

Vergaderjaar 2009–2010

32 360 G

**Jaarverslag en slotwet BTW-compensatiefonds
2009**

Nr. 2

**RAPPORT BIJ HET JAARVERSLAG 2009 VAN HET
BTW-COMPENSATIEFONDS (G)**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2010

Hierbij bieden wij u het op 7 mei 2010 door ons vastgestelde «Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het BTW-compensatiefonds (G)» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Inhoud

1	Inleiding 5	
1.1	Over dit onderzoek	5
1.2	Over het BTW-compensatiefonds	5
2	Kwaliteitskaart	7
2.1	Toelichting op het instrument kwaliteitskaart	7
2.2	Toelichting op de kwaliteitskaart van het BTW-compensatiefonds	7
3	Bedrijfsvoering	9
3.1	Verwerken van de uitkomsten van de beleidsdoorlichting op het BTW-compensatiefonds	9
3.2	Afhandelen van de garantstelling van het Rijk voor de Europese subsidies en btw	9
4	Oordelen over het jaarverslag	11
4.1	Oordeel over de financiële informatie	11
4.2	Oordeel over saldibalans en toelichting	11
4.3	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering	12
4.4	Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid	12
5	Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer	14
	Overzicht fouten en onzekerheden niet van toepassing	15
	Gebruikte afkortingen	16
	Literatuur	17

1 INLEIDING

In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons rechtmatigheidsonderzoek bij het BTW-compensatiefonds. Hieronder gaan we eerst in op onze onderzoeksaanpak en wijze van rapporteren. Daarna volgt een korte beschrijving van het BTW-compensatiefonds. In hoofdstuk 2 tonen we de kwaliteitskaart van het BTW-compensatiefonds. In hoofdstuk 3 gaan we in op de bedrijfsvoering. In hoofdstuk 4 presenteren wij vervolgens onze oordelen over het Jaarverslag 2009 van het BTW-compensatiefonds. In hoofdstuk 5 ten slotte geven wij de reactie van de minister van Financiën op dit onderzoek weer.

1.1 Over dit onderzoek

De Algemene Rekenkamer doet jaarlijks rechtmatigheidsonderzoek bij het Rijk. Wij doen dit onderzoek uit hoofde van onze wettelijke taak zoals beschreven in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001).

Wij gaan ieder jaar na of de informatie in de jaarverslagen over het gevoerde beleid, over de bedrijfsvoering en over de financiën tot stand is gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed is weergegeven in de jaarverslagen.

Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering zelf. Hiervoor gaan we onder andere na of het financieel beheer en het materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 (art. 82) stelt.

De bedrijfsvoering van het BTW-compensatiefonds is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën waarover wij rapporteren in ons Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB).

In ons rapport bij het jaarverslag melden we zowel de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die de *kwantitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden, als de fouten en onzekerheden in de financiële informatie die naar hun aard de *kwalitatieve* tolerantiegrenzen overschrijden.

Onder «fouten» verstaan we financiële informatie die niet *rechtmatig* tot stand gekomen is (dat wil zeggen: het begrotingsgeld is niet volgens de regels ontvangen of uitgegeven), of die niet *deugdelijk is weergegeven* (dat wil zeggen: er is geen goede verantwoording afgelegd in het jaarverslag).

Van «onzekerheden» spreken we wanneer we door onvolkomenheden in het financieel beheer niet kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van fouten.

Op www.rekenkamer.nl kunt u meer lezen over hoe onze rapporten bij de jaarverslagen tot stand komen. Afkortingen die specifiek zijn voor dit rapport, zijn opgenomen in de bijlagen.

1.2 Over het BTW-compensatiefonds

Wij rapporteren over de resultaten van ons onderzoek per jaarverslag. In totaal zijn er 28 jaarverslagen. Dit rapport gaat over het jaarverslag van het BTW-compensatiefonds (G).

