

Vergaderjaar 2016–2017

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2016

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 gaat over de periode van 2010 tot en met 2015. In de doorlichting wordt met name ingegaan op de beleidswijzigingen sindsdien, in het bijzonder het per 2015 ingevoerde uitgavenplafond op het BCF. 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. Dr. W. Vermeulen, programma-leider decentrale overheden bij het Centraal Planbureau, heeft opgetreden als onafhankelijke deskundige bij deze beleidsdoorlichting. Zijn oordeel over de beleidsdoorlichting is opgenomen als bijlage in het rapport.

In deze brief bespreek ik de conclusies uit de beleidsdoorlichting en geef ik mijn reactie hierop.

Het BCF is een fonds dat in 2003 is ingevoerd waaruit gemeenten en provincies betaalde belasting over de toegevoegde waarde (btw) onder voorwaarden kunnen terugvragen. Het is opgericht om een eind te maken aan de factor btw bij de afweging door gemeenten en provincies tussen het uitbesteden van overheidswerkzaamheden of het uitvoeren ervan door de eigen organisatie. 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 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.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Naar aanleiding van de conclusies uit de doorlichting van 2010 en de sterke stijging van het budgettaire beslag is in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher besloten het BCF af te schaffen. Uit de beleidsdoorlichting van het BCF uit 2010 was geen direct verband gebleken tussen het BCF en het achterliggende doel, doelmatigheidswinst door meer uitbesteding. Het Regeerakkoord bevatte het voornemen de middelen uit het BCF over te hevelen naar het GF en PF.

Na overleg met gemeenten en provincies 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. Door de aangepaste vormgeving van het BCF zijn de budgettaire effecten voor het Rijk vergelijkbaar met de situatie dat er geen BCF zou zijn. Feitelijk is het Nederlandse ontwerp van het BCF vanaf 2003 door de werking van het plafond veranderd van een open systeem, waarin een hoger 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.

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 tot meer budgettaire onzekerheid bij gemeenten en provincies, en minder budgettaire onzekerheid voor het Rijk. Voorsnog heeft deze onzekerheid tot een budgettair voordeel voor de gemeenten en provincies geleid.

Het rapport constateert dat de doelstelling van het BCF wordt behaald: door de invoering van het BCF speelt btw geen rol meer bij de afweging zelf doen of uitbesteden.

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 worden 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 is een aantal vereenvoudigingen doorgevoerd om de uitvoeringskosten te verlagen. De uitvoering zou verder vereenvoudigd kunnen worden door de afschaffing van voorschotten en voorlopige afrekening van het plafond.

Naast deze opties tot vereenvoudiging van de uitvoering worden in het rapport ook 20%-besparingsvarianten gepresenteerd. Afgezien van de exacte vormgeving van de opties is een besparingsvariant hoe dan ook een generieke korting op het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Het plafond op het BCF heeft er namelijk voor gezorgd dat het BCF, het GF en PF communicerende vaten zijn geworden. Overschrijdingen op het BCF

leiden tot kortingen op het GF en PF en onderschrijdingen tot stortingen in het GF en PF.

Het kabinet onderschrijft bovenstaande conclusies van het rapport. De huidige vormgeving van het BCF realiseert oorspronkelijke doelstelling van het BCF in combinatie met beheersbare budgettaire gevolgen voor Rijksfinanciën. Tot slot wil ik stilstaan bij de uitvoering van het BCF. In het rapport wordt gesteld dat de uitvoering verder vereenvoudigd kan worden door de afschaffing van voorschotten en de voorlopige afrekening van het plafond. Het kabinet beziet in overleg met de gemeenten en provincies hoe en op welke termijn de opties tot vereenvoudiging van de uitvoering in praktijk kunnen worden gebracht.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem