

## **Eindrapport Werkgroep evaluatie BTW-compensatiefonds**

1. Bestuurlijke samenvatting
2. Onderzoeksresultaten nacalculatie (Cebeon)
3. Onderzoeksresultaten vermindering administratieve lasten (EIM)
4. Internationale vergelijking

Bijlagen

# 1. Bestuurlijke samenvatting

## 1.1. Inleiding

Per 1 januari 2003 is het BTW-compensatiefonds (BCF) voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden ingevoerd om een aantal verstoringen die de BTW-regelgeving tot gevolg heeft, te elimineren. Het fonds is voornamelijk ingevoerd om de BTW-verstoring bij de keuze voor zelfdoen of uitbesteden weg te nemen. Tevens wordt hiermee de aantrekkingskracht voor BTW ontwijkende constructies weggenomen. Tenslotte wordt de verstoring van de BTW bij onderlinge uitwisseling van personeel door lagere overheden weggenomen.

Uit het BCF krijgen gemeenten, provincies en kaderwetgebieden in beginsel de BTW gecompenseerd die zij hebben betaald in het kader van het uitvoeren van overheidsactiviteiten. De BTW die betaald wordt in het kader van belaste of vrijgestelde ondernemersactiviteiten komt niet voor compensatie in aanmerking. Bij deze algemene afbakening geldt een aantal uitzonderingen zoals de BTW die betrekking heeft op het verstrekken van onderwijs<sup>1</sup> en de BTW die samenhangt met de aankoop van goederen en diensten voor derden<sup>2</sup>. In de aanloop naar de invoering van het BCF is toegezegd aan de Tweede Kamer om medio 2005 de werking van het BCF te evalueren. Daarbij gaat het om de definitieve vaststelling van de hoogte van het uitnamebedrag uit het gemeente- en provinciefonds, maar ook om de evaluatie van de werking van het BCF in de praktijk<sup>3</sup>. Het is echter te vroeg om de effectiviteit van het BCF integraal te beoordelen, omdat het fonds nog maar kort bestaat. In een later stadium zal de vraag naar de effectiviteit van het fonds aan de orde komen<sup>4</sup>.

## 1.2. Doel van de evaluatie

De evaluatie is begeleid door een werkgroep waarin het ministerie van Financiën (Begrotingszaken en de Belastingdienst), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de gemeenten Cappelle aan den IJssel, Eindhoven en Amsterdam en de provincies Limburg en Groningen hebben deelgenomen (zie bijlage 6 voor de samenstelling van de werkgroep). De werkgroep is begin 2005 van start gegaan en heeft een plan van aanpak opgesteld die als basis heeft gediend voor de evaluatie (zie bijlage 1 of [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)). Doel van de evaluatie is als volgt:

---

<sup>1</sup> Gemeentelijke onderwijsuitgaven die zijn toe te rekenen aan het onderwijsbeleid komen wel voor compensatie in aanmerking.

<sup>2</sup> Zoals bijvoorbeeld de aankoop van computers voor een buurthuis.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2001-2002, 27 293, nr. 10 en 12.

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 2800 G, nr. 1 en 2.

1. Vaststelling van de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds, inclusief een geactualiseerde uitnameformule (perceel 1).
2. Administratieve lastenvermindering met minimaal 25% (perceel 2).

In de ontwerpbegroting 2005 van het BCF<sup>5</sup> staat vermeld dat de omvang van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds zal worden vastgesteld op basis van de werkelijke claims op het BCF, rekeninghoudend met de andere voedingsbronnen (BTW over openbaar vervoer (OV), BTW-28 voor gemeenschapsvoorzieningen, BTW samenwerkingsverbanden (SWV) en BTW-groei). Daarbij worden zoveel mogelijk gegevens benut, ook over het jaar 2004. Een eventueel tekort of overschot in het BCF in het eerste of tweede jaar (2003 of 2004), dat ontstaat doordat de voorcalculatorische uitname lager of hoger is dan de nacalculatorische uitname zal in volgende jaren worden verrekend door een hogere of lagere uitname toe te passen op het gemeentefonds en/of provinciefonds. Bij de evaluatie zal ook de juiste verdeling van het uitnamebedrag over de clusters van beide fondsen worden betrokken. Gemeenten en provincies zijn hier verschillende malen over geïnformeerd en zijn in de laatste septembercircularis geadviseerd om alvast een reservering te treffen voor 2006<sup>6</sup>.

Afronding van de evaluatie was voorzien in 2005. Aangezien de Belastingdienst in 2005 nog controles heeft uitgevoerd bij gemeenten en provincies naar aanleiding van de ingediende opgaven over 2003 en 2004, en de cijfers over deze jaren dus nog konden wijzigen, is er voor gekozen om het traject in 2006 af te ronden<sup>7</sup>. In het bestuurlijk overleg financiële verhouding van 25 april 2005 is besproken dat in een volgend bestuurlijk overleg zal worden bepaald welk gewicht wordt toegekend aan beide jaren in het kader van de nacalculatie.

### **1.3. Aanpak van de evaluatie**

Gedurende de periode juni 2005 tot en met maart 2006 hebben de onderzoeksbureaus Cebeon en EIM in opdracht van de ministeries van Financiën en BZK onderzoek gedaan ten behoeve van de evaluatie van het BCF. Cebeon doet onderzoek naar de hoogte van de definitieve uitname van het gemeente- en provinciefonds, inclusief de daarbij behorende (geactualiseerde) verdeling. Dit onderzoek is nog in volle gang. Echter, de hoogte van de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds kan al wel worden vastgesteld. Daarvoor zijn vrijwel alle benodigde gegevens binnen. Het onderzoeksbureau EIM heeft de administratieve lasten van het BCF berekend op basis van genormeerde tijd- en tariefgegevens per administratieve handeling. Dit onderzoek is verricht bij 16 gemeenten (waaronder de vier grootste gemeenten), 3 provincies en 4 kaderwetgebieden/ samenwerkingsverbanden. Tevens heeft EIM een belevingsonderzoek gedaan onder 124 gemeenten, provincies en samenwerkingverbanden. Verder heeft het bureau voorstellen op een rij gezet om de

---

<sup>5</sup> Zie Kamerstukken II, 2004-2005, 2800 G, nr. 1 en 2.

<sup>6</sup> Zie verder bijvoorbeeld de junicircularis 2004 van het gemeentefonds (p. 22) en de junicircularis 2004 van het provinciefonds (p. 17,18).

<sup>7</sup> Zie Kamerstukken II, 2005-2006, 30300 G, nr. 1.

administratieve lasten te beperken. In februari 2006 heeft EIM de eindrapportage opgeleverd (zie [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)).

#### 1.4. Bevindingen

##### Perceel 1: Nacalculatie uitname gemeente- en provinciefonds (Cebeon)

Tabel 1 kan worden gebruikt voor het vaststellen van de structurele uitname uit het gemeente- en provinciefonds (product 1):

**Tabel 1: Voor- en nacalculatie (x € 1 miljoen)<sup>8</sup>**

	2003	2004
Uitname gemeentefonds: voorcalculatie	1.114	1.100
Uitname gemeentefonds: nacalculatie	<u>1.396</u>	<u>1.532</u>
Vershil in uitname	282	433
Uitname provinciefonds: voorcalculatie	124	125
Uitname provinciefonds: nacalculatie	<u>123</u>	<u>152</u>
Vershil in uitname	0	26
<b><u>Totaal verschil in uitname</u></b>	<b><u>282</u></b>	<b><u>460-PM*</u></b>

\* N.B. Het uitnamebedrag 2004 is hier nog niet gecorrigeerd voor een gedragseffect als gevolg van het verdwijnen van BTW-verstoringen door de invoering van het fonds ('succes' van het fonds).

Op basis van declaraties van de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden over 2003 resulteert een verschil in de uitname uit het gemeentefonds van € 282 miljoen. Voor de provincies blijft de uitname uit het provinciefonds ongewijzigd. Op basis van declaraties van de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden over 2004 resulteert een verschil in de uitname uit het gemeentefonds van € 433 miljoen en voor provincies betreft dit € 26 miljoen.

De verschillen worden enerzijds verklaard doordat het totaal aan declaraties hoger is uitgevallen dan bij de invoering van het fonds werd geraamd. Anderzijds hebben gemeenten en provincies minder BTW gedeclareerd m.b.t. de overige voedingsbronnen BTW-OV, BTW-28 en BTW-SWV. De ontwikkeling van deze voedingsbronnen is in tabel 2 weergegeven.

<sup>8</sup> Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

**Tabel 2: Ontwikkeling overige voedingsbronnen voor gemeenten en provincies (x € 1 miljoen)**

Ontwikkeling overige voedingsbronnen	2003	2004
BTW-OV: voorcalculatie	174	174
BTW-OV: nacalculatie	25	59
Verschil	-149	-115
BTW-28: voorcalculatie	192	192
BTW-28: nacalculatie	127	149
Verschil	-65	-43
BTW-SWV: voorcalculatie	53	53
BTW-SWV: nacalculatie	52	51
Verschil	-1	-2
<b>Totaal verschil</b>	<b>-215</b>	<b>-160</b>

Voor het vaststellen het totaalbedrag van de terugwerkende kracht dient ook de nacalculatie van de verevening/minimum-uitkering te worden betrokken.

**Tabel 3: nacalculatie verevening/minimum-uitkering (x € 1 miljoen)**

	2003	2004
<b>Gemeenten</b>		
Totaal compensabele BTW (vóór verevening)	1.595	1.785
Bedrag gemoeid met de verevening (5%)	80	88
Bedrag gemoeid met de minimum-uitkering*	8	4
Nacalculatie verevening	72	85
<b>Provincies</b>		
Totaal compensabele BTW (vóór verevening)	130	157
Bedrag gemoeid met de verevening (4%)	5	6
Bedrag gemoeid met de minimum-uitkering	0**	0
Nacalculatie verevening	5	6
<b>Totaal nacalculatie verevening</b>	<b>77</b>	<b>91</b>

\* Het verschil tussen de minimum-uitkering en de compensabele BTW voor de desbetreffende gemeenten/provincies.

\*\* Het extra uitbetaalde bedrag door de toepassing van de minimumuitkering met betrekking tot 2003 bedraagt minder dan € 1 miljoen voor de provincies.

Eind maart 2006 is het niet mogelijk om inzicht te geven in de financiële gevolgen voor de individuele gemeenten en provincies, omdat het voor de onderzoekers niet mogelijk is om een geactualiseerde uitnameformule vast te stellen (product 2). Reden is dat de respons van met name de gemeenten op de uitgezette vragenlijsten, vanwege het detailniveau van de vraagstelling, veel tijd blijkt te vergen. Datzelfde geldt voor de producten 3 en 4: het netto verstrekken van specifieke uitkeringen en het in kaart brengen van de omvang en de verdeling van niet-compensabele BTW met betrekking tot niet-ondernemersactiviteiten. De informatie over de nieuwe verdeling zal bij voldoende respons beschikbaar komen ten behoeve van de septembercirculaire 2006.

#### Perceel 2: vermindering administratieve lasten (EIM)

De belangrijkste uitkomsten van het onderzoek naar de hoogte van de administratieve lasten en de beleving bij gemeenten en provincies en samenwerkingsverbanden zijn als volgt:

1. De administratieve lasten van de invoering van het BCF bedragen incidenteel 55,4 miljoen euro en structureel 9,4 miljoen euro. Hier staat tegenover de vergoeding van 24,8 miljoen die bij de instelling van het fonds aan de gemeenten en provincies is gegeven.
2. Van de respondenten heeft 88% een negatieve beleving bij het fonds, sterker 80 tot 85% geeft in eerste reactie aan veel te zien in afschaffing van het fonds. Structureel gezien wordt de grootste hinder ervaren ten aanzien van het labelen van posten, coderen, boeken en controleren. Dit hangt nauw samen met de uitzonderingen op compensatie op grond van de Wet op het BCF. De uitzonderingen spelen een rol op meerdere plekken in de organisatie en in de administratie van de actoren, waardoor men daar continue alert op moet zijn.

#### **1.5. Hoofdpunten voor het bestuurlijk overleg van 4 april 2006**

Ten behoeve van het bestuurlijk overleg van 4 april 2006 over de financiële verhouding ligt een aantal vragen voor ten aanzien van het vaststellen van de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds en het aanbrengen van vereenvoudigingen in de praktische uitvoering rond het BCF, inclusief de standpunten van VNG, IPO en het Rijk.

#### **Beslispunten**

1. Bepalen definitieve uitnamebedrag.
2. Vaststellen van het ingangsjaar van de structurele uitname.
3. Communicatie uitname in de meicirculaire 2006 incl. vaststellen voorlopige verdeling.
4. Vaststellen hoe wordt omgegaan met de terugwerkende kracht over 2004 en 2005. Indien de structurele uitname pas ingaande 2007 plaats zou vinden, dan valt ook 2006 onder de terugwerkende kracht.

