
Vergaderjaar 2007–2008

31 444 G

**Jaarverslag en slotwet van het
BTW-compensatiefonds 2007**

Nr. 1

JAARVERSLAG VAN HET BTW-COMPENSATIEFONDS (G)
Aangeboden 21 mei 2008

Inhoudsopgave		blz.
A.	Algemeen	3
1.	Aanbieding en dechargeverlening	3
2.	Leeswijzer	6
B.	Beleidsverslag	7
3.	Beleidsprioriteiten	7
4.	Beleidsartikelen	9
5.	Bedrijfsvoeringsparagraaf	13
C.	Jaarrekening	14
6.	Verantwoordingsstaat	14
7.	Saldibalans	15

A. ALGEMEEN

1. AANBIEDING EN DECHARGEVERLENING

Aanbieding van het jaarverslag en verzoek tot dechargeverlening van de Minister van Financiën aan de Voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Onder verwijzing naar de artikelen 63 en 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verzoek ik de beide Kamers van de Staten-Generaal de Minister van Financiën decharge te verlenen over het in het jaar 2007 gevoerde financiële beheer met betrekking tot de uitvoering van de begroting van het BTW-compensatiefonds.

Ten behoeve van de oordeelsvorming van de Staten-Generaal over dit verzoek tot dechargeverlening is door de Algemene Rekenkamer als externe controleur op grond van artikel 82 van de Comptabiliteitswet 2001 een rapport opgesteld van haar bevindingen en haar oordeel met betrekking tot:

- het gevoerde financieel beheer;
- de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- de financiële informatie in het jaarverslag;
- de saldibalans;
- de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering;
- de in het jaarverslag opgenomen informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering;

van het BTW-compensatiefonds. Dit rapport wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal aangeboden.

Bij het besluit tot dechargeverlening dienen, naast het onderhavige jaarverslag en het hierboven genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer, de volgende, wettelijk voorgeschreven, stukken te worden betrokken:

- Het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2007; dit jaarverslag wordt separaat aangeboden.
- De slotwet van het BTW-compensatiefonds over het jaar 2007; de slotwet is als afzonderlijk kamerstuk gepubliceerd. Het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de betrokken slotwet is aangenomen.
- Het rapport van de Algemene Rekenkamer over het jaar 2007 met betrekking tot de onderzoeken, bedoeld in artikel 83 van de Comptabiliteitswet 2001. Dit rapport, dat betrekking heeft op het onderzoek van de centrale administratie van 's Rijks schatkist en van het Financieel jaarverslag van het Rijk, wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aangeboden.
- De verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2007 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk over 2007 alsmede met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk per 31 december 2007 (de verklaring van goedkeuring, bedoeld in artikel 83,

derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001); het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen.

De Minister van Financiën,
Wouter Bos

Dechargeverlening door de Tweede Kamer

Onder verwijzing naar artikel 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verklaart de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat de Tweede Kamer aan het hiervoor gedane verzoek tot dechargeverlening tegemoet is gekomen door een daartoe strekkend besluit, genomen in de vergadering van

De Voorzitter van de Tweede Kamer,

Handtekening:

Datum:

Op grond van artikel 64, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 wordt dit originele exemplaar van het onderhavige jaarverslag, na ondertekening van de hierboven opgenomen verklaring, ter behandeling doorgezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Dechargeverlening door de Eerste Kamer

Onder verwijzing naar artikel 64 van de Comptabiliteitswet 2001 verklaart de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal dat de Eerste Kamer aan het hiervoor gedane verzoek tot dechargeverlening tegemoet is gekomen door een daartoe strekkend besluit, genomen in de vergadering van

De Voorzitter van de Eerste Kamer,

Handtekening:

Datum:

Op grond van artikel 64, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001 wordt dit originele exemplaar van het onderhavige jaarverslag, na ondertekening van de hierboven opgenomen verklaring, doorgezonden aan de Minister van Financiën.

2. LEESWIJZER

Voor u ligt het jaarverslag van het BTW-compensatiefonds (BCF) over het jaar 2007. Het BCF beoogt primair rekening te houden met de kostprijsverhogende werking van de BTW in de afweging tussen zelf doen en uitbesteden bij gemeenten en provincies.

In 2007 is een reductie gerealiseerd van de administratieve lasten van circa 25% voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Ook is het ten doel gestelde aantal controles door de belastingdienst gehaald. Een evaluatie naar de effectiviteit van het BCF zal in het voorjaar van 2008 starten.

