



Datum : 17 december 2002

Dienst/sector : Concernstaf

Registratienummer : 2002CGC000526i

Nummer PS : 2003BEM01

Commissie : B&M

Portefeuillehouder : Van Bergen

Titel : Invoering van het BTW-compensatiefonds

Inhoudsopgave

| | |
|----------------|--------|
| Samenvatting, | pag. 1 |
| Ontwerpbesluit | pag. 3 |
| Toelichting | pag. 5 |
| Bijlage(n): | - |

Samenvatting:

In 2002 is door het parlement ingestemd met de wet tot invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF).

Dit fonds heeft tot doel:

- een betere afweging binnen de decentrale overheden te bevorderen tussen uitbesteden en zelf doen;
- het overbodig maken en verminderen van BTW-constructies.

Dit doel tracht het Rijk te bereiken door aan de decentrale overheden de door hen betaalde BTW te vergoeden. Hiervoor wordt een fonds gevormd, dat budgettair neutraal voor de rijksoverheid moet werken. Dit kan door dit fonds te voeden met het bedrag aan BTW, dat in 2003 door de overheden wordt betaald en dat aan het provinciefonds (en gemeentefonds) wordt onttrokken. Aan het fonds wordt ook toegevoegd de hogere BTW-ontvangsten van het Rijk die na 2003 worden verkregen van diezelfde overheden.

Het invoeren van het BCF heeft ook voor onze provincie grote gevolgen.

Zo wordt ook de provinciefondsuitkering voor onze provincie fors verlaagd, moeten per kwartaal de betaalde en compensabele BTW worden gedeclareerd, moet daartoe alle betaalde BTW in beeld worden gebracht en moet onderscheid worden gemaakt in compensabele en niet-compensabele BTW enz.

Wij stellen u voor zeer terughoudend om te gaan met de incidentele en verwachte structurele voordelen van het BCF en bovendien budgetten ter beschikking te stellen voor de werkzaamheden die samenhangen met de invoering van het BCF.

Besluit

Besluit van 13 januari 2003

Provinciale staten van Utrecht;

Op het voorstel van gedeputeerde staten van 17-12-2002, dienst/sector CS, nummer 2002CGC000526i;

Besluiten:

1. kennis te nemen van de voorlopige ramingen van de gevolgen van de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF);
2. onder de naam Reserve egalisatie gevolgen BTW-compensatie een reserve te vormen waaraan in principe alle verschillen tussen de baten en lasten van de BTW-compensatie worden toegevoegd dan wel onttrokken;
3. van het incidentele voordeel voorlopig slechts € 8 mln. aan te wenden;
4. het resterende bedrag van € 7,1 mln. toe te voegen aan de reserve Egalisatie gevolgen BTW-compensatie;
5. ook het geraamde structurele voordeel voor 2003 ad € 0,7 mln. toe te voegen aan deze reserve;
6. in 2003 een bedrag van € 222.000, waarvan € 100.000 incidenteel beschikbaar te stellen voor de kosten die voor de gehele organisatie samenhangen met de invoering van het BCF en dit bedrag toe te voegen aan beleidstaak 1.3;
7. het resterende aan te wenden incidentele bedrag ad € 7,9 mln. op te nemen in het Overdrachtsdocument 2003 en te betrekken bij de afweging rondom de Begroting 2004.

voorzitter,

griffier,

Toelichting

Aan provinciale staten

Algemeen.

Bij de uitvoering van hun taken treden provincies normaliter op als overheid. Soms moeten zij echter als ondernemer worden aangemerkt. Alleen in die laatste rol hebben de provincies recht op aftrek van BTW voorzover ze belaste activiteiten verrichten. Bij hun activiteiten in de rol van overheid ontbreekt in de huidige situatie het recht op aftrek van BTW en vormt de BTW dus een kostenpost.

Op 27-06-2002 is de Wet op het BTW-compensatiefonds gepubliceerd. Deze wet treedt in werking op 01-01-2003. Strekking van deze wet is, dat aan decentrale overheden (met uitzondering van de waterschappen) de door hen betaalde BTW op uitgaven voor overheidstaken wordt vergoed.

Het doel daarvan is:

- een betere afweging binnen de decentrale overheden (met uitzondering van de waterschappen) te bevorderen tussen uitbesteden en zelf doen;
- het overbodig maken en verminderen van BTW-constructies.

Compensatie BTW

De provincies, gemeenten en samenwerkingsverbanden (zoals BRU) kunnen de door hen in het kader van hun overheidstaken betaalde BTW declareren bij het BTW-compensatiefonds (BCF). Naast de uitgaven als ondernemer worden ook enkele overheidsuitgaven uitgezonderd van compensatie. De meeste daarvan liggen op het terrein van de gemeenten. Het vergoeden van deze BTW maakt dat de BTW geen punt meer is bij de beslissing over uitbesteden.

BTW-compensatiefonds (BCF)

De voorgestelde regeling moet voor het Rijk budgettair neutraal werken. De vergoedingen die aan de overheden worden betaald worden gedekt door een bedrag dat aan het provinciefonds (en gemeentefonds) wordt onttrokken en door de eventuele extra BTW-opbrengsten die het gevolg zijn van extra uitbesteden. Om de budgettaire neutraliteit te waarborgen wordt een fonds gevormd, waarin enerzijds de genoemde onttrekking en extra opbrengsten worden gestort en anderzijds de vergoeding van betaalde BTW wordt onttrokken.

Onttrekking aan het provinciefonds.

Aan het provinciefonds zal een bedrag worden onttrokken dat in principe gelijk is aan de BTW-compensatie in 2003. Op basis van gegevens uit 1997 en 2000 is een voorlopige raming gemaakt voor deze onttrekking. Daarna zijn de bedragen bijgesteld met groeipercentages. Volgens de septembercirculaire zal in totaal € 123,6 mln. aan het provinciefonds worden onttrokken. In 2004 zal de onttrekking worden geactualiseerd. Bovendien zal in 2005/2006 nog een evaluatie plaatsvinden. Deze is met name gericht op de vraag of in 2003 sprake was van een normaal jaar zodat de geraamde onttrekking een goed gemiddelde vertoont. De onttrekking is immers structureel en wordt verder niet meer aangetast.

Onderbandbreedte

Het effect van de invoering van het BTW-compensatiefonds is het saldo van de compensabele BTW en de uitname uit het provinciefonds. Voor de individuele provincie zal de BTW-compensatie derhalve positief of negatief uitwerken. Om het financiële risico te beperken is het nadeel, dat kan ontstaan aan een maximum gebonden. Dit wordt de onderbandbreedte genoemd. Om dit te bereiken wordt tijdelijk een extra bijdrage verstrekt als het nadeel anders te groot wordt. In drie jaar wordt die bijdrage afgebouwd.

Vereveningsbijdrage

Invoering van een garantie voor een minimumuitkering heeft wel tot gevolg, dat het BCF extra wordt belast. Via deze onderbandbreedte ontvangen bepaalde provincies meer dan ze als compensabel hebben opgegeven. Deze aanvullende uitkeringen zullen binnen het fonds zelf worden opgevangen door het instellen van een zogenaamd vereveningspercentage. Dit houdt in, dat op de uitkeringen van provincies een percentage wordt gekort. Ook het vereveningspercentage wordt centraal vastgesteld.

Gevolgen algemeen.

De invoering van de BTW-compensatie leidt ertoe, dat alle budgetten in de provinciale begroting moeten worden verlaagd met de daarin voorziene BTW. Dit geldt ook voor reserves en voorzieningen. De uitgaven die daar in de toekomst ten laste van komen zullen immers ook geen BTW meer bevatten.

Kasstelsel (van het Rijk) versus lasten- en batenstelsel (van provincies en gemeenten)

De uitname uit het provinciefonds zal gelijk zijn aan de door de provincies betaalde en gedeclareerde BTW.

Hieronder valt ook de BTW betaald over investeringen.

Het is bij de provincies en gemeenten gebruikelijk, dat investeringen in een reeks van jaren ten laste van de exploitatie worden gebracht (via activeren en afschrijven). De middelen van het provinciefonds worden gebruikt voor dekking van de daaruit voortkomende jaarlasten (afschrijving en rente). Door nu aan het provinciefonds het volledige BTW-bedrag van de investeringen in één keer te onttrekken ontstaat een probleem. Aan het provinciefonds wordt niet alleen het jaardeel voor dat jaar onttrokken maar ook alle jaardelen van de toekomst. En dat niet incidenteel maar structureel. Dat betekent, dat in de komende jaren aanzienlijk minder structurele dekkingsmiddelen beschikbaar zijn dan in de meerjarenramingen van de provincies zijn opgenomen.

Er is getracht het probleem dat daardoor ontstaat te ondervangen. Dit gebeurt door:

- in 2003 eenmalig de onttrekking aan het provinciefonds achterwege te laten;
- de reserves en voorzieningen te schonen van BTW, zoals hier boven beschreven.

Door deze beide maatregelen ontstaat een incidenteel voordeel, dat macro gezien voldoende zou moeten zijn om de toekomstige lasten zo te verlagen, dat het provinciefonds ook in de komende jaren weer voldoende dekking biedt. Die verlaging van uitgaven kan door een extra afschrijving op bestaande activa (nl. de daarin opgenomen BTW) of door het creëren van een egalisatiereserve die geleidelijk ten goede komt aan de exploitatie.

De te compenseren BTW over 2003 zal pas medio 2004 worden uitbetaald. Ook in de daaropvolgende jaren vindt met een jaar vertraging plaats.

Administratieve gevolgen van het BCF.

De invoering van de BTW-compensatie heeft belangrijke gevolgen zowel op het gebied van de organisatie, de begrotingsbeheersing als de administratie.

De administratie zal moeten worden aangepast, zodat de BTW – gesplitst naar de onderscheidene soorten daarvan – gemakkelijk kan worden herkend en geregistreerd inclusief de mogelijkheid tot compensatie daarvan. Dit moet per kwartaal leiden tot een opgave aan de belastingdienst, die het BCF beheert.

Gevolgen voor de provincie Utrecht.

Het invoeren van het BCF heeft ook voor onze provincie grote gevolgen. Op grond van de voorlopige gehanteerde verdeelsleutel bedraagt het aandeel voor onze provincie in de uitname uit het provinciefonds € 7,1 mln. Overigens moet worden opgemerkt, dat de feitelijke onttrekking zal afhangen van de actualisatie in 2004 en de evaluatie in 2005/2006.

Ook moeten wij per kwartaal de betaalde en compensabele BTW declareren, moeten we daartoe alle BTW in beeld brengen en onderscheid maken in compensabele en niet-compensabele BTW, moeten alle budgetten worden geschoond van declarabele BTW enz. Ook zal aan de reserves en voorzieningen de BTW moeten worden onttrokken.

Op grond van inventarisatie van de betaalde BTW in 2000, 2001 en 2002 kan op dit moment een redelijke benadering worden gemaakt van de financiële effecten en van de nog te verrichten werkzaamheden enz..

Financiële gevolgen.

a. Incidenteel in 2003

Zoals hiervoor aangegeven blijft eenmalig de onttrekking aan het provinciefonds achterwege. Dat betekent een voordeel van € 7,1 mln. Ook zijn de reserves en voorzieningen in ogenschouw genomen. Vooralsnog wordt berekend, dat een bedrag van ongeveer € 8,0 mln. daaraan kan worden onttrokken. Bij elkaar is dus voorlopig sprake van een incidenteel voordeel van € 15,1 mln.

b. Structureel in 2003 en volgende jaren.

Zoals aangegeven is aan de hand van de omvang van de BTW-betalingen over de jaren 2000, 2001 en 2002 benaderd welk bedrag aan BTW in 2003 mag worden verwacht. Daarbij is rekening gehouden met de afloop van de incidentele projecten uit de begroting. Alles overziende kunnen naar raming de budgetten in de provinciale begroting met ongeveer € 7,8 mln. worden verlaagd. Ten opzichte van de onttrekking van € 7,1 mln. ontstaat daardoor een voordeel van € 0,7 mln. structureel.

c. Voorbehoud.