### Standpunt VNG/IPO:

De VNG stelt als voorwaarde voor het continueren van het BCF dat er ook een financieel acceptabel plaatje ligt. Dat betekent voor de VNG:

1. Er kan geen sprake zijn van een nacalculatie met terugwerkende kracht.
2. De definitieve uitname kan niet in het lopende begrotingsjaar 2006, maar eerst met ingang van het jaar 2007 worden geëffectueerd. Het verwerken van een dergelijk groot bedrag in het lopende begrotingsjaar is voor gemeenten ondoenlijk.
3. Het definitieve uitnamebedrag moet alleen gebaseerd worden op de nacalculatie van de gedeclareerde BTW in 2003, zoals afgesproken is. De gegevens over 2004 geven geen aanleiding om aan te nemen dat 2003 een exceptioneel jaar is geweest.
4. Ook het IPO wijst op de afspraak om het definitieve uitnamebedrag alleen te baseren op de nacalculatie van de gedeclareerde BTW in 2003. Tevens geeft het IPO aan dat er geen conclusies kunnen worden getrokken over het al dan niet exceptioneel zijn van het jaar 2003.

### Standpunt Rijk:

1. Bij het bepalen van de structurele uitname ligt het in de rede mee te wegen dat het gedeclareerde bedrag in 2004 aanzienlijk hoger ligt dan in 2003. Dit is ook zo afgesproken in bestuurlijk overleg, vastgelegd in het plan van aanpak en gecommuniceerd aan gemeenten en provincies.
2. De terugwerkende kracht 2004 en 2005, conform de gemaakte afspraken bij de instelling van het fonds, volledig ten laste te brengen van het gemeente- en provinciefonds. Daarbij dient de nacalculatie van de verevening/minimum-uitkering te worden betrokken.
3. De structurele uitname in laten gaan in 2006 om te voorkomen dat de effecten van de terugwerkende kracht verder cumuleren.
4. In de meicirculaire 2006 opnemen dat de extra uitname voor 2006 en 2007 voorlopig wordt verdeeld volgens de huidige uitnameformule. In de septembercirculaire 2006 worden de bedragen verdeeld volgens de definitieve uitnameformule.

### **Reductie administratieve lasten BCF: drie varianten**

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek naar de hoogte van de administratieve lasten en het belevingsonderzoek heeft de werkgroep drie varianten uitgewerkt ten behoeve van het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen van 4 april 2006:

- Variant 1: Het BCF afschaffen kent een aantal voordelen:
  - 100% reductie administratieve lasten (kwantitatief);
  - Negatieve beleving (kwalitatief) bij gemeenten en provincies verdwijnt;
  - Uitname uit het gemeente- en provinciefonds komt te vervallen vanaf de datum van afschaffing van het BCF.

Afschaffen kent echter ook nadelen:

- Omvangrijke omstelkosten (onder andere aanpassing administraties, voorlichting etc.)
- Roep om (moeizame) oude regelingen als BTW OV en BTW-28 opnieuw te introduceren;

- Roep om een overgangsregeling te creëren in verband met verworven rechten;
- Voordeelgemeenten bij invoering BCF zullen zich nu weer nadeelgemeente voelen;
- Fiscale BTW-ontwijkconstructies zullen weer opduiken;
- Vertraagde uitname gemeente- en provinciefonds wordt teruggedraaid;
- Voordeel van gelijkschakeling inbesteding/uitbesteding verdwijnt (kritiek ondernemers).

Bovendien dient te worden bedacht dat gemeenten en provincies ook bij afschaffing van het BCF een BTW-administratie moeten aanhouden met de daarbij behorende administratieve lasten. Verder dient te worden benadrukt dat ook bij een eventuele afschaffing van het BCF, de uitname uit het gemeente- en provinciefonds met terugwerkende kracht zal worden nagecalculeerd en verrekend.

- Variant 2: Een (vergaande) vereenvoudiging van het fonds door forfaitaire percentages vast te stellen voor de niet-ondernemers BTW. Reductie in administratieve lasten bedraagt 67%. Het voordeel voor gemeenten en provincies van deze oplossing dat enkel de scheiding tussen ondernemers BTW en niet-ondernemers BTW gemaakt hoeft te worden. Alle specifieke uitkeringen netto uitkeren en de minimum-uitkering afschaffen bespaart in combinatie nog eens 4,3% aan administratieve lasten.
- Variant 3: De bestaande situatie handhaven als het juridisch of bestuurlijk niet mogelijk blijkt te zijn om vereenvoudigingen door te voeren. De minimum-uitkering wordt wel afgeschaft, omdat dit instrument alleen voor de beginfase is bedoeld en het IPO en enkele gemeenten hebben aangegeven de duur van de minimum-uitkering met maximaal één jaar te willen verlengen naar 2006.

Momenteel verricht het bureau Cebeon onderzoek bij gemeenten en provincies om het bedrag dat is gemoeid met de niet-compensabele BTW op niet-ondernemersactiviteiten in beeld te brengen (inclusief de verdeling). De respons van gemeenten en provincies verloopt tot nu toe echter moeizaam. Inschatting is dat de bedragen in de zomer van 2006 beschikbaar komen, zodat variant 2 verder kan worden uitgewerkt ten behoeve van het bestuurlijk najaarsoverleg met VNG/IPO en de septembercirculaire 2006.

#### Standpunt VNG/IPO:

- Voor de VNG is optie 3 (handhaven van de huidige situatie) niet aan de orde. Het BCF kan alleen worden gecontinueerd als het vergaand vereenvoudigd wordt. De VNG pleit voor de volledige afschaffing van alle uitzonderingen (zoals dat ook in de Engelse situatie het geval is). Wanneer dat niet mogelijk is moet gewerkt worden met een forfaitpercentage voor de bij het BCF declarabele BTW (variant 2). Indien vergaande vereenvoudiging onmogelijk blijkt, pleit de VNG voor optie 1 (afschaffing van het BCF).
- Het IPO heeft een voorkeur voor variant 2 en merkt daarbij op dat de effectiviteitsvraag bepalend is voor het oordeel over het al dan niet voort laten bestaan van het BCF.
- VNG en IPO stemmen vanwege het geringe beroep erop in met het afschaffen van de minimumuitkering vanaf 2007.



### Standpunt Rijk:

- Uit onderzoek van EIM blijkt dat de structurele administratieve lasten niet hoog zijn. Echter de ambitie van het Rijk is om de administratieve lasten die zijn gemoeid met het BCF met minimaal 25% te reduceren (variant 2). Volgens de berekeningen van EIM is een vermindering van de last met circa 65% mogelijk als wordt gekozen voor variant 2. Gezien de vele nadelen die kleven aan variant 1, waarbij het fonds wordt afgeschaft (wel bespreekbaar), heeft het Rijk, mits uitvoerbaar, een voorkeur voor variant 2 die leidt een vergaande vereenvoudiging. Daarnaast streeft het Rijk er naar om alle specifieke uitkeringen voortaan netto te verstrekken en de minimum-uitkering af te schaffen vanaf 2007.
- Een uitspraak over het afschaffen van de minimum-uitkering is essentieel, omdat bij een eventuele verlenging op korte termijn wijziging van wetgeving noodzakelijk is en gemeenten en provincies daarmee rekening kunnen houden bij het opstellen van de begroting. Communicatie hierover in meicirculaire 2006.
- Mocht worden besloten tot afschaffing van het BCF dan worden geen nieuwe (of oude) regelingen geïntroduceerd. Immers een van de redenen voor het BCF waren de problemen die samenhangen met de oude regelingen voor BTW-compensatie.

## 2. Onderzoeksresultaten nacalculatie (Cebeon)

Bij de invoering van het BCF in 2003 is een uitname gepleegd uit het gemeente- en provinciefonds. Aangezien gemeenten, provincies en kaderwetgebieden vóór de invoering van het BCF niet over een inzichtelijke administratie beschikten van de relevante BTW-component binnen hun uitgaven, is voorafgaand aan de introductie van het BCF op voorcalculatorische basis een globale raming hiervan gemaakt. Bij de instelling van het BCF is bepaald dat de uitname uit het gemeente- en provinciefonds zal worden nagecalculeerd. Het onderzoek ten behoeve van deze nacalculatie is verricht door het onderzoeksbureau Cebeon. Binnen dit onderzoek worden de volgende producten onderscheiden:

- Product 1: de nacalculatie van de *omvang* van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds.
- Product 2: de nacalculatie van de *verdeling* van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds.
- Product 3: het netteren van specifieke uitkeringen aan gemeenten, provincies en kaderwetgebieden.
- Product 4: het in kaart brengen van de omvang en de verdeling van niet-compensabele BTW met betrekking tot niet-ondernemersactiviteiten.

Begin juli 2005 zijn de vragenlijsten voor product 1 uitgezet onder circa 150 gemeenten, alle provincies en alle kaderwetgebieden. De vragenlijsten voor producten 2 tot en met 4 zijn op een later tijdstip verzonden. Eind maart 2006 is de stand van zaken dat alleen product 1 is afgerond. Daartoe hebben circa 120 gemeenten, alle provincies en alle kaderwetgebieden de vragenlijsten daadwerkelijk ingevuld. De hoogte van de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds kan dus worden vastgesteld. In werkgroepverband is nog eens onderschreven dat de weging van de afzonderlijke jaren 2003 en 2004 in de bepaling van het uitnamebedrag onderwerp is van bestuurlijk overleg (zie het plan van aanpak in bijlage 1).

In onderstaande tabel worden de resultaten van het onderzoek van Cebeon weergegeven (product 1). Daarbij zijn de jaren 2003 en 2004 apart van elkaar onderscheiden.

**Tabel 4: Verschil in uitname uit het gemeente- en provinciefonds (x € 1 miljoen)**

	2003	2004
Gemeentefonds	282	433
Provinciefonds	0	26
<b>Totaal</b>	<b>282</b>	<b>460</b>

De verschillen worden enerzijds verklaard doordat het totaal aan declaraties hoger is uitgevallen dan bij de invoering van het fonds werd geraamd. Anderzijds hebben gemeenten en provincies minder BTW gedeclareerd m.b.t. de overige voedingsbronnen BTW-OV, BTW-28 en BTW –SWV. De ontwikkeling van deze voedingsbronnen is in tabel 4 weergegeven.

**Tabel 5: Ontwikkeling overige voedingsbronnen voor gemeenten en provincies (x € 1 miljoen)**

Ontwikkeling overige voedingsbronnen	2003	2004
BTW-OV: voorcalculatie	174	174
BTW-OV: nacalculatie	25	59
Verschil	-149	-115
BTW-28: voorcalculatie	192	192
BTW-28: nacalculatie	127	149
Verschil	-65	-43
BTW-SWV: voorcalculatie	53	53
BTW-SWV: nacalculatie	52	51
Verschil	-1	-2
<b>Totaal verschil</b>	<b>-215</b>	<b>-160</b>

Toelichting bij de tabellen 4 en 5:

- Uitgangspunt bij de bepaling van de extra uitname uit het gemeente- en provinciefonds is dat wordt nagecalculeerd op basis van het verschil tussen de totale omvang van de feitelijke BTW-declaraties bij het BCF en de omvang van de bijzondere voedingsbronnen BTW Openbaar vervoer (OV), BTW-28 voor gemeenschapsvoorzieningen en BTW-samenwerkingsverbanden.
- 2003: Op basis van declaraties van de gemeenten en kaderwetgebieden over 2003 resulteert een verschil in de uitname uit het gemeentefonds van € 282 miljoen. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de feitelijke declaraties met betrekking tot de bijzondere componenten BTW openbaar vervoer (OV) en BTW-28 voor gemeenschapsvoorzieningen voor de gemeenten en kaderwetgebieden per saldo circa € 180 miljoen lager zijn uitgevallen dan voorcalculatorisch was geraamd. Voor de provincies geldt dat de bijzondere voedingsbronnen circa € 35 miljoen lager zijn uitgevallen dan werd geraamd. Echter, voor de provincies geldt dat dit geen gevolgen heeft voor de uitname uit het provinciefonds, omdat hier circa € 35 miljoen lagere declaraties tegenover staan in 2003 dan aanvankelijk werd geraamd. De conclusie voor de provincies is dan dat de voorcalculatorische uitname nagenoeg aansluit bij het nagecalculeerde bedrag.
- 2004: Op basis van declaraties van de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden over 2004 resulteert een verschil in de uitname uit het gemeentefonds van € 433 miljoen en voor provincies betreft dit € 26 miljoen. De verschillen ten opzichte van 2003 worden met name veroorzaakt doordat gemeenten, provincies en kaderwetgebieden beduidend meer hebben gedeclareerd over 2004 dan over 2003 (€ 217 miljoen).
- In het onderzoek van Cebeon is uitgegaan van het totaal aan compensabele BTW dat feitelijk door gemeenten, provincies en kaderwetgebieden is gedeclareerd bij het BCF, dus vóór toepassing van het vereveningspercentage en de minimum-uitkering. Dit wijkt af van de feitelijk door de fiscus uitbetaalde bedragen na toepassing van het vereveningspercentage en

het uitkeren van de minimum-uitkering. In tabel 6 zijn de bedragen die zijn ingehouden in verband met de toepassing van de vereveningspercentages – 5% voor de gemeenten en 4% voor de provincies – en de extra uitgekeerde bedragen door toepassing van de minimumuitkering weergegeven.

