

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 G**Vaststelling van de begrotingsstaat van het
BTW-compensatiefonds voor het jaar 2004****Nr. 2****MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave		blz.
A.	Artikelsgewijze toelichting bij de wetsartikelen	2
B.	Begrotingstoelichting	3
1	Leeswijzer	3
2	Het beleid	5
2.1	De beleidsagenda	5
2.1.1	Beleidsprioriteiten	5
2.1.2	Beleidsmutaties	5
3	De Beleidsartikelen	6
3.1	Algemene hoofddoelstelling	6
3.2	Operationele doelstellingen	7
3.3	Prestatiegegevens	8
3.4	Budgettaire gevolgen van beleid	9
3.5	Budgetflexibiliteit	11
3.6	Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming	12
3.7	Groeiparaagraaf	12
3.8	Misbruik en oneigenlijk gebruik	12
4	Verdiepingsbijlage	13
Bijlage	Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2002–2003	16

A. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING BIJ DE WETSARTIKELEN

Wetsartikel 1 (uitgaven/verplichtingen en ontvangsten)

De begrotingen die onderdeel uitmaken van de Rijksbegroting, worden op grond van artikel 9, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 elk afzonderlijk bij de wet vastgesteld. Volgens artikel 2, tweede lid, van de Wet op het BTW-compensatiefonds is het BTW-compensatiefonds een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 9 van de Comptabiliteitswet 2001. Tevens heeft volgens artikel 2, achtste lid, van de Wet op het BTW-compensatiefonds de begroting en de financiële verantwoording betrekking op de uitgaven en ontvangsten van het fonds. Het onderhavige wetsartikel strekt ertoe om de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2004 vast te stellen.

Alle voor dit jaar vastgestelde begrotingswetten tezamen vormen de Rijksbegroting voor het jaar 2004. Een toelichting bij de Rijksbegroting als geheel is opgenomen in de Miljoenennota 2004.

Met de vaststelling van dit wetsartikel worden de in de begrotingsstaat opgenomen begroting van de uitgaven en de ontvangsten voor het jaar 2004 vastgesteld. Het in die begrotingsstaat opgenomen begrotingsartikel wordt in onderdeel B van deze memorie van toelichting toegelicht (de zogenaamde begrotingstoelichting).

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

B. BEGROTINGSTOELICHTING

1. Leeswijzer

Uit het BTW-compensatiefonds krijgen provincies, gemeenten en kaderwetgebieden bijdragen voor de BTW die zij betalen voor hun niet-ondernemingsactiviteiten. Daarmee wordt beoogd het wegnemen van de versturende werking van de omzetbelasting op afwegingen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden bij hun niet-ondernemersactiviteiten. Met dit fonds wordt provincies, gemeenten en kaderwetgebieden dus de mogelijkheid geboden om efficiënt te opereren, zonder dat de omzetbelasting daarbij versturend werkt.

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-compensatiefondsbegroting 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.

De ramingen van de opgaven voor compensatie van de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden worden in de verdiepingsbijlage opgenomen.

De minister van Financiën is de fondsbeheerder. Door de portefeuilleverdeling binnen het ministerie van Financiën tussen de staatssecretaris en de minister ligt het feitelijke beheer bij de staatssecretaris. De fondsbeheerder is systeemverantwoordelijk voor de werking van het BTW-compensatiefonds. Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden zijn autonoom in hun keuze in hoeverre ze BTW-uitgaven doen voor hun niet-ondernemersuitgaven in het kader van de Wet op de Omzetbelasting 1968, waarvoor ze in beginsel bijdragen kunnen ontvangen uit het BTW-compensatiefonds. De fondsbeheerder is enkel verantwoordelijk voor het functioneren van het systeem.

Evenals de departementale begrotingen 2004 is de BTW-compensatiefondsbegroting opgezet naar de VBTB-richtlijnen. Doordat de fondsbeheerder niet resultaatverantwoordelijk is, werkt de VBTB-gedachte niet ten volle.

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, waarna de beleidsprioriteiten voor 2004 worden beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingezoomd op het beleidsartikel: het BTW-compensatiefonds, en de bijbehorende hoofddoelstelling en de operationele doelstelling. Ook worden hierbij de prestatiegegevens, die zich richten op het budgettaire systeem van het BTW-compensatiefonds, behandeld. De tabel «budgettaire gevolgen van beleid» geeft inzicht in de integrale uitgaven die samenhangen met de hoofdbeleidsdoelstelling. Het hoofdstuk vervolgt met een paragraaf over budgetflexibiliteit en over veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming en wordt afgesloten met een groeiparagraaf en een paragraaf over misbruik en oneigenlijk gebruik.

Hoofdstuk 4 bevat de Verdiepingsbijlage van het BTW-compensatiefonds. Hierin staat de opbouwtabel van uitgaven en ontvangsten en opgaven. De BTW-compensatiefondsbegroting kent één bijlage, te weten 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. Deze speerpunten kunnen onderverdeeld worden in de beleidsprioriteiten en de beleidsmutaties. De beleidsprioriteiten geven de belangrijkste aandachtspunten weer van het fonds gedurende het komende jaar. De beleidsmutaties geven een overzicht van de belangrijkste mutaties van het afgelopen begrotingsjaar. De beleidsagenda bevat geen paragraaf beleidsmutaties. Omdat het fonds niet in het hoofdlijnenakkoord is genoemd zal daaraan op deze plaats geen aandacht worden besteed.

2.1.1 Beleidsprioriteiten

Op het terrein van het BTW-compensatiefonds is in 2004 – in navolging op 2003 – één beleidsprioriteit aan de orde die hieronder is weergegeven.

Monitoring van de uitgaven en opgaven van het BTW-compensatiefonds

De omvang van de uitgaven en opgaven van het BTW-compensatiefonds wordt bepaald door de bijdragen die de provincies, gemeenten en kaderwetgebieden rechtsgeldig uit het BTW-compensatiefonds vragen. De in deze begroting opgenomen raming van deze bijdragen is voor een belangrijk deel gebaseerd op een onderzoek dat door onderzoeksbureau Cebeon is uitgevoerd.

De raming blijft echter met een belangrijke onzekerheid omgeven. Dat geldt daarmee ook voor de omvang van de in deze begroting geraamde uitgaven van het BTW-compensatiefonds. De omvang van de uitgaven is ook van belang voor het bepalen van de voeding van het fonds. De beleidsprioriteit voor 2004 ligt in het volgen van de uitgaven en de opgaven. De resultaten en de gevolgen voor de definitieve bedragen waarmee het gemeentefonds en het provinciefonds worden verlaagd, zullen met de VNG en het IPO worden besproken.

2.1.2 Beleidsmutaties

Aangezien er geen beleidsmutaties zijn, is deze paragraaf nog niet van toepassing op het BTW-compensatiefonds.

3. Beleidsartikelen

3.1 Algemene hoofddoelstelling

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

De heffing van omzetbelasting heeft een negatief maatschappelijk neveneffect waarmee provincies, gemeenten en kaderwetgebieden worden geconfronteerd bij het uitoefenen van hun niet-ondernemersactiviteiten. Doelstelling van het BTW-compensatiefonds is deze verstoring weg te nemen.

Drie aspecten kunnen hierbij met name onderscheiden worden:

1. Wegnemen van de BTW-verstoring die provincies, gemeenten en kaderwetgebieden ervaren bij de keuze om activiteiten al dan niet uit te besteden.
2. Tegengaan van BTW-constructies door provincies, gemeenten en kaderwetgebieden.
3. Wegnemen van de BTW-verstoring die provincies, gemeenten en kaderwetgebieden ervaren bij de keuze om personeel tijdelijk aan te trekken of tijdelijk uit te lenen.

Doordat de BTW-lasten bij uitbesteden maximaal 19% zijn, stimuleerde de heffing van BTW overheden taken zelf uit te voeren, ook al zijn private partijen efficiënter in het uitvoeren daarvan. Daarmee kunnen substantiële maatschappelijke efficiencyvoordelen verloren gaan. Het gaat om taken als de inzameling van huisvuil, het onderhoud aan gebouwen, het straatbeheer, schoonmaakactiviteiten, archivering, ingenieurswerkzaamheden en groenbeheer.

