

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 G

Vaststelling van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2007

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
2.1.1	Beleidsprioriteit	4
2.1.2	Beleidsmutaties	5
2.2	Het beleidsartikel	5
2.2.1	Algemene beleidsdoelstelling	5
2.2.2	Budgettaire gevolgen van beleid	6
2.2.3	Operationele beleidsdoelstelling	7
3	Verdieping	9
4	De bijlage inzake moties en toezeggingen	11

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE WETSARTIKELEN

Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)

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 wetsartikel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2007 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2007. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2007.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de uitgaven en de ontvangsten voor het jaar 2007 vastgesteld. De in de begroting opgenomen begrotingsartikelen worden in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zgn. begrotingstoelichting).

De Minister van Financiën,
G. Zalm

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. LEESWIJZER

Uit het BTW-compensatiefonds krijgen provincies, gemeenten en kaderwetgebieden bijdragen voor de BTW die zij betalen voor hun niet-ondernemingsactiviteiten. Doelstelling is de versturende werking van de omzetbelasting op de afwegingen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden bij hun niet-ondernemersactiviteiten weg te nemen, zodat zij efficiënt kunnen opereren.

De begroting BTW-compensatiefonds maakt onderdeel uit van de Rijksbegroting maar heeft daarbinnen, evenals de begroting van het gemeente- en provinciefonds, een eigen bijzonder karakter. Zo kent de BTW-compensatiefonds-begroting in tegenstelling tot een departementale begroting slechts één beleidsartikel: het BTW-compensatiefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling van het BTW-compensatiefonds is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Overeenkomstig de Wet op het BTW-compensatiefonds, artikel 2, achtste lid, heeft de begroting betrekking op de uitgaven en ontvangsten van het fonds.

In de navolgende hoofdstukken is de uitwerking opgenomen voor (de begroting van) het BTW-compensatiefonds. Hoofdstuk 2 start met de beleidsagenda van het BTW-compensatiefonds, waarin onder meer de beleidsprioriteiten voor 2007, en de belangrijkste beleidsmutaties worden beschreven. In hoofdstuk 3 wordt gedetailleerder op de verschillende cijfermatige mutaties ingegaan. Tot slot kent deze begroting de bijlage «Moties en toezeggingen».

2. HET BELEID

2.1 De beleidsagenda

De beleidsagenda bevat een beknopte weergave van de speerpunten van het beleid met betrekking tot het BTW-compensatiefonds.

2.1.1 Beleidsprioriteit

In de aanloop naar de invoering van het BTW-compensatiefonds is aan de Tweede Kamer toegezegd het BTW-compensatiefonds te evalueren. De evaluatie bestaat uit twee onderdelen:

1. De definitieve vaststelling van de hoogte en verdeling van het uitnamebedrag uit het gemeente- en provinciefonds;
2. De praktische uitvoering¹, zoals eventuele institutionele belemmeringen die het effectief functioneren van het fonds in de weg staan.

Het eerste onderdeel van de evaluatie is grotendeels afgerond. Tijdens het bestuurlijk overleg van 4 april is een akkoord bereikt met VNG en IPO over de hoogte van de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds. Op basis van het gesloten akkoord is de uitname vanwege de nacalculatie BTW-compensatiefonds allereerst uitgesmeerd over een aantal jaren en vervolgens deels aangewend voor het oplossen van pijnpunten van gemeenten, met name op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV).

Voor 2007 worden twee beleidsprioriteiten gesteld:

1. Vaststelling verdeling uitnamebedrag;
2. Reductie van de administratieve lasten.

Verdeling uitnamebedrag

Doelstelling is om tijdens het bestuurlijk najaarsoverleg financiële verhoudingen een besluit te nemen omtrent de verdeling van het uitnamebedrag voor de jaren 2008 en verder. Voor 2006 en 2007 is de uitname verdeeld volgens de bestaande verdeelformule, die ook gebruikt is bij de oorspronkelijke uitname voor het BTW-compensatiefonds. Momenteel loopt een onderzoek van Cebeon, welke uitsluitsel moet geven of de verdeelformule nog steeds juist is.

Reductie administratieve lasten BTW-compensatiefonds

Met betrekking tot de praktische uitvoering staat de vraag centraal of er mogelijkheden zijn om de administratieve lasten als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds te verminderen. Streven is een reductie van de administratieve lasten van circa 25% voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden.

