

Btw-compensatiefonds in de praktijk

Onderzoek naar de uitvoeringslasten van gemeenten en provincies



CEBEON
BELEIDSADVISEREND ONDERZOEK

 **REGIOPLAN**
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT

24120

Eindrapport

23 mei 2025

I Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
2 Aanpak onderzoek.....	4
2.1 Voorbereiding uitvraag	4
2.2 Uitvraag bij steekproef van gemeenten en provincies.....	4
2.3 Validatie en analyse respons	5
3 Resultaten van de respons.....	7
3.1 Gemeenten	7
3.2 Provincies.....	12
4 Ophoging uitvoeringslasten naar landelijk totaal	15
5 Conclusies en aanbevelingen	16
Bijlagen	18
A Overzicht steekproefgemeenten	18
B Vragenlijst gemeenten.....	19
C Vragenlijst provincies	20

1 Inleiding

Aanleiding

Het Btw-compensatiefonds (BCF) is in 2003 ingevoerd. Uit dit fonds kunnen gemeenten en provincies betaalde belasting over de toegevoegde waarde (btw) onder voorwaarden 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. De beleidsdoorlichtingen uit 2010, 2016 en 2021 tonen aan dat het BCF in theorie doeltreffend is als het gaat om het opheffen van de versturende keuze tussen in- of uitbesteden van medeoverheden.

Tot op heden blijft het lastig iets te zeggen over de doelmatigheid en eventuele doelmatigheidswinst door invoering van het BCF. De beleidsdoorlichtingen maakten inzichtelijk dat de invoering van het BCF ervoor zorgt dat er niet wordt gestuurd op fiscale constructies. Het voorkomen hiervan is een belangrijke doelmatigheidswinst. Tegelijkertijd is nog onduidelijk wat de uitvoeringslasten zijn van het BCF bij departementen, de medeoverheden en de Belastingdienst. Daarnaast is het bewijzen van een direct verband tussen de invoering van het BCF en meer uitbestedingen lastig doordat gemeenten en provincies ook meer kunnen uitbesteden vanwege strategische, politieke of beleidsmatige redenen, zoals de beleidsdoorlichtingen ook concludeerden.

Onderzoeksvragen

Het theoretische voordeel van het BCF is in verschillende beleidsdoorlichtingen aangetoond. Met de uitkomsten van het onderhavige onderzoek moet de doelmatigheid van het BCF worden vastgesteld. Het onderzoek moet inzicht bieden in de volgende onderzoeksvraag:

- Hoe werkt het Btw-compensatiefonds in de praktijk?

Hierbij worden de volgende aspecten meegenomen:

- Welke uitvoeringslasten brengt het BCF mee voor gemeenten en provincies? Welke factoren hebben hier invloed op?
- Welke werkzaamheden op grond van het BCF kosten het meest? Hoe zwaar weegt de btw mee in de strategische afweging tussen in- en uitbesteding bij de medeoverheden? Hoe verhoudt de btw-component zich tot andere factoren bij de strategische keuze voor in- en uitbesteden?

Begeleiding onderzoek

Het onderzoek is begeleid door het ministerie van Financiën. Tijdens het onderzoek is periodiek overlegd met de opdrachtgever over de voortgang van het onderzoek.

Inhoud rapportage

In deze rapportage worden de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksaanpak toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de uitvraag bij gemeenten en provincies gepresenteerd. De uitvoeringslasten van de steekproef van gemeenten en provincies zijn vervolgens vertaald naar landelijke totaalbedragen. Dit wordt in hoofdstuk 4 gepresenteerd. Tot slot worden in hoofdstuk 5 conclusies en aanbevelingen geformuleerd en wordt stilgestaan bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

2 Aanpak onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de aanpak van het onderzoek toegelicht. We gaan in op de uitvraag, de steekproef en de analyse van de respons.

2.1 Voorbereiding uitvraag

In de offerte van het onderzoek was een eerste opzet voor de uitvraag opgenomen. Na de start van het onderzoek is deze opzet uitgewerkt tot een concept vragenlijst voor gemeenten en provincies. Om tot een definitieve uitvraag te komen hebben we deze concepten besproken met vertegenwoordigers van provincies, gemeenten, de koepelorganisaties (VNG, IPO) en de opdrachtgever.

De vragenlijsten (zie bijlage) bestaan uit drie onderdelen:

- A. Organisatie en inzet. Hier wordt gevraagd naar de uitvoeringslasten die zijn gemoeid met aan het BCF gerelateerde werkzaamheden. Het gaat daarbij zowel om personele lasten (in geld en formatie) als overige lasten in relatie tot het BCF. Tevens wordt gevraagd de personele lasten te specificeren naar type werkzaamheden (administratie, communicatie en beoordeling¹) en BBV-hoofdtakvelden.² Daarnaast wordt gevraagd naar het aantal organisaties waarvoor BCF-gerelateerde werkzaamheden worden verzorgd en andere factoren die de uitvoeringslasten beïnvloeden;
- B. Rol btw bij strategische afwegingen;
- C. BCF-relevante btw. Deze vraag is opgenomen als mogelijke sleutel voor het ophogen van de respons naar landelijke totaalbedragen.

De gesprekken met vertegenwoordigers van provincies, gemeenten, de koepelorganisaties en de opdrachtgever hebben geholpen bij de juiste formulering van de vragen en het bevorderen van een eenduidige respons. Daarbij is de vragenlijst met deskundigen uit de praktijk getoetst op invulbaarheid door verschillende gemeenten en provincies. Tot slot zijn op basis van de gesprekken enkele vragen toegevoegd over de administratie en het aantal facturen dat ten grondslag ligt aan de declaraties bij het BCF als mogelijke sleutel om de respons op te hoger naar een landelijk totaalbedrag.

