

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 G

Vaststelling van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2011

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 2010 en 2011	8
4. Bijlage Moties en Toezeggingen	9

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ HET BEGROTINGSWETS- VOORSTEL

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 2011 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2011. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2011.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven, verplichtingen en de ontvangsten voor het jaar 2011 vastgesteld. Het in de begroting opgenomen begrotingsartikel wordt in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

De Minister van Financiën,
J. C. de Jager

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 2011 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 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 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. De btw speelt hierin geen rol.

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, 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 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)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Uitgaven	2 788 028	2 844 200	2 894 652	2 896 366	2 896 366	2 896 366
Programmauitgaven						
w.v. gemeenten en Wgr-plusregio's	2 507 307	2 558 587	2 604 576	2 604 576	2 604 576	2 604 576
w.v. provincies	280 721	285 613	290 076	291 790	291 790	291 790
Apparaatsuitgaven						
Ontvangsten	2 788 028	2 844 200	2 894 652	2 896 366	2 896 366	2 896 366

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 apparaatsuitgaven. 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 belastingplichtigen. Om dat te bereiken zet de Belastingdienst meerdere toezichtinstrumenten in. Een van die instrumenten is het horizontaal toezicht, waarbij de relatie is gebaseerd op het begrip vertrouwen en transparantie. De vorm en intensiteit van het toezicht van de Belastingdienst wordt daarbij aangepast aan de kwaliteit van de interne organisatie van de gemeenten en provincies.

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

Het streven is om bij zoveel mogelijk gemeenten en provincies een horizontaal traject te starten. In 2011 is bij 190–210 gemeenten zicht op de mogelijkheden van horizontalisering.

Omdat de kans op fouten aanzienlijk kleiner is geworden vanwege het verbeteren van de toepassing van de regelgeving door de gemeentes en provincies is het aantal traditionele BCF-controles vanaf 2009 verminderd. Een traditioneel onderzoek wordt alleen nog ingesteld indien daar gerede aanleiding voor is. Deze onderzoeken worden uitgevoerd conform de controleaanpak Belastingdienst.

2.2.4 Overzicht onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid

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 beleidsdoorlichting is in 2009 gestart en is afgerond in 2010. De beleidsdoorlichting komt voort uit de verplichting om al het beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen periodiek te evalueren. Beleidsdoorlichtingen kennen het karakter van een synthese. Voorgaande onderzoeken worden in de doorlichting opgenomen, zoals het onderzoek naar de administratieve lasten van het fonds door onderzoeksbureau EIM (2007). Ten behoeve van de beleidsdoorlichting is er een effectevaluatie verricht, naar de mate waarin het fonds een oplossing biedt voor het geschetste probleem. Beide rapporten zijn naar de Tweede Kamer gestuurd. VNG en IPO hebben aangegeven de uitkomsten en aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting te willen voorleggen aan hun achterban. Na deze raadpleging zal nadere besluitvorming over het BCF plaatsvinden.

Bevindingen beleidsdoorlichting en effectiviteitsevaluatie

Met de oprichting van het fonds is de btw verdwenen als obstakel voor de beslissing zelf doen of uitbesteden. Deelnemers weten de weg naar het fonds goed te vinden. De compensatie aan de deelnemers stijgt van jaar op jaar, zo blijkt uit de fondsgegevens. Of er meer uitbesteding heeft plaatsgevonden *als gevolg* van het BCF valt niet eenduidig vast te stellen. Aan de groei van het BCF liggen ook andere redenen ten grondslag: uitstelgedrag van de deelnemers bij de oprichting (door investeringen enige tijd op te schorten konden deelnemers gebruik maken van de btw compensatie), en een leereffect. Ook wordt een mogelijke trend tot verzelfstandiging, al voorafgaand aan de instelling van het fonds genoemd. In ieder geval blijkt uit de interviews dat het fonds vooral ex-post onderdeel uitmaakt van de besluitvorming en niet zozeer ex-ante. Strategische, politieke en beleidsmatige beslissingen blijken, naast een zuiver financiële afweging een rol te spelen bij de beslissing zelf doen of uitbesteden. Daarnaast – blijkt uit interviews – geven de deelnemers aan dat zij een gebrek aan kennis hebben over uitbesteden of is er sprake van onbekendheid over eigen kostprijzen en relevante marktinformatie. Bij de totstandkoming van het BCF bleek de btw ook bij personeelsuitwisselingen tussen gemeenten een obstakel te vormen. Uit onderzoek is gebleken dat het BCF geen rol speelt. Deze bevinding kan geïnterpreteerd worden als een teken van succes: de btw is als factor geneutraliseerd, wat juist de doelstelling van het BCF was. Voor invoering van het fonds waren er fiscale constructies. Na invoering zijn deze constructies sterk afgenomen. Wel zijn er op beperkte schaal vanwege samenwerking tussen compensatiegerechtigde lichamen en niet-compensatiegerechtigde lichamen nieuwe grensvlakken ontstaan, waarin compensabele btw – binnen de juridische randvoorwaarden – wordt gemaximaliseerd.

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 2009
2. Raming van de voorschotten over 2010;
3. Kasontwikkeling BCF-declaraties.

1. *Definitieve beschikking door de inspecteurs over het fiscaal jaar 2009*

De gehele definitieve beschikking over het fiscaal jaar 2009 – welke in 2010 wordt uitbetaald – wordt betrokken bij de inschatting van de meerjarige raming van de btw-bedragen.

2. *Raming van de voorschotten over 2010*

Omdat ten tijde van het drukken van deze begroting nog niet het gehele jaar 2010 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 2010.

3.2 Budgettaire mutaties tussen begroting 2010 en 2011

Onderstaande tabel geeft de verschillen weer tussen de stand van de 1^e suppletore begroting van 2010 en 2011

(x € 1 000)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stand 1e suppletore begroting 2010	2 648 903	2 705 075	2 755 527	2 757 241	2 757 241	
<i>Mutaties:</i>						
Extrapolatie						2 757 241
Voorlopige realisatiecijfers	139 125	139 125	139 125	139 125	139 125	139 125
Stand begroting 2011	2 788 028	2 844 200	2 894 652	2 896 366	2 896 366	2 896 366

Toelichting:

Voorlopige realisatiecijfers (+ € 139 miljoen)

De Jaarbeschikkingen over 2009, de ingediende voorschotverzoeken over 2010 en de uitbetaalde btw-bedragen in de eerste helft van het jaar 2010 leiden tot een opwaartse bijstelling van het BTW-compensatiefonds met ca. € 139 miljoen.

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.