

Memo

Aan: Gemeenteraad
Van: College
Datum: 25 juni 2018
Betreft: Voorschot BCF

In de meicirculaire 2018 is door het Rijk een wijziging in de werkwijze opgenomen in de omgang met het voorschot BCF. Om de effecten van deze maatregel te kunnen beoordelen is goed om de historie van het voorschot BCF in beeld te brengen.

Historie

Het Btw-compensatiefonds (BCF) is ingevoerd in 2003. Gemeenten kunnen (een groot deel van) hun BTW kosten declareren bij het Btw-compensatiefonds. Doel van deze maatregel is om het inbesteden (geen BTW) en uitbesteden (wel BTW) bij gemeenten budgettair gelijk te schakelen. Het BCF is bij de start gevoed vanuit het gemeentefonds. Dit gaf bij de start al grote herverdeeffecten waar we nu niet verder op ingaan. In 2012 is een discussie gevoerd rond het BCF. De gemeenten wilden er vanaf met name vanwege de administratieve last. Uiteindelijk is besloten om het BCF te handhaven maar er wel een plafond in te bouwen. In de septembercirculaire 2013 is met ingang van het uitkeringsjaar 2015 een plafond ingesteld voor het Btw-compensatiefonds (BCF). Dat werk als volgt. Er wordt een plafond ingesteld dat qua hoogte meegroeit met de normeringsmethodiek. Als de gemeenten onder het plafond blijven wordt de onderschrijding toegevoegd aan het gemeentefonds. Bij een overschrijding wordt een bedrag ter grootte van de overschrijding onttrokken aan het gemeentefonds. Bij de start in de septembercirculaire zaten de gemeenten onder het plafond en is een bedrag van € 194 miljoen toegevoegd aan het gemeentefonds.

Hier moeten we wel een belangrijke kanttekening bij maken. In eerste instantie is het besluit genomen om het BCF af te schaffen. Bij de overheveling van de middelen uit het BCF weer terug naar het gemeentefonds had het Kabinet een korting doorgevoerd omdat er al een rekening was gehouden met een groei van het BCF. Het BCF is uiteindelijk niet afgeschaft maar de korting van € 310 miljoen is wel doorgevoerd. De werking van het BCF plafond is dus gestart met een korting van € 310 miljoen!

Na de invoering van het plafond in de septembercirculaire 2013 hebben er elk jaar mutaties plaatsgevonden op basis van de werkelijke BTW declaraties van de gemeenten. Wij hebben deze mutaties van de afgelopen jaren voor Leusden in beeld gebracht:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Korting 310 miljoen	-314.000	-309.700	-314.200	-301.800	-310.600	-312.700	-313.900	-317.600	
Mutaties BCF:									
September 2013	194.400	216.800	235.700	254.100	261.600	261.600	261.600	261.600	35%
September 2014	-59.800	-61.900	-31.400	0	16.300	16.500	16.500	16.700	2%
September 2015	29.900	154.800	94.300	111.200	163.500	230.400	231.300	234.000	31%
September 2016		-77.400	-31.400	0	16.300	49.400	115.600	117.000	16%
September 2017			-62.800	0	0	0	16.500	117.000	16%
	164.500	232.300	204.400	365.300	457.700	557.900	641.500	746.300	
Uitname					-457.700	-559.600	-644.200	-752.200	
afrondingsverschil					0	-1.700	-2.700	-5.900	

- Het overzicht geeft de mutaties voor de gemeente als gevolg van het BCF plafond in de septembercirculaires in de periode 2013-2017.

- De hiervoor vermelde korting op het BCF leverde Leusden dus een structureel nadeel op van circa € 315.000.
- Vervolgens hebben er in de verschillende circulaire mutaties plaatsgevonden. Indien we deze bedragen voor de jaren 2019-2022 bij elkaar optellen sluit dat op een afrondingsverschil na aan bij de uitname die nu in de meicirculaire 2018 wordt gedaan.
- Over de afgerekende jaren 2015-2017 is er steeds sprake geweest van een uitbetaling van het voorschot. In 2015 hebben we bijvoorbeeld € 164.500 ontvangen en in 2016 € 232.300.
- Dit overzicht toont aan dat de middelen die nu worden uitgenomen ook in de gemeentebegroting zijn geraamd. Dit klopt niet helemaal. De toevoeging in de septembercirculaire 2017 voor de jaarschijf 2022 hebben we niet in de begroting geraamd simpelweg omdat die jaarschijf toen nog niet bestond.
- In de laatste kolom hebben we een percentage vermeld. Dit is de verhouding tussen het bedrag dat in de betreffende circulaire is toegevoegd en de nu geraamde uitname. Hiermee willen we uitdrukken dat het bedrag wat door de wijziging van de werkwijze nu voor in één keer voor 100% wordt uitgenomen in een periode van 5 jaar in kleinere stapjes aan het gemeentefonds is toegevoegd. Met andere woorden, we hebben nooit een meevaller gehad van € 752.000. Dit is in kleinere stapjes gegaan.

