

Beleidsdoorlichting – Artikel 6 (hoofdstuk IX)

Het Btw-compensatiefonds

September 2016

Ministerie van Financiën
Directie Begrotingszaken, afdeling Begrotingsbeleid

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
	Centrale vraagstelling	3
	Onderzoeksopzet en leeswijzer.....	3
2.	Btw-compensatiefonds, introductie en vormgeving	5
	De versturende werking van btw	5
	Efficiëntievoordeel uitbesteding	6
	De vormgeving van het BCF.....	6
3.	Eerder uitgevoerd onderzoek	8
	Onderzoek naar uitvoeringskosten (2006).....	8
	Beleidsdoorlichting (2010).....	8
	Onderzoek Wassenaar (2011)	9
4.	Budgettaire en beleidsmatige ontwikkeling van het BCF	10
	De voeding van het BCF	10
	Hercalculatie.....	11
	Budgettaire ontwikkeling tot 2012	12
	Voorgenomen afschaffing BCF.....	13
	Voortbestaan met plafond	13
	Effecten plafond	14
5.	Behalen beoogde doel en beleidsvarianten	17
	Effectiviteit	17
	Doelmatigheid: kosten versus baten	17
	Besparingsopties	18
6.	Samenvatting.....	20
	Bijlagen	21
	Bijlage 1: Oordeel externe deskundige	21
	Bijlage 2: Overzicht taakmutaties Btw-compensatiefonds 2010-2015.....	23
	Bijlage 3: Plan van Aanpak	24
	Bijlage 4: Samenstelling werkgroep en onafhankelijke deskundige	26

1. Inleiding

Dit periodiek evaluatieonderzoek richt zich op artikel 6 Btw-compensatiefonds (BCF) op de begroting Financiën en Nationale Schuld (IX). Het BCF is een fonds waaruit decentrale overheden betaalde belasting over de toegevoegde waarde (btw) onder voorwaarden kunnen terugvragen, en is opgericht om een eind te maken aan de factor btw bij de afweging door decentrale overheden tussen het uitbesteden van werkzaamheden of het uitvoeren ervan door de eigen organisatie. De btw verhoogt de kostprijs van uitbesteding en kan daarmee de afweging van de gemeente of provincie beïnvloeden. De doelstelling van het BCF is: *“Gemeenten, provincies en andere regionale openbare lichamen als bedoeld in de Wet op het Btw-compensatiefonds hebben de mogelijkheid een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding. De btw speelt hierin geen rol”*. Naast deze hoofddoelstelling heeft het BCF ook twee nevendoelestellingen; het voorkomen van btw minimaliserende constructies en btw wegnemen als drempel bij personeelsuitwisseling.

Centrale vraagstelling

Vanuit de doelstelling van het BCF volgt eenvoudig de centrale vraag van deze beleidsdoorlichting: voorkomt het Btw-compensatiefonds dat btw de doelmatigheidskeuze verstoort tussen uitbesteding of inbesteding van gemeentelijke en provinciale taken en diensten?

Onderzoekopzet en leeswijzer

In de vorige doorlichting van het BCF uit 2010 is de periode van 2003 tot en met 2009 onderzocht. Deze doorlichting gaat over de periode van 2010 tot en met 2015. Hierbij wordt met name ingegaan op de beleidswijzigingen sindsdien, in het bijzonder het per 2015 ingevoerde plafond op het BCF. In de doorlichting uit 2010 is de conclusie getrokken dat met de instelling van het fonds wordt voldaan aan de algemene en operationele doelstelling van het fonds: de btw speelt geen rol meer bij de afweging zelf doen of uitbesteden.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft een aantal verplichte vragen voor die beantwoord moeten worden in beleidsdoorlichtingen. Bij de beantwoording van de centrale vraag en de vragen uit de RPE wordt in dit onderzoek zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaand bron- en onderzoeksmateriaal. Hieronder volgt hoe de vragen terug komen in deze beleidsdoorlichting.¹ Hoofdstuk 2 gaat in op de aanleiding van de introductie van het BCF en behandelt de volgende RPE-vragen:

1. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
2. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
3. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Hoofdstuk drie gaat vervolgens in op de RPE-vraag gericht op eerder uitgevoerd onderzoek.

4. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

In hoofdstuk vier worden aan de hand van de realisatiecijfers van de afgelopen jaren de beleidsmatige en budgettaire ontwikkelingen toegelicht:

5. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
6. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Hoofdstuk vijf geeft antwoord op de centrale onderzoeksvraag, waarbij wordt ook ingegaan op doelmatigheid en de verplichte 20%-besparingsvariant:

¹ Voor een overzicht van de verplichte vragen zie <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/6/regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2015.pdf>

7. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
8. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
9. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
10. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
11. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
12. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
13. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

2. Btw-compensatiefonds, introductie en vormgeving

Regelgeving rondom de belasting over toegevoegde waarde (btw) ligt grotendeels vast in Europese richtlijnen. Lidstaten van de Europese Unie hebben weinig eigen speelruimte om deze regels aan te passen. Btw wordt berekend over prestaties die tegen vergoeding worden verricht.

Voor de btw worden drie typen activiteiten onderscheiden. Ten eerste zijn er belaste ondernemersprestaties. Dat zijn prestaties die regelmatig en tegen een vergoeding plaatsvinden in het economisch verkeer. De ondernemer brengt btw in rekening aan de afnemer van de prestatie. De ondernemer kan de btw die over de inkoop in rekening is gebracht aftrekken in de btw-aangifte. De btw drukt zodoende op de afnemer en niet op de ondernemer. Ook decentrale overheden kunnen ondernemersprestaties verrichten. Een voorbeeld is inzameling en verwerking van bedrijfsafval.

Ten tweede zijn er vrijgestelde prestaties, waarover de aanbieder geen btw in rekening brengt aan de afnemer. Btw over de inkoop kan ook niet worden afgetrokken in de btw-aangifte en zodoende verhoogt btw over de inkoop dus de kosten van vrijgestelde prestaties. Vrijgestelde prestaties zijn bijvoorbeeld diensten van sociale of culturele aard.

Ten derde, en als laatste, zijn er niet-ondernemershandelingen. Daaronder vallen de meeste activiteiten van overheden. Het effect van btw op niet-ondernemershandelingen heeft dezelfde uitwerking als bij vrijgestelde prestaties. Over inkoop in rekening gebrachte btw kan niet worden afgetrokken in de btw-aangifte. Zodoende verhoogt de btw de kosten over de inkoop van niet-ondernemershandelingen.

De versturende werking van btw

Btw verhoogt de kosten van prestaties die gemeenten en provincies vrijgesteld van btw of als niet-ondernemer verrichten. Daarvoor bestaat namelijk geen recht op aftrek van btw. De niet-aftrekbaarheid van deze btw kan de afweging van decentrale overheden verstoren om te kiezen tot uitbesteding van taken of die taken toch zelf uitvoeren. Bij uitbesteding geldt dat over het volledige bedrag van de uitbesteding btw in rekening wordt gebracht inclusief de loonkosten en de winstoverslag, terwijl de btw-last voor decentrale overheden die de taak zelf uitvoeren beperkt blijft tot de inkoop. Dat verschil in btw-lasten kan ten koste gaan van efficiëntie; de btw zorgt ervoor dat een decentrale overheid kiest voor zelf uitvoeren, terwijl in essentie, gerekend zonder het btw-verschil, uitbesteding goedkoper is.

Er kunnen zodoende situaties ontstaan waarin decentrale overheden uit kostenoverwegingen kiezen voor inbesteding, terwijl uitbesteding economisch efficiënt zou zijn (zie tabel 1 voor een cijfervoorbeeld). Vanuit de markt geredeneerd ondervinden private bedrijven dan een concurrentienadeel doordat bij uitbestede taken btw in rekening gebracht moet worden ten opzichte van inbesteding.

Tabel 1. Voorbeeld van een situatie waarin btw een drempel vormt tot uitbesteden

	Inbesteden		Uitbesteden	
Situatie zonder BCF	Personeelslasten:	800.000	Totaalprijs:	950.000
	Inkoop:	200.000	Btw (21%):	199.500
	Btw (21%):	42.000		
	Totaal:	1.042.000	Totaal:	1.149.500
Situatie met BCF	Personeelslasten:	800.000	Totaalprijs:	950.000
	Inkoop:	200.000		
	Totaal:	1.000.000	Totaal:	950.000

Bron: ministerie van Financiën

Bij detachering van personeel tussen decentrale overheden kan zich een soortgelijk probleem voordoen. Als een overheidslichaam personeel bij een ander overheidslichaam detacheert tegen een vergoeding is btw verschuldigd, die de inlenende decentrale overheid niet in aftrek kan brengen en als extra kostenpost voor haar rekening moet nemen.

Zonder BCF vormt de btw een drempel voor uitbesteding. De verhoging van het btw-tarief van 19% naar 21% in 2012 heeft zelfs voor een iets hogere drempel gezorgd. Lidstaten van de Europese Unie zijn gehouden aan de Europese richtlijnen en kunnen specifieke groepen niet uitzonderen van de btw-heffing of btw teruggeven waar de richtlijn dat niet toestaat. Dat geldt ook voor decentrale overheden. Het is dus onmogelijk om voor decentrale overheden een uitzondering in te bouwen zodat ze niet langer btw betalen over de inkoop van niet-ondernemershandelingen of vrijgestelde handelingen. Het is Unierechtelijk niet toegestaan om de btw over de gemaakte kosten als btw één-op-één terug te betalen aan decentrale overheden.

Box 2.1 Fiscale constructies voor de invoering van het BCF

Gemeenten en provincies hebben geen recht op aftrek van btw die hen in rekening is gebracht voor prestaties die zijn vrijgesteld of die niet belast zijn omdat deze als overheid worden verricht. Om kosten te besparen werd er - voor de invoering van het BCF - gebruik gemaakt van constructies om de btw-last te minimaliseren. Deze constructies zorgden voor veel discussies tussen de Belastingdienst en decentrale overheden, omdat deze werden bestreden. Na de invoering van het BCF waren dergelijk constructies niet meer nodig aangezien btw teruggevraagd kon worden uit het BCF.

Een voorbeeld van een dergelijke constructie is een constructie waarbij aankopen van roerende zaken of diensten plaatsvinden door een speciaal daartoe door de gemeente opgericht constructievehikel. Het vehikel leest de roerende zaken aan de gemeente of stelt de dienst tegen vergoeding ter beschikking aan de gemeente. Na verloop van 5 jaar (de herzieningstermijn roerende zaken) of zelfs na afloop van het investeringsjaar (bij diensten zoals software) draagt het vehikel de zaken c.q. de software over aan de gemeente tegen een zeer lage vergoeding.

