



Ministerie van Financiën



ERDE WOENSDAG
IN MEI

Rijksjaarverslag **2011**

Btw Compensatiefonds
Jaarverslag G



Vergaderjaar 2011–2012

33 240 G

**Jaarverslag en slotwet BTW-Compensatiefonds
2011**

Nr. 1

JAARVERSLAG VAN HET BTW-COMPENSATIEFONDS (G)
Aangeboden 16 mei 2012

Inhoudsopgave

	blz.
A. Algemeen	3
1 Aanbieding van het jaarverslag en verzoek tot dechargeverlening	3
2 Leeswijzer	7
B. Beleidsverslag	8
3. Beleidsprioriteiten	8
4. Beleidsartikelen	9
5. Bedrijfsvoeringsparagraaf	13
C. Jaarrekening	14
6. Verantwoordingsstaat	14
7. Saldibalans	15

A. ALGEMEEN

1. AANBIEDING EN DECHARGEVERLENING

AAN de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Hierbij bied ik het jaarverslag met betrekking tot de begroting van het BTW-compensatiefonds over het jaar 2011 aan. 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 2011 gevoerde financiële beheer.

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. Dit rapport wordt separaat door de Algemene Rekenkamer aan de Staten-Generaal aangeboden. Het rapport bevat de bevindingen en het oordeel van de Rekenkamer met betrekking tot:

- a. het gevoerde financieel beheer en materieelbeheer;
- b. de ten behoeve van dat beheer bijgehouden administraties;
- c. de financiële informatie in het jaarverslag;
- d. de betrokken saldibalans;
- 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.

Bij het besluit tot dechargeverlening dienen verder de volgende, wettelijk voorgeschreven, stukken te worden betrokken:

- a. het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2011;
- b. het voorstel van de slotwet over 2011 die met het onderhavige jaarverslag samenhangt;
- c. het rapport van de Algemene Rekenkamer over 2011 met betrekking tot het onderzoek van de centrale administratie van 's Rijks schatkist en van het Financieel jaarverslag van het Rijk;
- d. de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk over 2011 opgenomen rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk over 2011, alsmede met betrekking tot de Saldibalans van het Rijk over 2011 (de verklaring van goedkeuring, bedoeld in artikel 83, derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001).

Het besluit tot dechargeverlening kan niet worden genomen, voordat de betrokken slotwet is aangenomen en voordat de verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer is ontvangen.

De Minister van Financiën,
J. C. de Jager

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

In dit jaarverslag vindt u een beleidsverslag en een verantwoordingsverslag.

Beleidsverslag, onderdeel B

In de begroting 2011 van het BTW-compensatiefonds werd nadere besluitvorming over het BTW-compensatiefonds aangekondigd op basis van consultatie van de achterban van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Interprovinciaal Overleg (IPO) over de uitkomsten en aanbevelingen van de beleidsdoorlichting op het BTW-compensatiefonds. In dit jaarverslag onderdeel B, het Beleidsverslag over het afgelopen jaar, wordt de stand van zaken hieromtrent besproken, alsmede de invulling van de (overige) activiteiten en instrumenten die gedurende het jaar 2011 zijn ingezet.

Jaarrekening, onderdeel C

De verantwoordingsstaat over 2011 van het BTW-compensatiefonds en de bijbehorende saldibalans per 31 december 2011 zijn in onderdeel C, de Jaarrekening, opgenomen.

B. BELEIDSVERSLAG

3. BELEIDSPRIORITEITEN

De beleidsdoorlichting van het BTW-compensatiefonds is in de zomer van 2010 afgerond. Het onderzoek bestond uit een beleidsdoorlichting uitgevoerd door het Ministerie van Financiën zelf, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de koepels VNG en IPO, en twee onafhankelijke beoordelaars. Daarnaast heeft een extern bureau een effectevaluatie uitgevoerd.

Op 10 maart 2011 is de inhoudelijke kabinetsreactie aangeboden op de beleidsdoorlichting van het BTW-compensatiefonds¹. In navolging van de standpunten van IPO en VNG, heeft de staatssecretaris zich uitgesproken voor voortzetting van het fonds.

