

---

Vergaderjaar 2005–2006

---

**30 550 G**

**Jaarverslag en slotwet BTW-compensatiefonds  
2005**

**Nr. 1**

**JAARVERSLAG VAN HET BTW-COMPENSATIEFONDS (G)**  
Aangeboden 17 mei 2006



<b>Inhoudsopgave</b>		<b>blz.</b>
<b>A.</b>	<b>Algemeen</b>	<b>4</b>
1.	Voorwoord	4
2.	Verzoek tot déchargeverlening	5
3.	Leeswijzer	9
<b>B.</b>	<b>Beleidsverslag</b>	<b>10</b>
4.	Beleidsprioriteiten	10
5.	Beleidsartikelen	11
<b>C.</b>	<b>Bedrijfsvoeringsparagraaf</b>	<b>18</b>
<b>D.</b>	<b>Jaarrekening</b>	<b>20</b>
6.	Verantwoordingsstaat	20
7.	Saldibalans	21
<b>E.</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>22</b>
8.	Bijlage 1: Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	22
9.	Bijlage 2: Lijst van belangrijke termen en hun betekenis	23

## **A. ALGEMEEN**

### **1. VOORWOORD**

Voor u ligt het jaarverslag van het BTW-compensatiefonds, over het jaar 2005. Het heeft als doel de koppeling tussen beleid en de gerealiseerde uitkomsten inzichtelijk te maken. Voor het BTW-compensatiefonds staat de systeemverantwoordelijkheid van de fondsbeheerder voorop. De fondsbeheerder is verantwoordelijk voor het beheer van het fonds. De verantwoordelijkheid voor de resultaten van het gevoerde beleid met de middelen uit het fonds ligt bij de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden.

Op dit moment vindt een evaluatie plaats van het BTW-compensatiefonds om te bepalen wat de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds zal zijn. Daarnaast heeft een onderzoek plaats gevonden naar de administratieve lasten. Dit moet leiden tot een flinke vermindering van de administratieve lasten voor gemeenten en provincies. Dit is nodig, want zoals uit een recent onderzoek blijkt, heeft het overgrote deel van de gemeenten en provincies geen positieve beleving over het fonds.

Mede naar aanleiding van opmerkingen van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag 2004 heeft de Belastingdienst begin 2006 de uitkomsten van de verrichtte controles beoordeeld. De conclusie luidt dat in de startfase van het fonds de uitvoering van de regeling door gemeenten en provincies nog de nodige aandacht behoeft, ook in de komende jaren.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn

## 2. DECHARGEVERLENING

### **Verzoek tot dechargeverlening van de Minister van Financiën aan de Voorzitters van de Eerste Kamer 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 2005 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:

- a. het gevoerde financieel en materieelbeheer;
- b. de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- c. de financiële informatie in de jaarverslagen en jaarrekeningen;
- d. de departementale saldibalansen;
- e. de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering;
- f. 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:

- a. het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2005; dit jaarverslag wordt separaat aangeboden;
- b. de slotwet van het BTW-compensatiefonds over het jaar 2005; deze slotwet is als afzonderlijk kamerstuk gepubliceerd; het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de betrokken slotwet is aangenomen;
- c. het rapport van de Algemene Rekenkamer over het jaar 2005 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;
- d. de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2005 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk over 2005 alsmede met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk over 2005 (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,  
G. Zalm

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn

#### **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 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.*





### 3. LEESWIJZER

Het jaarverslag van het BTW-compensatiefonds maakt onderdeel uit van de financiële verantwoording van het Rijk maar heeft daarbinnen een eigen bijzonder karakter. Zo kent het jaarverslag van het BTW-compensatiefonds in tegenstelling tot een departementaal jaarverslag slechts één beleidsartikel: het BTW-compensatiefonds. Het beleid dat wordt gevoerd ter realisatie van de algemene beleidsdoelstelling is direct verbonden met dit ene beleidsartikel. Voorts is de fondsbeheerder systeemverantwoordelijk voor het BTW-compensatiefonds, en niet voor de resultaten die gemeenten, provincies en kaderwetgebieden met de ontvangen compensatie uit het BTW-compensatiefonds realiseren. Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden zijn, met inachtneming van de wet- en regelgeving, autonoom in het voeren van hun beleid bekostigd uit de compensatie uit het BTW-compensatiefonds.

Dit jaarverslag zal de eerdere, op 2005 betrekking hebbende, begrotingen van het BTW-compensatiefonds (de oorspronkelijk vastgestelde begroting 2005 en suppletore begroting 2005) als uitgangspunt nemen. Terugkijkend op de beleidsprioriteiten zal hierbij vooral de ontwerpbegroting 2005 van het BTW-compensatiefonds van belang zijn.

Het jaarverslag is opgebouwd uit een algemeen deel, het beleidsverslag, de bedrijfsvoeringsparagraaf en de jaarrekening. De financiële toelichting bij de verantwoordingsstaat is opgenomen in het beleidsverslag. Het beleidsverslag is een terugblik op het gevoerde beleid in 2005. Hierin komt de realisatie van de beleidsprioriteiten aan bod, worden de budgettaire gevolgen van het gevoerde beleid in beeld gebracht en worden er beleidsmatige conclusies ten aanzien van de beleidsprioriteiten getrokken. In de bedrijfsvoeringsparagraaf wordt de controleaanpak van de Belastingdienst uiteengezet. Tevens is hierin voor het eerst een bedrijfsvoeringsmededeling opgenomen. De jaarrekening geeft het financiële beeld van het begrotingsjaar 2005 wat betreft het BTW-compensatiefonds. In dit onderdeel wordt de verantwoordingsstaat gepresenteerd en volgt er een toelichting op het verschil tussen de oorspronkelijk vastgestelde begroting en realisatie.

## B. BELEIDSVERSLAG

### 4. BELEIDSPRIORITEITEN 2005

#### A. Realisatie van de beleidsprioriteiten 2005

In de ontwerpbegroting 2005 van het BTW-compensatiefonds is één beleidsprioriteit benoemd, namelijk de evaluatie van (de werking van) het BTW-compensatiefonds. Dit jaarverslag geeft aan in hoeverre het afgelopen jaar invulling is gegeven aan deze beleidsprioriteit.

*Beleidsprioriteit 2005: Evaluatie van (de werking van) het BTW-compensatiefonds*

In 2005 heeft het onderzoeksbureau EIM in opdracht van het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzoek gedaan onder gemeenten, provincies en kaderwetgebieden naar de hoogte van de administratieve lasten en de mogelijkheden om de uitvoering te vereenvoudigen<sup>1</sup>. Streven is een reductie van de lasten met in totaal 25% voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Daarnaast loopt vanaf medio 2005 een onderzoek naar de vaststelling van de definitieve uitname uit het gemeente- en provinciefonds en de juiste verdeling van het uitnamebedrag over de clusters van beide fondsen. Dit onderzoek wordt verricht door het onderzoeksbureau Cebeon. Het onderzoek zal naar verwachting, bij tijdige respons door gemeenten en provincies van de verschillende produkten, afgerond kunnen worden voor de zomer van 2006.

Het evaluatie-onderzoek wordt begeleid door een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën (waaronder de Belastingdienst) en BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), drie gemeenten en een provincie.

#### B. Budgettaire en financiële consequenties van de beleidsprioriteit 2005

Hoewel het nog te vroeg is om de uitname uit het gemeente- en provinciefonds definitief vast te stellen, is het inmiddels duidelijk dat deze uitname hoger zal uitvallen dan het bedrag dat in 2004 is uitgenomen uit het gemeente- en provinciefonds (€ 1 114 miljoen voor de gemeenten en € 124 miljoen voor de provincies). Gemeenten en provincies zijn hierover in de septembercirculaire van het gemeente- en provinciefonds geïnformeerd, zodat zij de mogelijkheid hadden om een reserve te vormen.

#### C. Beleidsmatige conclusies ten aanzien van de beleidsprioriteit

De resultaten van beide onderzoeken, de gevolgen voor de definitieve uitnamebedragen voor het gemeente- en provinciefonds en de maatregelen om de uitvoering rond het BTW-compensatiefonds te vereenvoudigen, zullen met VNG en IPO worden besproken. De evaluatie zal in 2006 worden afgerond.

---

<sup>1</sup> Zie [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

## 5. BELEIDSARTIKELEN

### 5.1. Algemene beleidsdoelstelling

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

Tot de invoering van het BTW-compensatiefonds (2003) had de heffing van omzetbelasting een negatief maatschappelijk neveneffect waarmee provincies, gemeenten en kaderwetgebieden werden geconfronteerd bij het uitoefenen van hun niet-ondernemersactiviteiten. Deze verstoring werd veroorzaakt doordat bij het zelf uitvoeren van de activiteit geen BTW wordt geheven. Hierdoor bestond «oneerlijke concurrentie» met externe aanbieders. De hoofddoelstelling van het BTW-compensatiefonds is om 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.

### 5.2. Tabel Budgettaire gevolgen van beleid

In onderstaande tabel worden de budgettaire gevolgen van beleid weergegeven.