De feedback uit de gesprekken is verwerkt in de definitieve vragenlijsten. De vragenlijsten zijn eind januari 2025 toegezonden aan een steekproef van gemeenten en aan alle provincies.

2.2 Uitvraag bij steekproef van gemeenten en provincies

De steekproef bestaat uit 90 gemeenten. Daarnaast hebben alle 12 provincies een schriftelijke vragenlijst ontvangen. De gemeenten in de steekproef zijn geselecteerd op basis van uiteenlopende structuurkenmerken, zoals inwonertal, bebouwingsdichtheid, centrumfunctie en geografische spreiding, in aansluiting op het landelijke onderzoek ten behoeve van de herijking van het gemeentefonds.

¹ Administratie: opgaaf BCF opmaken en indienen, BCF-administratie, uitvoeren interne controles. Communicatie: overleg belastingdienst, bezwaar- en beroepsprocedures. Beoordeling: beoordeling BCF

² Gemeenten: 0. Bestuur & ondersteuning, 1. Veiligheid, 2. Verkeer, vervoer en waterstaat, 3. Economie, 4. Onderwijs, 5. Sport, cultuur en recreatie, 6. Sociaal domein, 7. Volksgezondheid en milieu, 8. Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing. Provincies: 0.0 Algemene dekkingsmiddelen, 1.0 Bestuur, 2.0 Verkeer en vervoer, 3.0 Water, 4.0 Milieu, 5.0 Natuur, 6.0 Regionale economie, 7.0 Cultuur en maatschappij, 8.0 Ruimte.

In tabel 1 is weergegeven hoe de steekproefgemeenten zijn verdeeld over de verschillende groepsindelingen. In de bijlage is een overzicht opgenomen van alle steekproefgemeenten.

Tabel 1: Aantal gemeenten in steekproef

Groepsindelingen	Totaal Nederland	Steekproef	Steekproef in % NL
0-50.000 inwoners	250	52	21%
50.000-100.000 inwoners	60	17	28%
100.000-250.000 inwoners	28	17	61%
>250.000 inwoners	4	4	100%
Zeer dun bebouwd	151	39	26%
Dun bebouwd	111	17	15%
Dicht bebouwd	57	21	37%
Zeer dicht bebouwd	23	13	57%
Zeer kleine centrumfunctie	163	30	18%
Kleine centrumfunctie	103	25	24%
Grote centrumfunctie	59	21	36%
Zeer grote centrumfunctie	17	14	82%
Groningen	10	4	40%
Fryslân	18	5	28%
Drenthe	12	3	25%
Overijssel	25	6	24%
Gelderland	51	12	24%
Utrecht	26	7	27%
Noord-Holland	44	12	27%
Zuid-Holland	50	13	26%
Zeeland	13	5	38%
Noord-Brabant	56	13	23%
Limburg	31	8	26%
Flevoland	6	2	33%
Totaal	342	90	26%

De respondenten zijn per mail en telefonisch benaderd met het verzoek medewerking te verlenen aan het onderzoek. Tijdens het onderzoek is een helpdesk ingesteld om gemeenten te ondersteunen bij het invullen van vragenlijsten. Respondenten hebben initieel vier weken de tijd gekregen om de vragenlijst ingevuld te retourneren.

Vanwege achterblijvende respons is in overleg met de opdrachtgever besloten om een rappelronde te organiseren. Hierbij zijn alle gemeenten en provincies die nog niet hadden gerespondeerd telefonisch benaderd. Daarnaast heeft de opdrachtgever een brief opgesteld om het belang van het onderzoek te benadrukken. Na de rappelronde is twee weken extra responstijd toegezegd.

2.3 Validatie en analyse respons

Elke ingevulde vragenlijst is na binnenkomst gecontroleerd op compleetheid en mogelijke fouten. Bij twijfel is de respondent benaderd met verduidelijkende vragen. Vervolgens zijn de ingevulde vragenlijsten verzameld in een analysebestand. Op basis van een verschillenanalyse, waarbij de uitkomsten per gemeente onderling zijn vergeleken, zijn voor een aantal gemeenten met opvallende uitkomsten interviews gehouden. In deze interviews zijn de achtergronden bij de opgegeven uitvoeringslasten besproken.

Diverse respondententen geven aan dat men niet aan tijdschrijven doen en dat zij daarom de uitvoeringslasten vaak op basis van een zo goed mogelijke inschatting hebben ingevuld. Diverse gemeenten geven aan het nuttig te vinden om periodiek de aan het BCF gerelateerde uitvoeringslasten in beeld te brengen, zodat een meer structureel beeld van deze uitvoeringslasten kan ontstaan en mogelijke effecten van wijzigingen in het takenpakket en wet- en regelgeving in beeld kunnen komen.

Daarnaast wordt aangegeven dat de tijdsbesteding aan het BCF veelal projectmatig is en daardoor varieert in de tijd. Bij het invullen van de vragenlijst heeft met getracht deze periodieke inzet zo goed mogelijk te vertalen naar een jaarlijks totaal.

Tot slot wordt opgemerkt dat de wijze waarop de BCF-administratie is georganiseerd sterk uiteenloopt tussen respondententen. Bij sommige respondententen is het sterk gecentraliseerd, terwijl bij andere respondententen op verschillende plekken in de organisatie mensen in meer of mindere mate betrokken zijn bij BCF-gerelateerde werkzaamheden. Bij kleinere organisaties wordt specifieke expertise (fiscalisten) vaak ingehuurd.

De verschillen tussen respondententen komen tot uiting in de bandbreedte waarbinnen de landelijke uitkomsten worden gepresenteerd (zie hoofdstuk 4).