Om tegemoet te komen aan het door gemeenten en provincies ervaren verschil in behandeling, zijn verschillende vormen van centralisering overwogen. Uiteindelijk is gekozen voor centralisering van de kennis rondom en het toezicht op het BTW-compensatiefonds. Concreet betekent dit dat de volgende acties zijn ondernomen:

- 1) De opzet van een overlegplatform tussen de VNG, het IPO en de Belastingdienst om problematiek te bespreken die een individuele casus overstijgt;
- 2) De instelling van een platform voor toezichthouders voor inhoudelijke vaktechnische afstemming;
- 3) De jaarlijkse uitvoering van een kwaliteitstoets op het toezicht op het BTW-compensatiefonds.

Uit het onderzoek is gebleken dat volledige centralisering van de uitvoering bij één belastingregio niet gewenst is, met name vanwege de integrale klantbenadering van de Belastingdienst. Dat wil zeggen dat klanten (waaronder gemeenten en provincies) voor al hun belastingmiddelen (loonbelasting, omzetbelasting, etc.) door één belastinginspecteur worden behandeld. Volledige centralisering van het BTW-compensatiefonds levert afstemmingsproblemen op voor de overige belastingmiddelen van gemeenten en provincies, waarbij er met name tussen de ondernemers btw (aftrekbaar via de Wet Omzetbelasting) en de niet-ondernemers btw (compensabel via het BTW-compensatiefonds) sterke dwarsverbanden zijn.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 935, nr. 9.

4. BELEIDSARTIKELEN

4.1. Algemene beleidsdoelstelling

Gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's hebben de mogelijkheid om een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding.

Doelbereiking en maatschappelijke effecten

Gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's (Wet Gemeenschappelijke Regelingen) kunnen (onder bepaalde voorwaarden) bij het BTW-compensatiefonds verzoeken om compensatie van de door hen betaalde btw. Gesteld kan worden dat hiermee de verstoring van de werking van de btw is weggenomen. Immers, na compensatie wordt de btw-last niet meer gedragen door gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's.

4.2. Tabel budgettaire gevolgen van beleid

Bedragen x € 1000							
Algemene beleidsdoelstelling: Gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's hebben de mogelijkheid om een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding.					Realisatie ¹	Vastgestelde begroting	Verschil
	2007	2008	2009	2010	2011	2011	2011
Uitgaven	2 068 686	2 348 414	2 577 086	2 789 430	2 788 317	2 844 200	-55 883
Programma-uitgaven w.v. gemeenten en Wgr-plusregio's	2 068 686	2 348 414	2 577 086	2 789 430	2 788 317	2 844 200	-55 883
w.v. provincies	1 895 394	2 142 830	2 343 904	2 511 061	2 496 131	2 558 587	-62 456
	173 292	205 584	233 182	278 369	292 187	285 613	6 574
Ontvangsten	2 068 686	2 348 414	2 577 086	2 789 430	2 788 317	2 844 200	-55 883

¹ Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

Toelichting bij Tabel budgettaire gevolgen van beleid

Uitgaven

Gemeenten declareren in *absolute* zin meer btw bij het BTW-compensatiefonds dan provincies. Dit declaratiepatroon ligt in het verlengde van de ruimere budgettaire mogelijkheden van gemeenten ten opzichte van provincies. Het Gemeentefonds is namelijk groter dan het Provinciefonds.

In *relatieve* zin declareren de provincies meer bij het BTW-compensatiefonds. De provincies zijn vooral actief op het gebied van verkeer en vervoer, een uitgavencategorie die veelal voor compensatie van btw-bedragen in aanmerking komt. Dit is een mogelijke verklaring voor het feit dat provincies in vergelijking tot gemeenten een relatief groot beroep doen op het BTW-compensatiefonds.

Ontvangsten

De ontvangsten zijn gelijk aan de uitgaven omdat de terugbetaalde btw-bedragen tevens belastinginkomsten zijn (zie ook begroting IXB Financiën).

Apparaat

De begroting van het BTW-compensatiefonds kent géén apparaatsuitgaven. De personeelskosten en materiële kosten voor het beheer van het fonds zijn in de begroting van het ministerie van Financiën opgenomen (IXB). De Belastingdienst draagt zorg voor de uitvoering van het BTW-compensatiefonds.

4.3. Operationele doelstelling

De Belastingdienst compenseert gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's voor betaalde btw over niet-ondernemersactiviteiten.

Activiteiten	
2011	Realisatie
1. Het verstrekken en verzamelen van opgaafformulieren en het compenseren van de btw over niet-ondernemersactiviteiten.	Ja
2. Controles op de toepassing van de Wet op het BTW-compensatiefonds door de Belastingdienst	Ja

Controles op de toepassing van de Wet op het BTW-compensatiefonds door de Belastingdienst

Rol van de Belastingdienst

Bij de uitvoering van de Wet op het BTW-compensatiefonds 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 BTW-compensatiefonds. Uit het oogpunt van eenvoud en doelmatigheid 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 omzetbelasting¹. 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 de mogelijkheid van controle achteraf gedurende een periode van vijf 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 risicoafweging 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 BTW-compensatiefonds betekent dat de Belastingdienst niet per uitkeringsjaar vaststelt in welke mate de uitbetaalde bedragen rechtmatig zijn geweest, maar binnen het algemene handhavingsbeleid zich er op richt om in de actualiteit te beoordelen welke gemeenten en provincies op welke aspecten het meest voor nadere toezichtsactiviteiten in aanmerking komen.

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.

Toezichtsbeleid

De algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst is het onderhouden en versterken van de compliance bij belastingplichtigen. Het streven is om bij zoveel mogelijk provincies en gemeenten een horizontaal toezichtstraject te starten. In een traject naar horizontaal toezicht werkt een gemeente of provincie aan haar interne procedures met als doel het opstellen en indienen van aanvaardbare opgaven voor het BTW-compensatiefonds. De Belastingdienst bespreekt met de gemeenten en provincies hoe zij hun verantwoordelijkheid invullen met betrekking tot hun opgave. Daarbij wordt vastgesteld hoe zij omgaan met fiscaliteit en of de randvoorwaarden aanwezig zijn om te komen tot een adequate beheersing daarvan. De gemeenten en provincies beoordelen zelf daarna cyclisch de opzet, het bestaan en de werking van de interne beheersing van de (fiscaal relevante) bedrijfsprocessen en delen de resultaten daarvan met de Belastingdienst. De Belastingdienst monitort dit en bepaalt in welke mate gesteund kan worden op deze interne beheersing. Vervolgens wordt dit getoetst. De Belastingdienst voert verder toezicht uit gericht op grote afwijkingen in de opgaven BTW-compensatiefonds ten opzichte van eerdere periodes. Tot slot vinden traditionele boekenonderzoeken plaats naar de juistheid van de door gemeenten en provincies ingediende opgaven BTW-compensatiefonds wanneer daar gerede aanleiding toe is.

Uitkomsten horizontaal toezicht en traditionele controles

Bij 249 gemeenten en provincies zijn de mogelijkheden beoordeeld tot horizontalisering van het toezicht. Bij 105 gemeenten en provincies heeft de Belastingdienst zicht op de opzet van de fiscale beheersing. Bij 39 gemeenten en provincies heeft de Belastingdienst zicht op bestaan en werking van de fiscale beheersing.

Door de Belastingdienst zijn in 2011 18 traditionele controles afgerond naar de juistheid van de door gemeenten en provincies ingediende opgaven BTW-compensatiefonds.

In de tabel zijn de naar aanleiding van de uitkomsten van deze controles aangebrachte correcties in 2010 en 2011 weergegeven.

Bedragen x € 1 mln.				
Controles, waarvan uitgevoerd in:	Aantal	Gecorrigeerd bedrag t.l.v. compensatiegerechtigden	Gecorrigeerd bedrag t.g.v. compensatiegerechtigden	Per saldo gecorrigeerd
2010	32	15	3	12
2011	18	7	3	4

Een traditionele controle werd in 2011 alleen nog ingesteld indien daar gerede aanleiding voor was. In 2011 zijn door de Belastingdienst 18 traditionele controles afgerond. Per saldo is daarbij in 2011 4 miljoen euro gecorrigeerd ten laste van gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's.

4.4. Overzicht afgeronde onderzoeken

Type Onderzoek	Onderzoek Onderwerp	AD of OD	A. Start B. Afgerond	Vindplaats
Beleidsdoorlichting	Evaluatie van het BTW-compensatiefonds	AD	A. 2009 B. 2010	Kamerstukken 2009/10, 31 935, nr 7

5. BEDRIJFSVOERINGSPARAGRAAF

Financiën besteedt op een gestructureerde wijze aandacht aan de bedrijfsvoering van het BTW- compensatiefonds. 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 BTW-compensatiefonds zijn doelstellingen op doelmatige en rechtmatige wijze realiseert. Waar nodig wordt bijgestuurd.

Over het begrotingsjaar 2011 hebben zich geen bedrijfsvoeringsvraagstukken voorgedaan die in deze bedrijfsvoeringsparagraaf behoren te worden gemeld.

Rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering BTW-compensatiefonds

Op basis van de mij beschikbare informatie bevatten:

- de verantwoordingsstaat van het BTW-compensatiefonds over 2011 met de financiële toelichtingen daarbij;
- de saldibalans van het BTW-compensatiefonds per 31 december 2011 met de toelichting daarbij;

geen zodanige onrechtmatigheden en/of onzekerheden, dat deze op grond van de rapportagetoleranties of vanwege in het bijzonder te signaleren risico's vermeld dienen te worden.

Totstandkoming van niet-financiële beleidsinformatie BTW-compensatiefonds

Op basis van de mij beschikbare informatie zijn er geen belangrijke tekortkomingen geconstateerd die vermelding behoeven in de bedrijfsvoeringparagraaf met betrekking tot de totstandkoming van de niet-financiële beleidsinformatie.

Conclusie

Met inachtneming van de hierboven genoemde zaak, is over het begrotingsjaar 2011 sprake geweest van beheerste bedrijfsprocessen. Deze 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 2011 van het BTW-compensatiefonds (x € 1000)							
Art.	Omschrijving	(1)		(2)		(3)	
		Oorspronkelijk vastgestelde begroting		Realisatie		Verschil realisatie	
		Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten	Uitgaven	Ontvangsten
1	BTW-Compensatiefonds	2 844 200	2 844 200	2 788 317	2 788 317	- 55 883	- 55 883

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

Beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik

De uitkering uit het BTW-compensatiefonds 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. Voor de controle van het BTW-compensatiefonds wordt aangesloten bij de algemene controleaanpak 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 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 rechtshandhavingsbeleid 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, niet nader te kwantificeren, inherente onzekerheid over de rechtmatigheid van de uitkeringen uit het BTW-compensatiefonds.

7. SALDIBALANS

Saldibalans per 31 december 2011 van het BTW-compensatiefonds (x € 1000)					
DEBET			CREDIT		
OMSCHRIJVING	31-12-2011	31-12-2010	OMSCHRIJVING	31-12-2011	31-12-2010
1 Uitgaven t.l.v. begroting 2010		2 789 430	2 Ontvangsten t.g.v. begroting 2010		2 789 430
Uitgaven t.l.v. begroting 2011	2 788 317		Ontvangsten t.g.v. begroting 2011	2 788 317	
7 Openstaande rechten	9 868	15 691	7a Tegenrekening openstaande rechten	9 868	15 691
10 Voorschotten	233 614	200 247	10a Tegenrekening voorschotten	233 614	200 247
Totaal	3 031 799	3 005 368	Totaal	3 031 799	3 005 368

Toelichting behorende bij saldbalans per 31 december 2011 van het BTW-compensatiefonds

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

1. Uitgaven t.l.v. begroting

In 2011 heeft de Belastingdienst in totaal 2,8 miljard euro uitgekeerd aan de gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's. Dit bedrag heeft voor een belangrijk deel betrekking op de opgaven over 2010. De uiteindelijke compensatie over 2010 – na verrekening met de reeds uitbetaalde voorschotten in 2010 – is op 1 juli 2011 uitgekeerd. Daarnaast zijn in 2011 nieuwe voorschotten uitgekeerd over het vierde kwartaal 2010 en de eerste drie kwartalen 2011.

10. Voorschotten

Onder deze post zijn de voorschotten die betrekking hebben op 2011 weergegeven (stand ultimo 2011). Deze voorschotten zullen in 2012 verrekend worden met de jaaropgaaf over 2011.

Specificatie voorschotten over 2011 (bedragen in mln. euro)	
Bijdragen aan gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's	31-12-2011
Voorschot 1 ^e kwartaal	78.3
Voorschot 2 ^e kwartaal	75.1
Voorschot 3 ^e kwartaal	80.3
Totaal¹	233.6

¹ Door afronding wijkt de som der delen af van het totaal.

Overigens is in 2011 296 miljoen euro aan voorschotten uitgekeerd aan gemeenten en provincies. Het verschil van circa 62 miljoen euro wordt verklaard doordat het voorschot over het vierde kwartaal 2010 begin 2011 is verstrekt door de Belastingdienst en reeds in 2011 is verrekend met de jaaropgaaf over 2010.