De (niet-aftrekbare) BTW op aankopen en diensten voor overheids- en andere niet-ondernemerstaken leidde tot lasten ter grootte van het in rekening gebrachte BTW-bedrag. Zeker op grote investeringen is dit een behoorlijk bedrag. Door de betrokken overheden wordt gezocht naar fiscale constructies om deze BTW-druk te verlagen. De gevolgen hiervan zijn advieskosten voor het opzetten van deze constructies, tijd die hieraan verloren gaat bij gemeenten, provincies, belastingdienst en de rechterlijke macht en derving van overheidsgeld. Bovendien is het de burger moeilijk uit te leggen dat overheidsorganen de werking van een wet proberen te ontgaan, terwijl de overheid van burgers vraagt dit niet te doen.

Ten slotte leidde de niet-aftrekbare BTW er toe voor de invoering van het BTW-compensatiefonds toe dat het voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden relatief duur is om personeel te detacheren. Dit speelt bijvoorbeeld bij een tijdelijke overbezetting bij één gemeente en onderbezetting bij een andere gemeente. Ook kan het aan de orde komen bij het inlenen van gespecialiseerd personeel waarover een andere gemeente wel beschikt. De gemeente, de provincie of het kaderwetgebied treedt bij het uitlenen van personeel in dat geval op als belast ondernemer (vergelijk een uitzendorganisatie) en moet BTW in rekening brengen. De afnemende gemeente heeft bij het inlenen van personeel voor het uitvoeren van overheidstaken of andere niet-ondernemerstaken geen aftrek van de BTW (19%) over deze loonkosten.

De verstorende BTW-werking, veroorzaakt door het ontbreken van een aftrekrecht, is grotendeels teniet gedaan door de financiering van BTW

over niet-ondernemerstaken via het BTW-compensatiefonds. Hiermee vervalt niet alleen de versturende werking van BTW voor de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden, maar ook vervallen voor een groot deel de hiervoor genoemde negatieve gevolgen die daarmee samenhangen.

Samengevat beoogt het BTW-compensatiefonds dat provincies, gemeenten en kaderwetgebieden efficiënt en effectief kunnen opereren, zonder dat de omzetbelasting daarbij versturend werkt.

3.2 Operationele doelstelling

Het betalen van bijdragen aan provincies, gemeenten en kaderwetgebieden voor de omzetbelasting over niet-ondernemersactiviteiten.

Met de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds en de uitvoering van de fondsbetalingen door de Belastingdienst is de operationele doelstelling in beginsel gerealiseerd. Doordat de provincies, gemeenten en kaderwetgebieden een bijdrage kunnen ontvangen uit het BTW-compensatiefonds voor de BTW die zij betalen voor niet-ondernemersactiviteiten, drukt de BTW-last bij deze activiteiten niet langer direct op deze overheidslichamen. Bij hun beslissingen bij de uitvoering van niet-ondernemersactiviteiten hoeven zij zich dus niet meer te laten leiden door de last die de BTW met zich brengt. Dit werkt door in alle drie aspecten die hiervoor bij de algemene hoofddoelstelling zijn genoemd.

In de eerste jaren werkt deze operationele doelstelling nog niet volledig door de werking van de minimumuitkering en de vereveningsfactor. 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. De vereveningsfactor wordt jaarlijks vastgesteld. Voor de bepaling van de vereveningsfactor voor 2004 worden dezelfde percentages gehanteerd als in 2003. De informatie die nodig is voor de narekening is pas begin 2004 beschikbaar. Het vereveningspercentage 2004 is 95 procent voor gemeenten en kaderwetgebieden en 96 procent voor provincies.

De verantwoordelijkheid van het Rijk is beperkt tot het betalen van bijdragen aan provincies, gemeenten en kaderwetgebieden voor de omzetbelasting voor niet-ondernemersactiviteiten. De provincies, gemeenten en kaderwetgebieden zijn uiteraard zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de uitvoering van hun taken en voor de keuze om

daarbij zaken al dan niet uit te besteden. Met inachtneming van de wet- en regelgeving zijn lokale overheden immers autonoom in het voeren van beleid.

3.3 Prestatiegegevens

De belangrijkste prestatiegegevens om de werking van het BTW-compensatiefonds te beoordelen zijn de ervaringen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden en de omvang van de bijdragen uit het BTW-compensatiefonds. Bijkomende prestatie-indicatoren zijn de werking van de minimumuitkering en de tijdigheid van de opgaven.