Voor de verbetering van de praktische uitvoering van het BTW-compensatiefonds wordt eveneens gekoerst op besluitvorming in het bestuurlijk najaarsoverleg. Hierbij worden tevens de mogelijke financiële gevolgen van de vereenvoudiging betrokken. Vooruitlopend op de vereenvoudiging van het BTW-compensatiefonds is tijdens het bestuurlijk overleg van 4 april 2006 besloten om de minimumuitkering vanaf 2007 af te schaffen. Streven is de vereenvoudigingen in de uitvoering rond het BTW-compensatiefonds zo snel mogelijk door te voeren. Het begrotingsjaar 2007 staat dan ook in het teken van de implementatie van de overeengekomen vereenvoudigingsvoorstellen.

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 27 293, nr. 12.

2.1.2 Beleidsmutaties

In onderstaande overzichtstabel wordt vanaf de stand ontwerpbegroting 2006 een aansluiting gegeven naar de stand ontwerpbegroting 2007 aan de hand van de beleidsmatige mutaties voor de periode 2006 tot en met 2011. De weergegeven mutaties hebben een technisch karakter en worden in hoofdstuk 3 nader toegelicht.

Tabel 1 Overzichtstabel ten behoeve van de beleidsagenda							
Belangrijkste beleidsmatige mutaties¹ (EUR1000)							
	artnr.	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand ontwerpbegroting 2006	1	1 884 499	1 956 811	2 042 325	2 113 212	2 174 502	
Beleidsmatige prioriteiten ²							
1) Voorlopige realisatiecijfers (2005 en 2006)	1	55 490	55 490	55 490	55 490	55 490	
2) Correctie accrespercentage	1		- 6 653	- 3 600	- 436	- 3 696	
3) Extrapolatie 2011	1						2 291 531
Stand ontwerpbegroting 2007		1 939 989	2 005 648	2 094 215	2 168 266	2 226 296	2 291 531

¹ Idem voor ontvangstenmutaties.

² Inclusief autonome mutaties.

2.2 Het beleidsartikel

2.2.1 Algemene beleidsdoelstelling

Het wegnemen van de versturende werking van de omzetbelasting op afwegingen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden bij hun niet-ondernemersactiviteiten.

Omschrijving	Om gemeenten, provincies en kaderwetgebieden in staat te stellen om doelmatig te opereren.
Bijdrage	Het ministerie van Financiën (de Belastingdienst) zorgt voor het verstrekken, verzamelen en controleren van de opgaafformulieren en het betalen van de compensabele BTW.
Verantwoordelijkheid	De minister is verantwoordelijk voor een doelmatige en doeltreffende werking van het BTW-compensatiefonds. De gemeenten, provincies en kaderwetgebieden zijn zelf verantwoordelijk voor de keuze om zaken al dan niet uit te besteden en voor een adequate bedrijfsvoering.
Succesfactoren	Behalen van deze doelstelling hangt af van de bekendheid met de toepassing van het fonds binnen de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden.
Effectgegevens	Behalen van deze doelstelling heeft als effect dat de versturende werking van de omzetbelasting wordt weggenomen en BTW-constructies door provincies, gemeenten en kaderwetgebieden daardoor minder vaak zullen voorkomen.

Toelichting:

De heffing van omzetbelasting heeft een negatief maatschappelijk neveneffect waarmee provincies, gemeenten en kaderwetgebieden worden geconfronteerd bij het uitvoeren van hun niet-ondernemersactiviteiten. Doordat de BTW-lasten bij uitbesteden maximaal 19% hoger kunnen zijn, kan zelf uitvoeren van taken voordeliger zijn, ook al kunnen private partijen efficiënter zijn in het uitvoeren daarvan. Daarmee kunnen maatschappelijke efficiencyvoordelen verloren gaan. Het gaat om taken als de inzameling van huisvuil, het onderhoud aan gebouwen, het straatbeheer, schoonmaakactiviteiten, archivering, ingenieurswerkzaamheden en groenbeheer. Samengevat beoogt het BTW-compensatiefonds dat provincies, gemeenten en kaderwetgebieden efficiënt kunnen opereren, zonder dat de omzetbelasting daarbij verstorend werkt.

2.2.2 Budgettaire gevolgen van beleid

In tabel 2 worden de budgettaire gevolgen van het beleid ten aanzien van het BTW-compensatiefonds geschetst.