Stelpost voorschot BCF

Alle gemeenten worden nu geconfronteerd met een structurele tegenvaller. Voor Leusden betekent dit € 752.000. In de memo meicirculaire hebben wij geschreven dat wij van mening zijn dat deze tegenvaller kan worden gecompenseerd door een stelpost voor hetzelfde bedrag. Materieel is er namelijk niets veranderd. Het Rijk wijzigt alleen de werkwijze en schrapt het voorschot. De gemeente neemt het voorschot zelf in de begroting als stelpost op.

Een ander punt hierbij is dat het gaat om een voorschot. Of we deze middelen daadwerkelijk gaan ontvangen is afhankelijk van het uitgavenpatroon van de gemeenten in relatie tot het meegroeien van het BCF plafond met de normeringsmethodiek. Als de gemeenten gezamenlijk meer BTW gaan compenseren dan dat het plafond groeit wordt er minder teruggestort in het gemeentefonds dan waarmee in het voorschot rekening is gehouden. En aangezien de economie weer groeit is dat een scenario dat zich voor zou kunnen doen.

De provincie moet als toezichthouder het opnemen van stelpost voorschot BCF beoordelen. Hiervoor heeft op 18 juni een landelijk beraad plaatsgevonden. Wij zijn door de (ambtelijk) toezichthouder van de provincie Utrecht geïnformeerd over de uitkomsten van dit beraad. Bij het toezicht op de begroting zal de provincie een stelpost BCF voorschot als volgt beoordelen:

Het structureel ramen van de ruimte onder het BCF plafond blijft mogelijk. Hiervoor kunt u een stelpost aan de batenkant van de begroting opnemen. Deze stelpost dient voldoende reëel te zijn. Dit betekent dat een cijfermatige onderbouwing en de beleidsmatige toelichting van de raming in de begroting moeten worden opgenomen. Ook de meerjarige uitgangspunten voor het ramen van de in dit kader te verwachten inkomsten dienen vermeld te worden.

De realiteit van de raming van deze stelpost betrekken wij (evenals de andere opgenomen stelposten of taakstellingen) bij onze beoordeling of de begroting van uw gemeente structureel en reëel in evenwicht is. Wij laten het aan de individuele gemeente over met inachtneming van het voorzichtigheidsbeginsel een beargumenteerde inschatting te maken van de ruimte onder het plafond. Met inachtneming van dit principe vinden wij het meerjarig volledig inzetten van de ruimte niet reëel. De omvang van de ruimte is onzeker en hangt bijvoorbeeld ook af van het investeringsvolume bij de

gemeenten. Overigens, zullen het Rijk en de VNG komende periode onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om nadere richtlijnen op te stellen voor de wijze waarop de ruimte onder het BCF plafond in de begroting kan worden opgenomen.

De provincie stemt in met het opnemen van een stelpost maar laat het aan de gemeenten over om te bepalen hoe hoog deze stelpost moet zijn. De provincie geeft dus geen percentage aan. Dit betekent dat wij ons eigen spoor moeten kiezen. Wij hebben hierbij gekeken naar drie mogelijk modellen. Twee modellen zijn ons ingegeven door de adviseurs van Frontin/PAUW¹. Daarnaast hebben we een eigen model.

1. Aansluiten bij laatste realisatie cijfer:	2019	2020	2021	2022
100% van € 150 miljoen	150 mln	150 mln	150 mln	150 mln
Uitgedrukt in uitkeringspunten gemeentefonds	12	12	12	12
Stelpost voorschot BCF	196.000	197.600	199.600	200.600

Model 1 gaat uit van het laatste bekende cijfer. In 2017 zijn de gemeenten € 150 miljoen onder het plafond gebleven. Indien we deze lijn structureel zouden doortrekken komen we uit op een stelpost van circa € 200.000.

2. Aansluiten bij de meerjarige opbouw tabel	2019	2020	2021	2022
Voorschot BCF volgens tabel pagina 68	506 mln	644 mln	758 mln	901 mln
50% van aangegeven reeks	253 mln	322 mln	379 mln	450 mln
Uitgedrukt in uitkeringspunten gemeentefonds	20	25	30	36
Stelpost voorschot BCF	330.600	424.200	504.400	602.400

Model 2 baseert zich ook op gegevens uit de meicirculaire maar gaat uit van de meerjarenraming voor het voorschot BCF. Vervolgens wordt er vanuit gegaan dat 50% van dit voorschot tot daadwerkelijke uitkering komt.

Beide modellen gaan uit van een veronderstelling wat het voorschot van het BCF gaat doen. Model 1 gaat uit van de werkelijkheid 2017 met de veronderstelling dat dit beeld structureel is. Model 2 gaat uit van veel grotere bedragen. In deze berekening van het voorschot BCF is wel uitgegaan van de groei van het BCF-plafond gekoppeld aan de groei van het accres maar worden de uitgaven van de gemeenten bevroren op het niveau van 2017. Hierdoor neemt de ruimte onder het plafond sterk toe. Daarom is ook een aannahme gedaan van 50%.