- **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 vindt in 2005 – het derde jaar van de werking van het BTW-compensatiefonds – een evaluatie plaats. Hierbij zal in de eerste plaats aandacht worden besteed aan de operationele werking van het BTW-compensatiefonds. Daarbij komen ook de administratieve lasten en de uitvoeringslasten aan de orde. Daarnaast zal in beeld worden gebracht in hoeverre de versturende werking van de omzetbelasting is weggenomen bij de afwegingen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden bij hun niet-ondernemersactiviteiten. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de drie in paragraaf 3.1 genoemde aspecten.

- **Omvang van de bijdragen**

Belangrijke prestatiegegevens zijn de gegevens over de omvang van de bijdragen uit het BTW-compensatiefonds aan provincies, gemeenten en kaderwetgebieden. De werking van het BTW-compensatiefonds wordt gevolgd door een monitor van de omvang van deze bijdragen. Deze monitor maakt het ook mogelijk in 2004 – op basis van de realisatie cijfers 2003 – een nacalculatie toe te passen, die doorwerkt in de uiteindelijke uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds. In latere jaren zal de ontwikkeling in de omvang van de bijdragen worden gevolgd. Deze ontwikkeling is een indicatie voor de werking van het BTW-compensatiefonds. Een toename van de omvang van het fonds duidt op het benutten van het ontstane level-playing field. Hierbij moet worden bedacht dat het Rijk de omvang van deze bijdragen zelf niet kan beïnvloeden omdat provincies, gemeenten en kaderwetgebieden zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van hun taken en voor de keuze om daarbij zaken al dan niet uit te besteden.

- **Werking van de minimumuitkering**

Zoals hiervoor is toegelicht gelden voor de eerste jaren van de invoering van het BTW-compensatiefonds 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. Door de werking van de minimumuitkering en de hiermee verband houdende vereveningsfactor wordt de operationele doelstelling van het BTW-compensatiefonds in de aanvangsfase nog niet volledig gerealiseerd. Vanaf de invoering wordt bijgehouden hoeveel provincies en gemeenten een beroep doen op de minimumuit-

kering (en tot welke bedragen). Na twee jaar na de invoering zal ook worden gekeken naar overeenkomsten in de structuur en kenmerken van gemeenten die in die jaren in aanmerking komen voor een minimumuitkering. Op basis hiervan zal worden bepaald of de regeling van de minimumuitkering en het vereveningspercentage ook voor 2006 geldt, dan wel na 2005 komt te vervallen.

- **Tijdigheid opgaven**

Met name in de aanvangsfase van de werking van het fonds wordt bijgehouden in hoeverre de opgaven voor een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds binnen de wettelijke termijn, voor het einde van de maand volgend op het kwartaal, worden ingediend. Dit vormt een eerste indicatie voor de mate waarin provincies, gemeenten en kaderwetgebieden hun administratieve organisatie hebben aangepast aan de invoering van het BTW-compensatiefonds. Omdat pas lopende het begrotingsjaar 2004 de benodigde informatie beschikbaar is, kan hierover nog geen uitspraak worden gedaan.

In tabel 1 wordt het moment waarop de prestatiegegevens worden verzameld aangegeven.

Tabel 1 Prestatiegegevens en beleidsevaluatie					
	2004	2005	2006	2007	2008
Ervaringen: evaluatie		*			
Omvang van de bijdragen	*	*	*	*	*
Werking minimumuitkering	*	*	*		
Tijdigheid opgaven	*	*			

3.4 Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden voor zowel de uitgaven en de ontvangsten als de opgaven de budgettaire gevolgen van het beleid ten aanzien van het BTW-compensatiefonds weergegeven. Hiermee worden de integrale uitgaven die samenhangen met de algemene beleidsdoelstelling uit § 3.1 inzichtelijk gemaakt.

Tabel 2 Budgettaire gevolgen van beleid (in € 1 000)

	2004	2005	2006	2007	2008
Opgaven	1 685 056	1 727 411	1 805 504	1 905 045	2 009 661
Uitgaven	1 632 812	1 688 148	1 735 769	1 816 826	1 916 841
Oper. Doelst. : Wegnemen BTW-verstoring					
<i>Programmauitgaven</i>					
1. Bijdrage aan gemeenten en kaderwetgebieden	1 475 508	1 525 391	1 568 405	1 641 596	1 731 874
2. Bijdrage aan provincies	157 304	162 757	169 364	175 230	184 968
<i>Apparaatsuitgaven</i>					
4. Onderzoeksuitgaven	0	0	0	0	0
Ontvangsten	1 632 812	1 688 148	1 735 769	1 816 826	1 916 841
<i>Programma ontvangsten</i>					
Apparaatsontvangsten	0	0	0	0	0

De opgaven in de bovenstaande tabel betreffen de raming van de bijdragen uit het BTW-compensatiefonds die de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden over het desbetreffende begrotingsjaar kunnen aanvragen, ongeacht of die bijdragen al in dat jaar tot uitbetaling komen. De raming voor 2004 ad € 1 685 056 000 is als volgt opgebouwd:

- De BTW die gemeenten en kaderwetgebieden gecompenseerd kunnen krijgen en waarvoor een uitname uit het gemeentefonds is berekend. Dit bedrag wordt geraamd op € 1 136 558 000. Deze raming is gebaseerd op onderzoek van Cebeon (Kamerstukken II 2001/02, 27 293, nr. 18, bijlage). Daarbij zijn de in het onderzoek over 2002 berekende bedragen verhoogd met twee procent (het afgeronde accrespercentage voor het gemeentefonds voor 2004).
- De BTW die provincies gecompenseerd kunnen krijgen en waarvoor een uitname uit het provinciefonds is berekend. Dit bedrag wordt geraamd op € 126 068 000. Ook deze raming is gebaseerd op het genoemde onderzoek van Cebeon; verhoogd met twee procent.
- De BTW die provincies, gemeenten en kaderwetgebieden al vóór de inwerkingtreding van het BTW-compensatiefonds gecompenseerd konden krijgen via het ministerie van Verkeer en Waterstaat ter zake van openbaar vervoer en die vanaf 1 januari 2003 via het BTW-compensatiefonds gecompenseerd kan worden. Dit bedrag is voor 2004 geraamd op € 146 880 000.
- De BTW die provincies, gemeenten en kaderwetgebieden verschuldigd zullen zijn in verband met de intrekking van goedkeurende regelingen ter zake van de heffing van omzetbelasting met betrekking tot grondexploitatie en samenwerkingsverbanden en die recht geeft op een bijdrage uit het BTW-compensatiefonds. Dit bedrag wordt voor 2004 geraamd op € 275 551 000.

N.B.: De uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds vindt voor het eerst in 2004 plaats waardoor de door de invoering van het BTW-compensatiefonds opgetreden probleem op het gebied van de activa wordt weggenomen.

De groei van de geraamde opgaven in de jaren vanaf 2004 bestaat voor het grootste deel uit geraamde autonome groei in compensabele uitgaven van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden (lonen, prijzen en volume-effect). Deze autonome groei wordt vanaf 2004 geraamd op gemiddeld drie procent per jaar (het gemiddelde van de afgeronde

nominale accrespercentages voor het gemeente- en provinciefonds voor die jaren). Daarnaast wordt een gedragsgroei geraamd, omdat wordt aangenomen dat provincies, gemeenten en kaderwetgebieden meer activiteiten zullen uitbesteden in verband met de werking van het BTW-compensatiefonds. Deze gedragsgroei wordt vooral in de eerste jaren van de werking van het BTW-compensatiefonds verwacht. Voor de jaren tot en met 2006 wordt deze gedragsgroei geraamd op twee procent van de berekende uitname uit het gemeente- en provinciefonds. De ingediende opgaven leiden grotendeels tot uitgaven in het volgende jaar. Op grond van de Wet op het BTW-compensatiefonds worden de bijdragen namelijk grotendeels per 1 juli van het volgende jaar uitbetaald. De eerste uitbetaling – behoudens de voorschotten – is op 1 juli 2004. Voor enkele BTW-uitgaven worden in de loop van het jaar voorschotten uitbetaald. Dit betreft de compensabele BTW ter zake van openbaar vervoer en de gemeenschapsvoorzieningen bij grondexploitatie. Deze voorschotten worden na afloop van ieder kwartaal uitbetaald. De uitgaven zijn vergelijkbaar met de opgaven zoals die in het voorafgaande jaar zijn opgenomen. Door een geraamde groei in de voorschotten, zijn de uitgaven wel enigszins hoger dan de opgaven over het voorafgaande jaar.

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. Onderzoek naar het BTW-compensatiefonds zal in de eerste jaren mede betrekking hebben op de relatie met de uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds. Deze totale onderzoeksuitgaven worden, mede om reden van eenvoud, vooralsnog volledig gedekt binnen de kosten financiële verhoudingswet van het gemeente- en provinciefonds. Mocht het in de toekomst nodig blijken onderzoek te laten plaatsvinden dat geen relatie meer heeft met het gemeente- en provinciefonds, dan kan hiervoor geld worden geraamd op het BTW-compensatiefonds.

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.

3.5 Budgetflexibiliteit

In tegenstelling tot een departementale begroting zijn bij een fonds als het BTW-compensatiefonds de rechtsgeldig ingediende opgaven leidend. Dit houdt in dat zij, eenmaal geaccordeerd, altijd geheel tot uitbetaling komen. Zo gezien kunnen de uitgaven niet worden beïnvloed.

De omvang van de uitgaven kan door de jaren heen veranderen door een aantal factoren. Ten eerste beïnvloedt een autonome groei in lonen en prijzen en volume-groei de ontwikkeling van de omvang. Deze groei wordt geraamd op gemiddeld drie procent per jaar (het gemiddelde van de afgeronde nominale accrespercentages van het gemeente- en provinciefonds). Ten tweede is de verwachting dat door de invoering van het BTW-compensatiefonds er meer activiteiten uitbesteed zullen worden wat

tot een groei van de bijdragen zal leiden. Deze groei is geraamd op twee procent van de berekende uitname uit het gemeentefonds en het provinciefonds tot 2006 per jaar.

De ontvangsten komen uit de algemene middelen en worden aangepast aan de hoogte van de uitgaven. Met andere woorden: de bekostiging van het fonds wordt afgestemd op de uitgaven van het fonds.

3.6 Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

Met de inwerkingtreding op 1 januari 2003 van het BTW-compensatiefonds en de uitvoering van het fonds door de Belastingdienst wordt in beginsel de operationele doelstelling van het BTW-compensatiefonds gerealiseerd. Zoals hiervoor in paragraaf 3.2 is toegelicht, werkt de operationele doelstelling nog niet volledig, door de werking van de minimumuitkering en de vereveningsfactor.

De uitvoering wat betreft de bijdragen uit het BTW-compensatiefonds geschiedt door kwartaalbetalingen van voorschotten aan gemeenten, provincies en kaderwetgebieden die daarom verzoeken. De bijdragen uit het BTW-compensatiefonds worden aan deze gemeenten, provincies en kaderwetgebieden toegekend aan de hand van hun kwartaalopgaven. Deze kwartaalopgaven worden na afloop van het kalenderkwartaal ingediend. Het voorschot wordt binnen één maand na ontvangst van de opgave uitbetaald, mits de opgaaf geen aanleiding geeft tot nadere vragen. In 2004 wordt de eerste compensatie uitbetaald. De uitgaven van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2004 hebben wat betreft de bijdragen dus betrekking op zowel de uit te keren compensatie als op de voorschotten. De geraamde opgaven omvatten de totale opgaven voor bijdragen uit het BTW-compensatiefonds, ongeacht of die in het jaar zelf tot uitbetaling zullen komen. De ramingen zijn mede gebaseerd op onderzoek van Cebeon, maar desondanks omgeven met substantiële onzekerheden.

3.7 Groeiparagraaf

Met de werking van het BTW-compensatiefonds is nog onvoldoende ervaring opgedaan; dat geldt dus ook voor de hantering van de prestatiegegevens. Na enkele jaren zullen de prestatiegegevens, mede op basis van een evaluatie in 2005, nader gezien worden. Tevens zal dan worden gezien of hierbij streefwaarden gehanteerd kunnen worden. Daarbij is het van belang dat de verantwoordelijkheid van het Rijk zich beperkt tot het betalen van bijdragen aan provincies, gemeenten en kaderwetgebieden voor de omzetbelasting voor niet-ondernemersactiviteiten. De provincies, gemeenten en kaderwetgebieden zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van hun taken en voor de keuze om daarbij zaken al dan niet uit te besteden. Het Rijk kan de omvang van de bijdragen uit het BTW-compensatiefonds dus niet of nauwelijks beïnvloeden.

