

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 G

Vaststelling van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2010

Nr. 2

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

blz.

A.	Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel	2
B.	Begrotingstoelichting	3
1	Leeswijzer	3
2	Het beleid	4
2.1	De beleidsagenda	4
2.2	Het BTW-compensatiefonds	5
2.2.1	Algemene Beleidsdoelstelling	5
2.2.2	Budgettaire gevolgen van beleid	5
2.2.3	Operationele Beleidsdoelstelling	6
2.2.4	Overzicht onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid	7
3	Verdieping	8
3.1	Ramingsystematiek	8
3.2	Budgettaire mutaties tussen begroting 2009 en 2010	8
4	Bijlage moties en toezeggingen	9

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 2010 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2010. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2010.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2010 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 BTW-compensatiefonds 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 beleidagenda en het beleidartikel 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 2010 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.

2. HET BELEID

2.1 DE BELEIDSAGENDA

Waarom een BTW-compensatiefonds?

Indien provincies, gemeenten en Wgr-plusregio's werk zelf doen (oftewel «inbesteden»), wordt er btw¹ betaald over de ingekochte goederen. Wanneer provincies, gemeenten en Wgr-plusregio's 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 gemeentegebouwen. 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 Wgr-plusregio's voor de btw over niet-ondernemersactiviteiten.

¹ btw = belasting over toegevoegde waarde (oftewel «omzetbelasting»).

2.2. BELEIDSARTIKEL: HET BTW-COMPENSATIEFONDS

2.2.1 Algemene beleidsdoelstelling

Gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's 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 betaalde btw over niet-ondernemersactiviteiten terug te geven aan provincies, gemeenten en Wgr-plusregio's ('level playing field'). Voorbeelden hiervan zijn (het uitbesteden van) taken als de inzameling van huisvuil, het onderhoud aan gebouwen, het straatbeheer, schoonmaak-activiteiten, 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 Wgr-plusregio's – 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

Tabel Budgettaire Gevolgen Van Beleid (x € 1 000)						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uitgaven	2 580 059	2 670 403	2 737 209	2 787 661	2 789 375	2 789 375
Programma-uitgaven						
w.v. gemeenten en Wgr-plusregio's	2 345 220	2 428 303	2 490 217	2 536 206	2 536 206	2 536 206
w.v. provincies	234 839	242 100	246 992	251 455	253 169	253 169
Apparaatsuitgaven						
Ontvangsten	2 580 059	2 670 403	2 737 209	2 787 661	2 789 375	2 789 375

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 Wgr-plusregio's voor betaalde btw over niet-ondernemersactiviteiten.

Motivatie

De Belastingdienst geeft btw-bedragen over niet-ondernemersactiviteiten terug aan gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's, zodat de btw geen belemmering vormt in de afweging tussen uitbesteden of zelf uitvoeren.

Instrumenten

- *Compensatie*
Het verstrekken en verzamelen van opgaafformulieren en het compenseren van de btw over niet-ondernemersactiviteiten.
- *Controle*
Controleren op de toepassing van de Wet op het BTW-compensatiefonds door de Belastingdienst.

Controlebeleid

De algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst is het onderhouden en versterken van compliance bij belastingplichtigen¹. Om dat te bereiken zet de Belastingdienst meerdere toezichtinstrumenten in. Een van die instrumenten is het horizontaal toezicht, waarbij de relatie is gebaseerd op vertrouwen. De vorm en intensiteit van het toezicht van de Belastingdienst wordt daarbij aangepast aan de interne organisatie van de gemeenten en provincies.

Een goede interne beheersing bij gemeenten en provincies van de gehele fiscale problematiek, inclusief btw-compensatie, is een belangrijke voorwaarde. In het traject naar horizontaal toezicht werkt een gemeenten/provincie aan haar interne procedures met als doel het opstellen en indienen van aanvaardbare aangiften en opgaven voor het BTW-compensatiefonds.

In 2008 zijn 3 pilots ingesteld. De ervaringen waren positief. In 2009 is daarop bij 45 gemeenten een horizontaal toezichtstraject gestart.

Het streven is om, gegeven de inzetbare capaciteit, bij zoveel mogelijk provincies en gemeenten een horizontaal traject te starten. In het traject naar horizontaal toezicht wordt door de Belastingdienst systematisch nagegaan hoe door de betreffende provincie of gemeente de fiscale risico's worden afgedekt.

De verwachting is dat het aantal horizontale afspraken de komende jaren met circa 50 zal groeien.

Omdat de kans op fouten aanzienlijk kleiner is geworden vanwege het verbeteren van de toepassing van de regelgeving door de gemeentes en provincies wordt het aantal traditionele BCF-controles vanaf 2009 verminderd. Een traditioneel onderzoek wordt alleen nog ingesteld indien

¹ Zie beleidsartikel 1 van begrotingshoofdstuk IXB (Financiën).

daar gerede aanleiding voor is. Deze onderzoeken worden uitgevoerd conform de controleaanpak Belastingdienst. Dit laat onverlet dat de reeds voor 2009 aangekondigde 25 controles uitgevoerd zullen worden¹.

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. 2009 B. 2010	N.v.t.

De effectiviteitsevaluatie naar het BTW-compensatiefonds zal in 2009 starten en in 2010 afgerond worden. 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. Zo worden de uitkomsten van de eerder gehouden evaluatie naar de beleving en omvang van de administratieve lasten bijvoorbeeld in de beleidsdoorlichting meegenomen. Naar verwachting zal deze evaluatie in het voorjaar van 2010 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 2010 besproken worden in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV) dat periodiek gehouden wordt met de gemeenten en provincies.

¹ De doelstelling van 25 controles in 2009 was opgenomen in de ontwerpbegroting van het BCF voor 2009.

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 2008
2. Raming van de voorschotten over 2009;
3. Kasontwikkeling BCF-declaraties.

1. *Definitieve beschikking door de inspecteurs over het fiscaal jaar 2008*
De gehele definitieve beschikking over het fiscaal jaar 2008 – welke in 2009 wordt uitbetaald – wordt betrokken bij de inschatting van de meerjarige raming van de btw-bedragen.

2. *Raming van de voorschotten over 2009*

Omdat ten tijde van het drukken van deze begroting nog niet het gehele jaar 2009 bevoorschot is, wordt aan de hand van de bekende voorschotgegevens het gehele kalenderjaar geraamd.

3. *Kasontwikkeling BCF-declaraties*

Vervolgens is beoordeeld of de uitkomst van de ramingen in lijn is met de ontwikkeling van het kasverkeer gedurende het jaar 2009.

3.2 Budgettaire mutaties tussen begroting 2009 en 2010

Onderstaande tabel geeft de verschillen weer tussen de stand van de 1^{ste} suppletore begroting van 2009¹ en de ontwerpbegroting van 2010.

(x € 1 000)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Stand 1^{ste} suppletore begroting 2009	2 422 432	2 512 776	2 579 582	2 630 034	2 631 748	
<i>Mutaties:</i>						
Extrapolatie						2 631 748
Voorlopige realisatiecijfers	157 627	157 627	157 627	157 627	157 627	157 627
Stand ontwerpbegroting 2010	2 580 059	2 670 403	2 737 209	2 787 661	2 789 375	2 789 375

Toelichting:

Voorlopige realisatiecijfers (+ € 158 miljoen)

De Jaarbeschikkingen over 2008, de ingediende voorschotverzoeken over 2009 en de uitbetaalde btw-bedragen in de eerste helft van het jaar 2009 leiden tot een opwaartse bijstelling van het BTW-compensatiefonds met ca. € 158 miljoen.

¹ Zie kamerstukken II 2008/2009, 31 965 G, nr. 1.

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.