Efficiëntievoordeel uitbesteding

Ervaringen in het buitenland, maar ook in Nederland laten zien dat met het uitbesteden van taken door decentrale overheden efficiëntievoordelen zijn te realiseren. Vaak kunnen private partijen effectiever opereren op het gebied van afvalinzameling, brandveiligheid, schoonmaakdiensten en waterzuivering.² Het uitbesteden van decentrale overheidstaken kan leiden tot ongeveer 20% lagere kosten, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit.³ In het Verenigd Koninkrijk zijn bijvoorbeeld efficiëntie van 10 tot 30 procent gerealiseerd door de invoering van de *Local Government Act* die decentrale overheden dwong om aanbestedingen aan te dragen.⁴ Dijkgraaf en Gradus stellen dat in Nederland op het gebied van afvalinzameling efficiëntiewinsten van tussen de 15 en 20 procent zijn te halen.⁵ Er zijn ook onderzoeken die een genuanceerdere blik geven op de relatie tussen uitbesteding en kostenbesparing.⁶ Er bestaat niet altijd een relatie tussen uitbesteding en kostenbesparingen en tussen uitbesteding en een efficiënter productieproces.⁷

De vormgeving van het BCF

Binnen de beperkingen van het Unierecht is het mogelijk een fonds te vormen waar decentrale overheden hun betaalde btw die in rekening werd gebracht over alle niet-ondernemerstaken konden reclameren waarbij een korting op het Gemeentefonds en Provinciefonds plaatsvond.

² Domberger, S. and P. Jensen (1997). *Contracting out by the public sector*. Oxford Review of Economic Policy, 13: 67-78

³ Domberger, S. and P. Jensen (1997). *Contracting out by the public sector*. Oxford Review of Economic Policy, 13: 67-78

⁴ Kamerstukken II 1999-2000, 27293, nr. 3, p.5

⁵ Dijkgraaf en Gradus (2003). *Cost savings of contracting out refuse collecting*. Empirica, 30: 149-161.

⁶ Bijvoorbeeld: Boyne, G.A. (1998). *Bureaucratic theory meets reality: Public choice and serviced contracting in US local government*. Public Administration Review, 58:474-484. Hirsch, W.Z. (1995). *Contracting out by urban governments: A review*. Urban Affairs Review, 30, 458-472. Hodge, G. (2002). *Privatization. An international review of performance*. Boulder, CO: Westview Press.

⁷ Bel, Fageda, Warner (2010) *Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services*. Journal of Policy Analysis and Management, 29: 553-577.

De keuze om btw over alle niet-ondernemers en overheidstaken terug te sluisen impliceerde dus dat ook btw werd teruggesluisd over de inkoop van decentrale overheden voor taken die zij zelf uitvoerden en bleven uitvoeren. Bij de oprichting van het BCF is besloten btw over vrijgestelde activiteiten niet te compenseren, omdat ook commerciële partijen vrijgestelde prestaties aanbieden (zie box 2.2). Compensatie aan decentrale overheden van btw over inkoop voor vrijgestelde prestaties zou de markt voor vrijgestelde prestaties kunnen verstoren, omdat de kostprijs voor decentrale overheden kunstmatig lager zou komen te liggen dan de kostprijs van commerciële partijen omdat voor hen de betaalde btw kostprijsverhogend is. Verder is een uitzondering gemaakt voor individuele verstrekkingen zodat decentrale overheden niet als een intermediair optreden tussen een commerciële leverancier en de eindverbruiker om een bijdrage uit het BCF te claimen. Om de introductie van het BCF voor het Rijk budgetneutraal te laten verlopen is in 2003 de btw in kaart gebracht die decentrale overheden betaalden over niet-ondernemers- en overheidsstaken⁸. Dit bedrag is vervolgens uit het Gemeentefonds en Provinciefonds overgeheveld naar het BCF. Decentrale overheden ontvingen bij de start van het BCF op deze manier op macroniveau per saldo een even grote som middelen van de rijksoverheid. De keuze dat de decentrale overheden zelf het BCF voedden past uiteraard bij het Unierecht dat btw-teruggaaf verbiedt aan personen die geen ondernemer zijn voor de btw en geen recht op teruggaaf hebben van btw.

Box 2.2 Btw-compensatie in andere landen⁹

Verschillende lidstaten van de Europese Unie kennen een systeem voor de compensatie van btw. In Denemarken is in 1985 een btw-compensatiefonds geïntroduceerd. Compensatie van de btw wordt verstrekt over zowel overheidsactiviteiten als vrijgestelde ondernemersprestaties. Het fonds wordt volledig gefinancierd door de gemeenten en provincies zelf, doordat jaarlijks de uitgaven over hen worden omgeslagen.

In Zweden is begin jaren negentig een systeem van btw-compensatie ingevoerd dat grote gelijkenis kent met het Deense systeem. Ook hier vindt compensatie van btw plaats over zogenoemde vrijgestelde ondernemersprestaties. In Finland is sinds de invoering van de heffing van btw in 1994 een vergelijkbaar systeem van kracht.

In het Verenigd Koninkrijk is gelijktijdig met de invoering van de btw besloten de overheden te compenseren voor de heffing van btw. Overheden krijgen via een aangifte alle btw terug, zowel over niet-ondernemersactiviteiten als over vrijgestelde prestaties. Omdat de compensatie gelijktijdig is ingevoerd met de introductie van de heffing van btw is in het Verenigd Koninkrijk geen sprake van een fondsconstructie.

Op een aantal onderdelen verschillen de systemen binnen de Europese Unie. In Denemarken, Zweden en Finland verstrekt het instrument compensatie van btw over vrijgestelde ondernemersprestaties. Dat is in Nederland niet het geval, omdat ook private partijen dergelijke prestaties uitvoeren. Het compenseren van btw bij overheden zou dan leiden tot een ongelijke behandeling tussen private partijen en overheden. In Denemarken, Zweden en Finland zijn private partijen nauwelijks actief op markten voor vrijgestelde prestaties, zoals gezondheidszorg en onderwijs. Dan is het argument van een ongelijk speelveld van ondergeschikt belang.

In sommige landen is sprake van een open systeem waarin extra compensatie wordt gedekt uit navenant hogere btw-inkomsten. In andere landen, zoals in Nederland, Denemarken, Zweden en Finland is er een gesloten systeem waarbij de deelnemers een groter gebruik van het BCF zelf financieren in plaats van dat deze gedekt worden uit btw-inkomsten. Met de invoering van het plafond is het systeem in Nederland in 2015 een gesloten systeem geworden, hiervoor was er in Nederland sprake van een open systeem.

⁸ Bron: Memorie van toelichting op Wet op het BTW-compensatiefonds, Kamerstukken II, 1999-2000, 27 293 nr. 3.

⁹ Bron: Memorie van toelichting op Wet op het BTW-compensatiefonds, Kamerstukken II, 1999-2000, 27 293 nr. 3.

3. Eerder uitgevoerd onderzoek

In 2006 is onderzoek gedaan naar de ervaring met dergelijke fondsen in andere landen, ten behoeve van de vereenvoudiging van de uitvoering van het Nederlandse BCF. In dat verband heeft Economisch Instituut voor het Midden en Kleinbedrijf (EIM) in 2006 onderzocht wat de gepercipieerde en de feitelijke omvang van de administratieve lasten van het BCF zijn. In 2010 hebben APE en Rebelgroup Advisory BV¹⁰ een effectevaluatie uitgevoerd als basis voor de periodieke doorlichting van het Btw-compensatiefonds (BCF) in dat jaar. Verder heeft Wassenaar in 2011 onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het BCF op afwegingen die Nederlandse gemeenten maken. Hieronder worden de belangrijkste conclusies uit deze onderzoeken toegelicht.

Onderzoek naar uitvoeringskosten (2006)

Wat betreft uitvoeringskosten van het BCF is in een evaluatie in 2006¹¹ geconcludeerd dat deze relatief beperkt zijn ten opzichte van het totaal van het fonds (9,4 miljoen euro ten opzichte van 1,9 miljard euro). Verder zijn er in 2007 versimpelingen (o.a. afschaffen kwartaalopgaven en minimumuitkering) aangebracht in de werking van het fonds waardoor de administratieve lasten lager uitvallen.

Beleidsdoorlichting (2010)

In de doorlichting van 2010 is gebruik gemaakt van 30 interviews met verschillende relevante stakeholders, waarvan de helft met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van sectoren die niet tot het BCF zijn toegelaten (als controlegroep). Verder zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van branche-organisaties, voornamelijk organisaties die actief zijn op de markt van uitbesteding door decentrale overheden (bijv. afvalverwerking/schoonmaak). Ten slotte is gesproken met een aantal onafhankelijke deskundigen en met vertegenwoordigers van de belastingdienst.

In de doorlichting van 2010 is geconcludeerd dat met de instelling van het BCF de ongelijke btw-behandeling van in- en uitbesteden is opgelost. Geconcludeerd werd dat de directe doelstelling van het BCF is bereikt. Uit de beleidsdoorlichting 2010 is niet gebleken dat het fonds tot meer uitbesteding heeft geleid en laat staan de hiermee veronderstelde doelmatigheidswinst. Daarmee is echter niet gezegd dat het fonds niet tot doelmatigheidswinst heeft geleid, het directe verband is alleen niet aangetoond. Strategische, politieke en beleidsmatige beslissingen kunnen meer impact hebben op de in- en uitbestedingsbeslissing dan de economische efficiëntie, zo werd geconcludeerd. De beleidsdoorlichting plaatst hierbij de kanttekening dat de bekeken periode (2003-2009) relatief kort is. De beslissing om een dienst uit te besteden wordt niet van het ene moment op het andere besloten. Contractuele relaties kennen meestal een duur van enkele jaren. Bovendien is er sprake van padafhankelijkheid. Organisaties zijn voorzichtig bij het nemen van onherroepelijke of moeilijk herroepelijke beslissingen. Tot slot werd opgemerkt dat een volgende evaluatie over een langere duur van het fonds wellicht wel meer inzicht oplevert over het voordoen van mogelijke effecten. De beleidsdoorlichting 2010 concludeerde ook dat er bij sommige decentrale overheden (toentertijd) een gebrek aan kennis was over de mogelijkheden tot uitbesteden en sturingsmogelijkheden voor een publieke opdrachtgever. Er werd gesteld dat dit gebrek aan kennis leidt tot een impliciete voorkeur voor inbesteden, en daarmee tot een ongelijkheid op het speelveld.

¹⁰ Ministerie van Financiën (2010) Rapport Beleidsdoorlichting BTW-compensatiefonds.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2010/09/17/bz10-644-rapport-beleidsdoorlichting-btw-compensatiefonds>. APE, Rebelgroup Advisory BV (juli 2010) Effectevaluatie btw-compensatiefonds.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2010/09/17/bz10-644-eindrapport-evaluatie-btw-compensatiefonds>.

¹¹ Ministerie van Financiën (maart 2006) Het Nederlandse BTW-compensatiefonds in internationaal perspectief.

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/03/01/het-nederlandse-btw-compensatiefonds-in-internationaal-perspectief.html>.

IM (februari 2006) Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BTW-compensatiefonds en mogelijke reductievoorstellen. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/02/01/evaluatie-beleving-en-omvang-administratieve-lasten-btw-compensatiefonds.html>.