**Tabel 6: nacalculatie verevening/minimum-uitkering (x € 1 miljoen)**

	2003	2004
<b>Gemeenten</b>		
Totaal compensabele BTW (vóór verevening)	1.595	1.785
Bedrag gemoeid met de verevening (5%)	80	88
Bedrag gemoeid met de minimum-uitkering*	8	4
Nacalculatie verevening	72	85
<b>Provincies</b>		
Totaal compensabele BTW (vóór verevening)	130	157
Bedrag gemoeid met de verevening (4%)	5	6
Bedrag gemoeid met de minimum-uitkering	0**	0
Nacalculatie verevening	5	6
<b>Totaal nacalculatie verevening</b>	<b>77</b>	<b>91</b>

\* Het verschil tussen de minimum-uitkering en de compensabele BTW voor de desbetreffende gemeenten/provincies.

\*\* Het extra uitbetaalde bedrag door de toepassing van de minimumuitkering met betrekking tot 2003 bedraagt minder dan € 1 miljoen voor de provincies.

Om te kunnen bepalen wat de gevolgen zijn van een extra uitname uit het gemeente- en provinciefonds voor de individuele gemeenten en provincies dient inzichtelijk te worden gemaakt hoe de BTW is verdeeld over de clusters van het gemeente- en provinciefonds. Dit loopt mee in het kader van product 2. De respons voor de producten 2 tot en met 4 verloopt met name bij de gemeenten moeizaam, ook na rappelrondes van Cebeon en een belronde vanuit het ministerie van Financiën. De belangrijkste reden die respondenten opvoeren is dat het invullen van de vragenlijsten, vanwege het detailniveau van de vraagstelling, veel tijd blijkt te vergen. Er kunnen daarom nog geen definitieve conclusies worden getrokken over de verdeling van de extra uitname over de gemeenten en provincies. De verwachting is dat de definitieve gevolgen voor de *individuele* gemeenten en provincies zichtbaar zullen worden in de septembercirculaire 2006, er van uitgaande de gemeenten de vragenlijsten voor product 2 tot en met 4 alsnog zullen invullen.

### 3. Onderzoekresultaten vermindering administratieve lasten (EIM)

Doelstelling van de evaluatie van het BCF is tweeledig. De eerste doelstelling is de definitieve vaststelling van de voedingsbronnen van het BCF en daarmee de exacte uitname uit het gemeenten- en provinciefonds. De tweede doelstelling is de administratieve lasten van het BCF met minstens 25% te beperken. Het onderzoeksbureau EIM heeft de administratieve lasten van het BCF berekend en heeft een belevingsonderzoek gedaan onder 124 gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden. Verder heeft het bureau voorstellen op een rij gezet om de administratieve lasten te beperken.

#### Omvang van de administratieve lasten

Het meten van de omvang van de administratieve lasten van het BCF is gebeurd door middel van een differentiële meting. De informatieverplichtingen en bijbehorende administratieve lasten uit de nieuwe (te onderzoeken) wet zijn in kaart gebracht, waarbij expliciet is nagegaan en aangegeven welke van deze verplichtingen (geheel of gedeeltelijk) nieuw zijn ten opzichte van de 'oude' situatie. Daarnaast is ook nagegaan, welke 'oude' verplichtingen na invoering van de te onderzoeken wet zijn vervallen en welke administratieve lasten daarmee waren gemoeid.

**Tabel 7: Administratieve lasten BCF**

<i>Administratieve lasten BCF (x € 1 miljoen)</i>				
	Gemeenten	Provincies	Kaderwetgebieden	<b>Totaal<sup>9</sup></b>
Eenmalig	54,2	1,4	0,08	<b>55,6</b>
Structureel	8,9	0,5	0,01	<b>9,4</b>

De kosten van invoering van het BCF bedragen 55 miljoen euro. Na invoering bedragen de administratieve lasten jaarlijks nog 9,4 miljoen euro. Tegenover deze lasten staat het gegeven dat bij de instelling van het fonds een jaarlijkse vergoeding is gegeven aan gemeenten en provincies van bijna 25 miljoen euro per jaar, 22,3 miljoen euro voor gemeenten en 2,5 miljoen euro voor provincies.

De eenmalige administratieve lasten rond de invoering van BCF zijn vooral veroorzaakt door het op de hoogte komen van de regeling, de opleidingen en cursussen die daarmee te maken hebben, als mede de voorlichting en de verdere communicatie binnen de eigen organisatie. Daarnaast zijn belangrijke kosten gemaakt voor het labelen van posten, de administratieve herinrichting en software-aanpassingen. De jaarlijks terugkerende administratieve lasten vloeien vooral voort uit de dagelijkse werkzaamheden rondom het labelen, coderen, boeken en controleren, als mede het adviseren van budgethouders.

<sup>9</sup> Door afronding is de som der delen niet gelijk aan het totaalbedrag.

### **Beleving van het BCF**

De beleving over het BCF is via een telefonische enquête onder 124 gemeenten, provincies, kaderwetgebieden en samenwerkingsverbanden representatief vastgesteld. Het betreft hier de vraag naar de perceptie van de administratieve lasten. Het overgrote deel van de respondenten (88%) heeft over het algemeen een negatieve beleving bij het BCF. Bij de invoering van het BCF geeft circa 84% van de respondenten aan zeer veel tot veel lasten van het BCF te ervaren. In de structurele situatie daalt dit percentage naar 43%. Het aandeel van de respondenten dat weinig, nauwelijks tot geen lasten ondervindt neemt toe van 13% bij invoering tot 52% structureel.

De grootste hinder voor respondenten waren de bij invoering noodzakelijke administratieve herinrichting en software-aanpassingen (44%), het labelen van posten (28%) en het op de hoogte komen (16%). Overige hinder heeft een aandeel van minder dan 10%.

Structureel gezien wordt de grootste hinder ervaren bij het labelen (51%). Daarna volgen op afstand: het vaststellen van de forfaitpercentages/ afspraken met de Belastingdienst (12%), afspraken en inzet van externe deskundigen, interne jaarcontrole, advisering van budgethouders en jaarwerkberekeningen (elk 6 tot 7%). Het labelen van posten is moeilijk/ lastig door het aantal uitzonderingen (in aantal relatief gering) veelvuldig voorkomen op meerdere plekken in de organisatie en in de administratie van de actoren. Overigens heeft nog maar een beperkt aantal actoren te maken gehad met een controle van de Belastingdienst, waardoor de omvang van de administratieve lasten met betrekking tot de activiteiten rond het BCF in de beleving van respondenten wellicht wordt onderschat.

### **Beperken administratieve lasten van het BCF met minstens 25%**

Bij het inventariseren van oplossingen om de administratieve lasten te beperken is alleen gekeken naar de structurele situatie. Het idee is dat de grootste besparingen in administratieve lasten kunnen worden bewerkstelligd bij de in omvang en in beleving belangrijkste activiteiten. In het rapport van EIM zijn in totaal dertien mogelijke oplossingen besproken die afzonderlijk van elkaar beschouwd zijn.

**Tabel 8: Oplossingen ter vermindering van administratieve lasten van BCF en mogelijke omvang van besparing in procenten van huidige structurele lasten**

Oplossing		Besparingspotentieel in hele procenten
1	Afschaffen BCF	100
2	Vergoeding voor de administratieve lasten	100
3	Alle niet-ondernemers BTW compensabel maken	68
4	Forfaitaire percentages vaststellen voor compensabele BTW	66
5	Reductie van uitzonderingen die veelvuldig voorkomen	48
6	Standaardlijst opstellen welke posten wel/ niet compensabel	19
7	Centraal infopunt Belastingdienst voor gemeenten en provincies	19
8	Afspraken voor langere periodes maken	11
9	Vrijstelling voor facturen onder een bepaald bedrag	5
10	Alle subsidies en specifieke uitkeringen netto maken	4
11	Kwartaalopgaven afschaffen	3
12	Samenwerkingsverbanden verplichten tot tijdige aanlevering	1
13	Afschaffen minimum-uitkering	0

EIM heeft deze oplossingen afzonderlijk van elkaar beschouwd en is op deze manier tot een schatting van de kwantificering van de reductievoorstellen gekomen.

#### **Haalbaarheid reductievoorstellen (fiscaal, juridisch, bestuurlijk etc.)**

De werkgroep evaluatie BCF heeft in de aanloop naar het bestuurlijk overleg met VNG/IPO op 4 april 2006 bovenstaande reductievoorstellen getoetst op de haalbaarheid ervan (fiscaal, juridisch, bestuurlijk etc). Daarbij is met name gekeken naar de eerste vijf voorstellen uit tabel 2, omdat deze het hoogste besparingspotentieel opleveren. Tabel 6 biedt per voorstel inzicht in de specifieke problemen, de juridische gevolgen en de haalbaarheid.

**Tabel 7: Haalbaarheid van reductievoorstellen met hoogste besparingspotentieel**

Reductievoorstel	Reductie	Problemen	Juridische gevolgen	Haalbaarheid/ bestuurlijk draagvlak
1. Afschaffen BCF	100 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Omvangrijke omstelkosten;</li> <li>• Wens tot herinvoeren oude regelingen (BTW OV en BTW-28)</li> <li>• Overgangsregeling voor nadeelgemeenten</li> <li>• Opnieuw fiscale BTW-ontwijkconstructies</li> <li>• Vertraagde uitname gf/pf wordt teruggedraaid</li> <li>• Kritiek van ondernemers</li> </ul>	Vereist wetswijziging	De minister van Financiën heeft aangegeven open in de discussie te staan ten aanzien van de toekomst van het BCF.

2. Vergoeding geven	100%	Vraag is of volledige vergoeding van incidentele kosten iets doet aan de negatieve beleving. Sommige gemeenten wisten bv. niet dat het Rijk bij invoering een vergoeding had verstrekt.	Geen	Bestuurlijke haalbaarheid is beperkt. Lost de problemen niet op. Bovendien valt de compensatie weg tegen extra uitname gf/pf
3a. Alle niet-ondernemers BTW compensabel maken	68 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatie met bijzonder onderwijs? Verschillende fiscale behandeling?</li> <li>• Inconsistentie met Wet OB 1968?</li> <li>• Vereist extra uitname uit het gf/pf, incl. herverdeeleffecten. Probleem van de non-respons (Cebeon).</li> </ul>	Vereist wetswijziging	Alleen bestuurlijk draagvlak als er geen extra uitname gf/pf plaatsvindt.
3b. Forfaitaire percentages hanteren	66 %	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoogte percentage (non-respons Cebeon)</li> <li>• Nadeelgemeenten en – provincies (herverdeeleffecten)</li> <li>• Hoe 'hard' is dit percentage i.v.m. strategisch shopgedrag?</li> <li>• Jaarlijks nacalculeren?</li> </ul>	Vereist wetswijziging. Percentage dient te worden vastgelegd in de Wet op het BCF (AMvB).	Bestuurlijk draagvlak hangt af van verhouding voor- en nadeelgemeenten en spreiding rond gemiddeld percentage
3c. Reductie aantal uitzonderingen	49 %	Ook met 1 uitzondering moet je nog steeds labelen/coderen. Vraag is dan wat het oplevert in reductie adm. lasten.	Vereist wetswijziging	Beperkt. Gemeenten en provincies moeten nog steeds labelen/coderen.

### 1. Afschaffen BCF

Gevraagd naar oplossingen gaf 80% tot 85% van de mensen in eerste reactie aan veel te voelen voor afschaffing van het fonds. De grootste reductie in administratieve lasten wordt ook bereikt door het BCF af te schaffen, namelijk 100%. Andere voordelen zijn dat de negatieve beleving bij gemeenten en provincies verdwijnt en de uitname uit het gemeente- en provinciefonds komt te vervallen vanaf de datum van afschaffing van het BCF. Tegelijkertijd hebben enkele respondenten daar de opmerking bij gemaakt dat het terugdraaien naar de oude situatie niet wenselijk is aangezien daar weer omvangrijke omstelkosten tegenover staan, zoals bijvoorbeeld voor het aanpassen van de gemeentelijke en provinciale administraties. Ook in de deskundigenoverleggen zijn daar kanttekeningen bij geplaatst. Een volledige terugkeer naar de oude situatie zal leiden tot kosten in verband met het aanpassen van de administraties, een roep om een overgangsregeling en voordeelgemeenten die nadeel zullen ondervinden van een eventuele afschaffing van het fonds. Als mogelijk probleem is opgebracht dat het terugdraaien van de vertraagde uitname uit het fonds, tot stand gekomen in verband met het activaprobleem, een budgettair probleem voor de



gemeenten en provincies kan veroorzaken. Ook zou er dan weer behoefte ontstaan aan de oude regelingen die nu in het BCF zijn opgegaan, als BTW OV en BTW-28 en zullen opnieuw fiscale ontwijkconstructie ontstaan. Daarbij geldt dat één van de redenen om het BCF in te voeren juist was gelegen in de problemen die bestonden met de BTW-28 regeling. Deze regeling was strijdig met de zogenoemde Zesde BTW-richtlijn. Tot slot zal het bedrijfsleven mogelijk bezwaar aantekenen tegen het afschaffen van het BCF. Zij waren destijds voorstander van invoering van het fonds, omdat daarmee een level-playing-field wordt gecreëerd tussen in- en uitbesteden.