Naast de onzekerheid die bestaat over de onttrekking aan het provinciefonds moet ook bij de vermindering van de reserves en voorzieningen een voorbehoud worden gemaakt. Wij moeten ons nog beraden over de precieze omvang van elke afzonderlijke onttrekking.

Hiernaast zijn bepaalde onderdelen van de ramingen nog niet volledig helder. Zo moeten met de belastingdienst nog afspraken worden gemaakt over de BTW in de zogenaamde gemengde kosten (= kosten die zowel voor overheidstaken als voor andere taken dienstig zijn). Ook moet met een aantal gemeenschappelijke regelingen¹⁾ nog worden bepaald op welke wijze daarbij met de BTW wordt omgegaan. Ook daarover zal daarna nog met de belastingdienst moeten worden gesproken.

d. Structurele verhoging provinciefonds.

In het provinciefonds is met ingang van 2003 een extra bedrag opgenomen in verband met de verwachte groei van de BTW-opbrengsten na invoering van het BCF. Ook hierop vindt een nacalculatie plaats. Voor onze provincie gaat het hierbij om een bedrag van € 122.000 structureel. In de Begroting 2003 is dit bedrag op beleidstaak 1.5. terughgehouden in afwachting van de feitelijke ontwikkeling van de BTW-compensatie.

Aanwending van de genoemde bedragen.

Zoals hiervoor al aangegeven vinden in de komende jaren nog een actualisatie en een evaluatie plaats. Pas als deze mogelijke aanpassingen achter de rug zijn kan met zekerheid worden gezegd wat de financiële consequenties zijn. Tot dat moment dient met grote voorzichtigheid met de saldi te worden omgegaan. Wij stellen u daarom voor:

- a. van het incidentele bedrag van € 15,1 mln. slechts € 8 mln. (of zoveel meer of minder als uiteindelijk aan de reserves en voorzieningen kan worden onttrokken) aan te wijzen voor aanwending;
- b. het restant van € 7,1 mln. achter de hand te houden in een reserve Egalisatie gevolgen BTW-compensatie totdat – na de evaluatie - duidelijk is hoe deze compensatie voor onze provincie uitwerkt;
- c. het nu geraamde structurele voordeel van € 0,7 mln. elk jaar toe te voegen aan deze egalisatiereserve totdat de afrekening over het betreffende jaar heeft plaatsgevonden en dus duidelijk is hoe de uitkomst van dat jaar is;
- d. de in het provinciefonds opgenomen verhoging van de middelen in verband met de invoering van het BCF structureel toe te voegen aan beleidstaak 1.3 Concernbeleid en Concerncontrol teneinde daaruit de kosten van de nog te verrichten werkzaamheden enz. te betalen en dus dit bedrag niet te betrekken bij de afwegingen rondom de begrotingen van de komende jaren.

Nog te verrichten werkzaamheden

Op *korte termijn* moeten nog diverse werkzaamheden binnen de organisatie worden uitgevoerd. Gedacht moet worden aan het overdragen van kennis aan de stafbureaus en sectoren van de diensten, het aanpassen van de administratieve organisatie, het opstellen van werkinstructies, het maken van afspraken met de belastingdienst en met de gemeenschappelijke regelingen, de verdeling van de nu geraamde BTW over elk van de budgetten in detail en het opnemen daarvan in begrotingswijziging en administratie. Daarnaast moet ook centraal voldoende kennis worden opgebouwd om als achtervang voor de diensten te kunnen optreden en moet een externe helpdesk worden georganiseerd om specifieke vragen te kunnen beantwoorden en om bijstand te verlenen bij bepaalde werkzaamheden. Wij stellen u voor daarvoor de genoemde € 122.000 beschikbaar te stellen.