Er werd daarnaast gesteld dat er bij decentrale overheden sprake is van een gebrek aan transparantie over de kostprijzen (van eigen dienstverlening, andere overheden en markt) waardoor het moeizaam is om een objectieve keuze voor in of uitbesteden te maken. Verder concludeerde de evaluatie op basis van de afgenomen interviews dat door het BCF het aantal fiscale constructies was afgenomen. Een ander positief beoogd neveneffect van het BCF is het bevorderen van personeelsuitwisseling tussen overheden door het weghalen van btw als drempel hierbij. De doorlichting van 2010 trok de conclusie dat het BCF bij personeelsuitwisseling geen rol (meer) speelt. Er werd gesteld dat dit kan worden geïnterpreteerd als een teken van succes van het BCF: de BTW is als factor geneutraliseerd, wat juist de bedoeling van het BCF was.

Onderzoek Wassenaar (2011)

Wassenaar¹² heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het BCF op afwegingen die Nederlandse gemeenten maken. De conclusie van dit onderzoek sluit aan bij conclusies uit de doorlichting van 2010; het BCF is een adequate oplossing voor de btw-verstoring voor een groot deel van de activiteiten van gemeenten en provincies. Het onderzoek concludeerde tevens dat een direct verband tussen het bestaan van het BCF en uitbesteding niet is vastgesteld omdat gemeenten een groot aantal motieven kunnen hebben om taken al dan niet uit te besteden. Voorts werd geconcludeerd dat voor zowel gemeenten als provincies het fonds sinds de invoering een groei heeft laten zien die hoger is dan de feitelijke niet-ondernemersprestaties van deze lichamen die voor consumptie in aanmerking komen. Dit is een indicatie dat zij geleidelijk meer taken uitbesteden aan de private sector. Echter, dit zou ook een trend kunnen zijn die al gaande was voor de invoering van het BCF.

Een deel van het onderzoek is gedaan aan de hand van data uit een enquête van de auteur uit 2006 op basis van 198 gemeenten, hieruit bleek dat:

- Volgens de ondervraagden in de meeste gemeenten geen sprake was van een verstoring door de heffing van btw op het uitbesteden van activiteiten.
- Een groot deel van de taken eerder al was uitbesteed in de jaren voor invoering van het fonds.
- De mogelijke kostenvoordelen van uitbesteden – zijnde het verschil tussen de kostenvoordelen van de private partij en de kosten van btw – maar een beperkte rol spelen in de afweging een taak al dan niet uit te besteden.
- Gemeenten stellen dat andere argumenten dan de budgettaire effecten relevanter zijn voor de keuze om taken al dan niet uit te besteden en noemen daarbij institutionele en pragmatische overwegingen. Bijvoorbeeld de optimale omvang van de gemeentelijke organisatie, de noodzakelijke expertise, de kwetsbaarheid van de uitvoering van bepaalde taken, het gebrek aan capaciteit bij de gemeente, de arbeidsjuridische status van gemeentelijke ambtenaren en de zorg voor de werkgelegenheid in de gemeente.
- In een aantal gemeenten wordt een toename van de uitbestedingen verwacht maar de meeste gemeenten stellen dat dit losstaat van de invoering van het Btw-compensatiefonds.

Verder heeft de auteur 17 diepte-interviews gehouden in 2009 met gemeentelijke managers. De resultaten uit deze interviews bevestigen het beeld dat gemeenten een groot aantal motieven hanteert om taken al dan niet uit te besteden:

- Gemeenten evalueren niet systematisch hoe de kosten en kwaliteit van hun dienstverlening vergelijken met alternatieven. Zolang er geen problemen worden ondervonden bij het uitvoeren van een taak ontbreekt over het algemeen de aanleiding om te overwegen de taak uit te besteden.
- In tegenstelling tot de enquête uit 2006 bleek dat als een gemeente de voor- en nadelen van uitbesteden afweegt – het efficiëntiemotief het meest relevant is.
- Het efficiëntiemotief blijkt vooral belangrijk te zijn voor grote gemeenten. Bij kleinere gemeenten zijn motieven, zoals de stabiliteit van gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van externe dienstverleners belangrijker.
- Politiek linkse gemeenten minder positief zijn over uitbesteden.
- Bij enkele gemeenten de private ideologische opinie van invloedrijke lokale politici of gemeentelijke managers over de voordelen van uitbesteden ook relevant zijn.

¹² Wassenaar (2011) *The Dutch VAT compensation fund and municipalities' contracting out decisions*. <http://dare.ubvu.vu.nl/handle/1871/19555>.

4. Budgettaire en beleidsmatige ontwikkeling van het BCF

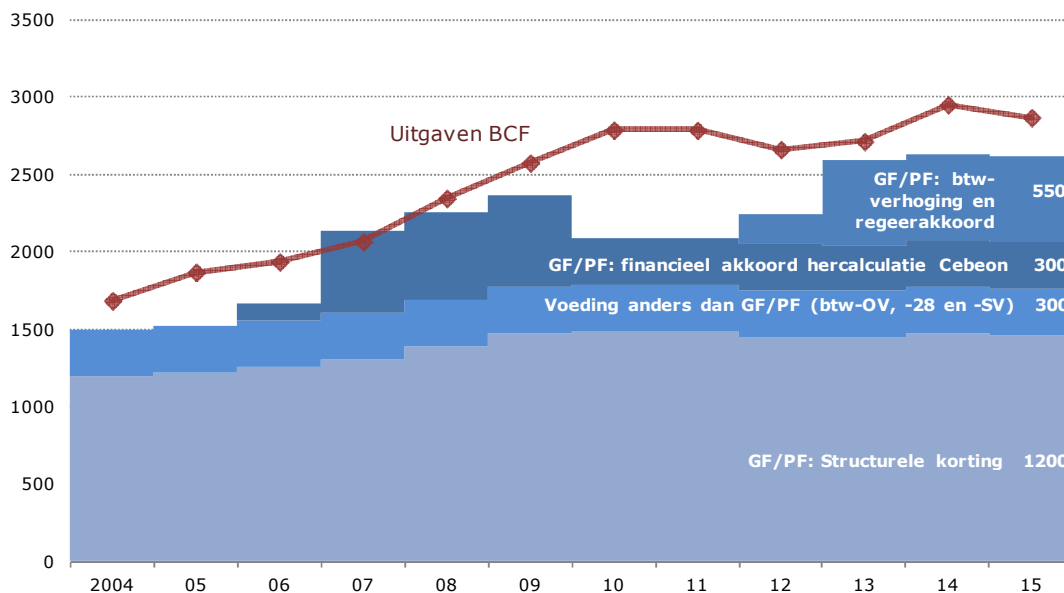
De voeding van het BCF

Uitgangspunt bij de introductie van het Btw-Compensatiefonds (BCF) is dat gemeenten en provincies het fonds zelf voeden.¹³ Uitgaande van de veronderstelling dat een extra beroep op het BCF in de toekomst bovenop deze middelen het gevolg is van de extra uitbesteding als gevolg van het BCF, was de introductie van het BCF dus budgettair neutraal voor het Rijk. De extra uitgaven van het BCF worden in dat geval gecompenseerd door extra inkomsten die er niet zouden geweest zonder BCF.

Gemeenten en provincies hadden bij de invoering van het BCF geen volledig inzicht in hun btw-lasten. Een extern onderzoeksbureau, heeft toen een globale raming gemaakt van de btw-uitgaven die voor compensatie uit het BCF in aanmerking konden komen¹⁴. Bestaande btw-regelingen die bestonden voor gemeenten en provincies waren de voor de hand liggende eerste bronnen om naar het BCF over te brengen. Daarnaast is een inschatting gemaakt van de hoeveelheid btw die gemeenten en provincies betaalden. Deze som btw – 1,2 miljard euro structureel – is vervolgens gekort op het Gemeentefonds en het Provinciefonds en overgebracht naar het BCF, zoals ook figuur 1 toont¹⁵.

De bestaande btw-regelingen die overgingen naar het BCF telden op tot 300 miljoen euro. Btw-OV was een compensatieregeling voor lokaal openbaar vervoer, uitgevoerd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Btw-28 was een vergoeding aan gemeenten voor btw die ontstond bij de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen. Tot de invoering van het BCF hadden samenwerkingsverbanden een vrijstelling voor de btw-plicht (btw-SV). Bij de introductie van het BCF verviel die vrijstelling voor gemeenschappelijke regelingen, waardoor de btw-inkomsten zouden stijgen. De geraamde extra btw-opbrengsten zijn vooraf toegevoegd aan het BCF.

Figuur 1. Opbouw voeding BCF (met accres geïndexeerd, in miljoenen euro)¹⁶



Bron: ministerie van Financiën

¹³ Bron: Memorie van toelichting op Wet op het BTW-compensatiefonds, Kamerstukken II, 1999-2000, 27 293 nr. 3.

¹⁴ Cebeon (2007) Evaluatie BTW-compensatiefonds. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27293-A-b1>

¹⁵ In figuur 1 zijn de reeksen die uit het GF/PF zijn gestort in het BCF met het accres (zie box 4.1) geïndexeerd. Dit is gedaan omdat wanneer de middelen in het GF/PF waren gebleven deze met het accres mee hadden bewogen.

¹⁶ In deze figuur zijn taakmutaties niet weergegeven, deze zijn namelijk relatief beperkt in omvang en in de meeste jaren is er sprake van een negatief saldo van taakmutaties. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van taakmutaties tussen 2010 en 2015.

Extra uitbesteding die tot stand zou komen door de introductie van het BCF zou uiteraard leiden tot extra groei van het BCF. Die stijging zou gedekt worden door de hogere btw-inkomsten voor het Rijk, die de schatkist zonder het BCF niet zou ontvangen.

Sinds de introductie van het BCF is er bij taakmutaties sprake van nettering. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van taakmutaties tussen 2010 en 2015. Als het Rijk taken overdraagt dan ontvangen gemeenten en provincies hun financiering deels rechtstreeks van het Rijk, maar de geschatte btw-lasten op de overgehevelde taak worden overgeboekt aan het BCF. Zo wordt dubbele budgettering voorkomen: decentrale overheden ontvangen dan een vergoeding voor btw vanuit het vakdepartement en vanuit het BCF. Dit netteringsproces volgt de omgekeerde weg als taken van gemeenten en provincies overgaan naar het Rijk; het btw-deel wordt uit het BCF gehaald en de rest ontvangt het Rijk rechtstreeks van de gemeente en/of provincie. Zo wordt een dubbele korting voorkomen.

Box 4.1 Accres

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om de uitgaven voor hun taken te financieren. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen voor decentrale overheden is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en Provinciefonds. De jaarlijkse ontwikkeling van de omvang van het Gemeentefonds en Provinciefonds wordt sinds 1995 bepaald door de normeringssystematiek, waarbij de fondsen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk, de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en nominale ontwikkelingen op de Rijksbegroting hebben direct invloed op de omvang van de fondsen ("samen de trap op, samen de trap af"). De jaarlijkse toe- en afname van het Gemeentefonds en Provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven, wordt het accres genoemd.