In dit jaarverslag vindt u een beleidsverslag en een verantwoordingsverslag.

Beleidsverslag, onderdeel B

In de ontwerpbegroting 2007 van het BCF werden de vaststelling van de verdeling van het uitnamebedrag en de reductie van de administratieve lasten als beleidsprioriteiten benoemd.

In dit jaarverslag onderdeel B, het Beleidsverslag over het afgelopen jaar, wordt de invulling van deze prioriteiten besproken.

Verantwoordingsstaat, onderdeel C

De verantwoordingsstaat over 2007 van het BCF en de bijbehorende saldibalans per 31 december 2007 zijn in onderdeel C, de Jaarrekening opgenomen.

B. BELEIDSVERSLAG

3. BELEIDSPRIORITEITEN

In de ontwerpbegroting 2007 van het BCF zijn twee beleidsprioriteiten genoemd:

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

In het Beleidsverslag over het afgelopen jaar, wordt de invulling van deze prioriteiten besproken.

1. Vaststelling verdeling uitnamebedrag

Tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhouding van 4 april 2006 zijn afspraken gemaakt over de definitieve uitname uit het gemeentefonds¹. In het gesloten compromis is in 2007–2009 extra geld vrijgemaakt voor uitgaven van gemeenten op het terrein van openbare orde en veiligheid.

2. Reductie administratieve lasten BTW-compensatiefonds

Met betrekking tot de praktische uitvoering stond de vraag centraal of er mogelijkheden zijn om de administratieve lasten als gevolg van de invoering van het BCF te verminderen. Streven was een reductie van de administratieve lasten van circa 25% voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Dit is ingevuld met voorgestelde maatregelen uit het EIM-rapport².

Tabel 1 Administratieve lastenvermindering BCF

	jaarverslag
	%
Afschaffen uitzondering voor personeelsverstrekkingen	11
Afschaffen minimumuitkering	0,3
Afschaffen kwartaalopgaven	3
Verbeteren voorlichting	7
Netto verstrekken specifieke uitkeringen departementen	4
Totaal	> 25

Tijdens het bestuurlijk overleg van 4 april 2006 werd al besloten om de minimumuitkering vanaf 2007 af te schaffen. Ook zijn de kwartaalopgaven en de uitzondering voor personeelsverstrekkingen afgeschaft. Tevens worden specifieke uitkeringen van departementen netto verstrekt en is de voorlichting verbeterd middels presentaties op gemeentedagen en informatieverstrekking op de website.

Daarnaast is in het overleg van 8 november 2007 met de VNG de vraag gesteld of de introductie van één uniform percentage met betrekking tot overheadkosten nog wel een besparing aan administratieve lasten zal opleveren zoals ook uit de onderzoeksresultaten van bureau EIM (zie boven) naar voren komt. Een van de belangrijkste aanleidingen voor het stellen van deze vraag is gelegen in de omstandigheid dat sinds de introductie van het BCF op 1 januari 2003 de Belastingdienst via maatwerk met circa 70% van de gemeenten forfaitaire percentages heeft vastgesteld.

Tijdens bovengenoemd overleg van 8 november jl. is de conclusie getrokken dat één uniform percentage voor overheadkosten waarschijnlijk

¹ [http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen, begroting/gemeenten_x_provincies/btw_compensatiefonds](http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/begroting/gemeenten_x_provincies/btw_compensatiefonds), Onderzoeksresultaten nacalculatie uitname gf/pf (Cebeon)

² [http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen, begroting/gemeenten_x_provincies/btw_compensatiefonds](http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/begroting/gemeenten_x_provincies/btw_compensatiefonds), Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BCF en mogelijke reductievoorstellen (EIM)

niet meer het verwachte resultaat met betrekking tot de administratieve lasten zal opleveren en daarom door een groot aantal gemeenten niet als positief zal worden gewaardeerd. Nader overleg tussen VNG, Belastingdienst en Financiën vindt plaats.

4. BELEIDSARTIKELEN

4.1. Algemene beleidsdoelstelling

Het BCF beoogt primair rekening te houden met de kostprijsverhogende werking van de BTW in de afweging tussen zelf doen en uitbesteden bij gemeenten en provincies.