<b>Tabel 1: Budgettaire gevolgen van beleid (bedragen in EUR1000)</b>					
Algemene beleidsdoelstelling	Realisatie			Oorspronkelijk vastgestelde begroting	Verschil
	2003	2004	2005	2005	2005
<b>Uitgaven</b>	<b>106 290</b>	<b>1 687 415</b>	<b>1 870 984</b>	<b>1 742 033</b>	<b>128 951</b>
<i>Programma-uitgaven</i>					
1. Bijdrage aan gemeenten en kaderwetgebieden	106 290	1 561 471	1 718 712	1 574 111	144 601
2. Bijdrage aan provincies	0	125 944	152 272	167 922	- 15 650
<i>Apparaatsuitgaven</i>					
3. Onderzoeksuitgaven	0	0	0	0	0
<b>Ontvangsten</b>	<b>106 290</b>	<b>1 687 415</b>	<b>1 870 984</b>	<b>1 742 033</b>	<b>128 951</b>

### 5.3. Toelichting op de tabel budgettaire gevolgen van beleid

Bij de ontwerpbegroting bedroeg de omvang van het BTW-compensatiefonds € 1,74 miljard. In 2005 heeft er bij de 2e suppletore begroting 2005 een mutatie van € 100 miljoen plaatsgevonden. Op basis van realisatiecijfers van de Belastingdienst bedraagt de realisatie in de kasuitgaven ruim € 1,87 miljard in 2005. De hieruit volgende additionele mutatie van € 30 miljoen is verwerkt bij de slotwet van het BCF. De apparaats-

uitgaven zijn op nul uitgekomen. De personeelskosten en materiële kosten voor het beheer van het fonds zijn in het jaarverslag van het ministerie van Financiën opgenomen. De kosten voor de uitvoering van het fonds zijn verantwoord door de Belastingdienst, waarbij deze kosten niet nader zijn uitgesplitst. Gezien de beperkte omvang van de activiteiten door de Belastingdienst is het niet doelmatig om de kosten van de uitvoering van het BTW-compensatiefonds af te zonderen van de totale uitvoeringskosten van de Belastingdienst. De onderzoeksuitgaven zijn gedekt binnen de kosten Financiële-verhoudingswet van het gemeentefonds.

#### 5.4. Nader geoperationaliseerde doelstellingen

*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.

#### Prestatiegegevens

De (ontwikkeling in de) omvang van de bijdragen uit het BTW-compensatiefonds geeft een indicatie voor de werking van het fonds. Andere prestatiegegevens om de uitvoeringspraktijk van het BTW-compensatiefonds te beoordelen zijn de ervaringen van provincies, gemeenten en kaderwetgebieden en de tijdigheid van de ingediende opgaven.

#### *Omvang van bijdragen*

Het totaalbedrag dat is gemoeid met het BTW-compensatiefonds in 2005 is circa € 184 miljoen hoger dan in 2004 (zie tabel 1). Deze groei in de uitgaven heeft voornamelijk betrekking op de opgaaf over het 4e kwartaal 2004 (tevens jaaropgaaf). De implicaties hiervan voor de uitname uit het gemeente- en provinciefonds worden onderzocht in het kader van de lopende evaluatie van het BTW-compensatiefonds. Daarnaast is het bedrag aan betaalde voorschotten licht gestegen ten opzichte van 2004. Tabel 2 toont de ontwikkeling in de verstrekte voorschotten.

<b>Tabel 2: Ontwikkeling verstrekte voorschotten* (bedragen in mln EUR)</b>			
	2003	2004	2005
Voorschot 1e kwartaal	14,0	35,5	45,4
Voorschot 2e kwartaal	38,9	62,3	67,3
Voorschot 3e kwartaal	53,1	46,8	64,7
Voorschot 4e kwartaal	75,6	88,9	65,4*
<i>Totaal verstrekte voorschotten over jaar t</i>	<i>181,7</i>	<i>233,6</i>	<i>242,8</i>

\* De voorschotbedragen kunnen wijzigen tot aan het moment van de jaarbeschikking (1 juli t+1), 4<sup>e</sup> kwartaal 2005 is gebaseerd op 443 ontvangen opgaven.

### *Ervaringen provincies, gemeenten en kaderwetgebieden*

In het kader van de evaluatie van het BTW-compensatiefonds heeft het onderzoeksbureau EIM de administratieve lasten van het BTW-compensatiefonds gemeten (kwantitatief) en een belevingsonderzoek (kwalitatief) gehouden onder 124 gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden. De kosten van invoering van het BTW-compensatiefonds bedragen € 55,6 miljoen. Na invoering van het fonds bedragen de jaarlijkse administratieve lasten nog € 9,4 miljoen. Tegenover deze lasten staat het gegeven dat bij de instelling van het fonds een jaarlijkse vergoeding is gegeven aan gemeenten en provincies van bijna € 25 miljoen per jaar, € 22,3 miljoen voor gemeenten en € 2,5 miljoen voor provincies.

De beleving over het BTW-compensatiefonds is via een telefonische enquête vastgesteld. Het betreft hier de vraag naar de perceptie van de administratieve lasten. Het overgrote deel van de respondenten (88%) heeft over het algemeen geen positieve beleving over het BTW-compensatiefonds. Bij de invoering van het fonds geeft circa 84% van de respondenten aan zeer veel tot veel lasten van het BCF te ervaren. In de structurele situatie daalt dit percentage naar 43%. Daarnaast heeft EIM mogelijke oplossingen om de administratieve lasten te reduceren geïnventariseerd onder de respondenten. Op basis van de resultaten van het onderzoek, zal de werkgroep evaluatie BTW-compensatiefonds voorstellen doen aan het bestuurlijk overleg met VNG/IPO om de uitvoering te vereenvoudigen.

### *Tijdigheid opgaven*

Vanaf 2003 houdt de Belastingdienst bij 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, zijn ingediend. Deze monitoring van de tijdigheid dient vooral om na te gaan of de gestelde termijn realistisch is en of gemeenten en provincies in staat zijn om aan deze termijn te voldoen. Uit de monitoring komt het volgende beeld naar voren:

<b>Tabel 3: Resultaten monitoring tijdigheid opgaven</b>				
	2004		2005	
	aantal	tijdig	aantal	tijdig
1e kwartaal	522	327 (63%)	501	357 (71%)
2e kwartaal	516	459 (89%)	500	435 (87%)
3e kwartaal	516	424 (82%)	500	465 (93%)
4e kwartaal	516	330 (64%)	500	175 (35%)

Ten opzichte van 2004 zijn gemeenten en provincies steeds beter in staat gebleken om de opgaven over het 1e tot en met het 3e kwartaal tijdig in te dienen bij de Belastingdienst. Het percentage gemeenten en provincies dat de opgaaf 4e kwartaal (tevens jaaropgaaf) op tijd wist in te dienen is echter aanzienlijk lager dan vorig jaar, namelijk in 35% van de gevallen. De eindafrekening over 2005 vindt plaats op 1 juli 2006.

### *Minimum-uitkering*

Ten aanzien van de rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven van het BTW-compensatiefonds geldt dat het grootste deel van het bedrag dat is gemoeid met de zogenaamde minimum-uitkering als zeker kan worden aangemerkt. Deze minimum-uitkering is bij de invoering van het

BTW-compensatiefonds in 2003 in het leven geroepen om te voorkomen dat gemeenten en provincies gedurende de eerste jaren van het fonds te maken krijgen met forse herverdeeeffecten.

Indien gemeenten en provincies een beroep willen doen op de minimum-uitkering dan dienen zij een aantal rubrieken in te vullen op de opgaaft over het 4e kwartaal (is tevens jaaropgaaft). Echter, het grootste deel van het bedrag dat is gemoeid met de minimum-uitkering staat op voorhand vast, namelijk de uitname uit het gemeentefonds/ provinciefonds minus het maximale herverdeeeffect voor de desbetreffende gemeente of provincie. Gemeenten en provincies hebben in alle gevallen recht op dit bedrag. Voor 2005 gaat het daarbij om circa 1,1 miljard euro, ofwel circa 60 % van de totale uitgaven van het BTW-compensatiefonds.

## 5.5. Controlebeleid

### Rol van de Belastingdienst

De uitkering uit het BTW-compensatiefonds is gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O), omdat de hoogte van de uitkering afhankelijk is van gegevens die belanghebbenden zelf verstrekken. Bij de uitvoering van de Wet op het BTW-compensatiefonds is een centrale rol toegekend aan de Belastingdienst. Zoals in de memorie van toelichting op de Wet op het BTW-compensatiefonds<sup>2</sup> staat vermeld, berust de beleidsuitvoering van de Wet op het BTW-compensatiefonds – inclusief het verrichten van controles en het registreren van de uitkomsten – bij de Belastingdienst. Deze keuze is gemaakt 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 BTW-compensatiefonds. Nu de Belastingdienst toch al de gemeenten en provincies voor de omzetbelasting heeft geregistreerd en deze ook controleert, is het voor alle betrokkenen praktisch en efficiënt indien de afwikkeling van de omzetbelasting en die van de bijdragen door dezelfde instantie geschiedt. In de praktijk zal de controle op de juiste toepassing van de bepalingen voor de omzetbelasting en voor de bijdragen veelal in één handeling kunnen geschieden.

Belastingregio Zuidwest is aangewezen als centrale eenheid voor het verwerken van de verzoeken om bijdrage en de coördinatie van de uitvoering van de Wet op het BTW-compensatiefonds. Voor de controle voor het BTW-compensatiefonds zijn de Belastingregio's, die bevoegd zijn voor de BTW-heffing van de desbetreffende gemeente of provincie, aangewezen.

### Beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik

De Belastingdienst heeft de controle van de compensatieopgaven 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 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 inherente onzekerheid over de juistheid van de uitgaven.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 1999–2000, 27 293, nr. 3.

## **Meerjaren controlebeleid**

De gemeenten en provincies (in totaal circa 500) behoren tot de overheid en daarmee niet tot de grootste risicogroep. Bij het BTW Compensatiefonds is sprake van een nieuwe regeling met aanloopproblemen. 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 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 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.

Voor de controle-aanpak van het BTW-Compensatiefonds 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. 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 BTW-compensatiefonds wordt aangesloten bij de wijze van controle zoals verderop wordt uiteengezet in de bedrijfsvoeringsparagraaf.

De focus voor het BTW-Compensatiefonds blijft de komende jaren vanwege de aan de regeling verbonden aanloopproblematiek en het verjaringsrisico na vijf jaar primair gericht op het startjaar 2003. Indien daartoe aanleiding is (bijvoorbeeld op basis van risicosignalen) worden latere jaren in controle genomen. Niet alle gemeenten en provincies kunnen in controle worden genomen in de jaren 2004–2008. Dit zou de voorkeur verdienen omdat 2003 in 2008 verjaart, wat betekent dat ten onrechte geclaimde bedragen in verband met de hiervoor geschetste overgangsproblematiek niet meer kunnen worden gecorrigeerd. Voor 2004 (verjaart in 2009) en 2005 (verjaart in 2010) kan uiteraard wel worden gecorrigeerd na 2008. De Belastingdienst streeft ervoor 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. Aan het begin van ieder controlejaar zullen de uitkomsten van het voorgaande jaar worden beoordeeld en wordt bezien of bijstelling van de planning noodzakelijk is. De leerpunten van de uitvoering worden daarbij meegenomen bij de risicovaststelling van het volgende jaar. Bovendien wordt jaarlijks de integrale afweging gemaakt op welke risico's de beperkt beschikbare controlecapaciteit op BTW-terrein wordt ingezet.

## **Controle-uitkomsten**

In het jaarverslag van het BTW-compensatiefonds over 2004 zijn controles aangekondigd in 2005 door de Belastingdienst naar de rechtmatigheid van de door gemeenten en provincies ingediende opgaven over 2003 en indien daartoe aanleiding is over 2004. In tabel 4 zijn de uitkomsten van deze controles weergegeven, evenals de uitkomsten van de controles die zijn gehouden in 2003 en 2004.

**Tabel 4: uitkomsten controles (bedragen in mln EUR)**

Controles, waarvan uitgevoerd in:	Aantallen	Gecontroleerd financieel belang*	Gecorrigeerd bedrag neerwaarts**	Gecorrigeerd bedrag opwaarts	Per saldo gecorrigeerd
<b>2003 en 2004</b>	61	103	- 8,7	+ 0,2	- 8,5
<b>2005</b>	56	199	- 7,8	+ 0,7	- 7,1

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

\*\* neerwaarts betekent dat het oorspronkelijke opgegeven bedragen naar beneden zijn bijgesteld.

In 2003/2004 zijn volgens de nieuw opgezette administratie 61 controles uitgevoerd. In 2005 zijn 56 controles<sup>3</sup> uitgevoerd. In 2005 zijn van de geplande 65 onderzoeken er 56 (85%) gerealiseerd. Per saldo is daarbij in 2005 € 7,1 miljoen gecorrigeerd. In 2003/2004 ging het per saldo om een neerwaartse correctie van € 8,5 miljoen. De controles hebben zich met name gericht op het startjaar 2003.

Uit de controles zijn onjuistheden in de ingediende opgaven naar voren gekomen. Daarbij ging het onder meer om een verkeerde toepassing van de overgangsbepalingen uit de Wet op het BTW-compensatiefonds (BTW op facturen uit 2002) en op basis van de Wet op het BTW-compensatiefonds van compensatie uitgesloten BTW (bijvoorbeeld inzake het verstrekken van onderwijs).

Daarnaast speelden zaken als een verkeerde labeling van BTW over ondernemersactiviteiten en niet- ondernemersactiviteiten bij de gemeenten en (systematische) boekingsfouten een belangrijke rol. Naar aanleiding van de controles van de Belastingdienst hebben gemeenten en provincies in voorkomende gevallen de geconstateerde onjuistheden hersteld, ook in de structurele zin.

