001.964	3.957.131	8.698.040	2.436.454	7.470.086	28.513.985
Ingroei effect	-28.247.993	-10.698.374	-6.165.058	-45.111.425	-3.717.806	-2.392.345	-5.177.895	-6.484.757	-12.536.349	-8.011.278	-6.790.996	-45.111.425
rente nieuwe investeringen												
vrijval egal.res. in tempo oude activa	19.728.845	8.209.108	3.799.631	31.737.584	3.284.472	2.986.948	4.105.703	4.617.709	6.122.205	5.322.164	5.298.383	31.737.584
Correctie BTW 28	127.077	-417.056	-31.948	-321.927	-305.769	105.385	-146.966	-124.960	-21.047	178.762	-7.332	-321.927
Rentenadeel vordering declaratie	-2.485.475	-1.093.864	-462.673	-4.042.012	-346.060	-325.006	-479.359	-505.108	-875.667	-936.077	-574.735	-4.042.012
Rente egalisatiereserve	6.595.722	2.785.255	1.079.111	10.460.088	1.144.903	957.246	1.459.769	1.415.895	1.782.597	2.142.911	1.556.766	10.460.088
Totaal resultaat	11.661.981	6.258.421	3.315.891	21.236.294	2.442.965	1.899.313	2.763.215	2.875.911	3.169.780	1.132.937	6.952.173	21.236.294
2004												
Voor-/nadeel kasbasis	1.075.867	-1.338.646	695.280	432.501	-584.315	321.079	-921.635	637.801	733.912	1.198.088	-952.429	432.501
Ingroei effect	-20.553.881	-6.913.126	-4.527.358	-31.994.365	-2.465.992	-2.082.022	-3.792.116	-5.613.837	-6.973.182	-7.446.264	-3.620.953	-31.994.365
Rente investeringen	1.557.533	617.981	317.327	2.492.842	202.799	127.752	260.966	353.339	687.574	464.203	396.208	2.492.842
vrijval egal.res. in tempo oude activa	18.171.072	7.499.382	3.481.012	29.151.467	3.018.926	2.700.204	3.804.240	4.235.373	5.624.397	4.925.479	4.842.848	29.151.467
Correctie BTW 28	-427.000	-272.755	-184.000	-883.755	-456.755	-4.000	-421.000	-381.000	-36.000	439.000	-24.000	-883.755
Rentenadeel vordering declaratie	-4.555.610	-1.967.294	-812.597	-7.335.500	-646.945	-655.860	-840.161	-938.116	-1.541.758	-1.804.070	-908.591	-7.335.500
Rente egalisatiereserve	6.158.526	2.670.569	1.059.156	9.888.251	1.098.671	901.374	1.393.839	1.317.807	1.624.122	1.897.829	1.654.609	9.888.251
Totaal resultaat	1.426.507	296.112	28.821	1.751.440	166.389	1.308.527	-515.867	-388.632	119.066	-325.734	1.387.692	1.751.440
2005												
Voor-/nadeel kasbasis	1.404.119	544.602	1.115.058	3.063.778	428.712	402.319	348.597	1.099.951	935.122	1.490.224	-1.641.148	3.063.778
Ingroei effect	-18.856.838	-8.334.857	-4.151.015	-31.342.709	-2.675.813	-2.023.551	-3.274.997	-6.133.516	-6.768.379	-7.852.989	-2.613.466	-31.342.709
Rente investeringen	2.689.382	1.014.972	546.750	4.251.103	337.791	239.247	445.171	659.929	1.067.411	892.255	609.298	4.251.103
vrijval egal.res. in tempo oude activa	16.613.300	6.802.156	3.162.394	26.577.850	2.765.879	2.413.461	3.502.778	3.853.036	5.126.589	4.528.794	4.387.313	26.577.850
Correctie BTW 28	-504.000	-12.013	-63.000	-579.013	-448.013	34.000	-245.000	-325.000	-7.000	431.000	-19.000	-579.013
Rentenadeel vordering declaratie	-4.165.636	-1.802.389	-716.004	-6.684.029	-633.581	-659.983	-760.196	-880.809	-1.336.289	-1.765.254	-647.917	-6.684.029
Rente egalisatiereserve	5.233.657	2.255.686	872.037	8.361.380	942.611	828.550	1.162.866	1.068.199	1.316.811	1.590.669	1.451.674	8.361.380
Totaal resultaat	2.413.983	468.158	766.219	3.648.360	717.586	1.234.044	1.179.219	-658.209	334.265	-685.301	1.526.755	3.648.360
2006												
Voor-/nadeel kasbasis	5.972.663	607.100	171.581	6.751.344	76.113	546.779	669.419	968.065	1.938.029	3.691.399	-1.138.460	6.751.344
Ingroei effect	-18.317.620	-6.459.575	-3.222.298	-27.999.494	-1.885.203	-1.962.983	-3.219.584	-4.850.175	-6.481.568	-7.213.418	-2.386.563	-27.999.494
Rente investeringen	3.724.884	1.496.832	753.208	5.974.924	484.636	347.563	601.179	991.381	1.435.527	1.351.695	762.943	5.974.924
vrijval egal.res. in tempo oude activa	15.055.527	6.104.930	2.843.775	24.004.233	2.512.833	2.126.718	3.201.316	3.470.700	4.628.781	4.132.109	3.931.777	24.004.233
Correctie BTW 28	-267.974	-233.941	-92.983	-594.898	-403.512	45.128	-270.989	-276.987	-21.349	349.587	-16.777	-594.898
Rentenadeel vordering declaratie	-4.304.435	-1.869.771	-701.540	-6.875.746	-654.715	-665.541	-806.543	-885.694	-1.363.091	-1.859.408	-640.754	-6.875.746
Rente egalisatiereserve	4.448.434	1.892.865	744.059	7.085.357	830.135	767.444	1.041.644	825.058	1.048.956	1.287.594	1.284.527	7.085.357
Totaal resultaat	6.311.478	1.538.440	495.802	8.345.720	960.286	1.205.107	1.216.441	242.349	1.185.286	1.739.558	1.796.693	8.345.720

Bijlage 6
 bij rapport d.d. 22 juli 2004
 MINISTERIE VAN FINANCIËN, DEN HAAG

		Groot	Middel	Klein	Totaal	Groeiemeente	Bodem	Meerkernig	Voordeel FVV97	Herindeling	ISV	Overig	Totaal
Resultaat per inwoner	2003	9,85	11,71	17,14	11,11	11,81	11,29	10,63	12,12	8,68	2,32	37,21	11,11
	2004	1,20	0,55	0,15	0,92	0,80	7,78	-1,98	-1,64	0,33	-0,67	7,43	0,92
	2005	2,04	0,88	3,96	1,91	3,47	7,34	4,54	-2,77	0,92	-1,41	8,17	1,91
	2006	5,33	2,88	2,56	4,36	4,64	7,16	4,68	1,02	3,25	3,57	9,62	4,36
Verloop egalisatiereserve	2003	111.698.947	47.320.499	19.666.506	178.685.952	20.343.066	16.948.533	26.247.760	24.538.725	29.509.909	33.074.838	28.023.120	178.685.952
	2004	94.954.382	40.104.728	16.214.314	151.273.425	17.478.029	15.556.855	21.927.653	19.914.720	24.004.578	27.823.624	24.567.965	151.273.425
	2005	80.755.065	33.758.230	13.818.139	128.331.435	15.417.237	14.377.438	19.604.094	15.403.475	19.212.254	22.609.530	21.707.407	128.331.435
	2006	72.011.016	29.179.240	11.470.166	112.660.422	13.852.190	13.455.828	17.619.219	12.175.123	15.768.760	20.216.979	19.572.323	112.660.422