Voorbeelden hiervan zijn (het uitbesteden van) taken als de inzameling van huisvuil, het onderhoud aan gebouwen, het straatbeheer, schoonmaakactiviteiten, archivering, ingenieurswerkzaamheden en groenbeheer.

Doel BCF	Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden de mogelijkheid bieden om een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding.
Bijdrage	Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het: <ul style="list-style-type: none">• verstrekken, verzamelen en controleren van de opgaaf-formulieren en het uitbetalen van de compensabele BTW (Belastingdienst)
Succesfactoren	<ul style="list-style-type: none">• beheer van het BTW-compensatiefonds (Begrotingszaken)• beheerste administratieve lasten;• voorlichting over de werking van het BTW-compensatiefonds (bijvoorbeeld op de Website)
Beoogd effect	Een evenwichtige keuze tussen in- en uitbesteding.

In het voorjaar van 2008 zal een evaluatie naar het BCF starten. Doel van de evaluatie is om de effectiviteit van het BCF te onderzoeken. De evaluatie gaat onder andere in op de vraag in hoeverre gemeenten, provincies en kaderwetgebieden de compensatie van BTW betrekken in hun afweging tussen zelf doen of uitbesteden van een dienst (bijvoorbeeld groenvoorziening of huisvuilinzameling).

4.2 Budgettaire gevolgen van beleid

Tabel 2: Budgettaire gevolgen van beleid Beleidsartikel (x € 1000)						
Algemene beleidsdoelstelling	Realisatie			Vastge- stelde begroting	Verschil	
	2004	2005	2006	2007		
Uitgaven	1 687 415	1 870 984	1 938 562	2 068 686	2 078 898	10 212
<i>Programma-uitgaven</i>						
1. Bijdragen aan gemeenten en kaderwetgebieden	1 561 471	1 718 712	1 763 164	1 895 394	1 894 070	- 1 324
2. Bijdragen aan provincies	125 944	152 272	175 398	173 292	184 828	11 536
<i>Apparaatsuitgaven</i>						
3. Onderzoeksuitgaven	0	0	0	0	0	0
Ontvangsten	1 687 415	1 870 984	1 938 562	2 068 686	2 078 898	10 212

Absoluut versus relatief

Gemeenten declareren, gemeten in absolute bedragen, meer BTW-compensatie bij het BCF dan provincies doen. Dit «declaratiepatroon» ligt in het verlengde van de ruimere budgettaire mogelijkheden van gemeenten ten opzichte van provincies. Het gemeentefonds is groter dan het provinciefonds. De provincies zijn vooral actief op het gebied van

verkeer en vervoer, een uitgavencategorie die veelal voor uitbesteding en daarmee voor compensatie van BTW-bedragen in aanmerking komt. Dit is een mogelijke oorzaak voor het grote beroep dat provincies verhoudingsgewijs doen op het BCF in vergelijking tot gemeenten.

Ontvangsten, apparaatsuitgaven

De ontvangsten zijn – per definitie – gelijk aan de uitgaven omdat de terugbetaalde BTW-bedragen tevens belastinginkomsten zijn (zie ook begroting IXB Financiën). De ontvangsten bestaan uit belastingontvangsten, op grond van artikel 2, vierde lid, van de Wet op het BTW-compensatiefonds.

Het BCF 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 neemt de uitvoeringskosten van het BCF op zich. Het gemeentefonds dekt de onderzoekskosten naar het BCF, zoals het onderzoek naar Europese subsidies en BTW-bedragen, alsook de effectiviteitsevaluatie.

4.3 Operationele doelstelling

Operationele doelstelling	Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden de mogelijkheid bieden om een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding.
Instrument	De Belastingdienst geeft BTW-bedragen over niet-ondernemersactiviteiten terug 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-indicator	Administratieve lastenverlichting (inmiddels besproken onder het hoofdstuk van de Beleidsprioriteiten)

4.4 Controlebeleid

Rol van de Belastingdienst

De uitkering uit het BCF is in beginsel gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O), omdat de hoogte van de uitkering afhankelijk is van gegevens die gemeenten en provincies zelf verstrekken. Bij de uitvoering van de Wet op het BCF is een centrale rol toegekend aan de Belastingdienst. Dit vanwege de nauwe relatie tussen de heffing van de omzetbelasting op grond van de Wet op de Omzetbelasting en de compensatie van de omzetbelasting op grond van het BCF.

Beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik

De Belastingdienst heeft de controle van de compensatie-opgaven opgenomen in het reguliere controleproces. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik. Het tegengaan van M en O is een geïntegreerd onderdeel van het rechtshandavingsbeleid van de Belastingdienst. De uitvoering van de werkzaamheden kent beperkingen. De werkzaamheden worden uitgevoerd binnen de beschikbaar gestelde personele en financiële middelen. Dat betekent dat de Belastingdienst (risicogericht) keuzes maakt over de inzet van personeel. Verder zijn

er maatschappelijke begrenzingen door wettelijke bepalingen die controlemogelijkheden beperken of verhinderen. Dit betekent dat er ook bij een toereikend M en O-beleid sprake blijft van een inherente onzekerheid over de juistheid van de uitgaven.

Wijze van controle

Uit oogpunt van eenvoud en efficiency ervoor gekozen is de Wet op het BCF in belangrijke mate aan te laten sluiten bij het systeem van heffing van omzetbelasting in de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Dit betekent onder meer dat de controle van het BCF onderdeel deel uitmaakt van de reguliere controle bij gemeenten en provincies van de aangiften omzetbelasting. Dit is destijds ook zo gecommuniceerd met de Tweede Kamer¹. De handelwijze van de Belastingdienst met betrekking tot de opgaaf BCF is, gezien de nauwe relatie met het systeem van heffing van omzetbelasting, niet anders dan die met betrekking tot de aangifte omzetbelasting. Dit betekent controle achteraf gedurende een periode van 5 jaar. Inherent aan het systeem van heffing van omzetbelasting (voldoening op aangifte met slechts beperkte informatie) is dat de controle op de juistheid van de ingediende aangiften achteraf en op basis van risicoselectie plaatsvindt. Dit is ook het geval indien sprake is van een zogenoemde negatieve aangifte (de voorbelasting overtreft de verschuldigde belasting). Slechts in uitzonderingsgevallen vormt de aangifte omzetbelasting zelf aanleiding tot het instellen van een boekenonderzoek. Voornoemde handelwijze met betrekking tot het BCF betekent dat de Belastingdienst niet per uitkeringsjaar vaststelt in welke mate de uitbetaalde bedragen rechtmatig zijn geweest, maar binnen het algemene controlebeleid op basis van klantbeelden voortdurend beoordeelt welke gemeenten en provincies op welke aspecten het meest voor controle in aanmerking komen.

Meerjaren controlebeleid

Voor de controle-aanpak van het BCF wordt aangesloten bij de algemene controle-aanpak van de Belastingdienst ten aanzien van misbruik en oneigenlijk gebruik belastingen. Risicogericht werken, onder andere op basis van klantbeeld, signalen en financieel belang, staat daarbij centraal. De gemeenten en provincies (in totaal circa 500) behoren tot de overheid en daarmee niet tot de grootste risicogroep. Bij het BCF is wel sprake van een nieuwe regeling met aanloopproblemen. De uitkomsten van ingestelde controles tonen dit ook aan, net zoals vorig jaar. Het risico schuilt vooral in het aanloopjaar 2003: enerzijds in overgangsproblematiek en anderzijds in de mogelijkheid dat gemeenten en provincies in de beginfase van de regeling systematische fouten maken in hun administratie, die tevens doorwerking (kunnen) hebben naar latere jaren. De Belastingdienst streeft er, voor het startjaar 2003, naar om binnen de naheffingsperiode van vijf jaar, bij meer dan 50% van de gemeenten en provincies een controle in te stellen.

De risico's in de jaren na 2003 zijn vervolgens beperkter. Dit mede ook vanwege het per 1 januari 2004 ingevoerde rechtmatigheidsonderzoek bij gemeenten en provincies (artikel 213 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 217 van de Provinciewet). Omdat sprake is van een relatief nieuwe regeling waarvan nog moet worden vastgesteld hoe deze bij de gemeenten en provincies is geïmplementeerd, is het klantbeeld voor het BCF nog in ontwikkeling.

Door de Belastingdienst worden controles ingesteld naar de juistheid van de door gemeenten en provincies ingediende opgaven BCF. In de tabel zijn de naar aanleiding van de uitkomsten van deze controles aangebrachte correcties in 2007 weergegeven.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 293, nr. 3, Memorie van Toelichting, Algemene deel, Uitvoering van het BTW-compensatiefonds en Artikelsgewijze toelichting, Artikel 9, algemeen en eerste lid.

Tabel 3: uitkomsten controles (bedragen in mln EUR)

Controles, waarvan afgerond in:	Aantallen	Gecontroleerd financieel belang*)	Gecorrigeerd bedrag t.l.v. compensatiegerechtigden	Gecorrigeerd bedrag t.g.v. compensatiegerechtigden	Per saldo gecorrigeerd
2006	86	202	8,8	1,1	7,7
2007	69	193	11,4	5,7	5,7

*) Berekeningswijze: bedrag jaardeclaratie(s) toegerekend naar de gecontroleerde periode.

In 2007 zijn door de Belastingdienst 69 controles afgerond. Per saldo is daarbij in 2007 € 5,7 miljoen gecorrigeerd bij gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Sinds de start van het BCF in 2003 heeft de Belastingdienst 230 controles afgerond.

4.5 BTW en Europa

De Europese commissie vindt dat de in Nederland bij het BCF gecompenseerde BTW geen subsidiabele kosten zijn voor financiering uit de Europese structuurfondsen.

Nederland is echter van mening dat gemeenten en provincies op macro niveau zelf de financiering van het BCF dragen via een korting op de algemene uitkering via het gemeente- of provinciefonds. Er is dan ook geen sprake van «dubbel-declareren».

De Commissie steekt in op gemeentelijk (micro) niveau. Voor individuele gemeenten en provincies kan het bedrag aan compensabele BTW niet exact overeen komen met de voor hen geldende korting op de algemene uitkering.

Hangende de discussie met de Commissie ten principale, is zekerheids-halve een correctie op de declaraties voor EFRO-projecten bij Brussel doorgevoerd. Verder is in juni 2007 een onderzoek gestart om de compensabele BTW, die in Brussel in rekening is gebracht, in kaart te brengen voor alle structuurfondsen. De onderzoeksresultaten zijn omstreeks het voorjaar (2008) bekend.

5. BEDRIJFSVOERINGSPARAGRAAF

Financiën besteedt op een gestructureerde wijze aandacht aan de bedrijfsvoering van het BCF. Op basis van de periodieke informatie over de beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen en de risico's die daarbij aan het licht treden, wordt systematisch bewaakt of het BCF zijn doelstellingen op doelmatige en rechtmatige wijze realiseert. Waar nodig wordt bijgestuurd.

Over het begrotingsjaar 2007 hebben zich geen bedrijfsvoeringsvraagstukken voorgedaan die in deze bedrijfsvoeringsparagraaf behoren te worden gemeld.

De conclusie ten aanzien van het BCF luidt derhalve dat over 2007 sprake is geweest van bedrijfsprocessen, die als ordelijk en beheerst kunnen worden gekenmerkt. De bedrijfsprocessen voorzien tevens in waarborgen voor een rechtmatige begrotingsuitvoering, inclusief een toereikend beleid ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik.

C. JAARREKENING

6. VERANTWOORDINGSSTAAT

Verantwoordingsstaat 2007 van het BTW-compensatiefonds (x € 1000)									
Art	Omschrijving	(1)		(2)		(3)			
		Oorspronkelijk vastgestelde begroting		Realisatie		Verschil realisatie			
		Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten
01	BTW-compensatiefonds	2 078 898	2 078 898	2 068 686	2 068 686	10 212	10 212	10 212	10 212

De financiële toelichting bij deze verantwoordingsstaat is opgenomen in paragraaf 4.2 Budgettaire gevolgen van beleid.

7. SALDIBALANS

Saldibalans per 31 december 2007 van het BTW-compensatiefonds (x € 1000)

<i>DEBET</i>			<i>CREDIT</i>		
OMSCHRIJVING	31-12-2007	31-12-2006	OMSCHRIJVING	31-12-2007	31-12-2006
Uitgaven t.l.v. begroting 2006		1 938 562	Ontvangsten t.g.v. begroting 2006		1 938 562
Uitgaven t.l.v. begroting 2007	2 068 686		Ontvangsten t.g.v. begroting 2007	2 068 686	
Sub-totaal	2 068 686	1 938 562	Sub-totaal	2 068 686	1 938 562
Voorschotten	169 041	164 884	Tegenrekening voorschotten	169 041	164 884

In 2007 heeft de Belastingdienst in totaal € 2 068 686 000 uitgekeerd aan de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Hiervan is een bedrag van 169 041 000 voorschot dat in 2008 wordt verrekend.