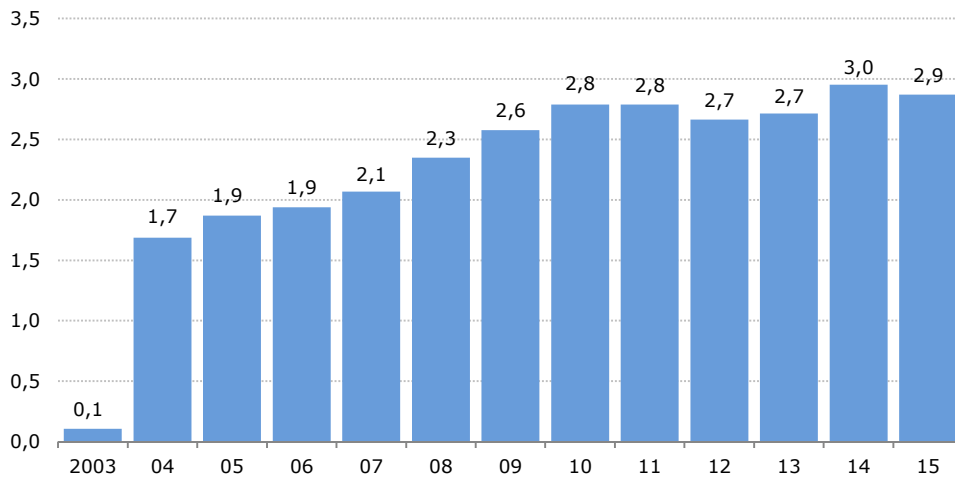
Hercalculatie

Tussen 2005 en 2007 heeft Cebeon op basis van definitieve cijfers over 2003 en 2004 nogmaals onderzocht hoe hoog de korting op het Gemeentefonds en het Provinciefonds bij de introductie van het BCF had moeten zijn.¹⁷ Ook heeft het onderzoeksbureau berekend hoe hoog de btw-last op specifieke uitkeringen was. Dit was ten tijde van de invoering namelijk niet af te leiden uit de administratie van gemeenten en provincies. De conclusie luidde dat provincies evenveel declareerden bij het BCF als zij zelf hadden gevoed. Voor gemeenten gold dat ze meer btw in rekening brachten bij het BCF dan de korting op het Gemeentefonds¹⁸. Op basis van die conclusie heeft het Rijk in overleg met de gemeenten afgesproken de uitname uit het Gemeentefonds structureel met 300 miljoen euro te verhogen en met terugwerkende kracht 760 miljoen euro incidenteel te korten op het Gemeentefonds, uitgesmeerd tot en met 2009. Deze uitname van 760 miljoen euro verklaart de 'hobbel' die te zien is in figuur 1 bij de jaren 2007 tot 2009.

¹⁷ Cebeon (2007) Evaluatie BTW-compensatiefonds. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27293-A-b1>

¹⁸ Wassenaar, Wolvers en Bijl (2004) Het BTW-compensatiefonds. p. 89.

Figuur 2. Nominale ontwikkeling BCF (in miljarden euro)

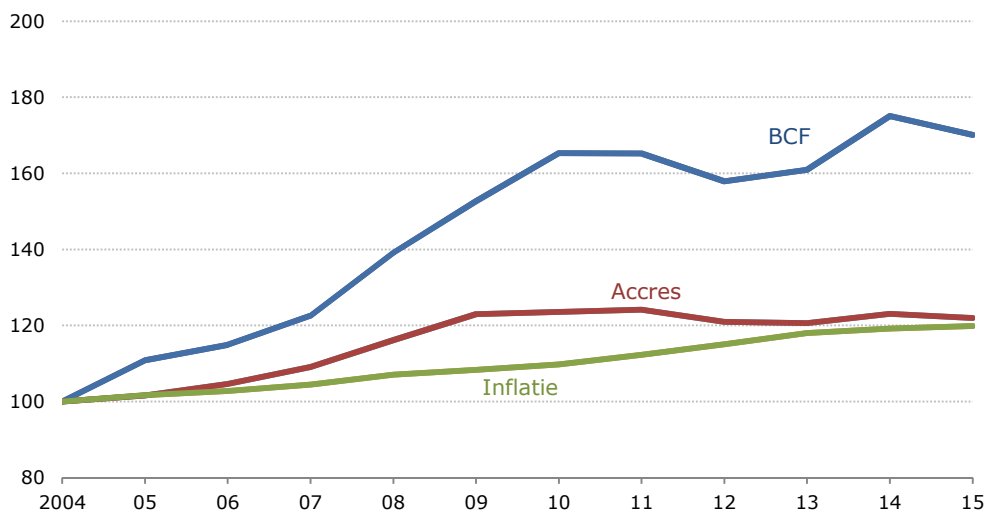


Bron: ministerie van Financiën

Budgettaire ontwikkeling tot 2012

Het budgettaire beslag van het BCF steeg sterk in de periode 2004-2010, zoals figuur 2 toont. Als rekening wordt gehouden met prijsstijgingen zoals figuur 3 doet, blijkt dat de budgettaire omvang van het BCF ook harder groeide dan het accres. De uitgaven van gemeenten en provincies hoeven niet noodzakelijk de accresontwikkeling te volgen, decentrale overheden kennen ook andere inkomstenbronnen en hanteren daarnaast een baten-lastensystematiek.

Figuur 3: Nominale ontwikkeling BCF en Accres (index, 2004=100)¹⁹



Bron: ministerie van Financiën

Zoals in hoofdstuk 2 werd toegelicht is het BCF een breed instrument; niet alleen btw die samenhangt met uitbesteding waarbij btw een drempel vormt wordt vergoed, maar alle compensabele btw die ontstaat bij niet-ondernemersactiviteiten wordt vergoed. Het is dus mogelijk dat decentrale overheden in de loop der tijd om andere redenen dan efficiëntie voor extra uitbesteding of inkoop kiezen en meer aanspraken doen op het fonds. In die gevallen hangt de extra betaalde btw en daarmee de uitgavengroei van het BCF niet uitsluitend samen met het bestaan van het BCF.

¹⁹ Het jaar 2004 is in figuur 3 het basisjaar, omdat tussen 2003 en 2004 sprake is van een sterke stijging door invoeringsproblemen en leereffecten in het eerste jaar. Als 2003 het basisjaar zou zijn in figuur 3 vertekent dat het beeld.

Weliswaar staan tegenover extra uitgaven van het BCF extra btw-inkomsten, maar is dat niet budgettair neutraal voor het Rijk, omdat de btw-inkomsten voor het Rijk per saldo lager uitvallen dan het geval zou zijn geweest zonder BCF.

De mogelijke oorzaken van de sterke groei van BCF-uitgaven in de periode 2004-2010 zijn een veelkleurig palet. Zo kan de sterke groei mogelijk verklaard worden doordat gemeenten en provincies gedurende de jaren meer gingen uitbesteden doordat het BCF de btw drempel wegnam. Gezien de uitkomsten van de eerdere beleidsdoorlichting en het onderzoek van Wassenaar is het niet aannemelijk dat de sterke groei alleen veroorzaakt is door de invoering van het BCF. Ook kan de stijging ontstaan zijn door een toename van het aantal samenwerkingsverbanden waarbij - afhankelijk van de gekozen vormgeving - sprake kan zijn van btw, die te declareren is bij het BCF. Bovendien kunnen decentrale overheden btw hebben gedeclareerd van aanschaf van goederen en diensten die gemeenten en provincies financierden uit andere inkomstenbronnen dan het Gemeentefonds en Provinciefonds, bijvoorbeeld bij de verkoop van deelnemingen zoals energiebedrijven²⁰. Tegenover deze eenmalige verkoopopbrengsten staan echter ook wegvallende jaarlijkse dividendopbrengsten. De lijst mogelijke verklaringen is nog groter. Zo kunnen politieke keuzes leiden tot meer uitbesteding zonder beïnvloed te worden door het BCF. Ook kunnen decentrale overheden budget verschuiven naar uitgavencategorieën die leiden tot meer declarabele btw dan eerder.

Meerdere factoren kunnen dus de groei van het BCF veroorzaken. Deze beleidsdoorlichting ziet geen mogelijkheid om deze factoren kwantitatief te duiden. Zo ontbreekt een overzicht van de uitgaven waarover gemeenten en provincies btw-declaraties indienen om de ontwikkeling van BCF-uitgaven gedetailleerd te verklaren.

In oktober 2012 werd de btw verhoogd van 19 procent naar 21 procent. De omvang van het BCF steeg daardoor via twee kanalen. Ten eerste groeide de omvang van de declaraties door het hogere gemiddelde btw-tarief. Ten tweede doordat gemeenten en provincies een hoger accres ontvingen als gevolg van de hogere prijsbijstelling. De raming van de omvang van de declaraties is met 270 miljoen euro opwaarts aangepast. In het regeerakkoord 2012 is opgenomen dat gemeenten en provincies via de normeringssystematiek gecompenseerd worden voor de btw-verhoging (70 miljoen euro). Aangezien andere overheidslagen de btw-verhogingen ook hebben moeten opvangen binnen de eigen begroting, is de automatische compensatie voor de btw-verhoging in het BCF door gemeenten en provincies zelf betaald via een uitname uit het GF/PF van 270 miljoen euro. Netto resulteert dat in een korting van per saldo 200 miljoen euro structureel. Daarbovenop kwam een taakstellende korting van 350 miljoen euro. Deze korting van 350 miljoen is gedaan om de sterk gestegen uitgaven in balans te brengen met de voeding. Samen maakt dat een uitname uit het GF/PF van 550 miljoen euro (zie figuur 1).

Voorgenomen afschaffing BCF

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Ascher werd besloten het BCF af te schaffen. Uit de beleidsdoorlichting van het Btw-Compensatiefonds (BCF) uit 2010 was geen direct verband gebleken tussen het BCF en het achterliggende doel, doelmatigheidswinst door meer uitbesteding²¹. Het Regeerakkoord bevatte het voornemen de middelen uit het BCF over te hevelen naar het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

Voortbestaan met plafond

Na overleg met decentrale overheden heeft het kabinet begin 2013 besloten het BCF niet af te schaffen, maar te plafonneren. Het financieel akkoord²² dat de verschillende overheidslagen in januari 2013 sloten, bevatte tevens de afspraak dat het Gemeentefonds en Provinciefonds gekort

²⁰ Gemeenten en provincies incasseerden bij de verkoop van Essent en Nuon bijna 19 miljard euro (CBS, 2010). Dit zijn incidentele middelen die dus niet structureel kunnen leiden tot een hoger beroep op het BCF.

²¹ Zie pagina 40 van het regeerakkoord kabinet Rutte-Asscher "Bruggen slaan" (2012).

<https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

²² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2013/01/21/conclusies-bestuurlijk-overleg>

zou worden. Zo behield het kabinet de beoogde besparing en werd voorkomen dat de btw een belemmering zou vormen bij uitbesteding.