Indien provincies, gemeenten en WGR-plusregio's¹ werk zelf doen (oftewel «inbesteden»), wordt er (slechts) btw² betaald over de ingekochte goederen. Wanneer provincies, gemeenten en WGR-plusregio's het werk uitbesteden, moeten zij btw betalen over het totale werk. Dit laatste geldt

¹ Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

² Belasting over Toegevoegde Waarde (oftewel «omzetbelasting»).

bijvoorbeeld voor het uitbesteden van het onderhoud van straten of het onderhoud van provincie- en gemeentegebouwen. De btw beïnvloedt derhalve de afweging tussen het uitbesteden van werkzaamheden en het zelf uitvoeren van werkzaamheden. De btw kan in de kostenafweging net het verschil maken in de keuze tussen uitbesteden of inbesteden. De te betalen btw vormt daarmee een mogelijk obstakel voor een doelmatiger bedrijfsvoering. Het BTW-compensatiefonds (gestart per 1 januari 2003) beoogt een eind te maken aan de btw als mogelijke doorslaggevende factor in het afwegingsproces. Hiertoe compenseert het fonds provincies, gemeenten en WGR-plusregio's voor de btw over niet-ondernemersactiviteiten.

Gemeenten en provincies kunnen zo beter afwegen tussen uitbesteden en inbesteden. De compensatie levert efficiencyvoordelen op bij uitbesteding. Voor marktpartijen is er een eerlijkere kans om bij gemeenten en provincies «binnen te komen». Hiervan profiteren ondernemingen in een groot aantal sectoren zoals de reiniging en vuilophaal, de aanleg en het onderhoud van infrastructuur, schoonmaak, catering, archivering en consultancy.

De uitgaven van het BTW-compensatiefonds in 2009 bedroegen € 2,6 miljard en de ontvangsten bedroegen eveneens € 2,6 miljard.

Het BTW-compensatiefonds wordt gevuld door een korting op het Gemeente- en Provinciefonds. Voor de rijksoverheid brengt de maatregel dus geen extra uitgaven met zich mee.

De begroting van het BTW-compensatiefonds valt – evenals de begrotingen IXA (Nationale Schuld) en IXB (Financiën) – onder het beheer van het Ministerie van Financiën. Daarom zijn de beheerskosten (oftewel de apparaatskosten) van het fonds niet in deze begroting opgenomen, maar in de begroting van IXB. Er wordt bezien in hoeverre de doelmatigheid kan worden vergroot door (delen van) deze begrotingen samen te voegen met ingang van de begroting 2010. Het BTW-compensatiefonds zou dan als een beleidsartikel op begroting IXB worden opgenomen.

In een brief van 27 augustus 2009 (kenmerk FEZ/2009/545) informeerde de minister van Financiën de Tweede Kamer over het uitstel van de herstructurering van de begrotingen van Financiën (IXA Nationale Schuld, IXB Financiën, G BTW-compensatiefonds) met één jaar (Financiën 2009a). In zijn brief van 8 maart 2010 (kenmerk FEZ/2010/207) stelt de minister van Financiën voor om de herstructurering uit te stellen tot het nieuwe kabinet is aangetreden (Financiën 2010). Dit betekent dat de begroting 2011 de vertrouwde indeling zal hebben.

2 KWALITEITSKAART

2.1 Toelichting op het instrument kwaliteitskaart

De kwaliteitskaart is een nieuw instrument van de Algemene Rekenkamer, dat we voor het eerst hebben opgenomen in onze rapporten bij de jaarverslagen 2008.

De kwaliteitskaart bestaat uit twee delen. In deel I zijn onze bevindingen gekoppeld aan de begrotingsartikelen. Dit deel van de kaart laat per artikel zien:

- of het begrotingsartikel wordt geraakt door geconstateerde onvolkomenheden in de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën met mogelijk gevolgen voor de rechtmatigheid, de betrouwbaarheid van gegevens of de kwaliteit van beleidsinformatie;
- of wij als gevolg van geconstateerde onvolkomenheden daadwerkelijk fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid of deugdelijke weergave hebben geconstateerd;
- of de geconstateerde fouten en onzekerheden de kwantitatieve tolerantiegrenzen overschrijden.

In deel II van de kwaliteitskaart vormen de organisatieonderdelen en de te beheersen bedrijfsvoeringsprocessen het uitgangspunt. Omdat de bedrijfsvoering van het BTW-compensatiefonds wordt gevoerd door het Ministerie van Financiën is dit deel van de kwaliteitskaart niet van toepassing.

Voor een verdere toelichting op het instrument kwaliteitskaart verwijzen wij naar onze website: www.rekenkamer.nl. Hier vindt u achtergrondinformatie over de kwaliteitskaart en over de gehanteerde criteria en ordeningsprincipes.

2.2 Toelichting op de kwaliteitskaart van het BTW-compensatiefonds

Deel I van de kwaliteitskaart laat zien dat het enige begrotingsartikel van het BTW-compensatiefonds niet wordt geraakt door de door ons bij het Ministerie van Financiën geconstateerde (ernstige) onvolkomenheden.

Uit deel I van de kwaliteitskaart van het BTW-compensatiefonds blijkt daarnaast dat bij het begrotingsartikel van het BTW-compensatiefonds de tolerantiegrens voor de omvang van fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave niet wordt overschreden en dat derhalve de tolerantiegrens voor het jaarverslag van het BTW-compensatiefonds als geheel eveneens niet wordt overschreden.

Kwaliteitskaart 2009
begrotingsartikelen BTW-compensatiefonds

			Zie AAL punt:						
			Onvolkomenheid bij:					Tolerantiegrenzen overschreden?	Artikelniveau
Beleidsartikelen			 Bedrijfsvoering				 Financiële info		
Art. nr.	Omschrijving	Uitgaven (x1.000)							
1	BTW-compensatiefonds	€ 2.577.086					nee		
							Tolerantiegrenzen gehele jaarverslag overschreden? nee		

3 BEDRIJFSVOERING

Wij hebben de bedrijfsvoering van het BTW-compensatiefonds onderzocht. Onder de bedrijfsvoering vallen alle bedrijfsprocessen die ervoor zorgen dat een fonds functioneert: het financieel beheer, het materieel-beheer en de processen op het gebied van personeel, informatievoorziening, administratie, communicatie en huisvesting.

De bedrijfsvoering van het BTW-compensatiefonds is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën. In ons onderzoek naar de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financien gaan twee onderdelen specifiek over de bedrijfsvoering van het BTW-compensatiefonds. Daarover rapporteren wij in dit hoofdstuk. De andere conclusies over de bedrijfsvoering van het Ministerie van Financiën vindt u in het *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën* (Algemene Rekenkamer, 2010).

3.1 Verwerken van de uitkomsten van de beleidsdoorlichting op het BTW-compensatiefonds

In 2009 is er een begin gemaakt met een evaluatie van het BTW-compensatiefonds. Deze evaluatie heeft de vorm van een beleidsdoorlichting, dat wil zeggen dat het bestaansrecht van het fonds onder de loep wordt genomen en dat de evaluatie een synthese zal bevatten van eerder gehouden onderzoeken. De uitkomsten van de eerder gehouden evaluatie naar de beleving en omvang van de administratieve lasten zullen bijvoorbeeld in de beleidsdoorlichting betrokken worden. In de Begroting 2009 van het BTW-compensatiefonds is aangekondigd dat de evaluatie van het BTW-compensatiefonds in 2009 zou worden afgerond. Dit is echter niet gebeurd. Naar verwachting zal deze evaluatie in de zomer van 2010 afgerond zijn en dan zal bezien worden of de uitkomsten reden geven tot een beleids- dan wel uitvoeringsaanpassing. De evaluatie zal in 2010 besproken worden in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV).

3.2 Afhandelen van de garantstelling van het Rijk voor de Europese subsidies en btw

In haar EU-trendrapporten (laatstelijk in het trendrapport 2009³) heeft de Algemene Rekenkamer enige keren gewezen op de situatie dat sommige gemeenten en provincies btw kunnen declareren bij de Europese Unie (EU), die ze ook nationaal gecompenseerd krijgen via het BTW-compensatiefonds. In september 2006 bleek dat de Europese Commissie (EC) van oordeel is dat deze praktijk een inbreuk vormt op de Europese regels. De Ministeries van Financiën en Economische Zaken besloten om het standpunt van de EC te accepteren. De betrokken subsidieontvangers (gemeenten en provincies) hoeven de door hun gedeclareerde btw (over projecten die voor 18 juni 2007 zijn goedgekeurd) echter niet terug te betalen, omdat het Ministerie van Financiën een garantstelling afgegeven heeft om subsidieverstrekkers en -ontvangers voor de genoemde periode schadeloos te stellen. Dit om onzekerheid bij de subsidieverstrekkers en -ontvangers weg te nemen. In de begroting voor 2009 van het BTW-compensatiefonds was aangekondigd dat het afhandelen van de garantstelling van het Rijk voor Europese subsidies en btw één van de beleidsprioriteiten voor 2009 zou zijn. In 2009 is (slechts) circa € 5,9 miljoen uitgekeerd uit hoofde van de garantie.

³ EU-trendrapport 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 842, nrs. 1–2.

Het totale garantieplafond bedraagt circa € 48,5 miljoen, waarvan in 2008 circa € 35,3 miljoen is uitgekeerd. De uitkering van de garantie is verlopen via de begroting van het Ministerie van Financiën (IXB) en is terug te vinden in de toelichting van de Najaarsnota 2008 en het Jaarverslag van het BTW-compensatiefonds over 2008 (Financiën, 2008 en 2009b).

4 OORDELEN OVER HET JAARVERSLAG

De Algemene Rekenkamer heeft het Jaarverslag 2009 van het BTW-compensatiefonds beoordeeld. Wij hebben onderzocht of de minister het begrotingsgeld volgens de regels heeft ontvangen en uitgegeven en of hij daarover in het jaarverslag goed verantwoording heeft afgelegd. Verder hebben we onderzocht of de informatie in het jaarverslag over de *bedrijfsvoering* en over het gevoerde *beleid*, deugdelijk tot stand is gekomen en voldoet aan de daaraan te stellen kwaliteitsnormen.

In dit hoofdstuk lichten wij ons oordeel over het jaarverslag toe. Dit oordeel bestaat uit deeloordelen over:

- de financiële informatie (§ 4.1);
- de saldibalans (§ 4.2);
- de totstandkoming van de informatie over de bedrijfsvoering (§ 4.3);
- de totstandkoming van de informatie over het gevoerde beleid (§ 4.4).

4.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het jaarverslag bestaat uit de verantwoordingsstaat waarin de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten zijn weergegeven, en de toelichting daarbij.

De financiële informatie dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De financiële informatie in het Jaarverslag 2009 van het BTW-compensatiefonds voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die onze tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften. Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden blijft ook onder de tolerantiegrens voor de financiële informatie in het jaarverslag als geheel.

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de financiële informatie in dit jaarverslag, hebben we het gebruikelijke overzicht van fouten en onzekerheden niet opgesteld voor dit rapport.

4.2 Oordeel over saldibalans en toelichting

De saldibalans is een overzicht van de posten die aan het eind van het jaar nog openstaan en die naar het volgende jaar moeten worden meegenomen. Bij de saldibalans hoort een toelichting waarin nadere informatie wordt verstrekt over de afzonderlijke posten op deze balans.