3.8 Misbruik en oneigenlijk gebruik

Bij de uitvoering van de Wet op het BTW-compensatiefonds is een centrale rol toegekend aan de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft de compensatie opgaven opgenomen in het reguliere controleproces, daarbij wordt ook aandacht besteed aan mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik.

4. Verdiepingsbijlage

Deze bijlage geeft voor het BTW-compensatiefonds de opbouw van de opgaven, uitgaven en ontvangsten aan vanaf de stand van de ontwerp-begroting van het BTW-compensatiefonds 2003 naar de stand van de voorliggende ontwerp-begroting 2004. Aangezien het BTW-compensatiefonds per 1 januari 2003 in werking is getreden zal er alleen een stand vanaf 2003 weergegeven worden.

Opgaven

Voor de actuele stand 2004 is de omvang van de opgaven van gemeenten, kaderwetgebieden en provincies van belang. Hiermee wordt inzicht gegeven in de totale omvang van het fonds. Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de opgaven van het BTW-compensatiefonds vanaf de stand ontwerp-begroting 2003 naar de stand ontwerp-begroting 2004.

Tabel 3 Opgaven (in € 1 000)								
	t/m 2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand ontwerp-begroting 2003	–	–	1 657 258	1 732 476	1 810 715	1 892 090	1 948 852	
<i>Nieuwe mutaties</i>			– 30 000	– 47 420	– 83 304	– 86 586	– 43 807	2 009 661
Stand ontwerp-begroting 2004			1 627 258	1 685 056	1 727 411	1 805 504	1 905 045	2 009 661
<i>M.b.t. gemeenten en kaderwet-gebieden</i>	–	–	1 470 375	1 522 513	1 560 697	1 631 164	1 721 004	1 815 421
<i>M.b.t. provincies</i>	–	–	156 884	162 543	166 715	174 339	184 041	194 239
Wat nog niet tot betaling komt	–	–	1 374 965	1 427 717	1 467 499	1 537 794	1 626 628	1 720 107

De in de bovenstaande tabel genoemde opgaven zijn in de eerste jaren hoger dan de ontvangsten en uitgaven. Zoals is toegelicht in paragraaf 3.4 geldt dit vooral in 2003, maar ook in de daarop volgende jaren is er sprake een verschil. Het bedrag aan opgaven is het totaal van de aanvragen voor bijdragen uit het BTW-compensatiefonds ongeacht of die al in het jaar zelf tot uitbetaling zullen leiden. De oorzaak van het verschil tussen opgaven en uitgaven wordt veroorzaakt door het – afgezien van bepaalde voor-schotten – zes maanden na afloop van het kalenderjaar uitbetalen van de compensatie.

Uitgaven

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de uitgaven van het BTW-compensatiefonds vanaf de stand ontwerp-begroting 2003 naar de stand ontwerp-begroting 2004.

Tabel 4 Uitgaven (in € 1 000)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand ontwerp-begroting 2003	–	310 569	1 670 697	1 742 196	1 820 727	1 902 402	
<i>Nieuwe mutaties</i>	–	– 58 276	– 37 885	– 54 048	– 84 958	– 85 576	1 916 841
Stand ontwerp-begroting 2004	–	252 293	1 632 812	1 688 148	1 735 769	1 816 826	1 916 841
<i>M.b.t. gemeenten en kaderwetgebieden</i>	–	231 296	1 475 508	1 525 391	1 568 405	1 641 596	1 731 874
<i>M.b.t. provincies</i>	–	20 997	157 304	162 757	167 364	175 230	184 968

Ontvangsten

Onderstaande tabel geeft de opbouw aan van de ontvangsten van het BTW-compensatiefonds vanaf de stand ontwerpbegroting 2003 naar de stand ontwerpbegroting 2004.

Tabel 5 Ontvangsten (in € 1 000)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stand ontwerpbegroting 2003	–	310 569	1 670 697	1 742 196	1 820 727	1 902 402	
Nieuwe mutaties	–	– 58 276	– 37 885	– 54 048	– 84 958	– 85 576	1 916 841
Stand ontwerpbegroting 2004		252 293	1 632 812	1 688 148	1 735 769	1 816 826	1 916 841
Btw openbaar vervoer	–	120 960	144 000	144 000	144 000	144 000	144 000
Groei btw-compensatiefonds	–	131 333	250 944	306 280	353 901	434 958	534 973
Uitname gemeentefonds	–	–	1 114 272	1 114 272	1 114 272	1 114 272	1 114 272
Uitname provinciefonds	–	–	123 596	123 596	123 596	123 596	123 596

De bovenstaande totale ontvangsten zijn gelijk aan de genoemde uitgaven.

