

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 G

Vaststelling van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2009

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

blz.

| | | |
|-----------|--|-----------|
| A. | Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel | 2 |
| B. | Begrotingstoelichting | 3 |
| 1 | Leeswijzer | 3 |
| 2 | Beleid | 4 |
| 2.1 | Beleidsagenda | 4 |
| 2.1.1 | Beleidsprioriteiten | 4 |
| 2.2 | BTW-compensatiefonds | 6 |
| 2.2.1 | Algemene beleidsdoelstelling | 6 |
| 2.2.2 | Budgettaire gevolgen van beleid | 6 |
| 2.2.3 | Operationele beleidsdoelstelling | 7 |
| 2.2.4 | Overzicht onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid | 8 |
| 3 | Verdieping | 9 |
| 3.1 | Ramingssystematiek | 9 |
| 3.2 | Budgettaire mutaties tussen begroting 2008 en 2009 | 9 |
| 4 | Bijlage moties en toezeggingen | 10 |

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGS- WETSVORSTEL

Wetsartikel 1

De begrotingsstaten die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 1, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2009 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2009. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2009.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2009 vastgesteld. Het in de begroting opgenomen begrotingsartikel wordt in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

De minister van Financiën,
W. J. Bos

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

Wat is het BTW-compensatiefonds eigenlijk? Hoe worden de uitgaven van het BCF geraamd? Hoe wordt het effect van het BTW-compensatiefonds geëvalueerd? In de begroting van het BTW-compensatiefonds wordt antwoord gegeven op deze vragen en op nog veel meer.

Deze begroting maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting, maar heeft daarbinnen wel een eigen karakter. Zo gaat deze begroting over een *fonds*, niet over een departement, en deze begroting heeft – in tegenstelling tot veel andere begrotingen – slechts één beleidsartikel: het BTW-compensatiefonds.

Hoofdstuk 2 bevat de beleidsagenda en het beleidsartikel en behandelt daarmee het *beleid* van het BTW-compensatiefonds. In de beleidsagenda wordt de achtergrond van het BTW-compensatiefonds uitgelegd en komen de prioriteiten voor het jaar 2009 aan de orde. In het beleidsartikel worden bijvoorbeeld de uitgaven en ontvangsten, maar ook het instrumentarium van het BTW-compensatiefonds uitgelegd.

Hoofdstuk 3 bevat de ramingsystematiek van het BTW-compensatiefonds en een toelichting op de budgettaire mutaties binnen het BTW-compensatiefonds van afgelopen jaar – het zogenaamde *verdiepingshoofdstuk*. Tenslotte geeft hoofdstuk 4 een overzicht van de moties en toezeggingen.

Alvast een doorkijkje naar volgend jaar...

De begroting van het BTW-compensatiefonds valt – naast begrotingen IXA (Nationale Schuld) en IXB (Financiën) – onder het beheer van het ministerie van Financiën. Dit komt tot uiting door het feit dat de beheerskosten (oftewel de apparaatskosten) van het fonds niet in deze begroting zijn opgenomen, maar op begroting IXB¹. Momenteel wordt bezien in hoeverre er een doelmatigheidsslag gemaakt kan worden door (delen van) deze begrotingen samen te voegen per begroting 2010. Het BTW-compensatiefonds zou dan als een beleidsartikel op begroting IXB zichtbaar worden. Het parlement zal najaar 2008 geïnformeerd worden over de voorgenomen herstructurering van de Financiënbegrotingen en de precieze gevolgen daarvan.

¹ Zie ook de toelichting onder de Tabel Budgettaire Gevolgen van Beleid op pag. 7.

2. BELEID

2.1 DE BELEIDSAGENDA

Waarom een BTW-compensatiefonds?

Indien provincies, gemeenten en kaderwetgebieden werk zelf doen (oftewel «inbesteden»), wordt er btw¹ betaald over de ingekochte goederen. Wanneer provincies, gemeenten en kaderwetgebieden het werk uitbesteden, moeten zij btw betalen over het totale werk. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor het uitbesteden van het onderhoud van straten of het onderhoud van provincie- en gemeentebouwen. De btw beïnvloedt derhalve de afweging tussen het uitbesteden van werkzaamheden en het zelf uitvoeren van werkzaamheden, immers, de btw kan in de kostenafweging net dát verschil maken dat de keuze tussen uitbesteden of inbesteden doet doorslaan. De te betalen btw vormt daarmee een mogelijk obstakel voor een doelmatigere bedrijfsvoering en het BTW-compensatiefonds beoogt een eind te maken aan de btw als bepalende factor in het afwegingsproces. Hiertoe compenseert het fonds provincies, gemeenten en kaderwetgebieden voor de btw over niet-ondernemersactiviteiten.