De Belastingdienst heeft gedurende de eerste jaren van het bestaan van het BTW-compensatiefonds een flinke controle-inspanning geleverd. In totaal zijn 117 controles uitgevoerd bij gemeenten en provincies, welke tot op heden voornamelijk op het jaar 2003 gericht waren. Dit is zowel in getalsmatig als financieel opzicht circa 20% van de totale massa. Op basis van de resultaten van de tot en met 2005 uitgevoerde controles is gebleken dat de correcties voor een belangrijk deel gelegen zijn in de overgangsproblematiek door toepassing van artikel 13 van de Wet op het BTW-compensatiefonds en voorzover de correcties een andere oorzaak hebben deze veelal toch te maken hebben met het inregelen van de nieuwe wet door gemeenten en provincies. De uitkomsten van de ingestelde controles leiden tot de conclusie dat, gegeven ook de verjaringstermijn, vooralsnog de focus op het startjaar 2003 gericht moet zijn.

Nadat de regeling is ingebed bij de gemeenten en provincies is een groot deel van de tot op heden geconstateerde risico's uit te sluiten. Controle van een ander jaar dan 2003 is, behoudens het opvolgen van signalen op M en O-gebied, op dit moment ook niet nodig, omdat correcties op 2003 zonodig ook worden doorgevoerd naar latere controlejaren. De risico's en daarmee de onzekerheid in de uitgaven van het BCF in 2004 en latere jaren zijn daarmee flink gereduceerd. Voor zover de geconstateerde onjuistheden in de declaraties samenhangen met de overgangsbepalingen (BTW op facturen 2002), doet dit risico zich niet meer voor vanaf 2004. In gevallen waarbij sprake was van correcties als gevolg van het inregelen van een nieuwe wet, treffen de desbetreffende gemeenten en

<sup>3</sup> Waarvan er 12 formeel afgerond zijn in het begin van januari 2006.



provincies in de regel structurele maatregelen om toekomstige fouten te voorkomen. Dat neemt niet weg dat ook bij het toereikende M en O-beleid over 2005, als gevolg van het indienen van de declaraties door gemeenten en provincies, sprake is van inherente onzekerheid ten aanzien de rechtmatigheid van de in dit jaarverslag opgenomen bedragen.

De cijfers in tabel 4 geven een indicatie dat het potentieel aan correcties in latere jaren ook daadwerkelijk is gereduceerd. Daarbij dient bedacht te worden dat ook in 2006 en latere jaren nog controles worden uitgevoerd door de Belastingdienst. Kortom, het opbouwen van een klantbeeld voor de gemeenten en provincies inzake de juiste toepassing van de Wet op het BCF is nog volop in ontwikkeling. Echter, de uitkomsten van de reeds uitgevoerde controles kunnen wel dienen als indicatie voor de onzekerheid in de uitgaven in 2005. Op basis van de uitkomsten van de controles die zijn verricht gedurende de periode 2003 tot en met 2005 komen de correctiepercentages uit op 8,4% (2003 en 2004) respectievelijk 3,9% (2005)<sup>4</sup>. Indien deze percentages worden toegepast op de uitgaven 2005, zoals verantwoord in dit jaarverslag (€ 1 871 miljoen), dan zouden de correcties in de uitgaven circa € 157 miljoen respectievelijk circa € 73 miljoen bedragen. Aangezien de risico's vooral betrekking hebben op het startjaar 2003 en het bedrag dat is gemoeid met de minimumuitkering geen onzekerheid bevat, zou de € 157 miljoen kunnen worden beschouwd als een bovengrens voor het potentieel aan correcties in de uitgaven in 2005.

---

<sup>4</sup> Percentages zijn berekend door de neerwaartse correctiebedragen uit te drukken als percentage van de gecontroleerde bedragen (zie tabel 4).

### Wijze van controle

De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport bij het jaarverslag 2004 van het BTW-compensatiefonds vanwege het tot op dat moment geringe aantal ingestelde controles de uitgaven als onzeker aangemerkt. Discussiepunt met de Algemene Rekenkamer betreft de wijze van controle ten aanzien van het BTW-compensatiefonds. Uit oogpunt van eenvoud en efficiency is ervoor gekozen de Wet op het BTW-compensatiefonds 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 BTW-compensatiefonds onderdeel uitmaakt van de reguliere controle bij gemeenten en provincies van de aangiften omzetbelasting. Dit is destijds ook zo gecommuniceerd met de Tweede Kamer<sup>5</sup>. De handelwijze van de Belastingdienst met betrekking tot de opgaaf BTW-compensatiefonds 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. De handelwijze van de Belastingdienst met betrekking tot de opgaaf BTW-compensatiefonds is, gezien de nauwe relatie met het systeem van heffing van omzetbelasting, niet anders dan die met betrekking tot de aangifte omzetbelasting.

Voorname handelwijze met betrekking tot het BTW compensatiefonds 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.

### Bedrijfsvoeringsmededeling

Financiën besteedt op een gestructureerde wijze aandacht aan de bedrijfsvoering. Op basis van de bestuurlijke informatievoorziening over de beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen en de risico's die daarbij aan het licht treden, wordt met inachtneming van de vigerende wet- en regelgeving bewaakt of Financiën zijn doelstellingen op doelmatige en rechtmatige wijze realiseert. Waar nodig wordt bijgestuurd. Over het bereiken van de doelstellingen van het BTW-compensatiefonds over 2005 wordt in dit jaarverslag verantwoording afgelegd. In deze bedrijfsvoeringsmededeling wordt ingegaan op de belangrijkste bedrijfsvoeringsvraagstukken die zich gedurende het begrotingsjaar hebben voorgedaan en waarvan informatieverstrekking voor het inzicht en de oordeelsvorming door de gebruikers van het jaarverslag van belang is.

In 2003 is het BTW-compensatiefonds in werking getreden. Ten aanzien van de rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven van het BTW-compensatiefonds geldt dat het grootste deel van het bedrag dat is gemoeid met de zogenaamde minimum-uitkering (circa 60%) als zeker kan worden aangemerkt. Uit oogpunt van eenvoud en efficiency is ervoor gekozen de

<sup>5</sup> 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.

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 is destijds ook zo besproken door de Tweede Kamer. De voornaamste risico's liggen bij de aanloopproblematiek van het BCF (jaar 2003). De wettelijke controletermijn voor dit jaar loopt tot en met 2008. Daarnaast gaat het hier om overheidspartijen (gemeenten en provincies). De Belastingdienst richt zich dan ook vooral op de genoemde aanloop-risico's.

Door de Belastingdienst is over voorgaande jaren al een forse controle-inspanning geleverd met betrekking tot deze nieuwe regeling. Ook voor 2005 was een forse controle-inspanning, namelijk 65 onderzoeken, gepland. Over 2005 zijn 56 onderzoeken gerealiseerd. Voor 2006 heeft het aantal geplande onderzoeken en de aanpak van deze onderzoeken, in tegenstelling tot 2005 verankering gekregen in het prestatiecontract van de coördinerende belastingregio. Hiermee is een betere basis gelegd voor een goede voortgangsbewaking. Tot slot zal in 2006 de bestuurlijke informatievoorziening nog worden verbeterd.

Met inachtneming van het hiervoor genoemde punt, is voor het BTW-compensatiefonds over het begrotingsjaar 2005 sprake geweest van beheerste bedrijfsprocessen. Deze bedrijfsprocessen voorzien tevens in waarborgen voor een rechtmatige begrotingsuitvoering, inclusief een toereikend MenO-beleid.

## D. JAARREKENING

### 6. VERANTWOORDINGSSTAAT VAN HET BTW-COMPENSATIEFONDS 2005

Tabel 2: Verantwoordingsstaat 2005 van het BTW-compensatiefonds  
Bedragen in EUR 1000

Art.	Omschrijving	(1)		(2)		(3)	
		Oorspronkelijk vastgestelde begroting		Realisatie		Verschil realisatie en oorspronkelijk vastgestelde begroting	
		Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten
1.	BTW-compensatiefonds	1 742 033	1 742 033	1 870 984	1 870 984	128 951	128 951

De financiële toelichting bij deze verantwoordingsstaat is opgenomen in het beleidsverslag. Deze toelichting is voor ieder beleidsartikel afzonderlijk te vinden in de tabel «Budgettaire gevolgen van beleid», en in de daarop volgende paragraaf «Toelichting tabel budgettaire gevolgen van beleid».

Ons bekend,

De Minister van Financiën,

De Staatssecretaris van Financiën,

## 7: SALDIBALANS BTW-COMPENSATIEFONDS PER 31 DECEMBER 2005 (bedragen in EUR 1000)

DEBET			CREDIT		
OMSCHRIJVING	31-12-2005	31-12-2004	OMSCHRIJVING	31-12-2005	31-12-2004
1	Uitgaven t.l.v. begroting 2004	1 687 415	2	Ontvangsten t.g.v. begroting 2004	1 687 415
	Uitgaven t.l.v. begroting 2005	1 870 984		Ontvangsten t.g.v. begroting 2005	1 870 984
	Subtotaal	1 870 984		Subtotaal	1 870 984
10	Voorschotten	177 432	10a	Tegenrekening voorschotten	177 432
		144 654			144 654

### Toelichting behorende bij de saldibalans per 31 december 2005 van het BTW-compensatiefonds

Hierna worden de saldibalansposten toegelicht. De nummering van de toelichting komt overeen met die van de saldibalansposten.

#### 1. Uitgaven t.l.v. begroting 2005

In 2005 heeft de Belastingdienst in totaal € 1 870 984 000 uitgekeerd aan de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden. Dit bedrag heeft voor een belangrijk deel betrekking op de opgaven over 2004. De uiteindelijke compensatie over 2004 – na verrekening met de reeds uitbetaalde voorschotten in 2004 – is op 1 juli 2005 uitgekeerd. Daarnaast zijn in 2005 nieuwe voorschotten uitgekeerd over het vierde kwartaal 2004 en de eerste drie kwartalen van 2005.

#### 10. Voorschotten (uitgaven) t.l.v. de begroting 2005

Onder deze post zijn de voorschotten die betrekking hebben op 2005 weergegeven (stand ultimo 2005). Deze voorschotten zullen in 2006 worden verrekend met de jaaropgaaf over 2005.

Specificatie voorschotten over 2005 (bedragen in mln EUR)	
	31-12-2005
<b>Bijdrage gemeenten en kaderwetgebieden (BTW-28 en BTW-OV)</b>	
Voorschot 1e kwartaal 2005	45,4
Voorschot 2e kwartaal 2005	67,3
Voorschot 3e kwartaal 2005	64,7
<b>Totaal</b>	<b>177,4</b>

Overigens is in 2005 € 266 miljoen aan voorschotten uitgekeerd aan gemeenten en provincies. Het verschil van € 89 miljoen wordt verklaard doordat het voorschot over het vierde kwartaal 2004 begin 2005 is verstrekt door de Belastingdienst.

## E. BIJLAGEN

### BIJLAGE 1: AANBEVELINGEN ALGEMENE REKENKAMER

#### *Oordeel Algemene Rekenkamer*

Op grond van haar bevindingen is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat het Jaarverslag 2004 van het BTW-compensatiefonds niet voldoet aan de eisen, vanwege de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven<sup>6</sup>. De Algemene Rekenkamer benadrukt daarbij dat haar oordeel over de onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitgaven geen verwijt is aan de minister. Vanwege de gekozen systematiek (een controleperiode van 5 jaar én het afrekenen van voorschotten voorafgaand aan controle) en het feit dat de Belastingdienst door de opstartfase nog geen scherp zicht heeft op de risico's kan de Algemene Rekenkamer geen uitspraak doen over de rechtmatigheid van de verantwoorde uitgaven en merkt deze derhalve aan als onzeker.

#### *Aanbevelingen Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer beveelt het Ministerie van Financiën aan om het controlebeleid zo veel mogelijk te baseren op het risico dat een begunstigde ten onrechte bedragen ontvangt uit het BTW-compensatiefonds. Ter evaluatie van het gekozen controlebeleid én ter waarborging van de rechtsgelijkheid dient een gedeelte van de beschikbare controlecapaciteit ingezet te worden voor a-selecte controles. Voorts beveelt zij aan de stuurinformatie op orde te brengen.

#### *Getroffen maatregelen*

De Belastingdienst is ten aanzien van deze betrekkelijk nieuwe regeling bezig om een steeds beter beeld te krijgen van de aan de regeling verbonden specifieke risico's. De combinatie van klantbeeld en specifieke risico's vormt samen met de beschikbare controlecapaciteit voor het BCF de basis voor het jaarlijkse controleprogramma. Het bezwaar van rechtsongelijkheid is in 2005 weggenomen door ook kleine gemeenten en provincies in de controle te betrekken.

De Belastingdienst heeft in 2005 een centrale applicatie gebouwd waarin de uitkomsten van de uitgevoerde controles wordt vastgelegd. Hiermee kan op landelijk niveau bewaakt worden dat de geplande controles ook worden gerealiseerd. In 2006 wordt bezien op welke wijze de aard van de uitkomsten het beste kunnen worden geregistreerd.

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2004–2005, 30 200 G, nr. 2.

## BIJLAGE 2: LIJST VAN DE BELANGRIJKE TERMEN EN HUN BETEKENIS

BTW-28	BTW-grondexploitatie is een compensatieregeling voor de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen. Deze regeling was voor de invoering van het BTW-compensatiefonds onder deel van de opgaaf Omzetbelasting.
BTW-OV	BTW- Openbaar Vervoer is een compensatie regeling voor lokaal openbaar vervoer. Deze regeling werd voor de invoering van het BTW-compensatiefonds uitgevoerd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
IPO	Interprovinciaal Overleg, landelijk samenwerkingsverband van alle Nederlandse provincies.
Uitkeringsjaar	Het kalenderjaar waarover het recht op uitkering ontstaat.
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten, landelijk samenwerkingsverband van alle Nederlandse gemeenten.