In samenhang met deze ontvangsten van het BTW-compensatiefonds vinden mutaties plaats in andere begrotingen van het Rijk, die een dekking vormen voor de financiering van het BTW-compensatiefonds. De belangrijkste wijziging betreft de aanvullende post BTW-OV, die structureel verlaagd is naar € 144 000 000 (in verband met het opnemen in het BTW-compensatiefonds van de compensatieregeling BTW openbaar vervoer voor provincies, gemeenten en kaderwetgebieden). Tot slot is de groeiraming van de BTW-ontvangsten aangepast.

Toelichting op de nieuwe mutaties

In tabel 6 worden de nieuwe mutaties die zich sinds de ontwerpbegroting 2003 hebben voorgedaan, toegelicht.

Tabel 6 Mutaties (in € 1 000)						
Mutatie	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BTW-OV	– 25 200	– 30 000	– 30 000	– 30 000	– 30 000	
Aanpassing i.v.m. correctie accrespercentage	– 33 076	– 7 885	– 24 048	– 54 958	– 55 576	

Op de begroting hebben zich twee technische mutaties voorgedaan. De uitgaven en ontvangsten van het BTW-compensatiefonds zijn per 2004 verlaagd.

De raming van de voedingsbron BTW-OV is aan de hand van gegevens van het ministerie van Verkeer en Waterstaat structureel vanaf 2004 aangepast van € 174 miljoen naar € 144 miljoen. De begroting van het BTW-compensatiefonds is hierdoor naar beneden bijgesteld.

Tevens is de begroting van het BTW-compensatiefonds naar beneden aangepast als gevolg van nieuwe groeiramingen. De geraamde autonome groei in compensabele uitgaven (lonen, prijzen en volume-effect) is gebaseerd op de accrespercentages van het gemeente- en provinciefonds. De aanpassing van de accrespercentages leidt tot een aanpassing van de

groeiraming van het BTW-compensatiefonds. Als gevolg hiervan is de geraamde groei vanaf 2004 naar beneden bijgesteld.

C. BIJLAGEN BIJ DE BEGROTING

Bijlage 1: Moties en toezeggingen in het vergaderjaar 2002–2003

A. Door de Staten-Generaal aanvaarde moties

Onderdeel A.1 Afgedaan		
Omschrijving van de motie	Vindplaats	Stand van zaken
Niet van toepassing		

Onderdeel A.2 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 plattelands-gemeenten te betrekken in de aangekondigde evaluatie na de overgangsperiode.	Kamerstukken I 2001/2002, 27 293, 217d	De minister van Financiën heeft toegezegd de Eerste Kamer medio 2005 te informeren over de uitkomsten van de evaluatie.

B. Door de bewindspersonen gedane toezeggingen

Onderdeel B.1 Afgedaan		
Onderwerp en omschrijving van de toezeggingen	Vindplaats	Stand van zaken
Notitie andere beleidsterreinen en het BTW-compensatiefonds. Toegezegd is een notitie te schrijven waarin wordt bekeken of het de moeite waard is om voor zorginstellingen, onderwijsinstellingen, politieregio's en waterschappen een soort BTW-compensatiefonds in te stellen.	Handelingen 2001–2002, nr. 42, Tweede Kamer, pag. 3073–3085	De minister van Financiën heeft in een brief de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2001/2002, 27 293, nr. 17) geïnformeerd over de uitkomsten van de analyse.

Onderdeel B.2 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 minister van Financiën zal medio 2005 de Eerste Kamer informeren over de uitkomsten van de evaluatie.
Toezegging van de staatssecretaris van Financiën: op de korte termijn wordt er onderzoek gedaan naar het activaprobleem bij gemeenten.	Kamerstukken II 2002–2003, 28 600 B en 28 600 C, nr. 10, pag. 3 en 7.	De staatssecretaris zal medio 2003 de Tweede Kamer informeren over de uitkomsten van het onderzoek.