2.1.1 Beleidsprioriteiten

Naast (het continue doel van) het wegnemen van de versturende werking van de btw zijn de prioriteiten van het BTW-compensatiefonds voor 2009:

- Verwerken van de uitkomsten van de beleidsdoorlichting op het BTW-compensatiefonds;
- Afhandelen van de garantstelling van het Rijk voor Europese subsidies en btw.

Verwerken van de uitkomsten van de beleidsdoorlichting op het BTW-compensatiefonds

Eind 2008 en begin 2009 wordt er gewerkt aan een evaluatie van de effectiviteit van het BTW-compensatiefonds. Vragen als «Kunnen gemeenten een afweging maken tussen uitbesteden of zelf uitvoeren zonder dat de btw een belemmering vormt?» of «Is de verhouding tussen inbesteed en uitbesteed werk veranderd sinds de invoering van het BTW-compensatiefonds?» komen in deze evaluatie aan de orde. De evaluatie zal de vorm krijgen van een *beleidsdoorlichting*, dat wil zeggen dat het bestaansrecht van het fonds onder de loep wordt genomen en ook dat de evaluatie een synthese zal bevatten van de eerder gehouden onderzoeken. De uitkomsten van de eerder gehouden evaluatie naar de beleving en omvang van de administratieve lasten zullen bijvoorbeeld in de beleidsdoorlichting meegenomen worden. Naar verwachting zal deze evaluatie begin 2009 afgerond zijn en ook dan zal bezien worden of de uitkomsten van de evaluatie reden geven tot een beleids- danwel uitvoeringsaanpassing. De evaluatie zal in 2009 besproken worden in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV).

Afhandelen van de garantstelling van het Rijk voor Europese subsidies en btw

Vóór 18 juni 2007 stond het Rijk garant voor de in Brussel geclaimde btw, met als doel gemeenten/provincies en kaderwetgebieden te beschermen tegen een mogelijke terugvordering van de btw door Brussel. De ministeries van Financiën en Economische Zaken leggen met een brief van 26 juni 2007 de voorwaarden van deze garantstelling uit².

¹ BTW = Belasting over Toegevoegde Waarde (oftewel «omzetbelasting»).

² Zie Staatscourant, 6 augustus 2007, nr. 149, p. 7.

Inmiddels heeft de Europese Commissie geoordeeld dat de in het verleden gedeclareerde btw niet compensabel is. In 2008 vindt derhalve correctie plaats op de betaalaanvragen van gemeenten en provincies voor subsidie uit Brussel. Tevens treedt de garantstelling in werking. De gemeenten en provincies worden door het ministerie van Financiën gecompenseerd voor de btw die niet meer compensabel is in Brussel.

2.2. BELEIDSARTIKEL: HET BTW-COMPENSATIEFONDS

2.2.1 Algemene beleidsdoelstelling

Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden hebben de mogelijkheid om een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding.

Omschrijving van de samenhang in het beleid

Het BTW-compensatiefonds beoogt een eind te maken aan de factor btw bij de afweging tussen uitbesteden en inbesteden. Dit krijgt vorm door compensabele btw over uitbesteed werk terug te geven aan provincies, gemeenten en kaderwetgebieden («level playing field»). Voorbeelden hiervan zijn (het uitbesteden van) taken als de inzameling van huisvuil, het onderhoud aan gebouwen, het straatbeheer, schoonmaakactiviteiten, archivering, ingenieurswerkzaamheden en groenbeheer.

Verantwoordelijkheid

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor:

- verstrekken, verzamelen en controleren van de opgaafformulieren en het uitbetalen van de compensabele btw
- beheer van het BTW-compensatiefonds

Externe factoren

Het behalen van deze doelstelling hangt af van de mate waarin de klantgroep van het BTW-compensatiefonds – gemeenten, provincies en kaderwetgebieden – daadwerkelijk gebruik maakt van het fonds indien er een afweging gemaakt moet worden tussen uit- en inbesteden.

2.2.2. Tabel Budgettaire gevolgen van Beleid (x € 1 000)

| Tabel Budgettaire Gevolgen Van Beleid | | | | | | |
|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Uitgaven | 2 362 492 | 2 467 964 | 2 536 586 | 2 592 832 | 2 643 596 | 2 659 455 |
| Programmauitgaven | | | | | | |
| w.v. gemeenten en kaderwetgebieden | 2 142 894 | 2 238 273 | 2 300 556 | 2 354 270 | 2 400 259 | 2 416 118 |
| w.v. provincies | 219 598 | 229 691 | 236 030 | 238 562 | 243 337 | 243 337 |
| Apparaatsuitgaven | | | | | | |
| Ontvangsten | 2 362 492 | 2 467 964 | 2 536 586 | 2 592 832 | 2 643 596 | 2 659 455 |

Toelichting

Uitgaven

Gemeenten declareren in *absolute* zin meer btw bij het BTW-compensatiefonds dan provincies. Dit declaratiepatroon ligt in het verlengde van de ruimere budgettaire mogelijkheden van gemeenten ten opzichte van provincies, het Gemeentefonds is namelijk groter dan het Provinciefonds. In *relatieve* zin declareren de provincies meer bij het BTW-compensatiefonds. De provincies zijn vooral actief op het gebied van verkeer en vervoer, een uitgavencategorie die veelal voor compensatie van btw-bedragen in aanmerking komt. Dit is een mogelijke oorzaak voor het feit dat provincies in vergelijking tot gemeenten een relatief groot beroep doen op het BTW-compensatiefonds.

Ontvangsten

De ontvangsten zijn gelijk aan de uitgaven omdat de terugbetaalde btw-bedragen tevens belastinginkomsten zijn (zie ook begroting IXB Financiën).

Apparaat

De begroting van het BTW-compensatiefonds kent géén apparaats-uitgaven. De personeelskosten en materiële kosten voor het beheer van het fonds zijn in de begroting van het ministerie van Financiën opgenomen (IXB). De Belastingdienst draagt zorg voor de uitvoering van het BTW-compensatiefonds.

2.2.3 Operationele doelstelling

De Belastingdienst compenseert gemeenten, provincies en kaderwetgebieden voor betaalde btw over niet-ondernemersactiviteiten.

| | |
|----------------|--|
| Motivatie | De Belastingdienst geeft btw-bedragen over niet-ondernemersactiviteiten terug aan gemeenten, provincies en kaderwetgebieden, zodat de btw geen belemmering vormt in de afweging tussen uitbesteden of zelf uitvoeren. |
| Instrumenten | <ul style="list-style-type: none">• <i>Compensatie</i> Het verstrekken en verzamelen van opgaafformulieren en het compenseren van de btw over niet-ondernemersactiviteiten.• <i>Controle</i> Controleren op de toepassing van de Wet op het BTW-compensatiefonds door de Belastingdienst. |
| Controlebeleid | <p>De algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst is het onderhouden en versterken van compliantie bij belastingplichtigen. Om dat te bereiken zijn meerdere toezichtinstrumenten beschikbaar. Eén van de meer recente toepassingen is het horizontaal toezicht, waarbij op basis van vertrouwen vooraf afspraken worden gemaakt. Dit wordt al toegepast bij een aantal grote ondernemingen. De Belastingdienst wil ook bij provincies en gemeente meer inzetten op horizontaal toezicht. Om hieraan daadwerkelijk invulling te geven is een goede interne beheersing bij gemeenten en provincies van de gehele fiscale problematiek, inclusief btw-compensatie, een absolute randvoorwaarde.</p> <p>In de afgelopen vijf jaar heeft de Belastingdienst ruim de helft van de totale doelgroep van het BTW-compensatiefonds (te weten 500 gemeenten, provincies en kaderwetgebieden) op de traditionele wijze gecontroleerd. De systematische fouten in de administratie, voortvloeiend uit de introductie van het BTW-compensatiefonds, zijn inmiddels verdwenen. Omdat de kans op fouten aanzienlijk kleiner is geworden, en gelet op de wens om meer vanuit horizontaal toezicht controle uit te oefenen, wordt het aantal traditionele controles vanaf 2009 verminderd.</p> |

| Tabel Beoogde traditionele controles Belastingdienst | | | | | | |
|---|------|------|---------------------|--------|--------|--------|
| Jaar | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Geplande controles | 55 | 25 | n.n.b. ¹ | n.n.b. | n.n.b. | n.n.b. |

¹ In de loop van 2009 zal – mede aan de hand van de ervaringen uit 2008 en 2009 – worden gezien welke controle-intensiteit zal worden ingezet in 2010 en verder.