Het plafond zou meegroeien met het jaarlijkse accrespercentage voor het Gemeentefonds en Provinciefonds. Die afspraak past bij de oorspronkelijke gedachte dat gemeenten en provincies het BCF zelf hebben gevoed; als het BCF niet had bestaan, dan waren die financiële middelen ook gegroeid en gekrompen met het accres. Daarmee is het accrespercentage de meest voor de hand liggende indexatievariabele voor het BCF. Het idee dat decentrale overheden het BCF zelf hebben gevoed, zou minder standhouden als gekozen zou zijn voor een andere indicator zoals de consumentenprijsindex, de prijs bbp, of de prijs nationale bestedingen.

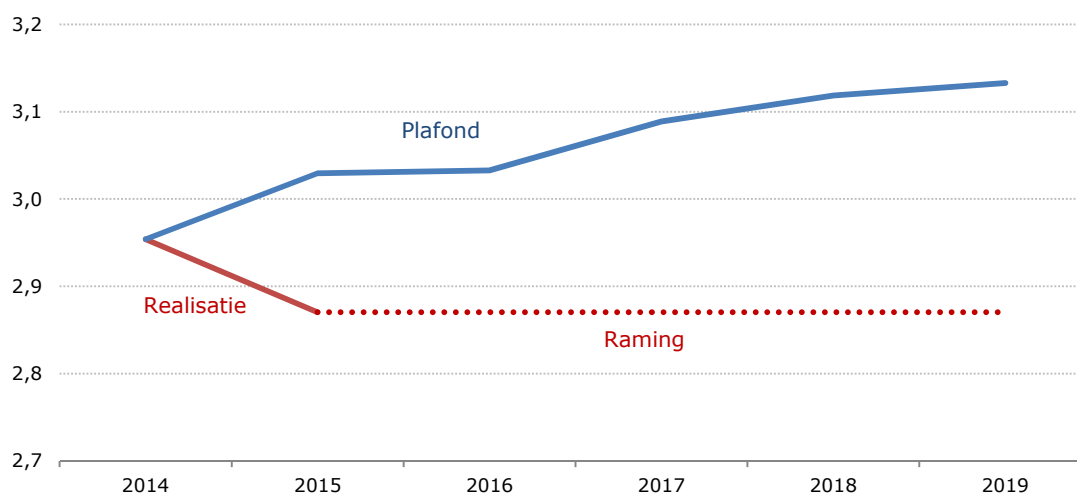
Het plafond is geen feitelijk maximaal budget voor het BCF. Het plafond kan overschreden worden, maar dan volgt een navenante korting op het Gemeentefonds en Provinciefonds. Als de som aan btw-declaraties lager uitvalt dan het plafond, dan wordt die ruimte toegevoegd aan het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Deze kortingen en toevoegingen kennen een verdeelsleutel die de verhouding is tussen de ingediende declaraties van gemeenten en provincies. Het plafond wordt aangepast voor taakmutaties die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF.

Door de aangepaste vormgeving van het BCF zijn de budgettaire effecten voor het Rijk vergelijkbaar met de situatie dat er geen BCF zou zijn. Dit betekent dat overschrijdingen van het plafond niet meer voor een EMU-saldo tegenvaller voor het Rijk zorgt. Feitelijk is het Nederlandse ontwerp van het BCF vanaf 2003 door de werking van het plafond veranderd van een open systeem, waarin een hogere budgettaire beslag gedekt wordt uit de hogere inkomsten voor het Rijk, naar een gesloten systeem zoals Denemarken, Zweden en Finland dat al langer kenden, waarin de deelnemers een groter gebruik van het BCF zelf financieren (zie ook box 2.2).

Effecten plafond

Aangezien het plafond pas recent is ingevoerd, beperkt dat de mogelijkheden tot evaluatie. Wel kan worden geconstateerd dat in 2015 sprake was van een onderuitputting van het BCF waardoor het plafond heeft geleid tot een storting van 157 miljoen euro in het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Daarnaast kunnen de mogelijke (gedrags)effecten van het plafond worden beschreven.

Figuur 4. Uitputting BCF ten opzichte van het plafond (in miljarden euro)²³



Bron: ministerie van Financiën

²³ De begroting van het Btw-compensatiefonds (artikel 6, begroting IX) toont de geïndexeerde ontwikkeling van het plafond van het BCF. De onderliggende ontwikkeling van het gebruik van het BCF wordt 'plat doorgetrokken' op basis van de meest recente realisaties.

Onzekerheid

Invoering van het plafond zorgt voor meer budgettaire onzekerheid bij gemeenten en provincies, en minder budgettaire onzekerheid voor het Rijk. Bij een overschrijding van het plafond gaan de inkomsten van de gemeenten en provincies omhoog, en bij een onderschrijding gaan die omlaag. Vooralsnog heeft deze onzekerheid tot een budgettair voordeel voor de decentrale overheden gezorgd.

Na de budgettair neutrale invoering van het BCF zouden extra btw-lasten door extra uitbesteding die het gevolg was van het BCF zowel voor het Rijk als voor gemeenten en provincies geen budgettaire gevolgen hebben. In de praktijk bleek geen sprake van budgettaire neutraliteit. Immers, het budgettaire beslag verdubbelde bijna, terwijl niet aangetoond kon worden dat het BCF tot extra uitbesteding leidde. Feitelijk legde het BCF de budgettaire gevolgen van extra btw-lasten van gemeenten en provincies die niet samenhangen met extra uitbesteding bij het Rijk. De voorgenomen afschaffing van het BCF maakte aan die situatie een einde. De budgettaire gevolgen van extra btw-lasten werden teruggelegd bij de gemeenten en provincies. Het BCF met plafond – als alternatief voor afschaffing van het BCF – heeft dezelfde budgettaire consequenties als afschaffing van het BCF en legt de budgettaire gevolgen van extra btw-lasten terug bij gemeenten en provincies, net zoals het geval was in het Regeerakkoord.

Wel of niet uit te besteden met plafond?

Als de kosten doorslaggevend zijn voor decentrale overheden bij keuze om al dan niet diensten uit te besteden, dan zal een individuele gemeente bij dezelfde kwaliteit van de dienstverlening een dienst uitbesteden als de private dienst goedkoper is dan de publieke uitvoering ervan. Voor de individuele overheid is het ook na introductie van het plafond op BCF financieel voordelig om de btw te claimen bij het BCF. Het beroep op het BCF gaat weliswaar ten koste van de ruimte onder het BCF-plafond, maar dit nadeel wordt verdeeld over alle deelnemers van het BCF. Als er geen ruimte is onder het plafond, dan leidt het beroep op het BCF op macroniveau tot een uitname uit het GF/PF. Ook die uitname gaat ten koste van de gehele groep. Voor een individuele gemeente is het om die reden in alle gevallen voordelig te claimen bij het BCF, voor gemeenten als groep hoeft dit niet het geval te zijn.

Een individuele gemeente of provincie claimt bij het BCF ongeacht de ruimte onder het plafond of de overschrijding boven het plafond; de gevolgen van de individuele declaratie wordt immers verdeeld over alle deelnemers aan het fonds.²⁴

Het plafond heeft daarmee geen invloed op de mate waarin het doel van het BCF is bereikt: ook met het plafond neutraliseert het fonds de factor btw bij de keuze tussen inbesteden en uitbesteden.

Taakmutaties

Het plafond wordt bijgesteld met het compensabele btw-deel van de taakmutaties dat in het BCF wordt gestort. Sinds de invoering van het plafond (2015) op het BCF is nettering een herverdelingsvraagstuk geworden: op macroniveau blijft de omvang van het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het BCF immers gelijk. Als het plafond overschreden wordt komt het verschil ten laste van het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond komt het verschil ten gunste van het Gemeentefonds en Provinciefonds. Dit betekent dus dat wanneer er niet (goed) genetteerd wordt dit ten koste gaat van het Provinciefonds en Gemeentefonds. Met andere woorden, als er niet wordt genetteerd, ontvangt de gemeente of provincie die het decentralisatiebudget ontvangt meer middelen ten koste van de andere gemeenten en provincies.

²⁴ Ondanks dat een individuele overheid geen reden heeft om niet te claimen, zouden in theorie alle gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden als collectief beleid kunnen voeren waar het kostenvoordeel van uitbesteding lager is dan het BTW-tarief niet langer uit te besteden. Zo lang het plafond bestaat en de onderschrijding ten gunste komt van het Gemeentefonds en het Provinciefonds zouden decentrale overheden hun besteedbare inkomsten zo kunnen vergroten. Daarmee zou het voordeel van het BCF verloren gaan. Voorwaarden voor deze theoretische optie zijn dat alle deelnemers tot een afspraak kunnen komen en er een geloofwaardige sanctie is voor decentrale overheden die willen breken met de gezamenlijke afspraak. Overheden kunnen hun individuele budget immers verhogen door die diensten wel uit te besteden en de btw te claimen via het BCF, ondanks de gemaakte afspraak. Mocht die theoretische optie werkelijkheid worden, dan verhogen decentrale overheden impliciet de rijksbijdrage waarop het Rijk weer kan acteren om dat ongedaan te maken. Dat geldt ook als gemeenten of provincies om andere redenen meer gezamenlijk optrekken om de ruimte onder het plafond te vergroten.

Bij taakmutaties is het btw-deel waarmee het plafond wordt bijgesteld niet altijd goed te koppelen aan het moment van de daadwerkelijke uitgaven. Het btw-deel van een taakmutatie wordt namelijk op een ex-ante basis aan het BCF toegevoegd. De timing van de inzet van de budgetten door een decentrale overheid kan hiermee echter uit de pas lopen. Het kan zo zijn dat in een bepaald jaar het plafond verhoogd is voor een overgehevelde taak maar het budget hiervoor niet wordt ingezet. In dit geval betekent dat extra ruimte onder het plafond. In een ander jaar is dan het tegenovergestelde het geval over de jaren heen middelt dit dus uit.

Samenwerkingsverbanden

Wanneer decentrale overheden hun taken uitvoeren in een samenwerkingsverband kan hierbij sprake zijn van btw. Sommige samenwerkingsverbanden kennen een verplicht karakter. Bij verplichte samenwerkingsverbanden waarbij onoverkomelijk sprake is van btw-heffing gaan de btw-ontvangsten door de verplichte samenwerking omhoog. Het ligt in de rede om deze extra btw-ontvangsten in overweging te nemen bij de vaststelling van het plafond. Overigens is voor ambtelijke fusieorganisaties op 15 februari 2016 door de Staatssecretaris van Financiën aangekondigd dat onder bepaalde voorwaarden een btw-vrijstelling zal gaan gelden.

Samenwerkingsverbanden in het sociale domein

Per 2015 zijn gemeenten onder andere verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Wanneer gemeenten (onderdelen van) de decentralisatietaken in samenwerkingsverbanden laten uitvoeren ontstaat mogelijk btw. Vanuit deze samenwerkingsverbanden zullen – indien geen vrijstellingen van toepassing zijn – de uitvoeringskosten verhoogd met btw aan gemeenten in rekening worden gebracht. Deze btw zal de gemeente verhalen op het BCF.

In het Financieel akkoord tussen Rijk en medeoverheden van januari 2013 is afgesproken dat het effect van de voorgenomen decentralisaties op de declaraties in het BCF nader werd verkend: *“Het effect van de voorgenomen decentralisaties op de declaraties in het BCF is geen onderdeel van deze afspraak en wordt nader verkend”*²⁵. Daartoe is in 2013 de Werkgroep ‘*draaiboek overschrijding BCF-plafond*’ opgericht die moest verkennen hoe, als het plafond voor het BCF knellend blijkt, kan worden bepaald of en in welke mate dit het gevolg is van btw uit hoofde van nieuwe samenwerkingsverbanden, voortvloeiend uit de decentralisaties. De werkgroep heeft via de VNG aan gemeenten gevraagd btw bij te houden die samenhangt met samenwerking op de nieuwe gemeentelijke taken in het sociale domein vanaf 1 januari 2015.

In totaal hebben 36 gemeenten gehoor gegeven aan deze oproep en over 2015 de btw bijgehouden. De deelnemende gemeenten meldden samen een totaal van iets meer dan 550 duizend euro over 2015. De respondenten vormen geen representatieve steekproef van alle Nederlandse gemeenten. Wanneer op basis van deze uitvraag toch een inschatting wordt gemaakt van de btw-lasten van alle Nederlandse gemeenten, dan is sprake van een ordegrootte van tussen de 6 en 13 miljoen euro²⁶ voortvloeiend uit samenwerkingsverbanden. Gegeven de ruimte onder het plafond in 2015 van 157 miljoen euro (zie box 4.2) kan, uitgaande van de geschatte ordegrootte, beargumenteerd worden dat het plafond niet is gaan knellen door de decentralisaties in het sociaal domein.

²⁵ Zie conclusies financieel akkoord Rijk en medeoverheden 2013:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2013/01/21/conclusies-bestuurlijk-overleg>

²⁶ De schatting van 13 miljoen is gemaakt door het gemiddelde van de in kaart gebrachte extra btw-lasten (als percentage van totale lasten) te vermenigvuldigen met het totaal aan gemeentelijke lasten in Nederland. De schatting van 6 miljoen kent dezelfde basis maar houdt daarnaast rekening met de grootte van gemeenten en de zogenoemde *outliers* in de steekproef.

5. Behalen beoogde doel en beleidsvarianten

Effectiviteit

Geconstateerd kan worden dat wordt voldaan aan de algemene en operationele doelstelling van het BCF: btw speelt geen rol meer bij de afweging *zelf doen of uitbesteden*. Hierdoor ontstaat er een grotere vrijheid voor gemeenten en provincies in de keuze tussen het in- en uitbesteden van taken waarvoor recht op btw-compensatie bestaat.

De beleidsdoorlichting 2010 kwam tot de conclusie dat er geen direct verband aangetoond kon worden tussen het BCF en de achterliggende doelstelling, doelmatigheidswinst door aanbesteding. Strategische, politieke en beleidsmatige beslissingen kunnen meer impact hebben op de in- en uitbestedingsbeslissing dan de economische efficiëntie, zo werd geconcludeerd. Eerder werd in de beleidsdoorlichting 2010 geconstateerd dat een groot aantal factoren een mogelijke invloed heeft op de keuze tussen in- en uitbesteden en dat er geen geschikte data en methodes beschikbaar zijn om de effecten van de verschillende factoren die van invloed zijn op de BCF-declaraties te kwantificeren. Hiermee samenhangend is geen betrouwbare methode beschikbaar om te kwantificeren hoeveel er uitbesteed zou zijn als er geen BCF was. In de huidige doorlichting is niet opnieuw onderzoek gedaan naar het effect van de invoering van het BCF op uitbesteding. De enige optie zou dan een herhaling van het effectenonderzoek bij de doorlichting uit 2010 zijn; nogmaals interviews afnemen bij deelnemers. Een dergelijk onderzoek op basis van interviews zal nog steeds geen antwoord kunnen geven op de vraag in hoeverre er een direct verband is tussen het BCF en de hiermee veronderstelde doelmatigheidswinst door uitbesteding.

Wat betreft de nevendoelelstelling van het voorkomen van fiscale constructies is in de doorlichting van 2010 vastgesteld dat het aantal fiscale constructies is afgenomen sinds de invoering van het BCF. Aangezien btw teruggevraagd kan worden is er ook geen prikkel meer om voor niet-ondernemers taken btw-besparende constructies op te zetten. Voor de andere nevendoelelstelling - het wegnemen van btw als drempel bij personeelsuitwisseling - geldt dat door de invoering van het BCF btw op uitwisseling van personeel teruggevraagd kan worden uit het BCF. In de beleidsdoorlichting van 2010 werd uit de interviews ook geconcludeerd dat het BCF bij personeelsuitwisseling geen rol speelt. Door de invoering van het BCF is btw als drempel voor personeelsuitwisseling weggenomen voor taken waarvoor recht op btw-compensatie bestaat.

Doelmatigheid: kosten versus baten

Beleed is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.²⁷ Doelmatigheid vereist dus inzicht in de kosten en de baten van het BCF. Kwantificering van de baten stuit op echter dezelfde methodologische problemen als de kwantificering van de vraag of het BCF via meer uitbesteding tot meer doelmatigheid leidt.

Er is wel inzicht in kosten van het BCF. Uit onderzoek uit 2006²⁸ bleek dat het BCF jaarlijks tot 9,4 miljoen euro administratieve lasten leidt bij de gemeenten en provincies. De jaarlijks terugkerende administratieve lasten vloeien voort uit de dagelijkse werkzaamheden rondom het labelen, coderen, boeken en controleren, evenals het adviseren van budgethouders. De beleidsdoorlichting uit 2010 stelde dat de lasten zijn gedaald doordat per 2007 een aantal versimpelingen zijn doorgevoerd. Zo zijn minimumuitkeringen afgeschaft, net als de uitzondering voor personeelsverstrekkingen. De administratieve lasten in de uitvoering door de belastingdienst zijn geraamd op 0,4 miljoen.²⁹ Uitgaande van veronderstelling dat de omvang van jaarlijkse administratieve lasten niet fundamenteel zijn veranderd en in de orde van grootte van in totaal 10 miljoen euro bedragen, moet het fonds dus minstens 10 miljoen euro aan baten opleveren om de kosten (administratieve lasten) te dekken.

²⁷ Zie RPe, p.3, toelichting op artikel 1, lid e. <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/6/regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2015.pdf>

²⁸ EIM (2006), Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BCF en mogelijke reductievoorstellen.

²⁹ Zie Memorie van toelichting op Wet op het BTW-compensatiefonds, Kamerstukken II, 1999-2000, 27 293 nr. 3.

Doelmatigheid van de uitvoering

De huidige vormgeving van het BCF bevat een voorschot dat per kwartaal wordt uitbetaald. Deze voorschotten bevatten alleen de kosten van gemeenschapsvoorzieningen en openbaar vervoer. De laatste jaren bedragen die voorschotten 200 tot 250 miljoen, verspreid over vier betalingen per kwartaal. Kortom, per kwartaal betaalt het Rijk een voorschot uit van minder dan 2 procent van het totale artikel. Overwogen kan worden om deze voorschotten af te schaffen. Dat vergt een eenmalige aanpassing van de systematiek en maakt de werking van het BCF inzichtelijker en eenvoudiger.

De ingediende btw-declaraties bepalen de over- dan wel onderschrijding van het plafond. Bij Miljoenennota wordt de geraamde ruimte onder het plafond voor het lopende jaar overgemaakt aan gemeenten en provincies. Na afloop van het jaar – op moment dat het Rijk de jaarverslagen publiceren – volgt dan een definitieve afrekening van de eventuele ruimte onder het plafond. Dat kan ertoe leiden, zoals over vorig jaar het geval was, dat er in mei nog een correctie op het Gemeente- en Provinciefonds doorgevoerd moet worden. Het BCF kan aan inzichtelijkheid en eenvoud winnen als de ruimte onder het plafond eenmalig berekend wordt op basis van nacalculatie.

Bij de uitvoering van het BCF is door de Belastingdienst geconstateerd dat de werking van de uitzondering voor verstrekkingen aan individuele derden voor gemeenten en provincies niet altijd duidelijk is. Gelet op de doelstelling dat decentrale overheden niet als een intermediair mogen gaan optreden tussen een commerciële leverancier en de eindverbruiker om een bijdrage uit het BCF te claimen, wordt niet overwogen om deze uitzondering af te schaffen. Waar mogelijk en nuttig zal deze uitzondering in het uitvoeringsbeleid worden verduidelijkt.

Besparingsopties

De richtlijnen uit de RPE schrijven voor dat beleidsdoorlichtingen beleidsvarianten bevatten om ten minste twintig procent te besparen op het beschikbare budget. Op basis van de uitgaven over 2015 – 2,87 miljard euro – moeten de beleidsvarianten ten minste 575 miljoen euro opleveren.

Het plafond op het BCF heeft ervoor gezorgd dat op macroniveau het BCF, het Gemeentefonds en het Provinciefonds communicerende vaten zijn geworden; overschrijdingen op het BCF leiden tot kortingen op de twee andere fondsen en onderschrijdingen tot stortingen in beide fondsen. Gemeenten en provincies hebben het BCF in het verleden zelf gevoed. Afgezien van de exacte vormgeving van de opties is een besparingsvariant hoe dan ook een generieke korting op het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Een generieke korting op het Gemeentefonds en het Provinciefonds, of een verlaging van het BCF, van ongeveer 575 miljoen is voldoende voor een besparing van twintig procent op het huidige budget.

Een andere manier om twintig procent van het huidige budget te besparen is door de declaraties op een of andere manier niet volledig te vergoeden. Zo zou de Belastingdienst slechts tachtig procent van de ingediende declaraties kunnen vergoeden. In deze variant kan btw de keuze om een dienst al dan niet uit te besteden wel beïnvloeden. Gemeente en provincies dragen immers een deel van de btw-last bij uitbesteding zelf.

De beoogde besparing van 575 miljoen euro kan onmogelijk gevonden worden in de uitvoering van het BCF. Uit de beleidsdoorlichting in 2006 bleek dat de uitvoeringslasten minder dan 10 miljoen euro omvatten. De administratieve lasten zijn verder al verlaagd door een aantal vereenvoudigingen in 2007 (o.a. afschaffen kwartaalopgaven en minimumuitkering). Zoals eerder beschreven zou de uitvoering verder vereenvoudigd kunnen worden door de afschaffing van voorschotten en voorlopige afrekening van het plafond.

Tabel 2. Besparingsopties (in miljoenen euro)

	2017	2018	2019	2020	2021 e.v.
Uitgaven					
Grondslag uitgaven	2875	2875	2875	2875	2875
20% besparing (minder uitgaven)	-575	-575	-575	-575	-575
Besparingsmaatregelen					
Korting op het Gemeentefonds en het Provinciefonds	-575	-575	-575	-575	-575
Slechts 80% procent van de ingediende declaraties vergoeden	-575	-575	-575	-575	-575
Verlaging van het plafond met 575 miljoen euro	-575	-575	-575	-575	-575
Afschaffing voorschotten	< -1	< -1	< -1	< -1	< -1
Voorlopige afrekening plafond afschaffen	< -1	< -1	< -1	< -1	< -1

6. Samenvatting

In 2003 is het Btw-compensatiefonds (BCF) opgericht om de btw-drempel weg te nemen bij de afweging door decentrale overheden tussen het uitbesteden van werkzaamheden of het uitvoeren ervan door de eigen organisatie. In deze doorlichting is onderzocht of het BCF op een doelmatige wijze de doelstellingen van het beleid realiseert.

De conclusie luidt dat de algemene en operationele doelstelling van het BCF worden behaald: door de invoering van het BCF speelt btw geen rol meer bij de afweging *zelf doen of uitbesteden*. Hierdoor ontstaat er een grotere vrijheid voor gemeenten en provincies in de keuze tussen in- en uitbesteden en kan er een efficiëntievoordeel worden bereikt.

Het BCF is budgettair neutraal ingevoerd. Dit is gedaan door het bedrag aan btw dat gemeenten en provincies betaalden over overheids- en niet-ondernemerstaken over te hevelen van het Gemeentefonds en Provinciefonds (GF en PF) naar het BCF. Na de invoering steeg van 2004 tot 2010 het budgettair beslag van het BCF sterk. De mogelijke oorzaken van deze stijging vormen een veelkleurig palet. In de beleidsdoorlichting van 2010 werd gesteld dat strategische, politieke en beleidsmatige beslissingen meer impact kunnen hebben op de in- en uitbestedingsbeslissing dan economische afweging op basis van efficiëntie.

Ook uit ander onderzoek bleek dat decentrale overheden om andere redenen dan alleen efficiëntie voor extra uitbesteding of inkoop kiezen en hierdoor dus ook meer aanspraken doen op het BCF. In die gevallen hangt de extra betaalde btw en daarmee de uitgavengroei van het BCF niet uitsluitend samen met het bestaan van het BCF. Weliswaar staan tegenover extra uitgaven van het BCF extra btw-inkomsten, maar is dat niet budgettair neutraal voor het Rijk omdat de btw-inkomsten voor het Rijk per saldo lager uitvallen dan het geval zou zijn geweest zonder BCF.

Naar aanleiding van de conclusies uit de doorlichting van 2010 en de sterke stijging van het budgettair beslag is in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Ascher besloten het BCF af te schaffen. Na overleg met decentrale overheden heeft het kabinet begin 2013 besloten het BCF niet af te schaffen, maar te maximeren door middel van het instellen van een plafond. Het plafond kan overschreden worden, maar dan volgt een navenante verrekening met het GF en PF. Als de som aan btw-declaraties lager uitvalt dan het plafond, dan wordt die ruimte overgeheveld naar het GF en PF. Het BCF met plafond – als alternatief voor afschaffing van het BCF – heeft dezelfde budgettaire consequenties als afschaffing van het BCF en legt de budgettaire gevolgen van extra btw-lasten terug bij decentrale overheden, net zoals het geval was in het Regeerakkoord. Invoering van het plafond leidt daarmee voor meer budgettaire onzekerheid bij gemeenten en provincies, en minder budgettaire onzekerheid voor het Rijk. Voornamelijk heeft deze onzekerheid tot een budgettair voordeel voor de gemeenten en provincies geleid.

Er is geconcludeerd dat het plafond niets afdoet aan de effectiviteit van het BCF. Het ingevoerde plafond stelt een grens aan het budgettaire beslag van het BCF voor het Rijk maar geen maximum aan te declareren btw. Een individuele gemeente of provincie claimt bij het BCF ongeacht de ruimte onder het plafond of de overschrijding boven het plafond; de gevolgen van de individuele declaratie wordt immers verdeeld over het GF en PF. Het plafond heeft daarmee geen invloed op de mate waarin het doel van het BCF is bereikt: ook met het plafond neutraliseert het fonds de factor btw bij de keuze tussen inbesteden en uitbesteden.

Wat betreft doelmatigheid wordt het BCF gekenmerkt door relatief lage uitvoeringskosten ten opzichte van de totale uitgaven van het BCF van 2,9 miljard euro. Het BCF kent jaarlijks een totaal van circa 10 miljoen euro aan uitvoeringskosten bij gemeenten, provincies en de belastingdienst tezamen. In 2007 zijn een aantal vereenvoudigingen doorgevoerd om de uitvoeringskosten te verlagen. De uitvoering zou verder vereenvoudigd kunnen worden door de volledige afschaffing van voorschotten en voorlopige afrekening van het plafond.

Bijlagen

Bijlage 1: Oordeel externe deskundige

Onafhankelijk extern oordeel Beleidsdoorlichting BCF

In dit stuk geef ik als onafhankelijke externe deskundige mijn visie op de evaluatie van het Btw-compensatiefonds (BCF), zoals uitgevoerd in het kader van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (Rpe). Voor de totstandkoming van dit oordeel heb ik vergaderingen van de met deze beleidsdoorlichting belaste werkgroep bijgewoond en gesprekken gevoerd met verscheidene andere deskundigen.³⁰

Doel BCF en conclusie van de werkgroep

Het BCF heeft tot doel om Btw als factor in de keuze voor in- danwel uitbesteding te neutraliseren. Hiertoe retourneert het fonds de hiervoor in aanmerking komende Btw betalingen die gemeenten en provincies hebben gedaan. Sinds 2015 is de omvang van het BCF vastgesteld middels een plafond. Als er meer gedeclareerd wordt dan betalen gemeenten en provincies hier zelf voor door een uitname uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds (GF/PF). Als er minder wordt gedeclareerd dan komt het restant aan het GF/PF ten goede. De evaluatie concludeert dat het BCF zijn doel vervult en dat het plafond niets afdoet aan de effectiviteit van het BCF.

De werking van het BCF zonder plafond

De conclusie dat het BCF zonder plafond zijn doel vervult onderschrijf ik. Doordat decentrale overheden de aan het Rijk betaalde Btw terugkrijgen verhoogt dit de kosten van uitbesteding inderdaad niet meer ten opzichte van de kosten van inbesteding.³¹ De evaluatie werpt geen nieuw licht op de vraag of het BCF de uitbestedingsbeslissing heeft beïnvloed en of dit heeft geleid tot een doelmatiger inkoopbeleid. Onderzoek in het kader van een eerdere Rpe evaluatie heeft op basis van een beperkt aantal interviews niet aan kunnen tonen dat de invoering van het BCF tot meer uitbesteding heeft geleid. Dit neemt echter niet weg dat de Btw als kostenpost is geneutraliseerd.³² Bovendien bedragen uitvoeringskosten van het BCF minder dan een half procent van de omvang van het fonds, dus zelfs een qua omvang bescheiden en daarom empirisch lastig aan te tonen efficiencywinst door meer uitbesteding zou volstaan om voortzetting van deze constructie maatschappelijk rendabel te maken.³³ Deze conclusie is ook terug te vinden in het eindrapport.

Consequenties van de invoering van het plafond

De belangrijkste verandering ten opzichte van de vorige beleidsevaluatie is de introductie van het plafond. Als een individuele gemeente of provincie BTW declareert dan gaat dit ten koste van de omvang van het GF/PF – hetzij doordat de uitname groter wordt, hetzij doordat het

³⁰ In het bijzonder bedank ik Maarten Allers, Sijbren Cnossen, Laura van Geest, Raymond Gradus, Johannes Hers en Arjan Lejour. Hiermee dragen zij geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze beoordeling.

³¹ Wel merken Bettendorf en Cnossen (2014) op dat deze oplossing het prijsverschil ten opzichte van activiteiten die ook door de private sector kunnen worden verricht vergroot, zodat de afweging tussen deze – mogelijk imperfecte – substituten wordt verstoord. Een andere oplossing die dit nadeel niet kent is verbreding van de heffingsgrondslag van de Btw. Zie Bettendorf, L.J.H. en S. Cnossen (2014), *Bouwstenen voor een moderne Btw*, CPB Policy Brief 2014/02.

³² Wassenaar (2011) komt tot dezelfde conclusie en geeft ook een uitgebreid overzicht van de motieven die een rol spelen bij de uitbestedingsbeslissing. Zie Wassenaar, M.C. (2011), *The Dutch VAT compensation fund and municipalities' contracting out decisions*, Amsterdam: Vrije Universiteit.

³³ Omdat het BCF al is ingevoerd spelen de invoeringskosten in deze afweging geen rol meer. Afschaffing zou opnieuw aanzienlijke aanpassingskosten met zich meebrengen. Meer duidelijkheid over wanneer uitgaven wel of niet voor compensatie in aanmerking komen kan de uitvoeringskosten mogelijk nog verkleinen – zie bijvoorbeeld de recente rechtszaak over compensatie van door de gemeente Nijkerk afgedragen Btw over aanleg van op- en afritten van de A28.

bedrag dat in het GF/PF wordt teruggestort vermindert. De verandering in de omvang van het GF/PF wordt echter over alle gemeenten en provincies verdeeld. De korting voor deze individuele gemeente of provincie valt dus bijna helemaal weg tegen het gedeclareerde bedrag. De conclusie dat het plafond geen afbreuk doet aan de effectiviteit van het BCF deel ik dan ook – met de kanttekening dat naarmate gemeenten of provincies meer gezamenlijk optrekken het aandeel van de korting uit GF/PF dat bij hen terecht komt toeneemt. Bij samenwerking op grote schaal zou dit het gedrag kunnen beïnvloeden. Zoals de eindrapportage ook onderkent ondermijnt het plafond de werking van het BCF zelfs volledig wanneer gemeenten of provincies als collectief beleid zouden voeren ten aanzien van uitbesteding.³⁴ Voor de huidige omvang van gemeentelijke samenwerkingsverbanden is dit effect echter beperkt.

Een andere consequentie van de invoering van het plafond is dat er op termijn een forse discrepantie kan ontstaan tussen de omvang van het BCF en het totaal aan door decentrale overheden afgedragen Btw betalingen. De ontwikkeling van uitbesteding en de hierover betaalde Btw zijn van allerlei onvoorspelbare factoren afhankelijk, zoals inkomsten, veranderingen in technologie en marktomstandigheden. Ook voor de forse stijging van de omvang van het BCF tussen 2004 tot 2010 onderkent het eindrapport immers een veelkleurig palet van mogelijke oorzaken – die lastig zijn te objectiveren en niet allemaal van tevoren waren voorzien.³⁵ Het is daarom verre van zeker dat toekomstige ontwikkelingen in Btw afdrachten gelijke tred zullen houden met de indexatie van het plafond, waarvoor wordt voorgesteld om het accrespercentage te volgen dat voortkomt uit de normeringssystematiek van het GF/PF. Onzekerheid over de mate waarin het totaal aan door decentrale overheden afgedragen Btw en het geïndexeerde plafond op termijn zullen divergeren draagt bij aan de onvoorspelbaarheid van de omvang van het GF/PF. Ook het eindrapport onderkent de toename in budgettaire onzekerheid voor gemeenten en provincies als gevolg van het plafond. Bovendien lijkt het aannemelijk dat er bij een forse discrepantie tussen door decentrale overheden aan het Rijk betaalde Btw en het bedrag dat het Rijk in het BCF stort druk ontstaat om op het BCF te korten, danwel bij te storten, wat kan leiden tot kostbare heronderhandelingen tussen de verschillende overheidslagen die in een situatie zonder plafond onnodig waren geweest.

Wouter Vermeulen
Programmaleider Decentrale overheden
Centraal Planbureau
31 augustus 2016

³⁴ Dit zou bijvoorbeeld kunnen spelen ten aanzien van gezamenlijke investeringen in instrumentarium of opleidingen voor de professionalisering van uitbesteding. Ik heb echter geen aanwijzing dat dergelijk beleid in het verleden een belangrijke rol heeft gespeeld.

³⁵ In het bijzonder is de rol die het BCF in deze ontwikkeling heeft gespeeld lastig te objectiveren. We weten niet hoe uitbestedingen van gemeenten en provincies zich zouden hebben ontwikkeld als het BCF niet was ingevoerd. Hiermee zijn ook de in het evaluatierapport aan de orde gestelde budgettaire consequenties voor het Rijk ten opzichte van een situatie waarin het BCF nooit was geïntroduceerd lastig te objectiveren.

Bijlage 2: Overzicht taakmutaties Btw-compensatiefonds 2010-2015

Bij overheveling van budgetten van een departement naar gemeenten of provincies (en vice versa), kan er binnen dit budget sprake zijn van compensabele btw. Deze btw moet in het BCF gestort worden en dient niet via departementale begrotingen naar decentrale overheden gaan. Het plafond wordt bijgesteld met deze zogenoemde taakmutaties die in het BCF worden gestort.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal	-3.879	-15.118	-31.767	-12.506	-60.671	-1.111
VEILIGHEIDSREGIO OVERBOEKing	-3.879					
BTW AFDRACHT Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-Overheid (NUP)		399				
VEILIGHEIDSREGIOS		-15.517	-15.517	-15.517	-15.517	-15.517
OVERBOEKing IENM FR-GR KANALEN			27.900			
OVERBOEKing ELI - Aanpak Stikstof			4.800			
OVERBOEKing IENM - REGIOSPECIFIEK PAKKET (RSP)			1.929			
OVERBOEKing IENM - Decentralisen BIRK projecten			1.230			
OVERBOEKing IENM - Decentralisen BIRK projecten			824			
OVERBOEKing IENM DECENTRALISATIE UITKERING BINNENHAVENS			534			
OVERBOEKing ELI - Ruimtelijke economische structuur in Zeeland (PF, nr. 735), Project Cool port (PF, nr. 653), Greenport (PF, nr. 652), Leiden Bio Science Park (GF, nr. 1214), HST Cargo Haarlemmermeer (PF, nr. 1215), Werkmaatschappij Markermeer-IJmeer (PF, nr. 646).			550	527	53	297
OVERBOEKing IENM - RSP-Middelen			326			
BTW COMPENSATIEREGELING - storting van ELI naar het GF			184			
OVERBOEKing IENM BETER BENUTTEN			60			
OVERBOEKing IENM BETER BENUTTEN			42			
BTW COMPENSATIEREGELING - storting van ELI naar het GF			16			
BTW COMPENSATIE FRIES-GRONINGSE KANALEN			-54.645			
OVERBOEKing IENM - afkoop achterstallig ondehoud harnixmakanaal				3.263		
BTW-COMPENSATIEREGELING - decentrale uitkering Binnenhavens (DUB) van de gemeente Waalwijk				357		
OVERBOEKing IENM - Programmadirectie Beter Benutten voor de regio Groningen-Assen				288		
OVERBOEKing WEGENS BETER BENUTTEN REGIO GRONINGEN/ASSEN				72		
OVERBOEKing IENM - Programmadirectie Beter Benutten voor de regio Kampen Zwolle				38		
OVERBOEKing EZ IVM GREEN DEAL UTRECHT				22		
OVERBOEKing IENM - Decentralisen BIRK projecten				-326		
OVERBOEKing IENM - Decentralisen BIRK projecten				-1.230		
OVERBOEKing RSP ZUIDERZEELIJN (DECENTRALISATIE-UITKERING)					2.846	
OVERBOEKing I&M					921	
PROJECT A12/A20					865	
OVERHEVELING A12/A20					184	
OVERBOEKing BETER BENUTTEN					64	
OVERBOEKing VENJ					42	
OVERBOEKing IENM - Geluidsmetnet Gellenklerchen					8	
BTW VEILIGHEIDSREGIO'S					-50.137	
BIJDRAGE BCF PROJECTEN VISMIGRATIERIVIER FRIESLAND						5.009
OVERBOEKing BUSINESS MARATHON						4.650
REGIOSPECIFIEK PAKKET (RSP) ZUIDERZEELIJN						2.550
OVERBOEKing CITYDEAL						500
IMPULS OMGEVINGSVEILIGHEID						472
BTW DEEL PROJECTEN REGIO GRONGEN-ASSEN.						269
OVERBOEKing TECHNIEKPACT						210
GREEN DEAL BTW DEEL ELEKTRISCH VERVOER METROPOOLREGIO A'DAM						149
OVERBOEKing BLEIZO						87
BTW DEEL PROGRAMMA IMPULS OMGEVINGSVEILIGHEID 2015 & 2018						79
OVERBOEKing ZOETWATERMAATREGELEN						68
OVERBOEKing LANDELIJK MELDPUNT AFVAL						26
OVERBOEKing INTERREG PROJECTSTIMULERING						14
ERFGOED EN RUIMTE						13
OVERBOEKing PROGRAMMA BETER BENUTTEN						5
ARCHEOLOGIE						4
ERFGOED EN RUIMTE						4

Bijlage 3: Plan van Aanpak (zoals verzonden naar de Tweede Kamer in september 2015)

1. Inleiding

Voor 2016 staat een beleidsdoorlichting gepland van artikel 6 Btw-compensatiefonds (BCF) op de begroting Financiën en Nationale Schuld.

Het BCF is een fonds waaruit decentrale overheden betaalde btw kunnen terugvragen³⁶, en is opgericht om een eind te maken aan de factor btw bij de afweging door decentrale overheden tussen het uitbesteden van werkzaamheden of het uitvoeren ervan door de eigen organisatie. Als provincies en gemeenten werk uitbesteden, betalen zij namelijk btw. Wanneer werkzaamheden door de gemeente zelf worden uitgevoerd is dit niet het geval. De btw verhoogt dus de kostprijs van uitbesteding en zou daarmee de doelmatigheidsafweging van de gemeente of provincie kunnen beïnvloeden.

2. Doelstelling artikel 6

De algemene doelstelling van het BCF is: *'Gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's hebben de mogelijkheid een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding. De btw speelt hierin geen rol'*.

De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor:

- het verstrekken, verzamelen en controleren van de opgaafformulieren en het uitbetalen van de compensabele btw;
- het beheer van het BCF.

De jaarlijkse uitgaven via het BCF bedragen bijna € 3 mld. (2015) en het hele artikel wordt geëvalueerd. De uitgaven worden bepaald door de hoeveelheid btw die gemeenten en provincies declareren. Sinds 2015 is er een plafond gesteld aan de uitgaven binnen het BCF. Deze afspraak is gemaakt in het financieel akkoord tussen Rijk en medeoverheden in 2013³⁷. Het plafond volgt de ontwikkeling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds en wordt aangepast voor overhevelingen van taken die gepaard gaan met onttrekkingen of toevoegingen aan het BCF. Bij overschrijding van het plafond, komt het verschil ten laste van het gemeentefonds en het Provinciefonds. Bij een realisatie lager dan het plafond, komt het verschil ten gunste van het Gemeentefonds en het Provinciefonds.

3. Onderzoeksvragen en methodiek

Met de beleidsdoorlichting wordt beoogd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen. De centrale vraag hierbij is of het BCF op een doelmatige wijze effectief heeft bijgedragen aan de afweging van decentrale overheden tussen uitbesteding en inbesteding.

Bij de beantwoording van deze vraag is de onderzoeksmethodiek primair op basis van deskresearch. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van eerder verschenen onderzoeken op het gebied van het BCF (zie laatste paragraaf) en zal met name worden voortgebouwd op de beleidsdoorlichting uit 2010. Deze macroanalyse kan verder aangevuld worden met interviews met de relevante stakeholders bij bijvoorbeeld gemeenten en provincies. Met deze microanalyse kunnen o.a. de effecten van de veranderingen sinds de beleidsdoorlichting uit 2010 worden onderzocht. Conform de RPE bevat de beleidsdoorlichting Btw-Compensatiefonds de onderstaande onderdelen.

- a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;

³⁶ De betaalde btw moet voor teruggave aan voorwaarden voldoen in de [Wet op het BTW-compensatiefonds](#).

³⁷ [Tweede Kamer, 2012-2013, 33 400 B, nr. 7](#)

- d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en - indien relevant - de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
- f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- g. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

4. Organisatie Beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting wordt begeleid door een werkgroep, onder voorzitterschap van Financiën. De werkgroep zal bestaan uit een onafhankelijke deskundige en vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het ministerie van Financiën.

5. Onafhankelijkheid en planning

De beleidsdoorlichting zal naar de Tweede Kamer worden gestuurd samen met het oordeel van een onafhankelijke deskundige over de kwaliteit ervan, conform de RPE. De onafhankelijke deskundige zal nog geworven worden conform de eisen van artikel 3.4 van de RPE.

Beoogd wordt om begin januari 2016 te starten met de beleidsdoorlichting en de afgeronde beleidsdoorlichting in het vierde kwartaal van 2016 aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Bijlage 4: Samenstelling werkgroep en onafhankelijke deskundige

Voorzitter

Dick Kabel Ministerie van Financiën

Leden

Jelle Bluemink	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Nikita Brameijer	Interprovinciaal Overleg
Kyra Eikelboom-Doek	Ministerie van Financiën
Ronald Fredriksz	Interprovinciaal Overleg
Bas van der Hoeven	Interprovinciaal Overleg
Ton Jacobs	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Jakob Kamminga	Ministerie van Financiën
Annelies Kroeskamp	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Ingrid Lagerburg	Interprovinciaal Overleg
Jacco van Maldegem	Ministerie van Financiën
Pieter Jan van Nispen	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Freek Verbakel	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Secretaris

Sven Renon Ministerie van Financiën

Onafhankelijke deskundige

Wouter Vermeulen Centraal Planbureau