

Vergaderjaar 2021–2022

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2021

Hierbij zend ik u het rapport van de beleidsdoorlichting van artikel 6 Btw-compensatiefonds (BCF) op de begroting Financiën en Nationale Schuld (IX)¹. De beleidsdoorlichting is tot stand gekomen onder de begeleiding van een werkgroep met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Financiën. Een vertegenwoordiger van het Centraal Planbureau heeft opgetreden als onafhankelijke deskundige bij deze beleidsdoorlichting. Zijn oordeel over de beleidsdoorlichting is opgenomen in bijlage 6 van het rapport. In deze kabinetsreactie bespreek ik de hoofdpunten van de beleidsdoorlichting en geef ik mijn reactie hierop.

Het BCF is een fonds dat in 2003 is ingevoerd, waaruit gemeenten en provincies (verderop medeoverheden) betaalde belasting over de toegevoegde waarde (btw) onder voorwaarden kunnen terugvragen. Met de oprichting van het BCF beoogt het Rijk de verstoringen, veroorzaakt door btw, tussen het uitbesteden en het zelf uitvoeren van taken door medeoverheden te verhelpen. De btw verhoogt namelijk de kostprijs van uitbesteding en kan daarmee de afweging van de gemeente of provincie beïnvloeden. Het BCF is destijds budgettair neutraal ingevoerd. Dit is gedaan door het bedrag aan btw die gemeenten en provincies betaalden over overheidstaken over te hevelen van het Gemeentefonds en Provinciefonds (GF en PF) naar het BCF.

De centrale vraag die is onderzocht, luidt als volgt: *«voorkomt het Btw-compensatiefonds dat de btw verstorend werkt bij de keuze tussen in- of uitbesteden van gemeentelijke en provinciale taken en diensten?»* Het antwoord daarop is bevestigend. Het BCF is doeltreffend als het gaat om het opheffen van de verstorende keuze tussen in- of uitbesteden van medeoverheden. Daarnaast is het aannemelijk dat het BCF heeft geleid tot

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

meer uitbestedingen en meer samenwerking tussen medeoverheden. Tegelijkertijd blijft het lastig om iets te zeggen over de doelmatigheid en eventuele doelmatigheidswinst als gevolg van de invoering van het BCF.

De eerdere beleidsdoorlichtingen uit 2010 en 2016 maakten inzichtelijk dat de invoering van het BCF ervoor zorgde dat er niet werd gestuurd op eventuele fiscale constructies.² Het voorkomen hiervan is een belangrijke doelmatigheidswinst. Tegelijkertijd vergen de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en de administratieve lasten nader onderzoek. Het onderzoeken van de uitvoeringskosten van het BCF is dan ook één van de twee hoofdaanbevelingen van het rapport. De tweede aanbeveling is het onderzoeken van de doelmatigheid van de uitsluitingsgronden om in aanmerking te komen voor het BCF.³ Daarnaast geeft het CPB als onafhankelijk deskundige aan om de effecten van het plafond nader te onderzoeken. Het zou volgens het CPB bij overschrijding mogelijk kunnen leiden tot een onvoorziene herverdeling.

Tot slot geeft het rapport drie verbeterpunten voor de uitvoering en vormgeving van het BCF: (i) het versterken van de kennisdeling over het afdrachtsproces met betrekking tot het BCF binnen het Rijk, (ii) het onderzoeken van de werking van Wetsartikel 4 (uitbesteden van een gemeentelijke taak aan een provincie of vice versa) en (iii) het in kaart brengen van de gevolgen van pragmatische verbeterpunten in de uitvoering. Om dit stapsgewijs op te pakken, biedt de beleidsdoorlichting vervolgens zeven praktische verbeteringsvoorstellen namelijk: meer duidelijkheid rondom het afdrachtsproces met behulp van een informatieve «blauwe kaart» (1); onderzoeken van de voor- en nadelen van het invoeren van een doelmatigheidsdrempel voor BCF-overboekingen (2); het schriftelijk verduidelijken van de beleidslijn over ex-ante ramingen en ondersteuning bieden aan departementen om tot goede ramingen te komen (3); gevolgen in kaart brengen van een wijziging van het onderscheid tussen gemeenten en provincies in artikel 4 (4); gevolgen in kaart brengen van een verlenging van de termijn voor het indienen van de opgaven (5); het automatiseren en digitaliseren van de opgaven van medeoverheden (6) en het organiseren van een periodiek BCF-overleg met alle betrokken partijen (7).

Kabinetsreactie

Het demissionaire kabinet spreekt dank uit voor de beleidsdoorlichting en ziet naar aanleiding van de beleidsdoorlichting vooralsnog geen reden voor fundamentele aanpassingen van het BCF. Daarnaast geeft het demissionaire kabinet mee om aan de slag te gaan met de aanbevelingen en verbeterpunten. Ten aanzien van de aanbeveling van de onafhankelijk deskundige geeft het demissionaire kabinet mee om het effect van het

² 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.

³ De doelstelling van de uitsluitingsgronden is dat medeoverheden niet als een intermediair mogen gaan optreden tussen een commerciële leverancier en de eindverbruiker om een bijdrage uit het BCF te claimen. Door ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn onduidelijkheden wanneer de uitsluitingsgronden van toepassing zijn toegenomen. Dit leidt op het eerste oog tot een toename van het aantal discussies met de Belastingdienst op dit terrein.

plafond op mogelijke herverdeling mee te nemen bij het vervolgonderzoek over de doelmatigheid van de uitsluitingsgronden om in aanmerking te komen voor het BCF.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra