

Vergaderjaar 2016–2017

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 39

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 10 februari 2017

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 25 oktober 2016 inzake de beleidsdoorlichting van artikel 6 Btw-compensatiefonds (BCF) op de begroting Financiën en Nationale Schuld (IX) (Kamerstuk 31 935, nr. 33). De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 9 februari 2017. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

Vraag 1

Waarom heeft u in aanloop naar deze beleidsdoorlichting geen nieuw onderzoek gedaan naar in hoeverre het Btw-compensatiefonds (BCF) fiscale constructies voorkomt?

Vraag 2

Er wordt gesteld dat fiscale constructies geen zin meer hebben, omdat btw geen rol meer speelt voor gemeenten en provincies. Op welke wijze is dit onderzocht?

Antwoord op vragen 1 en 2

Voor de invoering van het Btw-compensatiefonds (BCF) pasten gemeenten verschillende fiscale constructies toe om btw-aftrek te verkrijgen voor bepaalde investeringsuitgaven. Het gaat hierbij om investeringsgoederen, zoals gebouwen, die voornamelijk voor publieke overheidsdoeleinden worden gebruikt waarvoor geen btw-aftrek mogelijk is (bijvoorbeeld een gemeentehuis). In de jaren 90 van de vorige eeuw kwamen bijvoorbeeld zogenoemde «stadhuisconstructies» voor. In een dergelijke constructie liet een gemeente de investering in een nieuw te bouwen pand, vaak een gemeentehuis, lopen via een speciaal daartoe opgerichte rechtspersoon, vaak een commanditaire vennootschap (CV) waarvan de gemeente zelf de commandite was om btw-aftrek te verkrijgen (zie bijvoorbeeld HR 22 december 1993, nr. 29 317). Door fiscale wetgeving in 1995 zijn veel constructies met onroerende zaken beëindigd. Na deze wetgeving konden zich nog wel andere fiscale constructies voordoen (bijvoorbeeld voor de lease van roerende zaken via een speciaal daarvoor opgericht lichaam). Waar deze constructies nog wel fiscaal mogelijk waren, is bij de vorige evaluatie van de Wet BCF al geconstateerd dat deze sterk zijn afgenomen (Effectevaluatie BTW-compensatiefonds, 2010, p. 57). Voor gemeenten is namelijk de prikkel om de btw via een fiscale constructie te beperken weggenomen in situaties waarin de btw op kosten via het BCF van de Belastingdienst kan worden ontvangen. Daarnaast speelt een rol dat in de rechtspraak is bevestigd, dat de Belastingdienst btw-constructies met succes kan bestrijden via het leerstuk «misbruik van recht» (HR 10 februari 2012, nr. 08/05317). Dit is het geval wanneer de uitgevoerde handelingen ertoe leiden dat in strijd met het doel van de fiscale wetgeving een belastingvoordeel wordt toegekend en uit een geheel van objectieve factoren blijkt, dat het wezenlijke doel van deze transacties erin bestaat een belastingvoordeel te verkrijgen. Ook deze rechtsontwikkeling heeft ertoe geleid dat de Belastingdienst op dit moment niet of nauwelijks wordt geconfronteerd met constructies van gemeenten of provincies met betrekking tot (on)roerende zaken, die aan een gemeente of provincie zijn geleverd en die worden gebruikt voor overheidsactiviteiten die btw-compensabel zijn. Kortom, in alle gevallen waarin het BCF voorziet in btw-compensatie voor overheidsuitgaven heeft het BCF positief bijgedragen aan het voorkomen van btw-constructies. Deze bevindingen zijn ook beschreven in de beleidsdoorlichting van het BTW-compensatiefonds. Gelet op deze bevindingen is geconcludeerd dat de conclusie van de Effectevaluatie BTW-compensatiefonds 2010 nog steeds valide is: het BTW-compensatiefonds heeft de prikkel weggenomen voor fiscale constructies met betrekking tot btw die nu te claimen is in het BCF. Nieuw onderzoek is daarom niet uitgevoerd.

Vraag 3

Welke fiscale constructies bestaan er op het gebied van btw bij lokale overheden?

Antwoord op vraag 3

Btw-compensatie is onder meer uitgesloten voor prestaties van gemeenten en provincies die vrijgesteld zouden zijn geweest van btw als deze prestaties als btw-ondernemer (en dus niet als overheid) zouden zijn

verricht. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderwijsprestaties. Deze btw-compensatieuitsluiting heeft bijvoorbeeld als gevolg dat geen btw-compensatie mogelijk is voor schoolgebouwen die een gemeente gebruikt om primair onderwijs verzorgen. In situaties waarin btw-compensatie voor overheidstaken is uitgesloten, is gebleken dat bepaalde gemeenten toch fiscale constructies toepassen om btw-af trek te verkrijgen. De btw-constructie bestaat erin dat de gemeente bij nieuwbouw van schoolgebouwen op gekunstelde wijze een btw-belaste levering van het gebouw creëert tegen een koopsom die een fractie (10 à 15%) van de bouwkosten bedraagt. Met betrekking tot de verbouwing en renovatie van schoolgebouwen wordt dezelfde constructie gebruikt. Een ander voorbeeld is de constructie met sportaccommodaties. De terbeschikkingstelling van sportaccommodaties is belast tegen het verlaagde tarief (6%), indien die terbeschikkingstelling gepaard gaat met aanvullende handelingen (beheer, onderhoud, beveiliging). Indien de sportaccommodatie kaal ter beschikking wordt gesteld, is sprake van vrijgestelde verhuur van btw. Er is dan geen btw-af trek mogelijk voor de kosten die daarop betrekking hebben en er is ook geen recht op btw-compensatie. De btw-constructie bestaat erin dat gemeenten op kunstmatige wijze willen voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van het verlaagde tarief. De structuur bestaat erin dat gemeente en sportvereniging overeenkomsten sluiten waarbij de gemeente formeel naast de terbeschikkingstelling van de accommodatie ook alle aanvullende handelingen van beheer, onderhoud en beveiliging verricht, maar tegelijkertijd afspreekt dat deze aanvullende handelingen materieel door de sportvereniging zelf worden uitgevoerd. Op die manier kunnen gemeenten btw die betaald is over de aanleg van sportaccommodaties terugvorderen. De belastingdienst bestrijdt de hierboven beschreven constructies.

Vraag 4

Waarom heeft u geen nieuw onderzoek gedaan naar de uitvoeringskosten van het BCF?

Vraag 5

Waarop is de veronderstelling gebaseerd dat de administratieve lasten niet fundamenteel zijn veranderd?

Antwoord op vragen 4 en 5

De jaarlijks terugkerende uitvoeringskosten bij gemeenten en provincies vloeien voort uit de dagelijkse werkzaamheden rondom het labelen, coderen, boeken en controleren, evenals het adviseren van budgethouders. Uit eerder onderzoek is gebleken dat het BCF jaarlijks voor ongeveer 9,4 miljoen euro aan uitvoeringskosten zorgt bij de gemeenten en provincies. Aangezien er geen beleidswijzigingen zijn geweest die het labelen, coderen, boeken of controleren bij gemeenten of provincies (significant) hebben vergroot, ligt het in de rede te veronderstellen dat de uitvoeringskosten niet wezenlijk zijn veranderd. Hetzelfde geldt voor de uitvoeringskosten van de Belastingdienst (0,4 miljoen euro).

Vraag 6

Waarom heeft u besloten uiteindelijk geen interviews af te nemen bij gemeenten en provincies om de effecten van de beleidswijzigingen sinds 2010 te onderzoeken, terwijl deze mogelijkheid wel werd aangekondigd in het plan van aanpak?

Vraag 9

Bent u van plan om bij de volgende beleidsdoorlichting van het BCF wel uitspraken te kunnen doen over in hoeverre de achterliggende doelstelling en de nevendoelestellingen worden bereikt? Zo ja, hoe wilt u dat bereiken?

Vraag 12

Wat is uw reactie op de constatering uit de beleidsdoorlichting dat nog steeds niet bekend is wat het effect van het BCF is op de mate van uitbesteding?

Antwoord op vragen 6, 9 en 12

Het plan van aanpak (2015) hield verschillende onderzoeksmogelijkheden open. Op de keuze tussen in- en uitbesteden van gemeenten en provincies kunnen allerlei factoren invloed hebben. Het effect van het BCF op uitbesteding kan daaruit niet duidelijk gefilterd worden. Bovendien ontbreekt een nulmeting bij de invoering van het BCF. Herhaling van het effectenonderzoek uit 2010 is onnuttig: het BCF en de voorwaarden zijn niet wezenlijk veranderd, waardoor de resultaten uit 2010 nog steeds gelden. De verwachting is dat ook bij de volgende beleidsdoorlichting van het BCF geen uitspraken gedaan kunnen worden over het effect van het BCF op uitbesteding.

Vraag 7

Waarom heeft u ervoor gekozen deze beleidsvoorlichting voor een groot deel te baseren op onderzoeken die meer dan vijf jaar oud zijn? In hoeverre is de informatie uit deze onderzoeken nog actueel?

Vraag 8

Waarom heeft u bij de beleidsdoorlichting zoveel gebruik gemaakt van onderzoek uit de tijd van de vorige beleidsdoorlichting?

Antwoord op vragen 7 en 8

Voor de doorlichting is de beschikbare literatuur over btw-compensatie(fondsen) gebruikt. Hierbij dateert de meeste literatuur uit de periode 2003–2011. Het BCF en de voorwaarden voor het BCF zijn niet wezenlijk veranderd. De bevindingen in bestaande literatuur gelden daarom nog steeds. Er is dus geen reden om aan te nemen dat de uitkomsten van eerder onderzoek fundamenteel anders zullen zijn (zie ook het antwoord op vraag 4 en 5).

Vraag 10

Wat is volgens u op dit moment de legitimiteit van het BCF, aangezien veel gemeenten in een enquête uit 2006 hebben aangegeven het BCF overbodig te achten?

Antwoord op vraag 10

Bij het financieel akkoord¹ dat in 2013 is gesloten tussen Rijk en mede-overheden hebben de medeoverheden aanmerkelijk bezwaren geuit tegen het afschaffen van het BCF waarna het kabinet bereid is geweest af te zien van afschaffing van het BCF. Ondanks dat niet met zekerheid gesteld kan worden dat het BCF zorgt voor meer uitbesteding, is het zo dat er bij een beperkte hoeveelheid uitbesteding door het BCF al maatschappelijke winst is. De uitvoeringskosten van het BCF bedragen minder dan een half procent van de totale omvang van het fonds, dus zelfs een kleine efficiencywinst door meer uitbesteding zou het BCF maatschappelijk rendabel maken.

Vraag 11

Kunt u reageren op de conclusie uit het onderzoek van Wassenaar dat het BCF een suboptimale oplossing is en dat de btw-verstoring eigenlijk door een aanpassing van de Europese regelgeving opgelost zou moeten worden?

¹ Kamerstukken 33 400 B en 33 400 C, nr. 7

Antwoord op vraag 11

Een van de conclusies die Wassenaar in zijn proefschrift trekt betreft de btw-verstoring tussen uitbesteding en inbesteding (zelf doen) van activiteiten die binnen het bereik van de btw-wetgeving vallen en zijn vrijgesteld van btw. Het gaat hierbij dus om activiteiten die gemeenten of provincies als btw-ondernemer verrichten, die onder een vrijstellingsbepaling van de btw vallen zoals bijvoorbeeld jeugdhulp. Wassenaar wijst erop dat de btw-verstoring tussen de met btw belaste uitbesteding en de onbelaste inbesteding van werkzaamheden voor deze van btw-vrijgestelde ondernemersactiviteiten van gemeenten alleen kan worden opgelost door aanpassing van de Europese regelgeving. Hij wijst er daarbij al op dat een dergelijke stelselwijziging onwaarschijnlijk is. Dat is ook anno 2017 nog het geval. De huidige btw-richtlijn kent namelijk (nog steeds):

- a. verplichte vrijstellingen voor bepaalde leveringen en diensten in alle lidstaten; en
- b. de regel dat geen btw-af trek voor vrijgestelde handelingen mogelijk is. Dit doet zich niet alleen voor bij bepaalde sociaal culturele of medische diensten, maar bijvoorbeeld ook bij verzekeringsdiensten. Een stelselwijziging van de verplichte EU-brede btw-vrijstellingen en/of de regels voor de btw-af trek, ligt niet voor de hand. De beleidsplannen van de Europese Commissie richten zich op andere aspecten van de btw, zoals de btw-heffing voor grensoverschrijdende leveringen (zie bijvoorbeeld het btw-actieplan van april 2016²). Overigens heeft de Europese Commissie in dit actieplan aangegeven dat zij initiatieven hebben ontplooid om de btw-regels voor de publieke sector te herzien. In Nederland hebben de Studiecommissie Belastingstelsel/Commissie–Van Weeghel (2010), de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013) en het CPB (2014) onder meer het afschaffen van de Europese btw-vrijstellingen bepleit. Een dergelijke grote belastinghervorming kan alleen plaatsvinden als alle lidstaten daarmee kunnen instemmen. Ook zijn dergelijke plannen EU-breed tot op heden onvoldoende beoordeeld op alle relevante aspecten (welvaartseffect, effect interne markt, doelmatigheid, budgettaire effecten, mate van uitvoerbaarheid, mate van rechtvaardigheid, gevolgen administratieve lasten).

Vraag 13

Welke trends zijn er zichtbaar op het gebied van uitbesteden?

Antwoord op vraag 13

Er was geen aanleiding om in de beleidsdoorlichting van het BCF om trends in uitbesteding te beschrijven. Dit viel buiten de doelstelling van een beleidsdoorlichting. Op basis hiervan kunnen hierover daarom geen uitspraken worden gedaan.

Vraag 14

Is het mogelijk om inzicht te krijgen in de declaraties van de gemeenten en provincies? Kan u hiervan een uitsplitsing maken naar regio's en sectoren?

Antwoord op vraag 14

Er is geen inzicht in de (ontwikkeling van) individuele declaraties van gemeenten en provincies en de hierbij onderliggende activiteiten. Gemeenten en provincies dienen hun BCF-opgave namelijk in als totaalbedrag.

² COM(2016)148, d.d. 7 april 2016

Vraag 15

De onafhankelijke deskundige stelt dat er een grote discrepantie kan ontstaan tussen de omvang van het BCF en de afgedragen btw; wat is uw oordeel over deze stelling?

Antwoord op vraag 15

Ik onderschrijf de conclusie van de onafhankelijke deskundige dat het mogelijk is dat er een verschil kan ontstaan tussen de omvang (plafond) en de afgedragen btw.

De invoering van het plafond heeft de budgettaire onzekerheid verschoven van het Rijk naar gemeenten en provincies. Gemeenten en provincies hebben hiermee ingestemd en de afgelopen jaren geprofiteerd van die afspraak. Bij een overschrijding van het plafond is er een budgettair voordeel voor gemeenten en provincies (de overschrijding wordt in het GF/PF gestort), en bij een onderschrijding is er een nadeel. De mogelijkheid dat er een discrepantie kon ontstaan tussen het BCF en de gedeclareerde btw is de prijs die het Rijk wilde betalen voor budgettaire zekerheid en gemeenten en provincies voor het voortbestaan van het BCF. In 2015 bood deze afspraak gemeenten en provincies een voordeel van 157 miljoen en voor 2016 is er naar verwachting een voordeel van 279 miljoen euro.

Vraag 16

In de evaluatie wordt geconstateerd dat na invoering van het BCF het budgettaire daarvan beslag snel toenam. Nadat een plafond werd ingesteld en overschrijdingen van het BCF in mindering kwamen op het gemeentefonds en het provinciefonds kwam daar een einde aan. Dat suggereert een oorzakelijk verband, maar dit is moeilijk in te zien. De prikkel voor individuele gemeenten en provincies om gebruik te maken van het BCF is namelijk nauwelijks veranderd; overschrijdingen worden immers macro gecompenseerd en komen niet ten laste van de individuele gemeente of provincie. Dat roept de vraag op: wat is de werkelijke verklaring voor het niet verder oplopen van het gebruik van de btw-compensatie?

Antwoord op vraag 16

Het is niet bedoeling van de beleidsdoorlichting om de suggestie te wekken dat door de invoering van het plafond er minder gebruik wordt gemaakt van het BCF. In tegendeel: de beleidsdoorlichting stelt dat het gedrag van een individuele gemeente of provincie ten aanzien van het BCF niet verandert, ongeacht de ruimte onder het plafond of de overschrijding boven het plafond. Net zoals de sterke groei van BCF-uitgaven in de periode 2004–2010 het gevolg is van een veelkleurig palet oorzaken, geldt dat ook voor de ontwikkeling na invoering van het plafond. Er is dus geen eenduidige verklaring te geven voor deze ontwikkeling. Zoals ik ook heb verwoord in antwoord op vraag 14 bestaat er geen inzicht in de uitgaven waarover gemeenten en provincies btw-declaraties indienen om de ontwikkeling van BCF-uitgaven gedetailleerd te verklaren.

Vraag 17

Op welke termijn zal u de Kamer informeren over de vereenvoudiging van de uitvoering van het BCF?

Antwoord op vraag 17

Ik ga met de gemeenten en provincies dit jaar om tafel om te spreken over de vereenvoudiging van de BCF-uitvoering. Zodra daar aanleiding toe is, licht ik uw Kamer uiteraard in.