Tabel 2 Budgettaire gevolgen van beleid (EUR1000)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Uitgaven	1 870 984	1 939 989	2 005 648	2 094 215	2 168 266	2 226 296	2 291 531
<i>Programma-uitgaven</i>							
1. Bijdrage aan gemeenten en kaderwetgebieden	1 718 712	1 773 786	1 832 970	1 912 928	1 979 804	2 032 188	2 091 999
2. Bijdrage aan provincies	152 272	166 203	172 678	181 287	188 462	194 108	199 532
<i>Apparaatsuitgaven</i>							
3. Onderzoeksuitgaven	0	0	0	0	0	0	0
Ontvangsten	1 870 984	1 939 989	2 005 648	2 094 215	2 168 266	2 226 296	2 291 531

De groei van de geraamde uitgaven in de jaren vanaf 2007 bestaat voor het grootste deel uit geraamde autonome groei in compensabele uitgaven van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden. Indicatie hiervoor is de accresontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds¹.

De apparaatsuitgaven zijn de materiële en personele uitgaven van de fondsbeheerder; deze zijn op nul geraamd. De personeelskosten en materiële kosten voor het beheer van het fonds zijn in de begroting van het ministerie van Financiën opgenomen. Voor de uitvoering van het fonds zijn deze kosten in de begroting van de Belastingdienst opgenomen. De uitvoering van het BTW-compensatiefonds vindt plaats in samenhang met de huidige activiteiten van de Belastingdienst. Tevens is het gezien de beperkte omvang van deze activiteiten niet doelmatig om de kosten van de uitvoering van het BTW-compensatiefonds af te zonderen van de totale uitvoeringskosten van de Belastingdienst.

De onderzoekskosten voor het BTW-compensatiefonds worden toegerekend aan de «kosten financiële verhoudingswet» van het gemeentefonds.

¹ Op basis van de stand meircirculaire gemeente- en provinciefonds van 2006.

De ontvangsten bestaan uit algemene middelen van het Rijk (op grond van artikel 2, vierde lid, van de Wet op het BTW-compensatiefonds). De ontvangsten zijn gelijk aan de uitgaven.

2.2.3 Operationele beleidsdoelstelling

Operationele doelstelling	Het betalen van bijdragen aan provincies, gemeenten en kaderwetgebieden voor de omzetbelasting over niet-ondernemersactiviteiten door de Belastingdienst.
Motivering	Om de versturende werking van de omzetbelasting op afwegingen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden bij hun niet-ondernemersactiviteiten weg te nemen, zodat zij efficiënt kunnen opereren.
Instrumenten	Teruggaaf van compensabele BTW aan gemeenten, provincies en kaderwetgebieden.
Activiteiten 2007	<ul style="list-style-type: none">● Verstrekken en verzamelen van opgaafformulieren;● Uitkeren van voorschotten en de eindafrekening aan gemeenten, provincies en kaderwetgebieden (inclusief de minimumuitkering over 2006);● Controleren op toepassing van de Wet op het BTW-compensatiefonds door de Belastingdienst.
Doelgroep	Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden
Prestatie-indicatoren	<ul style="list-style-type: none">● Ervaringen van de provincies, gemeenten en kaderwetgebieden● Omvang van de bijdragen● Werking van de minimumuitkering

Toelichting bij de toepassing van de «minimumuitkering»:

Gedurende de eerste jaren van de werking van het BTW-compensatiefonds gelden regels die er voor zorgen dat gemeenten en provincies recht hebben op een minimumuitkering uit het fonds, ongeacht de hoogte van het verzoek dat zij indienen voor compensatie (op grond van artikel 2, tiende lid, van de Wet op het BTW-compensatiefonds). Voor kaderwetgebieden geldt geen minimumuitkering.

Met het hanteren van een minimumuitkering wordt beoogd te sterke negatieve budgettaire effecten voor individuele gemeenten en provincies tijdens de invoeringstermijn te voorkomen. Hierdoor ontvangt een aantal gemeenten en provincies een hogere uitkering dan waar zij in eerste instantie recht op zouden hebben, waardoor er een zekere belasting van het BTW-compensatiefonds ontstaat. Deze wordt binnen het fonds opgevangen door middel van een vereveningsfactor die er toe leidt dat gemeenten, provincies en kaderwetgebieden die meer ontvangen dan de minimumuitkering een percentage gekort worden op hun uitkering ter bekostiging van de minimumuitkering aan andere gemeenten en provincies.

Aanvankelijk zou de minimumuitkering gelden voor de periode tot en met 2005 (eerste drie jaar). Op basis van ervaringen over de eerste 2 jaren zou dan worden bezien of er groepen van gemeenten en provincies zijn met vergelijkbare structuurkenmerken die gebruik maken van de minimumuitkering en of het wenselijk is om de duur van de minimumuitkering te verlengen of een andere passende aanpak te kiezen. Aangezien de

definitieve resultaten van het evaluatie-onderzoek niet in 2005 beschikbaar waren, is besloten om de minimumuitkering ook in 2006 toe te passen. Deze bedragen worden in 2007 uitgekeerd. Tijdens het bestuurlijk overleg van 4 april 2006 met VNG en IPO is afgesproken om de minimumuitkering niet met nog eens een jaar te verlengen. De minimumuitkering is derhalve met ingang van 1 januari 2007 niet meer van toepassing voor gemeenten en provincies.

Toelichting bij de prestatie-indicatoren:

Ervaringen van de provincies, gemeenten en kaderwetgebieden

Voor de beoordeling van de werking van het BTW-compensatiefonds is het van belang te kijken naar de ervaringen van de doelgroep: de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Daartoe is in 2005 een evaluatie van start gegaan. De resultaten van deze evaluatie zijn in februari 2006 door het onderzoeksbureau EIM gepubliceerd.¹ Het EIM heeft vastgesteld dat de jaarlijkse administratieve lasten ruim 9 miljoen euro bedragen. Gemeenten en provincies krijgen van het Rijk hiervoor een jaarlijkse vergoeding van een even groot bedrag, waardoor per saldo feitelijk geen sprake is van administratieve lasten. Het grootste probleem dat bij de evaluatie is geconstateerd is dat de beleving van het BTW-compensatiefonds niet positief is. Nog steeds ervaren (te) veel gemeenten veel tot zeer veel lasten van het BTW-compensatiefonds. Met name het labelen van posten veroorzaakt, structureel gezien, veel lasten. Om deze structurele administratieve lasten te verminderen, zijn mogelijk oplossingen geïnventariseerd bij gemeenten en provincies. Momenteel wordt samen met VNG en IPO nog bezien welke voorstellen haalbaar zijn en worden eventuele andere mogelijkheden nog onderzocht. In het bestuurlijk overleg in de tweede helft van 2006 wordt een besluit genomen over de te implementeren reductievoorstellen.

Omvang van de bijdragen

Belangrijke prestatiegegevens zijn de gegevens over de omvang van de bijdragen uit het BTW-compensatiefonds aan provincies, gemeenten en kaderwetgebieden. Een toename van de omvang van het fonds kan duiden op het benutten van het ontstane level-playing field. De opgaven die de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden indienen bij de Belastingdienst worden centraal geregistreerd, waardoor het mogelijk is om de omvang van de bijdragen uit het fonds te volgen.

Op grond van recente informatie van de Belastingdienst hebben gemeenten, provincies en kaderwetgebieden in totaal circa € 55 miljoen meer gedeclareerd over 2005 dan werd geraamd bij het opstellen van de ontwerpbegroting 2006. Dit bedrag is in 2006 door de Belastingdienst uitgekeerd.

¹ «Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BTW-compensatiefonds en mogelijke reductievoorstellen», EIM, februari 2006.

3. VERDIEPING

Dit verdiepingshoofdstuk geeft voor het BTW-compensatiefonds de opbouw van de uitgaven en ontvangsten aan vanaf de stand van de ontwerpbegroting van het BTW-compensatiefonds 2006 naar de stand van de voorliggende ontwerpbegroting 2007.

Uitgaven/ontvangsten

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het BTW-compensatiefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2006 naar de stand ontwerpbegroting 2007. De ontvangsten zijn gelijk aan de uitgaven.

Tabel 4 Uitgaven en ontvangsten (EUR1000)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Stand ontwerpbegroting 2006	1 884 499	1 956 811	2 042 325	2 113 212	2 174 502	–
<i>Nieuwe mutaties</i>	55 490	48 837	51 890	55 054	51 794	2 291 531
Stand ontwerpbegroting 2007	1 939 989	2 005 648	2 094 215	2 168 266	2 226 296	2 291 531
<i>Waarvan gemeenten en kaderwetgebieden</i>	1 773 786	1 832 970	1 912 928	1 979 804	2 032 188	2 091 999
<i>Waarvan provincies</i>	166 203	172 678	181 287	188 462	194 108	199 532

Toelichting op de nieuwe mutaties

In tabel 5 worden de nieuwe mutaties die zich sinds de ontwerpbegroting 2006 hebben voorgedaan, toegelicht.

Tabel 5 Mutaties (EUR1000)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mutatie:						
1) Voorlopige realisatiecijfers (2005 en 2006)	55 490	55 490	55 490	55 490	55 490	
2) Correctie accrespercentage		– 6 653	– 3 600	– 436	– 3 696	
3) Extrapolatie 2011						2 291 531
Totaal	55 490	48 837	51 890	55 054	51 794	2 291 531

Bovenstaande mutaties zijn technisch van aard en het gevolg van:

1. Voorlopige realisatiecijfers over 2005 en 2006. Op grond van recente informatie van de Belastingdienst hebben gemeenten, provincies en kaderwetgebieden in totaal circa € 55 miljoen meer gedeclareerd over 2005 dan werd geraamd bij het opstellen van de ontwerpbegroting 2006. Voorzichtigheidshalve zijn de meerjarige ramingen met hetzelfde bedrag opgehoogd.
2. Nieuwe accrespercentages van het gemeente- en provinciefonds. De geraamde autonome groei in compensabele uitgaven is gebaseerd op de accrespercentages van het gemeente- en provinciefonds op basis van de meicirculaire gemeentefonds/provinciefonds van 2006. De aanpassing van de accrespercentages leidt tot een aanpassing van de groeiraming van het BTW-compensatiefonds.

Verplichtingen

De mutaties in de uitgaven werken één op één door in hogere verplichtingenbedragen voor het BTW-compensatiefonds. Daarnaast heeft zich een

mutatie voorgedaan op het BTW-compensatiefonds die alleen doorwerkt aan de verplichtingenzijde. Het betreft een garantstelling voor EU-subsidies voor het geval de Europese Commissie op enig moment zou besluiten dat de BTW geen onderdeel had mogen uitmaken van de subsidieaanvraag door gemeenten en provincies. De huidige garantie loopt af in 2006, maar ook voor de periode 2007–2011 wordt nog risico gelopen. Met het oog daarop wordt voor deze periode een verplichting van €45 miljoen opgenomen in de begroting. De meerjarenreeks luidt als volgt:

Tabel 6 Garantstelling EU-subsidies (EUR1000)					
	2007	2008	2009	2010	2011
Verplichtingen	45	45	45	45	45
Kas	0	0	0	0	0

Om het technische karakter van deze garantstelling te benadrukken, is uitgegaan van het maximale risico. De bedragen zijn bepaald door 19% te nemen van het totaalbedrag aan beschikbare EU-subsidies voor de periode 2007 tot en met 2013 en deze uitkomst toe te rekenen naar de afzonderlijke jaren.

4. DE BIJLAGE INZAKE MOTIES EN TOEZEGGINGEN

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

In behandeling		
Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Motie Boorsma c.s. Evaluatie uitname gemeentefonds en provinciefonds. Verzoek aan de regering om recent geherindeelde plattelandsgemeenten te betrekken in de aangekondigde evaluatie na de overgangperiode.	Kamerstukken I 2001–2002, 27 293, 217d	De uitkomsten van de evaluatie zijn naar verwachting in het najaar van 2006 beschikbaar, waarna de Kamer wordt geïnformeerd.

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

In behandeling		
Onderwerp en omschrijving van de Toezegging	Vindplaats	Stand van zaken
Evaluatie van het BTW-compensatiefonds. Het in de evaluatie betrekken van de aanwezigheid van systeemverschillen tussen grote en kleine gemeenten bij de uitvoering van het BTW-compensatiefonds. Het betrekken van de uitvoeringskosten in de evaluatie.	Handelingen 2001–2002, nr. 33, Eerste Kamer, pag. 1633–1644	De uitkomsten van de evaluatie zijn naar verwachting in het najaar van 2006 beschikbaar, waarna de Kamer wordt geïnformeerd.
De <i>minimumuitkering</i> (onderband-breedte) geldt vooralsnog voor de periode tot en met 2005. Over eventuele voortzetting van de onderbandbreedte na die tijd – en de alsdan te hanteren hoogte van de minimumuitkering – kan op een later moment een beslissing worden genomen op basis van de ervaringen van de eerste twee jaren van de werking van het BTW-compensatiefonds.	Kamerstukken II, 2000–2001, 27 293, nr. 12.	De minimumuitkering is ook in 2006 van toepassing (zie paragraaf 2.2.3). Vanaf 2007 is de minimumuitkering niet langer van toepassing voor gemeenten en provincies.