2.2.4 Overzicht onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid

| | Onderzoek onderwerp | AD of OD | A. Start B. Afgerond | Vindplaats |
|---------------------|--|-----------------|---------------------------------|-------------------|
| Beleidsdoorlichting | Evaluatie van het BTW-compensatiefonds | AD | A. 2008 B. 2009 | N.v.t. |

3. VERDIEPINGSHOOFDSTUK

3.1 Ramingsystematiek

De meerjarige raming van de btw-bedragen is gebaseerd op:

1. Definitieve beschikking door de inspecteurs over het fiscaal jaar 2007;
2. Raming van de voorschotten over 2008;
3. Correctie van het accres;
4. Kasontwikkeling declaraties.

1. *Definitieve beschikking door de inspecteurs over het fiscaal jaar 2007*

De gehele definitieve beschikking over het fiscaal jaar 2007 wordt betrokken bij de inschatting van de meerjarige raming van de btw-bedragen.

2. *Raming van de voorschotten over 2008*

Omdat ten tijde van het drukken van deze begroting nog niet het gehele jaar 2008 bevoorschot is, wordt aan de hand van de bekende voorschotgegevens het gehele kalenderjaar geraamd.

3. *Correctie van het accres*

De raming van de btw-bedragen is gebaseerd op gerealiseerde cijfers over 2007 en voorschot-ramingen over 2008. Via het accrespercentage wordt rekening gehouden met ontwikkeling vanaf 2009. Een toename van de rijksuitgaven leidt immers tot een verhoogd accres, een toename van de uitgaven van gemeenten en provincies en uiteindelijk tot btw-claims in het BTW-compensatiefonds.

4. *Kasontwikkeling declaraties*

Vervolgens is beoordeeld of de uitkomst van de ramingen in lijn is met de ontwikkeling van het kasverkeer gedurende het jaar 2008.

3.2 Budgettaire mutaties tussen begroting 2008 en 2009

Onderstaande tabel geeft de verschillen weer tussen de stand van de begroting van 2008 en 2009.

| (x € 1 000) | | | | | | | |
|------------------------------|----------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | artnr. | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Vorige stand | 1 | 2 236 810 | 2 444 989 | 2 516 360 | 2 575 696 | 2 628 631 | |
| <i>Mutaties:</i> | | | | | | | |
| Extrapolatie | 1 | | | | | | 2 644 490 |
| Voorlopige realisatiecijfers | 1 | 125 682 | 125 682 | 125 682 | 125 682 | 125 682 | 125 682 |
| Terugdraaien verhoging BTW | 1 | | - 102 707 | - 105 456 | - 108 546 | - 110 717 | - 110 717 |
| Nieuwe stand | | 2 362 492 | 2 467 964 | 2 536 586 | 2 592 832 | 2 643 596 | 2 659 455 |

Toelichting:

1. *Voorlopige realisatiecijfers.* De Jaarbeschikkingen over 2007, de ingediende voorschotverzoeken over 2008 en de uitbetaalde btw-bedragen in de eerste helft van het jaar 2008 leiden tot een opwaartse bijstelling van de btw-bedragen met ruim € 125 miljoen.
2. *Terugdraaien verhoging btw.* De vorig jaar ingeboekte raming voor de verhoging van het btw-percentages wordt nu teruggedraaid.

4. BIJLAGE MOTIES EN TOEZEGGINGEN

4.1 Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

| Omschrijving van de Motie | Vindplaats | Stand van zaken |
|---------------------------|------------|-----------------|
| N.v.t. | N.v.t. | N.v.t. |

4.2 Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

| Onderwerp en omschrijving van de Toezegging | Vindplaats | Stand van zaken |
|---|------------|-----------------|
| N.v.t. | N.v.t. | N.v.t. |