Het makke aan deze modellen is dat ze inschatting maken van de ontwikkeling van het plafond. En dat is heel lastig. We weten niet welke investeringen de gemeenten de komende jaren gaan doen en of deze investeringen zorgen voor een toename van de BTW declaraties die hoger is dan de toename van het plafond. En als we wel zouden weten welke investeringen de gemeenten hebben gepland dan weten we nog niet of die investeringen daadwerkelijk ook worden uitgevoerd. Over het algemeen lopen investeringen achter op de planningen.

Daarom kiezen wij voor een andere benadering. Wij zijn het eens met de provincie dat we een reële raming moeten maken. Ook wij zien dat het voorschot is opgebouwd vlak na de crisis jaren en dat we mede daarom als gemeenten onder het plafond zijn gebleven. Het voor 100% opnemen van een stelpost vinden ook wij niet realistisch. Wij kiezen voor een benadering waarbij we geen inschatting maken van de ontwikkeling van het BCF omdat we geen hier geen goede informatie over hebben en dus ook geen

¹ Frontin/PAUW is de leverancier van de software waarmee circa 90% van de gemeenten de algemene uitkering mee berekent. De adviseurs zijn gemeentefondsspecialisten bij uitstek en hun adviezen worden dan ook als gezaghebbend beschouwd.

inhoudelijke onderbouwing kunnen geven van de raming. Wij kiezen voor een geleidelijke afbouw van het voorschot. De tabel op pagina 1 toont aan dat het voorschot geleidelijk aan onze meerjarenbegroting is toegevoegd dus we gaan het ook geleidelijk weer uit onze meerjarenbegroting halen. De weg van de geleidelijkheid levert geen grote schoksgewijze mutaties in onze begrotingspositie op en geeft ons de ruimte om de budgettaire consequenties te kunnen opvangen, bijvoorbeeld uit eventuele toename van de accessen. Het model werkt als volgt uit:

3. Geleidelijke afbouw voorschot	2019	2020	2021	2022
Effect uitname voorschot	348 mln	424 mln	491 mln	570 mln
Uitgedrukt in uitkeringspunten gemeentefonds	28	34	39	45
stelpost op basis van 100%	457.300	559.900	648.800	752.200
stelpost op basis van 80%	365.800	447.900	519.000	601.800

De eerste stap die we zetten is -20% en derhalve het ramen van een stelpost van 80% van het voorschot BCF.

Deze stelpost nemen we nu zo op in de begroting 2019-2022. Jaarlijks worden de gemeenten bij de septembercirculaire geïnformeerd over de actuele stand en de ruimte onder het plafond en de (voorlopige) uitgaven uit het BCF voor de komende jaren. Op basis van deze informatie gaan we onze stelpost jaarlijks bijstellen waarbij het tempo waarin het voorschot wordt afgebouwd wordt afgestemd op de informatie uit de septembercirculaire.

Conclusie:

We kiezen voor de volgende reële benadering:

- We sluiten aan bij de historie van het voorschot BCF waarbij er tot nu toe over de afgerekende jaren altijd sprake is geweest van ruimte onder het plafond.
- Omdat de kans reëel is dat de gemeenten de komende jaren meer zullen investeren kiezen we voor een afbouw van het voorschot.
- De afbouw vindt plaats via het patroon van geleidelijkheid. Hierbij houden we ook rekening met de realiteit van planningsoptimisme bij gemeentelijke investeringen. Het effect van een groei van de gemeentelijke investeringen zal ook geleidelijk zijn.
- Door te kiezen voor het patroon van geleidelijkheid is er een dempend effect op de impact voor onze begrotingspositie in meerjarenperspectief.
- We monitoren de ontwikkeling van het voorschot BCF in de septembercirculaires en nemen de effecten mee in de Najaarsnota's.

Gevolgen voor begrotingspositie/CUP

In de memo meicirculaire zijn we uitgegaan van het opnemen van een stelpost van 100% voorschot BCF. Het budgettaire effect van de meicirculaire is meegenomen in het dekkingsplan van het CUP. Indien we model 3 toepassen betekent dit dat de stelpost voorschot BCF als volgt wordt verlaagd:

	2019	2020	2021	2022
Stelpost voorschot BCF 100%	457,3	559,9	648,8	752,2
Stelpost voorschot BCF 80%	365,8	447,9	519,0	601,8
Verlaging stelpost	-91,5	-112,0	-129,8	-150,4

Dit heeft de volgende consequenties voor het dekkingsplan CUP:

	2019	2020	2021	2022
Resultaat Voorjaarsnota	524,2	757,3	922,1	1.146,7
Resultaat Meicirculaire 2018	-179,2	-156,1	-162,5	-334,0
Actuele begrotingspositie	345,0	601,2	759,6	812,7
Stelpost voorschot BCF verlagen naar 80%	-91,5	-112,0	-129,8	-150,4
Structurele kosten CUP 2018-2022	253,3	489,2	629,8	662,3
Resultaat na verwerking CUP	-92,8	-1,7	+121,5	+167,6