Overigens dient te worden bedacht dat gemeenten en provincies ook bij afschaffing van het BCF een BTW-administratie moeten aanhouden met de daarbij behorende administratieve lasten. Mogelijk zijn niet alle gemeenten en provincies zich daarvan bewust, omdat vóór de komst van het BCF niet alle gemeenten en provincies er een goede BTW-administratie op nahielden. Met een eventuele afschaffing van het BCF ontstaat in plaats van de huidige driedeling in de administratie - 1) BTW compensabel via de vooraf trek Wet Omzetbelasting 1968, 2) BTW compensabel via het BCF en 3) BTW niet compensabel - een tweedeling tussen aftrekbare BTW op grond van BTW-wetgeving en de overige BTW die niet voor aftrek, noch voor compensatie in aanmerking komt. Verder dient te worden benadrukt dat ook bij een eventuele afschaffing van het BCF, de uitname uit het gemeente- en provinciefonds met terugwerkende kracht zal worden nagecalculeerd en verrekend.

Een andere verregaande denkbare vereenvoudiging is gemeenten en provincies voortaan te behandelen als belastingplichtige ondernemers in de zin van de Wet op de Omzetbelasting 1968. Gemeenten en provincies zouden dan in de BTW-heffing worden betrokken en daarmee enerzijds BTW zijn verschuldigd over hun ontvangsten en anderzijds recht hebben op BTW-vooraf trek. Dit zou een BCF overbodig maken. Vooraf gaand aan de invoering van het BCF in 2003 is deze mogelijkheid reeds verkend. Er is destijds geconcludeerd dat de Europese regelgeving - met name de Zesde BTW-Richtlijn - niet toestaat dat gemeenten en provincies worden betrokken in de heffing van BTW voor overheidstaken. Een eventuele wijziging van de Europese belastingrichtlijnen om dit te veranderen is niet binnen afzienbare termijn te verwachten. Wijziging van de Europese belastingwetgeving is een zaak van de lange adem.

## *2. Vergoeding voor administratieve lasten*

Het geven van een volledige vergoeding voor de administratieve lasten is ook een oplossing en leidt per definitie tot een administratieve lastenreductie van 100%. Feitelijk is van deze situatie al sprake, aangezien bij de instelling van het fonds een vergoeding is gegeven van circa 25 miljoen euro en de administratieve lasten in de structurele situatie nog geen 10 miljoen euro bedragen. Vraag is of volledige vergoeding van incidentele kosten iets doet aan de negatieve beleving bij gemeenten en provincies. Sommige gemeenten wisten bijvoorbeeld niet dat het Rijk bij invoering een vergoeding had verstrekt.

### *3a. Alle niet-ondernemers BTW compensabel maken*

Naast voornoemde twee oplossingen die, individueel bezien, aan de reductiedoelstelling van ten minste 25% voldoen zijn er andere oplossingen denkbaar die een reductie aan lasten opleveren en tegelijkertijd nauw aansluiten bij de voornaamste ondervonden hinder. Als voornaamste hinder ervaart men het labelen van de facturen en het coderen van de boekingen. Om hier iets aan te doen, zou alle niet-ondernemers BTW voortaan compensabel kunnen worden gemaakt. Met andere woorden: alle huidige uitzonderingen op recht op compensatie zouden dan moeten komen te vervallen. Dit vereenvoudigingsvoorstel kent een aantal problemen c.q. consequenties:

- Mogelijke concurrentievervalsingen. Een voorbeeld daarvan is het verstrekken van wettelijk geregeld openbaar onderwijs door gemeenten. Door de BTW voortaan te vergoeden komt het openbaar onderwijs in een andere positie te verkeren dan het bijzonder onderwijs. Bovendien is het onderwijs, net als de zorg overigens, bij uitstek een sector waar zowel publieke als private partijen hun diensten aanbieden. Private partijen treden daarbij op als vrijgesteld ondernemer en hebben daardoor op grond van Europese Regelgeving (Zesde BTW-Richtlijn) geen recht op BTW-teruggave via de vooraf trek Wet Omzetbelasting 1968. De precieze (juridische) aspecten van dit vereenvoudigingsvoorstel zullen nog in kaart worden gebracht.
- Een extra uitname uit het gemeente- en provinciefonds, omdat gemeenten en provincies anders een budgettair voordeel hebben als zij voortaan alle BTW op niet-ondernemersactiviteiten vergoed krijgen uit het BCF. De hoogte van de BTW op niet-ondernemersactiviteiten die volgens de huidige Wet op het BCF niet compensabel is, wordt momenteel in kaart gebracht door Cebeon. Eind maart 2006 is de respons van gemeenten en provincies nog onvoldoende om een indicatie te kunnen geven van het gemoeide bedrag en de eventuele extra uitname uit het gemeente- en provinciefonds, inclusief bijbehorende verdeling.

### *3b. Forfaitaire percentages vaststellen voor compensabele BTW*

Een ander voorstel dat aansluit bij het probleem van het labelen en coderen, is het toepassen van forfaitaire percentages voor alle gemeenten en provincies. Alternatief is het toepassen van meerdere percentages voor bepaalde te onderscheiden subgroepen (bijvoorbeeld de provincies, de G4-gemeenten, de 100.000 plus-gemeenten en de overige gemeenten). Het forfaitaire percentage wordt toegepast op alle BTW over de niet-ondernemersactiviteiten. Men krijgt dan niet de volledige BTW vergoed, maar een bepaald percentage daarvan. Gemeenten en provincies hebben dan niet langer meer te maken met de huidige uitzonderingen binnen de Wet op het BCF. Dit leidt tot een administratieve lastenreductie van circa 66%. Dit vereenvoudigingsvoorstel kent de volgende problemen c.q. consequenties:

- Voor het kunnen vaststellen van de forfaitaire percentages is inzicht nodig in het bedrag dat is gemoeid met de niet compensabele BTW op niet-ondernemersactiviteiten en de

spreiding over de gemeenten en de provincies. Dit loopt mee in het onderzoek van Cebeon. Eind maart 2006 is de respons van gemeenten en provincies nog onvoldoende om een indicatie te kunnen geven van de hoogte van de forfaitaire percentages.

- Verder dient het toe te passen percentage aan te sluiten bij de actualiteit. Daartoe zou het percentage bijvoorbeeld eens in de vijf jaar kunnen worden nagecalculeerd (zonder terugwerkende kracht).
- Als de compensabele BTW niet volledig voor compensatie in aanmerking komt, maar alleen het forfaitaire deel, zullen er gedragseffecten optreden. Zo zal in situaties waarin in beginsel recht op volledige compensatie bestaat, niet steeds begrip bestaan voor het feit dat de BTW niet voor 100% compensabel is. Daarbij wordt mogelijk de effectiviteit van het BCF ter discussie gesteld. Daarnaast gaat van een forfait een prikkel uit om zoveel mogelijk BTW onder de ondernemersactiviteiten te brengen. De Wet Omzetbelasting 1968 kent immers een vooraftrek, zonder toepassing van een forfaitair percentage. Daarnaast kan een niet volledige compensatie aanleiding vormen BTW-constructies aan te gaan, hetgeen tot geschillen tussen gemeenten/provincies en de Belastingdienst zal leiden. De Belastinginspecteur zal namelijk terzake corrigerend willen optreden. Bij de verdere uitwerking van deze variant ligt het daarom in de rede een boeteclausule in te bouwen.

### *3c. Reductie van uitzonderingen die veelvuldig voorkomen*

Als laatste mogelijkheid om de administratieve lasten als gevolg van het labelen en coderen te verminderen kan worden overgegaan tot het reduceren van de uitzonderingen die veelvuldig in de gemeentelijke en provinciale organisaties voorkomen. Dit bespaart circa 48% van de huidige structurele administratieve lasten die het BCF met zich meebrengt. Ten opzichte van de vorige twee subvarianten heeft dit voorstel als belangrijk nadeel dat gemeenten en provincies nog steeds moeten labelen/coderen, ook al betreft het misschien één uitzondering.

De overige aangedragen oplossingen leiden individueel bezien niet tot een reductie van meer dan 25%, maar kunnen daar in een combinatie met andere oplossingen wel toe bijdragen.

Eén van de voorstellen is de alle specifieke uitkeringen netto uit te keren, hetgeen tot een reductie van lasten van 4% leidt. Een ander voorstel is de minimum-uitkering niet langer uit te keren, hetgeen 0,3% aan lasten bespaart.

Uit het belevingsonderzoek van EIM is gebleken dat gemeenten en provincies behoefte hebben aan een centraal punt waar zij met hun vragen terecht kunnen, zoals dit ook bestaat in het Verenigd Koninkrijk. Dit leidt tot een vermindering van de administratieve lasten met 19%. Dit voorstel is met name van belang als de voornoemde vereenvoudigingen niet haalbaar blijken. Een actievere informatievoorziening door de Belastingdienst kan helpen onduidelijkheid te verminderen. Gemeenten en provincies hebben aangegeven dat er in bepaalde gevallen onduidelijkheid bestaat over de mate waarin BTW compensabel is. In de praktijk proberen actoren daar duidelijkheid in te

verkrijgen maar het Rijk wil zich niet binden. Uiteindelijk is het de individuele inspecteur van de Belastingdienst en/of uiteindelijk de Belastingrechter die bepaalt wat toegestaan is.

Het opstarten van een centraal punt waar gemeenten en provincies met vragen terecht kunnen en van waaruit uitspraken kunnen worden gedaan op basis van eerdere ervaringen wordt door veel respondenten als een oplossing gezien. Een belangrijke voorwaarde van een centraal systeem is dat de uitspraken wel tijdig moeten komen, helder zijn en uniform. Alternatief is een interactieve website door middel van een virtueel centraal punt.

### **Conclusies/aanbevelingen voor het bestuurlijk overleg**

1. De administratieve lasten van de invoering van het BCF bedragen incidenteel 55,4 miljoen euro en structureel 9,4 miljoen euro. Hier staat tegenover de vergoeding van 24,8 miljoen die bij de instelling van het fonds aan de gemeenten en provincies is gegeven.
2. Van de respondenten heeft 88% geen positieve beleving over het fonds, sterker 80 tot 85% geeft in eerste reactie aan veel te zien in afschaffing van het fonds.
3. Drie varianten liggen voor:
  - a) Variant 1: Het BCF afschaffen kent een aantal voordelen:
    - 100% reductie administratieve lasten (kwantitatief);
    - Negatieve beleving (kwalitatief) bij gemeenten en provincies verdwijnt;
    - Uitname uit het gemeente- en provinciefonds komt te vervallen vanaf de datum van afschaffing van het BCF.

Afschaffen kent echter ook nadelen:

- Omvangrijke omstelkosten (onder andere aanpassing administraties, voorlichting etc.)
- Roep om (moeizame) oude regelingen als BTW OV en BTW-28 te introduceren;
- Roep om een overgangsregeling te creëren in verband met verworven rechten;
- Voordeelgemeenten bij invoering BCF zullen zich nu weer nadeelgemeente voelen;
- Fiscale BTW-ontwijkconstructies zullen weer opduiken;
- Vertraagde uitname gemeente- en provinciefonds wordt teruggedraaid;
- Voordeel van gelijkschakeling inbesteding/uitbesteding verdwijnt (kritiek ondernemers).

Overigens zal ook bij een eventuele afschaffing van het BCF, de uitname uit het gemeente- en provinciefonds met terugwerkende kracht worden nagecalculeerd en verrekend.

- b) Variant 2: Een (vergaande) vereenvoudiging van het fonds. Alle niet-ondernemers BTW compensabel maken levert een besparing van de administratieve lasten op van 68%. Daar tegenover staat echter een extra uitname uit het gemeente- en provinciefonds. Alternatief voor alles compensabel maken is om forfaitaire percentages vast te stellen voor de niet-ondernemers BTW. Reductie in administratieve lasten is vergelijkbaar met alles compensabel maken, namelijk 67%. In beide gevallen is het voordeel voor gemeenten en provincies van deze oplossing dat enkel de scheiding tussen ondernemers BTW en niet-ondernemers BTW gemaakt hoeft te worden. Alle specifieke uitkeringen netto uitkeren en

de minimum-uitkering afschaffen bespaart in combinatie nog eens 4,3% aan administratieve lasten.

- c) Variant 3: De bestaande situatie handhaven als het juridisch of bestuurlijk niet mogelijk blijkt te zijn om vereenvoudigingen door te voeren. De minimum-uitkering wordt wel afgeschaft, omdat dit instrument alleen voor de beginfase is bedoeld en het IPO en enkele gemeenten hebben aangegeven de duur van de minimum-uitkering met maximaal één jaar te willen verlengen naar 2006. Mogelijkheid is dan nog wel om een centraal punt in te stellen waar gemeenten provincies met hun vragen terecht kunnen.

#### 4. Internationale vergelijking

Als onderdeel van de evaluatie van het BCF is ook gekeken naar de ervaring in andere landen die een dergelijk fonds hebben ingevoerd. Er zijn in totaal 6 Europese landen met een BCF. Naast Nederland zijn dat het Verenigd Koninkrijk (V.K.), Noorwegen, Denemarken, Finland en Zweden. Ten behoeve van de vergelijking is nader gekeken naar Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Aan het eerste land is in 2004 reeds een bezoek gebracht om te leren van hun ervaringen met de uitvoering. Begin 2006 is een werkbezoek gebracht aan het V.K. Vooral dit laatste land is interessant. Het V.K. heeft al sinds 1973 een BCF, dat qua vormgeving grote gelijkenissen vertoont met dat in Nederland.

Voornaamste bevindingen die van belang zijn voor de discussie over een vereenvoudiging van de uitvoering in Nederland:

1. Uit het BCF krijgen gemeenten en provincies de BTW gecompenseerd die zij in rekening gebracht krijgen voor niet-ondernemersactiviteiten in zowel het V.K. als Zweden. Dit komt overeen met de Nederlandse situatie. In het V.K. kent men echter geen uitzonderingen zoals in Nederland, wat de uitvoering een stuk eenvoudiger maakt. Ook in Zweden kent men minder uitzonderingen dan in Nederland. Zo kunnen gemeenten de BTW op prestaties aan derden wel declareren.
2. Verder bestaat in het V.K. de mogelijkheid om de betaalde BTW met betrekking tot vrijgestelde ondernemersactiviteiten gecompenseerd te krijgen tot een bepaald maximum. Ook in Zweden is daarvan sprake, zij het zonder maximum.
3. Het BCF is in alle onderzochte landen – los van individuele herverdeeffecten - budgettair neutraal ingevoerd voor alle partijen. De verschillen tussen landen in budgettair opzicht ontstaan pas na een aantal jaren. Zo zal het aandeel van de Zweedse centrale overheid in de financiering van het BCF de komende jaren alleen maar dalen, terwijl het aandeel van de Nederlandse centrale overheid de komende jaren zal stijgen.
4. Lokale overheden, maar ook de departementen, in het V.K. hebben weinig klachten m.b.t. de praktische uitvoering van het fonds en de bijbehorende administratieve lasten. Als mogelijke verklaring hiervoor werd door de vertegenwoordigers van de HM Treasury gewezen op het feit dat gemeenten al sinds 1973 werken met een BCF en de departementen sinds 1984, men weet niet anders. Daarbij speelt mogelijk een rol dat het VK een telefonische helpdesk heeft opgericht voor lokale overheden die vergaand is geautomatiseerd.
5. De vertegenwoordigers van de HM Treasury hebben aangegeven open te staan voor aanpassing van de Zesde BTW-Richtlijn, waardoor het Engelse BCF overbodig zou worden.

De internationale vergelijking ondersteunt daarmee enkele voorstellen die door EIM zijn gedaan ter vereenvoudiging van de uitvoering van het BCF.

In onderstaand overzicht zijn de stelsels van Nederland, het V.K. en Zweden op een aantal punten met elkaar vergeleken:

	Nederland	Verenigd Koninkrijk	Zweden
Reden invoering	Level playing field	Voorkomen BTW-lasten bij burger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Level playing field</li> <li>• Opheffen financieel nadeel gemeenten/provincies a.g.v. vervallen oude aftrekrecht BTW door toetreding EU</li> </ul>
Start	2003	1973	1996
Compensatiegerechtigden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten</li> <li>• Provincies</li> <li>• Kaderwetgebieden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale overheden</li> <li>• Departementen</li> <li>• Musea</li> <li>• Noord-Ierland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten</li> <li>• Provincies</li> </ul>
Reikwijdte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet-ondernemerstaken, incl. buitenlandse BTW</li> <li>• Prestaties aan derden uitgezonderd</li> <li>• Uitzonderingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet-ondernemerstaken, excl. buitenlandse BTW</li> <li>• Prestaties aan derden?</li> <li>• Geen uitzonderingen</li> <li>• Vrijgestelde ondernemerstaken (max. 5% van totale compensatie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet-ondernemerstaken, excl. Buitenlandse BTW</li> <li>• Ook als prestatie aan derde is geleverd.</li> <li>• Uitzonderingen</li> <li>• Vrijgestelde ondernemerstaken (geen maximum)</li> </ul>
Gemoeide bedragen	Ca. € 1,8 miljard	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale overheden: ca. € 5 miljard</li> <li>• Departementen: ca. € 4 miljard</li> <li>• Musea: ca. € 20 miljoen</li> <li>• Noord-Ierland: ca. 3 miljard</li> </ul>	Ca. € 3 miljard
Financiering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenten en provincies: vast bedrag</li> <li>• Rijk: BTW-groei</li> <li>• Opheffen oude BTW-regelingen</li> </ul>	Rijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rijk: vast bedrag</li> <li>• Gemeenten en provincies: BTW-groei</li> </ul>
Problemen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administratieve lasten</li> <li>• Kennis over BTW-begrip bij gerechtigden</li> <li>• Herverdeeleffecten</li> </ul>	Budgettaire inpasbaarheid (geldt m.n. voor de regeling voor departementen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis over BTW-begrip bij gerechtigden</li> <li>• Administratieve lasten</li> <li>• Herverdeeleffecten</li> <li>• Klachten private partijen (rijk moet financieren)</li> </ul>

## **Bijlage 1: Plan van aanpak evaluatie BTW-compensatiefonds**

### **1. Aanleiding**

In de aanloop naar de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF) is toegezegd aan de Tweede Kamer om medio 2005 de werking van het BCF te evalueren. Daarbij gaat het om twee belangrijke onderwerpen:

1. De definitieve vaststelling van de hoogte van het uitnamebedrag uit het gemeente- en provinciefonds (de zogenaamde nacalculatie).
2. De praktische uitvoering<sup>10</sup>, zoals eventuele institutionele belemmeringen die het effectief functioneren van het fonds in de weg staan.

In de ontwerpbegroting 2005 van het BCF is de evaluatie van het fonds aangekondigd als de beleidsprioriteit voor 2005. Daarbij is aangegeven dat het te vroeg is om de effectiviteit van het BCF integraal te kunnen beoordelen, omdat het fonds nog maar twee jaar bestaat. In een later stadium zal de vraag naar de effectiviteit van het fonds aan de orde komen<sup>11</sup>. Voordat de onderzoeksvragen en -methode aan bod komen (paragrafen 3 en 4), volgt in paragraaf 2 eerst een korte beschrijving van het BCF en de redenen waarom het fonds in 2003 is ingevoerd.

### **2. Vooraf: beschrijving van het BCF**

#### BCF: het hoe en waarom...

Per 1 januari 2003 is het BCF voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden ingevoerd om een aantal verstoringen die de BTW-wetgeving tot gevolg heeft te elimineren. Het fonds is met name ingevoerd om de BTW verstoring bij de keuze voor zelfdoen of uitbesteden weg te nemen. Hiermee ontstaat er op dit vlak voor private en publiekrechtelijke instellingen een level-playing-field. Tevens wordt hiermee aantrekkingskracht van BTW ontwijkende constructies weggenomen. Tenslotte wordt de verstoring van de BTW bij onderlinge uitwisseling van personeel door lagere overheden hiermee weggenomen.

Uit het BCF krijgen gemeenten, provincies en kaderwetgebieden in beginsel de BTW gecompenseerd die zij hebben betaald in het kader van het uitvoeren van overheidsactiviteiten. De BTW die betaald wordt in het kader van belaste of vrijgestelde ondernemersactiviteiten komt niet voor compensatie in aanmerking. Bij deze algemene afbakening geldt een aantal uitzonderingen zoals de BTW die

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2001-2002, 27 293, nr. 10 en 12.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 2800 G, nr. 1 en 2.



betrekking heeft op het verstrekken van onderwijs<sup>12</sup> en de BTW die samenhangt met de aankoop van goederen en diensten voor derden<sup>13</sup>.

Het fonds is budgettair neutraal ingevoerd door een bedrag uit te nemen uit het gemeente- en provinciefonds. Dit bedrag is gelijk aan de BTW-lasten van de deelnemende overheden die zij in 2003 hadden betaald als het fonds niet was ingevoerd.<sup>14</sup> Na de invoering van het fonds zullen gemeenten, provincies en kaderwetgebieden vaker de keuze maken activiteiten uit te besteden. Dit leidt tot hogere BTW-ontvangsten voor het Rijk die aan het fonds worden toegevoegd.

De omvang van het fonds wordt bepaald door het totaal van de aanvragen voor compensatie. Als het aantal aanvragen toeneemt – doordat overheden bijvoorbeeld meer taken uitbesteden – en het fonds meer moet uitkeren, wordt ervan uitgegaan dat het Rijk meer aan BTW heeft ontvangen. Dit effect treedt ook op als de overheden meer uitgeven en daardoor meer BTW betalen. Ook als dit niet het gevolg is van het uitbesteden van taken leidt dit tot meer aanspraken op het fonds die vervolgens worden uitgekeerd. Naast de uitname uit het gemeente- en provinciefonds en toevoeging uit de hogere BTW-ontvangsten door een toename van de uitbestedingen, kent het fonds nog een aantal andere specifieke voedingsbronnen:

1. de extra inkomsten vanwege het vervallen van de goedkeuringen voor samenwerkingsverbanden en gemeentelijke en provinciale stichtingen.
2. het vervallen van de resolutie BTW-28 voor gemeenschapsvoorzieningen.
3. het vervallen van de regeling voor BTW over openbaar vervoer (OV).<sup>15</sup>

In bijlage 5 staan de bedragen vermeld die zijn gemoeid met de voedingsbronnen op basis van de stand ontwerpbegroting BCF 2005.

#### Medio 2005 vindt een evaluatie plaats.....

Medio 2005 vindt een evaluatie plaats van het BCF. Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is de definitieve vaststelling van de hoogte van het uitnamebedrag uit het gemeente- en provinciefonds (de zogenaamde nacalculatie). In de ontwerpbegroting 2005 van het BCF is hierover het volgende opgenomen<sup>16</sup>:

De omvang van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds wordt medio 2005 definitief vastgesteld op basis van de werkelijke claims op het BCF, rekeninghoudend met de andere

<sup>12</sup> Gemeentelijke onderwijsuitgaven die zijn toe te rekenen aan het onderwijsbeleid komen wel voor compensatie in aanmerking.

<sup>13</sup> Zoals bijvoorbeeld de aankoop van computers voor een buurthuis.

<sup>14</sup> De BTW-lasten van de kaderwetgebieden in het jaar van invoering van het BCF worden meegenomen bij de uitname uit het gemeentefonds.

<sup>15</sup> Daarnaast is in 2003 een structureel bedrag aan het gemeente- en provinciefonds toegevoegd vanwege het verwachte toegenomen uitbestedingsniveau in 2003 (2% van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds, in totaal circa 18 miljoen). De VNG en het IPO beschouwen dit bedrag mede als een tegemoetkoming voor de administratieve lasten als gevolg van de invoering van het BCF (Kamerstukken II, 2000-2001, 27293, nr. 10).

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2004-2005, 2800 G, nr. 1 en 2.

voedingsbronnen (BTW-groei, BTW-28, BTW-OV en BTW-samenwerkingsverbanden). Daarbij worden zoveel mogelijk gegevens benut, ook over het jaar 2004. Een eventueel tekort of overschot in het BCF in het eerste of tweede jaar (2003 of 2004), dat ontstaat doordat de voorcalculatorische uitname lager of hoger is dan de nacalculatorische uitname zal in volgende jaren worden verrekend door een hogere of lagere uitname toe te passen op het gemeentefonds en/of provinciefonds. Bij de evaluatie zal ook de juiste verdeling van het uitnamebedrag over de clusters van beide fondsen worden betrokken.