Daarnaast zijn op iets *langere termijn* nog de volgende werkzaamheden noodzakelijk.

Ontwikkeling van beleid ten aanzien van overeenkomsten met andere overheden.

Bij de uitvoering van eerder met andere overheden gemaakte afspraken waarbij sprake is van bijdragen van hen in werken van de provincie of door de provincie in werken van die andere overheden zal moeten worden

¹⁾ Provincies en gemeenten kunnen ervoor kiezen om de uitvoering van de aan hen opgedragen wettelijke taken uit te besteden aan een samenwerkingsverband zoals een gemeenschappelijke regeling. Dan bestaat de mogelijkheid om de dienstverlening buiten de heffing van BTW te plaatsen. Deze mogelijkheid is vormgegeven in een buitenwettelijke vrijstelling en in een wettelijke. Tot het jaar 2003 is het toepassen van deze vrijstelling in financieel opzicht zinvol, omdat geen BTW in rekening hoeft te worden gebracht. Dit heeft overigens wel als gevolg, dat het samenwerkingsverband de aan haar in rekening gebrachte BTW niet in aftrek kan brengen. Door de invoering van het BCF verandert de situatie in een aantal gevallen. Enkele vrijstellingsbepalingen blijven bestaan. Per gemeenschappelijke regeling moet worden nagegaan welke vorm voor die regeling van toepassing is.

nagedacht over de mogelijke effecten van de BTW-compensatie op die bedragen. Het zal nog langere tijd nodig zijn de organisatie daarbij te ondersteunen door het inhuren van extra kennis op het gebied van de BTW als de georganiseerde helpdesk onvoldoende daarop kan inspelen.

Toetsing.

Gezien de vele onzekerheden is het van belang, dat aan het eind van 2003 wordt nagegaan hoe de BTW zich in dit jaar binnen onze provincie heeft ontwikkeld. Op grond daarvan kan een bijstelling plaatsvinden van de ramingen in 2004. Om een goede toetsing te verzorgen zal opnieuw – zij het beperkt - gebruik moeten worden gemaakt van externe ondersteuning.

Gelet op dit alles stellen wij u voor ten laste van het incidentele voordeel een extra budget beschikbaar te stellen van € 100.000 en dit toe te voegen aan beleidstaak 1.3.

Actualisatie en evaluatie.

In 2004 zal landelijk een actualisatie plaatsvinden van de uitname uit het provinciefonds. Daarvoor zal informatie worden ingewonnen bij de provincies. Op dit moment kan nog niet worden overzien of en zo ja tegen welke kosten daarvoor extra activiteiten moeten worden verricht. Ditzelfde geldt voor de evaluatie die gaat plaatsvinden in 2005/2006. Ook daarvoor zal budget nodig zijn.

Voorstel.

Wij stellen u voor:

- kennis te nemen van de voorlopige ramingen van de gevolgen van de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF);
- onder de naam Reserve egalisatie gevolgen BTW-compensatie een reserve te vormen waaraan in principe alle verschillen tussen de baten en lasten van de BTW-compensatie worden toegevoegd dan wel onttrokken;
- van het incidentele voordeel voorlopig slechts € 8 mln. aan te wenden;
- het resterende bedrag van € 7,1 mln. toe te voegen aan de reserve Egalisatie gevolgen BTW-compensatie;
- ook het geraamde structurele voordeel voor 2003 ad € 0,7 mln. toe te voegen aan deze reserve;
- in 2003 een bedrag van € 222.000, waarvan € 100.000 incidenteel beschikbaar te stellen voor de kosten die voor de gehele organisatie samenhangen met de invoering van het BCF;
- het resterende aan te wenden incidentele bedrag ad € 7,9 mln. op te nemen in het Overdrachtsdocument 2003 en te betrekken bij de afweging rondom de Begroting 2004.

Wij adviseren u overeenkomstig dit voorstel te besluiten door het vaststellen van bijgevoegd ontwerpbesluit.

Gedeputeerde staten,

voorzitter, Mr B. Staal

griffier, Drs. H.H. Sietsma