De informatie in de saldibalans dient op grond van de CW 2001:

- rechtmatig tot stand te zijn gekomen;
- deugdelijk te zijn weergegeven;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie in de saldibalans in het Jaarverslag 2009 van het BTW-compensatiefonds voldoet aan de eisen die de CW 2001 stelt. Dit betekent dat wij geen belangrijke fouten en onzekerheden in de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave hebben geconstateerd die de tolerantiegrenzen overschrijden, en dat de informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het totaalbedrag aan geconstateerde fouten en onzekerheden in de saldibalansposten blijft ook onder de tolerantiegrens voor de saldibalans als geheel.

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de saldibalans, hebben we het gebruikelijke overzicht van fouten en onzekerheden niet opgesteld voor dit rapport.

4.3 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over bedrijfsvoering

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag verantwoordt de minister zich over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering (of het begrotingsgeld volgens de regels is uitgegeven) en over de totstandkoming van de beleidsinformatie.

De informatie over de bedrijfsvoering dient op grond van de CW 2001:

- op deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen;
- te voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Deze twee aspecten, die geen betrekking hebben op de kwaliteit van de informatie zelf, betrekken wij in ons oordeel over de informatie over de bedrijfsvoering.

Om tot een oordeel te komen over de totstandkoming van de informatie hebben wij de volgende aspecten ervan onderzocht:

- Beschikt de minister over een procedure voor de totstandkoming van de bedrijfsvoeringparagraaf waarin de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle actoren zijn vastgelegd?
- Heeft de minister vooraf criteria geformuleerd om te bepalen wat opmerkelijke zaken en tekortkomingen in de bedrijfsvoering zijn?
- Is het verloop van het totstandkomingsproces controleerbaar en is het afwegingsproces daarbij transparant vastgelegd?

Oordeel

De informatie over de bedrijfsvoering in het Jaarverslag 2009 van het BTW-compensatiefonds is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Het onderzoek naar de bedrijfsvoering van het fonds zelf is onderdeel van ons rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën, hoofdstuk IXB (Algemene Rekenkamer, 2010).

4.4 Oordeel over totstandkoming informatie in jaarverslag over gevoerd beleid

Wij geven ieder jaar een oordeel over de totstandkoming van de beleidsinformatie en over de vraag of deze informatie voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

Oordeel

De informatie over het gevoerde beleid in het Jaarverslag 2009 van het BWT-compensatiefonds is op deugdelijke wijze tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

5 REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën reageert in zijn brief van 28 april 2010 op onze rapporten bij de jaarverslagen over 2009 van het Ministerie van Financiën (IXB), Nationale Schuld (IXA), BTW-compensatiefonds (G). Hij geeft daarin het volgende aan: «het rapport van het BTW-compensatiefonds geeft geen aanleiding tot een reactie». Wij zien daarom geen aanleiding voor een nawoord. De volledige tekst van de brief staat op onze website www.rekenkamer.nl

OVERZICHT FOUTEN EN ONZEKERHEDEN NIET VAN TOEPASSING

Omdat we geen fouten en onzekerheden hebben aangetroffen in de financiële informatie in het jaarverslag en in de saldibalans, hebben we het gebruikelijke overzicht van fouten en onzekerheden niet opgesteld voor dit rapport.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

Btw	Belasting toegevoegde waarde
BOFV	Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen
CW	Comptabiliteitswet
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen

Op www.rekenkamer.nl staat een verklarende woordenlijst met begrippen die veel voorkomen in onze rapporten bij de jaarverslagen.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2010). *Rapport bij het Jaarverslag 2009 van het Ministerie van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 IXB, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2008). *Najaarsnota 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 792, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009a). Brief minister van Financiën. Kenmerk FEZ/2009/545.

Financiën (2009b). *Jaarverslag en Slotwet BTW-compensatiefonds 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924 IXA, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2010). *Herstructureren begrotingen Financiën*. Brief minister van Financiën. Kenmerk FEZ/2010/207.