De resultaten en de gevolgen voor de definitieve uitnamebedragen voor het gemeente- en provinciefonds, zullen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) worden besproken. Hoeveel gewicht de afzonderlijke jaren 2003 en 2004 in de bepaling van het uitnamebedrag hebben, is tevens onderwerp voor bestuurlijk overleg. De definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds kan dan uiterlijk per 2006 worden geïmplementeerd.

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat bij de evaluatie tevens zal worden gekeken naar de praktische uitvoering van het fonds. In de ontwerpbegroting 2005 van het BCF is hierover het volgende opgenomen:

Daarbij zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de praktische uitvoering, zoals eventuele institutionele belemmeringen die het effectief functioneren van het fonds in de weg staan.

In het volgende hoofdstuk worden bovenstaande toezeggingen verder uitgewerkt in onderzoeksvragen.

### **3. Onderzoeksvragen**

#### **A) Centrale onderzoeksvragen**

In het kader van de evaluatie van het BCF staan de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

1. Wat is de hoogte van de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds rekening houdend met de overige voedingsbronnen?
2. Hoe wordt deze uitname verdeeld over de gemeenten en de provincies, rekening houdend met aanvaardbare herverdeeffecten?
3. Bestaan er mogelijkheden om de uitvoering te vereenvoudigen?

#### Toelichting:

Voor een integrale evaluatie van het fonds is het nog te vroeg. Wel is het zaak om de uitname uit het gemeente- en provinciefonds definitief vast te stellen met een daarbij behorende uitnameformule. Zouden we daar nog een aantal jaren mee wachten, dan kunnen de budgettaire gevolgen voor

gemeenten en provincies aanzienlijk zijn (kan zowel positief als negatief). Het definitieve uitnamebedrag wordt immers met terugwerkende kracht vastgesteld.

## **B) Deelvragen**

De centrale onderzoeksvraag laat zich vertalen in een aantal deelvragen die deels betrekking hebben op de nacalculatie en deels op de praktische uitvoering van het fonds<sup>17</sup>.

### Nacalculatie:

1. *Uitnamebedrag macro*: in hoeverre moet de voorcalculatorische uitname (-formule) worden aangepast naar aanleiding van de nacalculatorische uitname?
2. *Uitnamebedrag micro*:
  - Hoe verhouden de ex-post herverdeeeffecten zich met de ex-ante herverdeeeffecten uit het eerdere onderzoek van het onderzoeksbureau Cebeon (2002)?
  - In hoeverre leidt een aanpassing van de uitname uit het gemeente- provinciefonds tot onevenredige herverdeeeffecten voor (bepaalde typen van) gemeenten en provincies, zoals bijvoorbeeld recent heringedeelde plattelandsgemeenten (motie Boorsma, zie bijlage 2) of groeigemeenten? Indien hiervan sprake is, kunnen deze herverdeeeffecten door een aanpassing van de oorspronkelijke uitnameformule worden geminimaliseerd? Kan daarmee de minimum-uitkering komen te vervallen?
3. Samenhangend met de vorige twee deelvragen: tot welke bedragen moeten de meerjarige reeksen van de overige voedingsbronnen (BTW-groei, BTW-28, BTW-OV en BTW-samenwerkingsverbanden) worden vastgesteld?

De deelvragen die betrekking hebben op de praktische uitvoering van het fonds - zoals eventuele institutionele belemmeringen – zijn hieronder uitgewerkt:

### Praktische uitvoering:

4. Is het mogelijk om op korte termijn alle specifieke uitkeringen netto – d.w.z. excl. de BTW-component- te verstrekken? Welke bedragen zijn daarmee gemoeid? Uit efficiency-overwegingen ligt het in de rede om hiervoor geen apart onderzoek op te starten, maar deze onderwerpen deel uit te laten maken van het onderzoek m.b.t. de nacalculatie.
5. Welk bedrag aan compensabele BTW is gemoeid met de EU-subsidies?
6. In hoeverre leidt de Wet op het BCF tot administratieve lasten voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden? Welke institutionele belemmeringen gelden daarbij? Zijn er mogelijkheden om deze belemmeringen (deels) weg te nemen?

---

<sup>17</sup> Bijlage 1 bevat een overzicht met moties en toezeggingen, waaronder bijvoorbeeld de garantienorm, de motie Boorsma en de 'kwestie' van de Zeeuwse gemeenten. Bij de meeste toezeggingen wordt verwezen naar de evaluatie in 2005. Het onderzoek in het kader van de evaluatie zal dus die uitkomsten moeten opleveren die nodig zijn om te kunnen voldoen aan deze toezeggingen.

7. Administratieve lasten voor het Rijk: Wat zijn de ervaringen van de Belastingdienst ten aanzien van de controlepraktijk bij gemeenten, provincies en kaderwetgebieden? Zijn de belastingconstructies verdwenen als gevolg van de invoering van het BCF? Heeft dit geleid tot minder administratieve lasten voor het Rijk?
8. Wat kunnen we leren van andere landen die ook een BCF hebben ingevoerd? Zijn er vereenvoudigingen mogelijk?

Toelichting:

AD4) Als gevolg van de invoering van het BCF wordt bij specifieke uitkeringen een onderscheid gemaakt tussen bestaande specifieke uitkeringen (deze zijn ingevoerd in 2003 of eerdere jaren) en nieuwe specifieke uitkeringen (vanaf 2004). Departementen zijn verplicht om de bestaande specifieke uitkeringen bruto, dus incl. de BTW-component, te verstrekken. Nieuwe specifieke uitkeringen worden netto verstrekt. Dit alles hangt samen met de wijze waarop de hoogte van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds is bepaald. Gemeenten en provincies zijn namelijk, weliswaar impliciet, gekort voor de BTW-component van de toen geldende specifieke uitkeringen. Het onderscheid tussen bestaande en nieuwe specifieke uitkeringen leidt tot problemen in de uitvoerings sfeer. Zo is het onderscheid niet altijd even hard (wat bijvoorbeeld te doen met nieuwe projecten binnen een bestaande regeling?) en is het voor departementen niet altijd duidelijk dat bepaalde specifieke uitkeringen bruto verstrekt moeten worden.

AD5) Ten aanzien van de EU-subsidies geldt dat er een risico bestaat dat Europa in 2008 alsnog besluit om de reeds verstrekte middelen voor een deel terug te vorderen, omdat gemeenten en provincies de BTW-component al in eigen land kunnen declareren bij het BCF. In de 2<sup>e</sup> suppletore begroting van het BCF staat daarover het volgende vermeld:

*In mei 2004 hebben de ministers van Financiën en Economische Zaken in een brief aan de gemeenten en provincies kenbaar gemaakt dat zij de BTW die voor compensatie uit het BTW-compensatiefonds in aanmerking komt, mogen betrekken bij de betalingsaanvraag aan de Europese Commissie. Aangezien de Europese Commissie op voorhand echter geen volledige uitsluiting geeft aan een lidstaat of deze BTW inderdaad in rekening mag worden gebracht en de gemeenten, provincies en beheersautoriteiten behoefte hadden aan duidelijkheid, heeft het Rijk dit budgettaire risico op zich genomen. Het overnemen van het budgettaire risico door het Rijk geldt alleen voor het geval dat de Europese Commissie op enig moment zou besluiten dat deze BTW geen onderdeel had mogen uitmaken van de subsidieaanvraag en dit deel daarom teruggevorderd zal moeten worden.*

Het ministerie van Financiën wil de mogelijkheden in kaart brengen om met ingang van de nieuwe EU-subsidieperiode (2007) het risico op een claim vanuit Brussel weg te nemen, waardoor de huidige garantstelling van het Rijk aan de gemeenten en provincies kan komen te vervallen. Daartoe is het zaak dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe hoog het bedrag aan compensabele BTW is in relatie tot de EU-subsidies.

#### 4. Onderzoeksmethode

Voor wat betreft de nacalculatie zal het ministerie van Financiën een onderzoeksbureau inschakelen. Bij de offerte-aanvraag zal de nadruk liggen op de drie onderzoeksvragen die betrekking hebben op de nacalculatie. De onderzoeksmethode zelf zal niet worden voorgeschreven, maar worden overgelaten aan het onderzoeksbureau. Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van de (voorlopige) realisatiecijfers over 2003 en 2004, zoals Financiën die krijgt aangeleverd van de Belastingdienst Breda. Echter, deze gegevens zijn naar verwachting niet toereikend om de meerjarige reeksen van de overige voedingsbronnen, en daarmee de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds, te kunnen bepalen. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig onder (een steekproef van) gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Verder heeft het onderzoeksbureau Cebeon in 2004 in opdracht van het ministerie van Financiën een aantal eerste verkenningen uitgevoerd met betrekking tot de nacalculatie. De uitkomsten van deze verkenningen dienen te worden betrokken bij de evaluatie.

Voor wat betreft de praktische uitvoering van het fonds (administratieve lasten) zal eveneens gebruik worden gemaakt van externe expertise. Uit het oogpunt van efficiency zou de keus daarbij kunnen vallen op hetzelfde onderzoeksbureau als voor de nacalculatie, maar dat staat op voorhand niet vast. Tevens zou het secretariaat van de werkgroep de bestaande contacten met het directoraat generaal Belastingdienst (DGBel), de Belastingdienst zelf en de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten (IPAL) kunnen benutten om inzicht te krijgen in de administratieve lasten.

Voor beide onderdelen van de evaluatie geldt dat het onderzoeksbureau de monitors van het IPO over het jaar 2003<sup>18</sup> en over het jaar 2004 (verschijnt in het voorjaar van 2005) dient te betrekken.

##### **A) Onderzoeksmethode m.b.t. de nacalculatie (extern onderzoek)**

Bij het onderzoek naar de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds (en de daarbij behorende verdeling over de clusters) zou het onderzoeksbureau er voor kunnen kiezen om niet alles tot achter de komma nauwkeurig te bepalen. Misschien is het wel doelmatig om het onderzoek te beperken tot bijvoorbeeld de 5 grootste uitgavenclusters binnen het gemeentefonds (in termen van BTW). Een vergelijkbaar verhaal geldt wellicht ook voor het provinciefonds.

##### *(1) Uitnamebedrag macro:.....?*

De uitneemformule, en daarvan afgeleid de uitnamebedragen uit het gemeente- en provinciefonds, is in 2002 door onderzoeksbureau Cebeon opgesteld<sup>19</sup>. Sindsdien zijn deze bedragen niet meer aangepast. Om de definitieve uitnamebedragen te kunnen bepalen is het zaak om de autonome groei (groei zonder BCF) te bepalen. Met andere woorden: hoe zou het uitbestedingsgedrag van

---

<sup>18</sup> Deze monitor is op 30 november 2004 aangeboden aan de minister van Financiën.

<sup>19</sup> CEBEON (2002), Actualisering uitneemformules in verband met introductie BCF, uitneemformules Gemeentefonds, Provinciefonds en positie Kaderwetgebieden (zie bijlage 2).

gemeenten, provincies en kaderwetgebieden er uit hebben gezien als er in 2003 geen BCF was ingevoerd? Deze autonome groei valt echter alleen bij benadering vast te stellen. Het definitieve uitnamebedrag kan ook via een omweg worden vastgesteld, namelijk door eerst de meerjarige reeksen van de overige voedingsbronnen (BTW-groei, BTW-28, BTW-OV en BTW-samenwerkingsverbanden) te bepalen. Overigens is het vaststellen van deze meerjarige reeksen sowieso al een onderdeel van de nacalculatie.

*(2) Uitnamebedrag micro:.....?*

Met het bepalen van het definitieve uitnamebedrag zijn we er nog niet. Ook de verdeling over de clusters binnen het gemeente- en provinciefonds is van belang, evenals de nieuwe herverdeeleffecten. Het is immers maar de vraag of de oorspronkelijke uitnameformule (2002) in 2005 nog voldoende up-to-date is.

In het verlengde hiervan ligt de bepaling om het maximum herverdeeleffect en het hieraan gekoppelde herverdeelpercentage al dan niet in stand te houden. De zogenaamde minimum-uitkering zorg ervoor dat het maximale herverdeeleffect voor gemeenten (maximaal € 4,54 per inwoner) en provincies (maximaal 1% van de uitname in 2003 oplopend naar 3% in 2005) beperkt blijft. In de evaluatie zal met name kunnen worden gezien of er groepen van gemeenten/provincies met vergelijkbare structuurkenmerken zijn, die structureel gebruik maken van deze minimum-uitkering. Indien die situatie zich voordoet, zal bepaald kunnen worden of de minimum-uitkering langer dan drie jaren moet gelden of dat een andere passende aanpak wordt gekozen<sup>20</sup>.

*(3) Overige voedingsbronnen:.....?*

Zie onderdeel 1.

*(4) Netto verstrekken van alle specifieke uitkeringen:.....?*

Het vooronderzoek van Hordijk & Hordijk heeft aangetoond dat er mogelijkheden bestaan om alle specifieke uitkeringen voortaan netto te verstrekken onder een gelijktijdige verhoging van het gemeente- en provinciefonds (budgettair neutraal). De VNG en het IPO hebben aangegeven sterk voorstander te zijn van een dergelijke operatie. De provincies dienen daarbij als pilot. Begin 2005 zullen de uitkomsten van het onderzoek van Hordijk & Hordijk m.b.t. het netteren van specifieke uitkeringen aan de provincies interdepartementaal worden besproken. Dan zal ook duidelijk worden in hoeverre de departementen 'voelen' voor een dergelijke operatie. Indien deze pilot voor de provincies strandt, is het maar zeer de vraag of netteren van specifieke uitkeringen aan gemeenten een haalbare kaart is (meer regelingen, verdeling over 483 gemeenten i.p.v. 12 provincies etc.). Het vooronderzoek heeft in ieder geval wel duidelijk gemaakt dat er voor de gemeenten aanvullend onderzoek noodzakelijk is naar de hoogte van de BTW-component die met een dergelijke operatie is gemoed.

---

<sup>20</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 293, nr. 6.

De uitkomsten van de pilot wachten we echter niet af. Het onderzoek naar de nacalculatie zal in kaart moeten brengen welke BTW-bedragen zijn gemoeid met de (grootste) specifieke uitkeringen aan de gemeenten. Voor de provincies zijn de bedragen al bekend (zie het genoemde vooronderzoek). Overigens zijn de departementen met een goed verhaal en een goede financiële onderbouwing natuurlijk ook eerder over de streep te trekken.

#### Aandachtspunten:

- In het rapport “Anders gestuurd, beter bestuurd” van de stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen, onder voorzitterschap van dhr. L.C. Brinkman (nov. 2004), wordt voorgesteld om het aantal specifieke uitkeringen drastisch te verminderen: van 155 naar 22. Een flinke stap daarin wordt gemaakt door het forse aantal aflopende uitkeringen. Begin 2005 zal een Kabinetsstandpunt worden ingenomen. Het onderzoeksbureau zal worden gevraagd om actuele ontwikkelingen op dit terrein te volgen en mee te nemen bij de bepaling van de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds en de discussie over het netteren van bestaande specifieke uitkeringen. Bovendien dient rekening te worden gehouden met specifieke uitkeringen die sinds de bepaling van de uitnameformule door Cebeon, zijn komen te vervallen.
- Indien alle specifieke uitkering voortaan netto worden verstrekt door het Rijk, ligt het in de rede om de subsidies van de provincies – onder een gelijktijdige overheveling van middelen van het provinciefonds naar het gemeentefonds – in de toekomst ook netto te verstrekken.

## **B) Onderzoeksmethode m.b.t. administratieve lasten**

### *(1) administratieve lasten gemeenten, provincies kaderwetgebieden.....? (extern onderzoek)*

Een andere belangrijke toezegging ligt op het vlak van de administratieve lasten. Het reduceren van administratieve lasten is door het Kabinet opgenomen in het Hoofdlijnen Akkoord. Ook de VNG, IPO en individuele gemeenten hebben klachten op dit vlak geuit. Bij het besluit over de invoering van het BCF is door de fondsbeheerder erkend dat dit tot administratieve lasten zou leiden. In navolging van de ambitie van het Kabinet, streeft het ministerie van Financiën naar een vermindering van de administratieve lasten op het terrein van het BCF met minimaal 25%.

Uit de evaluatie zal duidelijk moeten worden welke administratieve lasten toe te schrijven zijn aan de invoering van het BCF. Dit staat los van inspanningen die veel gemeenten hebben moeten verrichten om hun administraties conform de eisen die gesteld waren vanwege de Wet op de Omzetbelasting (gemeente/provincie als ondernemer) in te richten. Ook zonder het BCF had deze inhaalslag moeten plaatsvinden. Het externe onderzoek zou kunnen inzoomen op de beleving van het BCF bij gemeenten en provincies en suggesties ter verbetering / beperking van de administratieve lasten kunnen inventariseren. Bij dat laatste kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een eenvoudiger opgaafformulier voor de Belastingdienst, toepassing van een voorlopige teruggaaf (“VT”) waardoor het opgaafformulier minder vaak ingestuurd hoeft te worden, minder uitzonderingen etc.

*(2) Administratieve lasten voor het Rijk.....? (secretariaat werkgroep)*

De resultaten van de controle-werkzaamheden (incl. tijdbesteding) van de lokale belastingkantoren bij de gemeenten/provincies uit hoofde van het BCF worden centraal verzameld door de Belastingdienst. Deze gegevens kunnen worden benut in het kader van het onderzoek naar de administratieve lasten.

*(3) Internationale vergelijking.....? (secretariaat werkgroep)*

Een (internationale) vergelijking van de wijze waarop andere landen een BCF hebben ingevoerd draagt bij aan de vraag of vereenvoudigingen mogelijk zijn in de praktische uitvoering. Daarbij kan worden gedacht aan het benutten van de bestaande contacten, bijvoorbeeld via een werkbezoek aan een land dat al langer werkt met een BCF. Zo hebben twee leden van het voormalige projectteam dat was belast met de invoering van het fonds dit jaar Zweden bezocht en daarvan verslag uitgebracht.

**C) Bestuurlijke partners**

Het BCF is in nauw overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de bestuurlijke partners, de VNG en het IPO, tot stand gekomen. Tijdens dit proces was draagvlak doorslaggevend voor invoering van het fonds. De bestuurlijke partners moeten in een vroeg stadium bij de evaluatie worden betrokken. Dit betekent dat de onderzoeksopzet van de evaluatie met de bestuurlijke partners zal worden afgestemd. Tevens is een werkgroep samengesteld waarin vertegenwoordigers van Financiën, BZK, VNG, IPO, drie gemeenten en één provincie zitting nemen (zie bijlage 4 voor de samenstelling van de werkgroep).



## Bijlage 2: Moties en toezeggingen

**Tabel 1: aanvaarde moties**

Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
<u>Motie Boorsma</u> c.s. Evaluatie uitname gemeentefonds en provinciefonds. Verzoek aan de regering om recent heringedeelde plattelandsgemeenten te betrekken in de aangekondigde evaluatie na de overgangperiode.	Kamerstukken I 2001/2002, 27293, 217d	De minister van Financiën heeft toegezegd de Eerste Kamer medio 2005 te informeren over de uitkomsten van de evaluatie.

**Tabel 2: door bewindslieden gedane toezeggingen**

Onderwerp en omschrijving van de Toezeggingen	Vindplaats	Stand van zaken
Toezegging van de staatssecretaris van Financiën: op de korte termijn wordt er onderzoek gedaan naar het <u>activaprobleem</u> bij gemeenten.	Kamerstukken II, 2002-2003, 28600 E en 28600 C, nr. 10, pag 3 en 7.	Het onderzoek is inmiddels afgerond door het Onderzoeksbureau Ernst & Young. De belangrijkste conclusie luidt als volgt: De gekozen oplossing voor het activaprobleem – vertraagde uitname het gemeente- en provinciefonds en inzet van reserves is op macro-niveau toereikend, maar op individuele basis treden wel belangrijke verschillen op. De VNG en het IPO onderschrijven deze conclusie.

**Tabel 3: Overige toezeggingen**

Onderwerp en omschrijving van de Toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
De <u>omvang van de uitname</u> uit het gemeente- en provinciefonds wordt vastgesteld op basis van de werkelijke claims uit het BCF over het eerste jaar, rekeninghoudend met de andere voedingsbronnen (BTW-28, BTW-OV en BTW-samenwerkingsverbanden). Een eventueel tekort of overschot in het BCF na het eerste of tweede jaar (2003 of 2004), dat ontstaat doordat de voorcalculatorische uitname lager dan wel hoger is dan de nacalculatorische uitname, komt in eerste instantie ten laste dan wel ten gunste van het fonds, dat alsdan een negatief dan wel positief vermogen heeft. Dit negatieve of positieve vermogen wordt verrekend door in volgende jaren eenmalig een hogere of lagere uitname toe te passen ten laste van het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds. Over	Kamerstukken II, 2000-2001, 27293, nr. 10	De minister van Financiën zal medio 2006 de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten van de evaluatie.

---

de wijze van vaststelling vindt overleg plaats met IPO en VNG.

---

Een belangrijk onderdeel van de evaluatie is de definitieve vaststelling van de hoogte van het uitnamebedrag uit het gemeente- en provinciefonds (de zogenaamde nacalculatie). Deze wordt medio 2005 definitief vastgesteld op basis van de werkelijke claims op het BCF, rekeninghoudend met de andere voedingsbronnen (BTW-28, BTW-OV en BTW-samenwerkingsverbanden). Daarbij worden zoveel mogelijk gegevens benut, ook over het jaar 2004.	Kamerstukken II, 29800 G, nr. 1	De minister van Financiën zal medio 2006 de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten van de evaluatie.
De <u>omvang</u> van de drie voedingsbronnen <u>BTW-OV, BTW-28 en BTW-samenwerkingsverbanden</u> over 2003 is vooraf geraamd (voorcalculatie) en wordt na afloop van het eerste jaar (2003) voorzover mogelijk en opportuun nagecalculeerd. Nadien worden deze constant verondersteld.	Kamerstukken II, 2000-2001, 27293, nr. 10	Alleen voor de BTW-OV heeft een tussentijdse bijstelling plaatsgevonden (ontwerpbegroting BCF 2004). De omvang van deze drie voedingsbronnen maakt dus ook deel uit van de evaluatie.
De <u>garantienorm</u> beoogt een waarborg te zijn dat de omvang van de beschikbare middelen van de collectiviteit van gemeenten en de collectiviteit van provincies na het jaar van invoering van het BCF, over een reeks van jaren bezien, ten minste gelijk is aan de omvang van het gemeente- en provinciefonds zonder de invoering van het BCF. De garantienorm geldt in beginsel voor een periode 2003 tot en met 2005. Aan het einde van die periode wordt bezien of een eenmalige verlenging van één jaar opportuun is.	Kamerstukken II, 2000-2001, 27293, nr. 10	De minister van Financiën zal medio 2005 de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten van de evaluatie.
De <u>minimumuitkering</u> (onderbandbreedte) geldt vooralsnog voor de periode tot en met 2005. Over eventuele voortzetting van de onderbandbreedte na die tijd – en de alsdan te hanteren hoogte van de minimumuitkering – kan op een later moment een beslissing worden genomen op basis van de ervaringen van de eerste twee jaren van de werking van het BCF. De duur en omvang van de minimum-uitkering voor gemeenten en provincies voor de periode na 2005 wordt besproken in het bestuurlijk najaarsoverleg van 2005.	Kamerstukken II, 2000-2001, 27293, nr. 7, 10 en 12.	De minister van Financiën zal medio 2005 de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten van de evaluatie.
Het in de evaluatie betrekken van de aanwezigheid van systeemverschillen	Handelingen 2001-2002, nr. 33,	De minister van Financiën zal medio 2005 de Tweede Kamer informeren over de

tussen grote en kleine gemeenten bij de uitvoering van het BCF. Het betrekken van de uitvoeringskosten in de evaluatie.

Eerste Kamer,  
pag. 1633-1644

uitkomsten van de evaluatie.

Onderzoek netteren specifieke uitkeringen

Uitkomsten van het vooronderzoek van Hordijk & Hordijk zijn gewisseld tijdens het bestuurlijk overleg met VNG/IPO op 10 juni 2004. Provincies dienen als pilot. Voor gemeenten is vervolgonderzoek noodzakelijk.

N.a.v. een brief van de gemeente Capelle aan den IJssel waarin aandacht wordt gevraagd voor een budgettair probleem a.g.v. de invoering van het BCF heeft de voormalig directeur Fipuli toegezegd dat deze gemeente onderdeel zal zijn van de evaluatie die in 2005 plaatsvindt.

Brief FIPULI2004-98 U (d.d. 23 maart 2004)

De minister van Financiën zal medio 2005 de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten van de evaluatie.

Sinds eind 2002 vraagt de Vereniging van Zeeuwse gemeenten aandacht voor gemeenten die financieel nadeel ondervinden door het BCF i.r.t. de Wet herverdeling wegenbeheer. In een brief is toegezegd dat zal worden nagegaan hoe een adequate structurele oplossing voor dit probleem gevonden kan worden.

Brief FIPULI 2003-618M

Gemeenten die een nadeel ondervinden worden betrokken bij de evaluatie.

Dit betekent dat het ontstane financieel nadeel met terugwerkende kracht per 2006 zal worden verrekend.

---

## Bijlage 3: Uitnameformule Cebeon (2002)

### Onderzoek 2002 (Cebeon)

Uitgangspunt voor de uitname uit het gemeente- en provinciefonds is het onderzoek *Actualisering uitneemformules in verband met introductie BCF* van het bureau Cebeon (april 2002). De uitnameformule voor de relevante BTW-component voor 2002 in termen van verdeelmaatstaven van het gemeentefonds<sup>21</sup> ziet er als volgt uit (gewichten zijn in euro's exclusief de uitkeringsfactor)<sup>22</sup>:

$$\{ 13.107,94 + (11,71 \times \text{INWO}) + (0,14 \times \text{INWO}_{\text{bfnk}}) + (0,60 \times \text{JONG}) + (0,26 \times \text{OUD}) + (9,32 \times \text{LI}) + (14,33 \times \text{ABW}) + (31,73 \times \text{ABW}_{\text{vast}}) + (7.332,72 \times \text{ABW}_{\text{schaal}}) + (1,83 \times \text{Ugb}) + (7,80 \times \text{MINDERH}) + (1,67 \times \text{KPlok}) + (0,74 \times \text{KPreg}) + (1,06 \times \text{LANDHA}) + (2,56 \times \text{LANDH}_{\text{Abftot}}) + (0,16 \times \text{LANDH}_{\text{Abtot}}) + (2,65 \times \text{BIWA}) + (3,77 \times \text{BUIWA}) + (60,14 \times \text{OPPBEB}) + (674,44 \times \text{OPPBEB}_{\text{kbfk}}) + (317,38 \times \text{OPPBEB}_{\text{nkbfk}}) + (36,67 \times \text{WOONR}) + (6,49 \times \text{WOONR}_{\text{kbfk}}) + (5,66 \times \text{WOONR}_{\text{btot}}) + (757,91 \times \text{HISTK}) + (1.551,68 \times \text{HISTK}_{4065}) + (1.551,68 \times \text{HISTK}_{65+}) + (3,17 \times \text{HISTWA}) + (4,35 \times \text{BO31}) + (0,37 \times \text{BO31}_{\text{hk}}) + (1.265.509,30 \times \text{SV(a)}) + (718.985,81 \times \text{SV(b)}) + (4,89 \times \text{OAD}) - (0,18 \times \text{OAD}_{\text{btot}}) + (1,58 \times \text{OEVER}_{\text{bftot}}) + (0,79 \times \text{OEVER}_{\text{dhbftot}}) + (562,24 \times \text{KERNEN}) + (2.777,12 \times \text{KERNEN}_{\text{bfnk}}) + (12,87 \times \text{VEST}_{\text{tot}}) + (109.597,45 \times \text{A'DAM}_{\text{vast}}) + (88.923,92 \times \text{R'DAM}_{\text{vast}}) + (65.692,53 \times \text{DENH}_{\text{vast}}) + (38.449,11 \times \text{UTR}_{\text{vast}}) + (586,37 \times \text{WAD}_{\text{vast}}) + (90,25 \times \text{GROEI}) \}$$

Voor het provinciefonds geldt de volgende uitnameformule<sup>23</sup>:

$$\{ 194.233,84 + (1,05 \times \text{INWO}) + (0,23 \times \text{INWO}_{\text{vloer}}) + (1,24 \times \text{INWO}_{\text{sted}}) + (0,09 \times \text{INWO}_{\text{land}}) + (5,36 \times \text{LAND}) + (2,35 \times \text{WATER}) + (0,46 \times \text{GROEN}) + (3.593,40 \times \text{WEGKMS}) + (0,09 \times \text{WKK}) \}$$

Voor een toelichting op de gehanteerde afkortingen wordt verwezen naar bijlage 4. Op grond van bovenstaande formule zou de uitname uit het gemeente- en provinciefonds € 1.167,8 mln. bedragen (€ 1.051,2 mln. voor het gemeentefonds en € 116,6 mln. voor het provinciefonds).

### Actualisatie (Septembercirculaire gf/pf 2002)

In de septembercirculaire zijn de bedragen uit het Cebeon-onderzoek van 2002 geïndexeerd met 6%. Daarbij is aangesloten bij het accrespercentage over 2003 op grond van de verwachting dat de gemeentelijke en provinciale uitgaven en de BTW-uitgaven zullen toenemen met eenzelfde percentage. Na indexering resulteren de volgende uitnamebedragen voor het gemeente- en provinciefonds.

<sup>21</sup> Conform de circulaire gemeentefonds (uitname BTW-compensatiefonds) van het ministerie van BZK (d.d. 16 mei 2003).

<sup>22</sup> De gehanteerde afkortingen worden toegelicht in bijlage 3.

<sup>23</sup> Conform de circulaire provinciefonds (uitname BTW-compensatiefonds) van het ministerie van BZK (d.d. 16 mei 2003).

	2003	2004	2005 e.v.
<u>Gemeentefonds</u>			
Groei BTW-inkomsten eerste jaar (2%)	+ 22,285	+ 22,285	+ 22,285
Uitname (100%)		<u>- 1.114,272</u>	<u>- 1.114,272</u>
<b>Totaal (98%)</b>		<b>- 1.091,987</b>	<b>- 1.091,987</b>
<u>Provinciefonds</u>			
Groei BTW-inkomsten eerste jaar (2%)	+ 2,472	+ 2,472	+ 2,472
Uitname (100%)		<u>- 123,596</u>	<u>- 123,596</u>
<b>Totaal (98%)</b>		<b>- 121,124</b>	<b>- 121,24</b>

Toelichting op de tabel:

Door de invoering van het BCF werd al in 2003 een groei verwacht van de BTW-inkomsten van het Rijk. Deze groei is vastgesteld op 2% van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds, die in 2004 is gerealiseerd t.b.v. de voeding van het BCF. Vanaf dat jaar zal deze 2% structureel aan het BCF ten goede komen. In het bestuurlijk overleg van 21 juni 2001 is afgesproken dat deze 2%, in verband met het ontbreken van een uitname over 2003, voor dat jaar aan het gemeente- en provinciefonds wordt toegevoegd.

Met ingang van het begrotingsjaar 2004 is in totaal 1.237,868 mln. (100% van het berekende uitnamebedrag) overgeheveld van de begrotingen van het gemeente- en provinciefonds naar de begroting van het BCF. Aangezien vanaf 2003 structureel 2% is toegevoegd aan het gemeente- en provinciefonds is per saldo 98% uitgenomen. De oorspronkelijke toevoeging van 2% is daarmee structureel beschikbaar via het gemeente- en provinciefonds.

**Circulaire uitname BCF (d.d. 16 mei 2003)**

De uitnameformule van Cebeon is gebaseerd op de verdeelgegevens over het uitkeringsjaar 2002, voorzover die bekend waren in april 2002. In de *circulaire uitname BCF* (d.d. 16 mei 2003) is de formule zo nauwkeurig mogelijk vertaald naar het jaar 2004. De bedragen per eenheid voor het jaar 2004 zijn zodanig aangepast dat de beoogde uitname van € 1.091,987 mln. (gemeentefonds) respectievelijk € 121,124 mln. werd gerealiseerd. Daarbij is de ontwikkeling van de maatstaven en de uitkeringsfactor verdisconteerd tot en met de ramingen voor het jaar 2004, op grond van de stand maartcirculaire 2003.

In de circulaire wordt aangekondigd dat indien nieuwe ontwikkelingen in de uitkeringsbasis en de uitkeringsfactor afwijkingen veroorzaakt bij de uitname voor het BCF, deze verrekend zullen worden bij de nacalculatie. Tot die tijd zijn ontwikkelingen van de maatstaven (door bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen) en de uitkeringsfactor (als gevolg van nieuwe accresramingen) van invloed op de hoogte van de daadwerkelijke uitname uit het gemeente- en provinciefonds.

## Bijlage 4: Legenda uitneemformule gemeente- en provinciefonds

### Legenda uitneemformule gemeentefonds

Hieronder worden de in de uitneemformule voor het gemeentefonds gehanteerde afkortingen van verdeelmaatstaven nader toegelicht.

INWO=	Aantal inwoners
JONG=	Aantal jongeren
OUD=	Aantal ouderen
LI=	Huishoudens met een laag inkomen
ABW=	Bijstandsontvangers
ABWvast=	Uitvoeringskosten bijstandsontvangers
ABWschaal=	Schaalfactor uitvoeringskosten bijstandsontvangers
UGb=	Uitkeringsontvangers
MINDERH=	Aantal minderheden
KPlok=	Klantenpotentieel lokaal
KPreg=	Klantenpotentieel regionaal
LANDHA=	Oppervlakte land in hectaren
BIWA=	Oppervlakte binnenwater in hectaren
BUIWA=	Oppervlakte buitenwater in hectaren
OPPBEb=	Geïndexeerde grondoppervlakten van gebouwen, bebouwd gebied en hoogbouw in hectaren
OPPBEbk=	Geïndexeerde grondoppervlakten van gebouwen, bebouwd gebied en hoogbouw in bebouwde kom (rastervierkanten met 25 of meer adressen per vierkant) in hectaren
OPPBEbnk=	Geïndexeerde grondoppervlakten van gebouwen, bebouwd gebied en hoogbouw buiten bebouwde kom (rastervierkanten met minder dan 25 adressen per vierkant) in hectaren
WOONRUIM=	Aantal woonruimten
HISTK=	Oppervlakte historische kern in hectaren
HISTK4065=	Oppervlakte historische kern in hectaren indien groter dan 40 hectaren en kleiner gelijk dan 65 hectaren
HISTK65+=	Oppervlakte historische kern in hectaren indien groter dan 65 hectaren
HISTWA=	Kadelengte historisch water
BO31=	Historisch aantal woningen in bewoonde oorden
BO31hk=	Historisch aantal woningen in bewoonde oorden in historische kern
SV=	Sleutel-promillage stadsvernieuwing
OAD=	Omgevingsadressendichtheid
OEVER=	Oeverlengte in eenheden van 100 meter
KERNEN=	Aantal kernen

VESTtot=	Aantal bedrijfsvestigingen
WADvast=	Vast bedrag voor waddengemeenten
A'DAMvast	Vast bedrag voor Amsterdam
R'DAMvast	Vast bedrag voor Rotterdam
DENHvast	Vast bedrag voor Den Haag
UTRvast	Vast bedrag voor Utrecht
WADvast	Vast bedrag Waddengemeenten
GROEI=	Verfijning omvangrijke opgave woningbouw
bfk=	Bodemfactor in bebouwde kom (rastervierkanten met 25 of meer adressen per vierkant)
bfnk=	Bodemfactor buiten bebouwde kom (rastervierkanten met minder dan 25 adressen per vierkant)
bftot=	Bodemfactor totale gemeente
btot=	Ongewogen aandeel (in procenten) van de bodemsoorten klei, kleiveen en veen in de totale oppervlakte land en binnenwater verminder met 25%-punt
dh=	Dichtheidsfactor, zijnde het aantal inwoners per hectare land en binnenwater

### **Legenda uitneemformule provinciefonds**

Hieronder worden de in de uitneemformule voor het provinciefonds gehanteerde afkortingen van verdeelmaatstaven nader toegelicht.

INWO=	Aantal inwoners
INWO_vloer=	Aantal inwoners met een minimum van 640.000
INWO_sted=	Aantal inwoners in stedelijke gebieden
INWO_land=	Aantal inwoners in landelijke gebieden (met een maximum van 607.000)
LAND=	Aantal hectaren land
WATER=	Aantal hectaren water
GROEN=	Aantal hectaren groen
WEGKMS=	Aantal gewogen kilometers weglengte
WKK=	Warmtekrachtkoppeling

## Bijlage 5: Samenstelling werkgroep

### Onderzoek nacalculatie BCF/administratieve lasten

#### Samenstelling van de werkgroep

<b>Persoon</b>	<b>Organisatie</b>
Freek Verbakel	Gemeente Amsterdam
Rinze Tuinier	Gemeente Capelle aan den IJssel
Rian Hilhorst	Gemeente Eindhoven
Ton Jacobs	VNG
Canan Keulemans-Hepözdil	VNG
Pieter Jacobs	Provincie Limburg
Casper Jongasma	Provincie Groningen
Eric de Rijk	IPO
Wim Epker	IPO
Rob de Neef	BZK
Hans Monnickendam (voorzitter)	Financiën (BBL) <sup>24</sup>
Johan van der Wal (secretaris)	Financiën (BBL)
Remko ter Weijden (secretaris)	Financiën (BBL)
Leen Lengkeek	Financiën (DGBel) <sup>25</sup>
Jacques van der Voort	Financiën (BCCP) <sup>26</sup>
Rob Boogaard	Cebeon
Rien Bruins	Cebeon
John Boog	EIM
André Nijssen	EIM
Sander Oudmaijer	EIM
Gerard Regter	EIM

<sup>24</sup> BBL staat voor de afdeling Begrotingsbeleid van het ministerie van Financiën.

<sup>25</sup> DGBel staat voor directoraat-generaal Belastingdienst.

<sup>26</sup> BCCP staat voor Belastingdienst Centrum voor Proces- en Productontwikkeling.