3 Resultaten van de respons

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de respons besproken. We gaan hierbij in op zowel de uitkomsten van gemeenten als de uitkomsten van provincies.

3.1 Gemeenten

Respons

Van de 90 gemeenten in de steekproef hebben 36 gemeenten³ gerespondeerd. Daarvan kunnen 33 gemeenten de BCF-uitvoeringslasten specificeren.

Tabel 2: Respons steekproefgemeenten

Structuurkenmerken	Steekproef	Respons (n=36)
0-50.000 inwoners	52	37%
50.000-100.000 inwoners	17	18%
100.000-250.000 inwoners	17	47%
>250.000 inwoners	4	75%
Zeer dun bebouwd	39	26%
Dun bebouwd	17	47%
Dicht bebouwd	21	33%
Zeer dicht bebouwd	13	62%
Zeer kleine centrumfunctie	30	23%
Kleine centrumfunctie	25	48%
Grote centrumfunctie	21	38%
Zeer grote centrumfunctie	14	43%
Groningen	4	50%
Fryslân	5	0%
Drenthe	3	33%
Overijssel	6	33%
Gelderland	12	42%
Utrecht	7	43%
Noord-Holland	12	42%
Zuid-Holland	13	54%
Zeeland	5	60%
Noord-Brabant	13	23%
Limburg	8	38%
Flevoland	2	100%
Totaal	90	40%

In Tabel 2 is te zien hoe de respons van de steekproef verdeeld is over inwonergroottesgroepen en provincies. Gemiddeld heeft 40% van de steekproefgemeenten een (deels) ingevulde vragenlijst geretourneerd. De respons is redelijk gespreid over de inwonersgroottesgroepen en provincies. Alleen bij de middelgrote gemeenten (50.000-100.000 inwoners) blijft de respons iets achter en er heeft geen enkele Friese gemeente

³ Deze gemeenten vertegenwoordigen 23% van alle inwoners in Nederland.

gerespondeerd. In de ophoging naar een landelijk totaal is er gecorrigeerd voor de ontbrekende respons (zie hoofdstuk 4).

Uitkomsten

In het onderstaande worden de uitkomsten voor de gemeenten per onderdeel toegelicht.

A. Organisatie en inzet

Personele uitvoeringslasten

De steekproefgemeenten hebben in totaal circa €1,46 per inwoner⁴ aan personele uitvoeringslasten opgegeven. In tabel 3 wordt aangegeven hoe deze uitvoeringslasten zijn verdeeld over type werkzaamheden en BBV-hoofdtakvelden.⁵

Tabel 3: Verdeling personele lasten steekproefgemeenten

Type werkzaamheden en takvelden	Respons (n=30)
Administratie	41%
Beoordeling	38%
Communicatie	13%
Overig	8%
Totaal	100%
0. Bestuur & ondersteuning	26%
1. Veiligheid	6%
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	8%
3. Economie	6%
4. Onderwijs	9%
5. Sport, cultuur en recreatie	12%
6. Sociaal domein	12%
7. Volksgezondheid en milieu	6%
8. Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing	15%
Totaal	100%

Hieruit blijkt dat de uitvoeringslasten vooral betrekking hebben op administratie en beoordeling en in mindere mate op communicatie. De overige categorie heeft voornamelijk betrekking op cursussen/trainingen, het vormen van beleid en taken met betrekking tot samenwerkingsverbanden.

Tevens hebben de respondenten de uitvoeringslasten verdeeld over de BBV-hoofdtakvelden. Hieruit blijkt dat de personele inzet zich met name richt op bestuur en ondersteuning, gevolgd door volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing, het sociaal domein en sport, cultuur en recreatie. Op de andere takvelden zijn relatief minder BCF gerelateerde werkzaamheden aan de orde.

Overige uitvoeringslasten

Naast personele lasten zijn er ook overige uitvoeringslasten die een relatie hebben met het BCF, zoals uitgaven aan software en vakliteratuur. Voor deze lasten is de respons beperkt (n=15) omdat het voor respondenten lastig is om hiervan een concrete inschatting te maken. Gemiddeld komt hier een bedrag uit van €0,05 per inwoner, waarbij de opgave tussen gemeenten uiteenloopt van €0,00 tot €0,40 per inwoner.

⁴ Dit is inclusief werkgeverslasten en exclusief overhead.

⁵ Enkele responderende gemeenten hebben deze specificaties niet aangeleverd.

B. Rol btw bij strategische beslissingen

Daarnaast hebben we ook gevraagd of btw een rol heeft gespeeld bij strategische beslissingen over in- of uitbesteden van werkzaamheden in de afgelopen 5 jaar. Ruim de helft van de gemeenten geeft aan dat btw nauwelijks een rol speelt bij dergelijke beslissingen en dat andere factoren een grotere rol spelen.⁶ In beginsel is de fiscaliteit ondergeschikt aan beleidsmatige afwegingen, tenzij hiermee substantiële (financiële) consequenties gemoeid zijn. Gemeenten geven aan dat bij strategische beslissingen het BCF als gegeven wordt beschouwd en als zodanig geen rol speelt. Dat zou anders kunnen zijn wanneer het BCF er niet zou zijn. Deze niet bestaande situatie valt echter niet te onderzoeken.

Voor zover btw wel een rol speelt, betreft dit vaak vormen van samenwerking (zoals oprichting gemeenschappelijke regelingen, onderbrengen shared servicecenter in samenwerkingsverband). Samenwerkingsverbanden brengen vaak extra werkzaamheden met zich mee, ook omdat de declarabele btw gesplitst moet worden aangezien de deelnemende gemeenten deze btw afzonderlijk bij het BCF moeten declareren.

Gemeenten is ook gevraagd deze betekenis te kwantificeren. Op een schaal van 0-100 geven gemeenten aan dat bij beslissingen over in- en uitbesteden de btw-component een score van 6 heeft, terwijl andere factoren 94 punten scoren.

C. BCF-relevante btw

De totale omvang van de door de steekproefgemeenten gedeclareerde btw bedraagt €863 miljoen in 2019 en €1.055 miljoen in 2023. Respondenten hebben de gedeclareerde btw verdeeld naar de BBV-hoofdtakvelden. De uitkomsten staan in tabel 4.

Tabel 4: Door steekproefgemeenten gedeclareerde btw in 2019 en 2023 per taakveld

Taakvelden	2019 (n=33)	2023(n=35)
0. Bestuur & ondersteuning	25%	24%
1. Veiligheid	2%	3%
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	18%	17%
3. Economie	2%	2%
4. Onderwijs	3%	2%
5. Sport, cultuur en recreatie	8%	7%
6. Sociaal domein	11%	13%
7. Volksgezondheid en milieu	15%	14%
8. Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing	16%	17%
Totaal	100%	100%

In Tabel 4 is te zien dat de meeste btw wordt gedeclareerd betrekking heeft op de taakvelden bestuur & ondersteuning, verkeer, vervoer en waterstaat, sociaal domein en volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing. Dit beeld is consistent over beide jaren. Alleen het aandeel van het sociaal domein is iets hoger in de declaraties van 2023. Dit kan samenhangen met de opvang van ontheemden uit Oekraïne waarvoor gemeenten in 2023 ook extra middelen via het gemeentefonds hebben ontvangen.

De omvang van de gedeclareerde btw lijkt niet altijd in verhouding te staan tot de uitvoeringslasten die daarmee zijn gemoeid. Zo heeft een groot deel van de gedeclareerde btw betrekking op het taakveld verkeer, vervoer en waterstaat (17% van het totaal, zie tabel 4), terwijl met de declaratie van btw voor dit taakveld relatief weinig uitvoeringslasten zijn gemoeid (8% van het totaal, zie Tabel 3). Bij onderwijs is het omgekeerde het geval. Met dat taakveld is slechts 2% van de gedeclareerde btw gemoeid, terwijl 9% van de uitvoeringslasten op dit taakveld betrekking heeft.

⁶ Zoals de vraag of iets als gemeentelijke taak wordt gezien, de markt deze taak beter of sneller kan uitvoeren en of de eigen organisatie de benodigde capaciteit beschikbaar heeft.

Dit laat zien dat het declareren van btw op het ene taakveld relatief meer personele inzet vragen dan op het andere taakveld. Deze verschillen hangen samen met verschillen in de relevante wet- en regelgeving op het betreffende taakgebied,⁷ in combinatie met de wijze waarop gemeenten hun BCF-administratie hebben georganiseerd.

Factoren die van invloed zijn op de uitvoeringslasten

In de respons op de vragenlijsten en de interviews zijn een aantal factoren genoemd die van invloed zijn op de omvang van de BCF-gerelateerde uitvoeringslasten.

Gemeenten met relatief lage uitvoeringslasten geven aan dat zij een efficiënte BCF-administratie voeren, doordat BCF-taken worden gecombineerd met reguliere btw-werkzaamheden. Deze gemeenten geven aan dat zij een goede relatie onderhouden met de Belastingdienst (doorontwikkeling horizontaal toezicht overleg) en hun interne controles op orde hebben, waardoor zij fouten weten te voorkomen en hun personele inzet beperkt kan blijven.

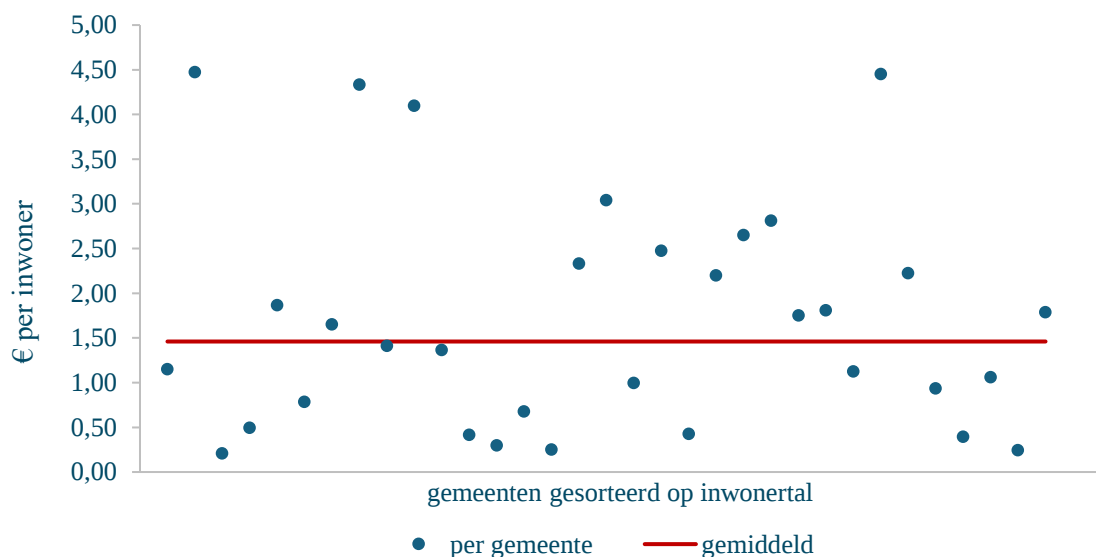
Daarnaast worden specifieke uitkeringen en de complexe wet- en regelgeving als genoemd als factoren die de uitvoeringslasten verhogen. Gemeenten geven aan dat zij hier relatief veel tijd aan besteden, omdat het aantal specifieke uitkeringen is toegenomen en de fiscale regelgeving ingewikkelder is geworden. In dit verband wordt o.a. gewezen op de uitsluitingsbepalingen. Dit leidt ook tot extra afstemming met de belastingdienst.

Een andere factor die de uitvoeringslasten verhoogt, is de situatie waarin een gemeente fungeert als fiscaal aanspreekpunt voor omliggende gemeenten. Ook het gebrek aan fiscale expertise bij kleinere gemeenten verhoogt de lasten, doordat zij daardoor vaker afhankelijk zijn van externe inhuur.

Uitkomsten voor gemeenten

In figuur 1 worden de personele lasten per steekproefgemeente weergegeven in euro's per inwoner.

Figuur 1: Personele lasten steekproefgemeenten



⁷ Zo zijn er bijvoorbeeld relatief veel vrijstellingen op het taakveld Onderwijs en relatief weinig op het taakveld Verkeer, vervoer en waterstaat.

Uit figuur 1 blijkt dat er relatief grote verschillen zijn in de personele lasten per gemeente en dat er geen duidelijke relatie is met de omvang van gemeenten. Verder valt op dat de grootste afwijkingen vooral aan de bovenkant van de bandbreedte te vinden zijn.

Verkenning relatie personele lasten met kenmerken gemeenten

Om de respons op betrouwbare wijze te kunnen ophogen naar een landelijk totaal, is verkend welke kenmerken samenhangen met de personele lasten. Daartoe is de respons gegroepeerd naar enkele structuurkenmerken die in het gemeentefonds een belangrijke rol spelen als verklarende factor voor gemeentelijke kosten. Wanneer er sprake is van samenhang tussen personele lasten en een bepaald kenmerk, wordt verwacht dat de verdeling van de personele lasten over de groepen een duidelijk patroon laat zien. In tabel Tabel 5 staan de uitkomsten van deze verkennende analyse.

Tabel 5: Personele uitvoeringslasten steekproefgemeenten ingedeeld naar inwonertal, bebouwingsdichtheid en regionale centrumfunctie

Structuurkenmerken	Personele uitvoeringslasten in € per inwoner
0-50.000 inwoners	1,68
50.000-100.000 inwoners	1,84
100.000-250.000 inwoners	1,79
>250.000 inwoners	1,12
Zeet dun bebouwd	1,76
Dun bebouwd	1,45
Dicht bebouwd	2,37
Zeet dicht bebouwd	1,18
Zeet kleine centrumfunctie	1,42
Kleine centrumfunctie	2,01
Grote centrumfunctie	1,80
Zeet grote centrumfunctie	1,25

In tabel 5 is te zien dat geen van de structuurkenmerken een duidelijke relatie heeft met de hoogte van de BCF-gerelateerde personele uitvoeringslasten.

Dit wordt bevestigd door een verkenning van de correlatie tussen personele uitvoeringslasten en diverse structuurkenmerken. Daaruit blijkt dat andere structuurkenmerken geen duidelijk betere correlatie laten zien dan het inwonertal.

Aanvullend zijn verkenningen gedaan naar de relatie van de personele lasten met de volgende kenmerken:

- de verdeling in het gemeentefonds. Dit is gedaan voor zowel het totaal van de algemene uitkering als per taakgebied. Dit laatste om te verkennen of er een relatie is met de per taakveld gespecificeerde personele lasten;
- de omvang van bij het BCF gedeclareerde btw, zowel in totaal als per taakveld;
- het aantal btw gerelateerde administratienummers en het aantal facturen waarop de gedeclareerde btw betrekking heeft.

Ook deze analyses laten geen duidelijke relatie zien met de hoogte van de BCF-gerelateerde personele uitvoeringslasten.

Naar aanleiding van deze verkenningen is het inwonertal gekozen als meest geschikte sleutel om de respons op de hogen naar een landelijk totaalbedrag (zie hoofdstuk 4).

3.2 Provincies

Respons

Van de 12 provincies die door ons zijn benaderd hebben we van 8 provincies respons ontvangen. Daarvan kunnen 6 provincies de BCF-uitvoeringslasten specificeren.

Uitkomsten

In het onderstaande worden de uitkomsten voor provincies op basis van de respons per onderdeel toegelicht.

A. Organisatie en inzet

Personele uitvoeringslasten

De provincies hebben in totaal circa €0,32 per inwoner⁸ aan personele uitvoeringslasten opgegeven. In Tabel 6 staat de verdeling van de personele lasten over type werkzaamheden en BBV-hoofdtakvelden.

Tabel 6: Verdeling personele lasten provincies

Type werkzaamheden en takvelden	Respons (n=6)
Administratie	37%
Beoordeling	44%
Communicatie	14%
Overig	5%
Totaal	100%
0.0 - Algemene dekkingsmiddelen	9%
1.0 – Bestuur	6%
2.0 - Verkeer en vervoer	24%
3.0 – Water	7%
4.0 – Milieu	7%
5.0 – Natuur	17%
6.0 - Regionale economie	12%
7.0 - Cultuur en maatschappij	9%
8.0 – Ruimte	7%
Totaal	100%

Bij provincies heeft een groot deel van de werkzaamheden betrekking op administratie en beoordeling. Binnen de takvelden heeft een groot deel van de werkzaamheden betrekking op verkeer en vervoer en natuur.

Overige uitvoeringslasten

De provincies geven aan dat het lastig is om een inschatting te maken van overige lasten in relatie tot BCF-werkzaamheden. Op basis van de respons zijn er geen overige lasten bij de provincies.

⁸ Dit is inclusief werkgeverslasten en exclusief overhead.

B. Rol btw bij strategische beslissingen

Daarnaast hebben we ook gevraagd aan provincies of btw een rol speelde in strategische beslissingen over in- of uitbesteden van werkzaamheden in de afgelopen 5 jaar. Uit de antwoorden blijkt dat btw nauwelijks een rol speelt bij strategische beslissingen.

Eén provincie geeft aan dat fiscale aspecten altijd worden betrokken bij strategische beslissingen. Als voorbeeld worden grote infrastructurele projecten genoemd: indien de btw niet compensabel is wordt gezocht naar andere vormen van financiering.

Op een schaal van 0-100 geven provincies aan dat bij beslissingen over in- en uitbesteden de btw-component een score van 10 heeft, terwijl andere factoren 90 punten scoren.

C. BCF-relevante btw

De totale omvang van de gedeclareerde btw bij de responderende provincies bedraagt €238 miljoen in 2019 en €257 miljoen in 2023. Respondenten hebben de gedeclareerde btw verdeeld naar de BBV-hoofdtakvelden. De uitkomsten staan in **Tabel 7**.

Tabel 7: Verdeling btw 2019 en 2023 provincies

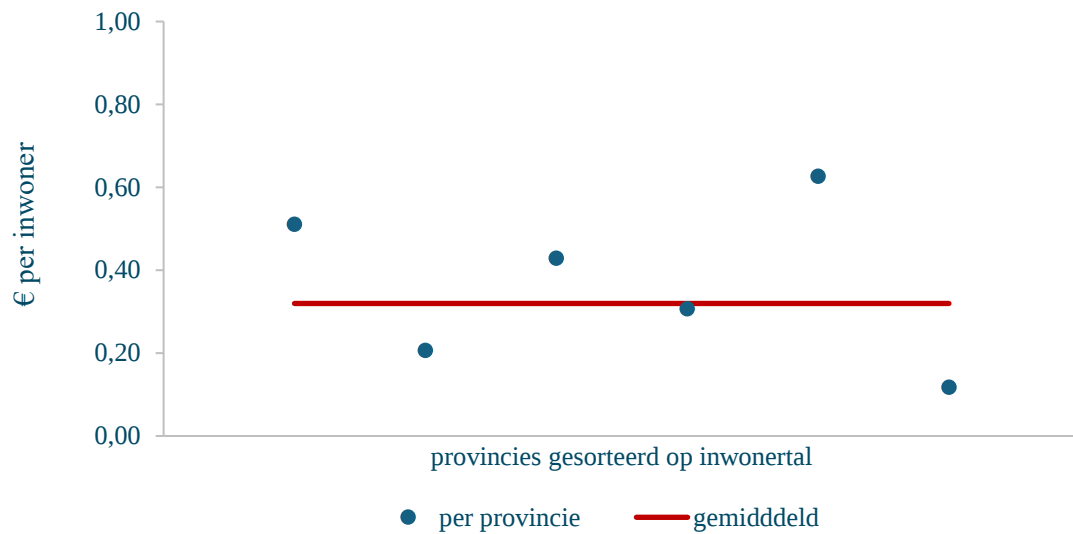
<i>Verdeling btw</i>	<i>2019 (n=8)</i>	<i>2023 (n=8)</i>
0.0 - Algemene dekkingsmiddelen	11%	11%
1.0 – Bestuur	4%	5%
2.0 - Verkeer en vervoer	34%	38%
3.0 – Water	3%	4%
4.0 – Milieu	5%	7%
5.0 – Natuur	11%	12%
6.0 - Regionale economie	9%	10%
7.0 - Cultuur en maatschappij	8%	10%
8.0 – Ruimte	4%	4%
Totaal	100%	100%

In Tabel 7 is te zien dat de verdeling van de gedeclareerde btw voor 2019 en 2023 over de taakvelden nagenoeg hetzelfde is in beide jaren. Het valt op dat er vooral op het taakveld verkeer, vervoer en waterstaat veel btw gedeclareerd is. Dit sluit aan bij het beeld van de uitvoeringslasten die voor dit taakveld ook relatief hoog zijn (zie tabel 6).

Uitkomsten voor provincies

In figuur 2 worden de personele lasten voor de responderende provincies weergegeven in euro's per inwoner.

Figuur 2: Personele lasten provincies



In Figuur 2 is te zien dat de personele lasten bij provincies wel uiteenlopen, maar de spreiding relatief kleiner is dan bij gemeenten. Er is geen duidelijk verband waarneembaar tussen de lasten per inwoner en de omvang van provincies.

Daarnaast is verkend of de personele lasten bij provincies samenhangen met andere (kostenbepalende) structuurkenmerken⁹ van provincies. Dit is niet het geval.

Aansluitend bij de werkwijze voor gemeenten wordt ook de respons van provincies opgehoogd naar een landelijk totaalbedrag op basis van het inwonertal van provincies.

⁹ Hiermee wordt bedoeld op structuurkenmerken in het provinciefonds.

4 Ophoging uitvoeringslasten naar landelijk totaal

Methode

Gemeenten en provincies is gevraagd om voor 2023 aan te geven hoeveel uitvoeringslasten zijn gemoeid met BCF-gerelateerde werkzaamheden. Om tot een landelijke ophoging te komen van de BCF-uitvoeringslasten is de respons geëxtrapoleerd naar een landelijk totaal. Op basis van de verkenning naar de relatie tussen uitvoeringslasten en kenmerken van gemeenten (zie paragraaf 3.1) is de extrapolatie is gebaseerd op de gemiddelde uitvoeringslasten per inwoner.

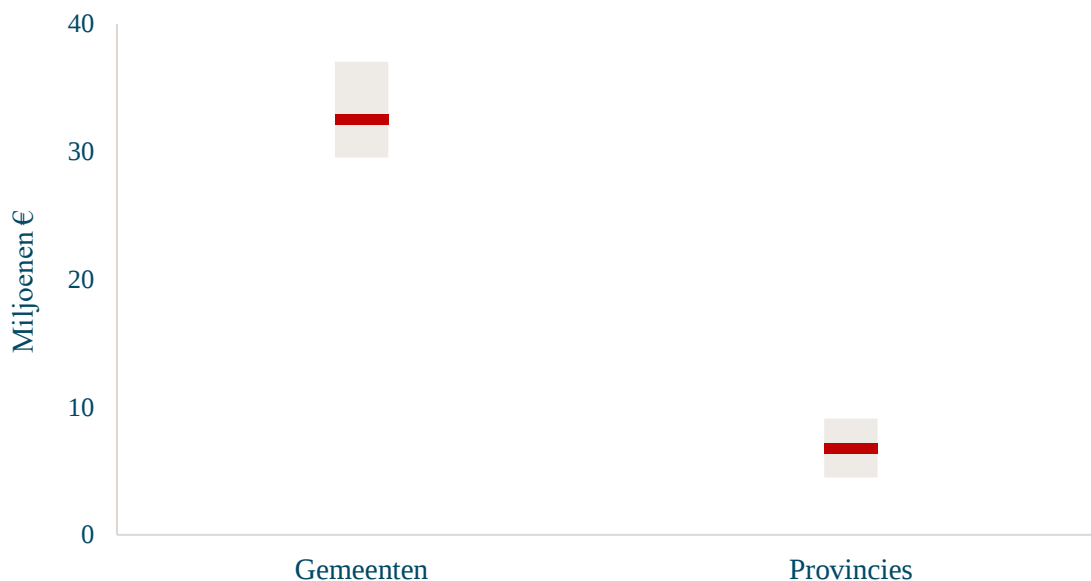
De totale uitvoeringslasten bestaan uit de door gemeenten en provincies opgegeven personele lasten en overige lasten. Daarbij is rekening gehouden met een opslag voor werkgeverslasten en overhead.¹⁰

Vanwege de spreiding in de personele lasten in de respons worden de uitkomsten voor gemeenten en provincies gepresenteerd in een bandbreedte en een gewogen gemiddelde. Daarbij zijn de uitkomsten getoetst op robuustheid door enkele uitschieters buiten beschouwing te laten.

Uitkomsten

In figuur 3 worden de uitkomsten op basis van de geëxtrapoleerde respons van gemeenten en provincies gepresenteerd. Het betreft de totale uitvoeringslasten (personele uitvoeringslasten, inclusief opslagen en overige lasten in miljoenen euro's), zowel gemiddeld (rode streep) als de bandbreedte (grijze balk).

Figuur 3: Jaarlijkse uitvoeringslasten BCF



In Figuur 3 is te zien dat de landelijk BCF-gerelateerde uitvoeringslasten voor gemeenten in 2023 gemiddeld uitkomen op ruim €32 miljoen, waarbij sprake is van een bandbreedte van bijna €30 tot ruim €37 miljoen. Bij de provincies komende BCF-gerelateerde uitvoeringslasten uit op bijna €7 miljoen euro, met een bandbreedte van ruim €4 tot €9 miljoen.

¹⁰ Op basis van landelijk onderzoek van Berenschot onder 92 gemeenten is voor de overhead gerekend met een opslag van 33% op de personele lasten. Voor de werkgeverslasten is uitgegaan van een opslag van 55% op de personele lasten op basis van onderzoek van Sira Consulting (Onderzoek financiële effecten Omgevingswet, 19 mei 2014, blz. 93/94, bijlage III, toelichting gehanteerde tarieven voor overheden).

5 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Op basis van een ruime steekproef van gemeenten en provincies en vragenlijsten die zijn afgestemd met BCF-deskundigen uit de praktijk, is berekend welke uitvoeringslasten bij gemeenten en provincies zijn gemoeid met BCF-gerelateerde werkzaamheden. In 2023 gaat het gemiddeld om ruim €32 miljoen voor gemeenten en bijna €7 miljoen voor provincies.

De uitvoeringslasten hebben zowel bij gemeenten als provincies grotendeels betrekking op administratieve werkzaamheden en de beoordeling van de BCF-relevantie van uitgaven.

Er is ook gevraagd naar de taakvelden waarop de BCF-gerelateerde werkzaamheden betrekking hebben. Bij gemeenten betreft dat voornamelijk bestuur en ondersteuning, volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing, het sociaal domein en sport, cultuur en recreatie. Bij de provincies heeft een groot deel van de werkzaamheden betrekking op verkeer en vervoer en natuur.

Overigens staan de uitvoeringslasten niet altijd in verhouding tot de gedeclareerde btw op de betreffende taakvelden. Dit kan worden verklaard door verschillen in wet- en regelgeving per taakveld, in combinatie met de uiteenlopende wijze waarop gemeenten en provincies hun BCF-administratie hebben georganiseerd.

Gezien de moeite die respondenten hadden met het zo nauwkeurig mogelijk invullen van de vragenlijst en de grote spreiding in de respons, moet bij de gemiddelde uitvoeringslasten voor zowel gemeenten als provincies rekening worden gehouden met een ruime bandbreedte.

Verschillen in uitvoeringslasten hangen vooral samen met de wijze waarop de BCF-administratie is georganiseerd. Daarnaast geven gemeenten aan dat zij extra uitvoeringslasten hebben wanneer zij ook BCF-gerelateerde werkzaamheden uitvoeren voor andere partijen (regiogemeenten of samenwerkingsverbanden). Dit betreft vaak grotere gemeenten met een centrumfunctie in de regio.

Daarnaast wordt aangegeven dat de complexiteit van wet- en regelgeving (o.a. uitsluitingsbepalingen) en specifieke uitkeringen relatief veel uitvoeringslasten met zich meebrengen. Aangezien het aantal relevante specifieke uitkeringen per gemeente en provincie kan verschillen, kan dit ook een deel van de verschillen in uitvoeringslasten verklaren.

Tot slot geven zowel gemeenten als provincies aan dat de btw nauwelijks een rol speelt bij strategische beslissingen over in- of uitbesteden van werkzaamheden. De btw kan wel een rol spelen bij besluitvorming omtrent samenwerkingsverbanden en grote projecten. Doorgaans wordt het BCF als gegeven beschouwd en speelt het als zodanig geen rol bij strategische beslissingen. Dat zou anders kunnen zijn wanneer het BCF er niet zou zijn. Deze niet bestaande situatie valt echter niet te onderzoeken.

Met de hiervoor beschreven uitkomsten zijn de onderzoeksvragen beantwoord.

Aanbevelingen

Gezien de ruime spreiding in de uitkomsten zou het interessant kunnen zijn om meer inzicht te krijgen in de achtergronden van de verschillen. Een verdiepende verschillenanalyse bij steekproefgemeenten en -provincies zou daarvoor een geschikt instrument zijn.

Gegeven de grote verschillen tussen gemeenten en provincies onderling, wordt aanbevolen om de leercultuur bij gemeenten en provincies te versterken, zodat van elkaar geleerd kan worden hoe de BCF-administratie zo efficiënt mogelijk kan worden georganiseerd.

In de gesprekken hebben gemeenten en provincies aandacht gevraagd voor het volgende:

- respondenten geven aan veel tijd kwijt te zijn met het verwerken van specifieke uitkeringen. Als dit aantal verminderd kan worden en/of de fiscale afhandeling minder complex zou worden, zou dit veel uitvoeringscapaciteit kunnen besparen;
- daarnaast is sprake van extra uitvoeringslasten bij samenwerkingsverbanden. Om dit te beperken is geopperd de mogelijkheid te creëren dat één gemeente als penvoerder namens het samenwerkingsverband alle compensabele btw mag declareren ten behoeve van de partners binnen het samenwerkingsverband.

Bijlagen

A Overzicht steekproefgemeenten

Schiermonnikoog	Kaag en Braassem	Nieuwegein
Zoeterwoude	Nieuwkoop	Bergen op Zoom
Oudewater	Opsterland	Vlaardingen
Pekela	Renkum	Gouda
Kapelle	Noordenveld	Roosendaal
Montfoort	Stadskanaal	Heerlen
Texel	Oisterwijk	Hilversum
Woudenberg	Schouwen-Duiveland	Purmerend
Asten	Berg en Dal	Amstelveen
Waterland	Landgraaf	Venlo
Staphorst	Moerdijk	Delft
Meerssen	Oldambt	Emmen
Oirschot	Goes	Alphen aan den Rijn
Midden-Delfland	Huizen	Ede
Westerveld	Berkelland	Zoetermeer
West Maas en Waal	Vlissingen	Leeuwarden
Brummen	Steenwijkerland	Zwolle
Urk	Kerkrade	's-Hertogenbosch
Woensdrecht	Medemblik	Enschede
Bunschoten	Veldhoven	Arnhem
Zundert	Schagen	Apeldoorn
Sluis	Hollands Kroon	Breda
Koggenland	Utrechtse Heuvelrug	Almere
Bloemendaal	De Fryske Marren	Tilburg
Oldebroek	Kampen	Groningen
Eijsden-Margraten	Smallingerland	Eindhoven
Sliedrecht	Roermond	Utrecht
Aalten	Barneveld	's-Gravenhage
Ermelo	Hardenberg	Rotterdam
Brunssum	Lansingerland	Amsterdam

B Vragenlijst gemeenten

A Organisatie en inzet

Let op: graag de groene cellen invullen

1a Wat zijn de uitvoeringslasten van BCF gerelateerde werkzaamheden in 2023 en kunt u deze in onderstaande tabel specificeren naar verschillende type werkzaamheden?

Let op dat u uitvoeringslasten rondom reguliere btw (ondernemerstaken) hierin niet meeneemt.

Let op het gaat hierbij om een inschatting in euro's, of aantal fte met een gemiddelde schaal van de personele lasten (zonder overheadtoedeling, inclusief werkgeverslasten)

	€	fte	gemiddelde schaal	administratie	beoordeling	communicatie	overig	totaal
* financiën, bijvoorbeeld:				%	%	%	%	0%
fiscalist				%	%	%	%	0%
financieel medewerker				%	%	%	%	0%
business controller				%	%	%	%	0%
financieel controller				%	%	%	%	0%
concerncontroller				%	%	%	%	0%
andere functie, namelijk...				%	%	%	%	0%
* extern (inhuur)				%	%	%	%	0%
namelijk...				%	%	%	%	0%
* concernafdeling juridische zaken				%	%	%	%	0%
namelijk...				%	%	%	%	0%
* afdelingen grondexploitatie en vastgoed				%	%	%	%	0%
namelijk...				%	%	%	%	0%
* infrastructuur / openbare ruimte				%	%	%	%	0%
namelijk...				%	%	%	%	0%
* andere afdeling (bijvoorbeeld beleidsmedewerkers)				%	%	%	%	0%
namelijk...				%	%	%	%	0%

1b Kunt u de uitvoeringslasten (indicatief) specificeren per BBV-hoofdaakveld?

0. Bestuur & ondersteuning	%
1. Veiligheid	%
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	%
3. Economie	%
4. Onderwijs	%
5. Sport, cultuur en recreatie	%
6. Sociaal domein	%
7. Volksgezondheid en milieu	%
8. Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing	%
totaal	0%

2 Zijn er in 2023 overige lasten die specifiek betrekking hebben op BCF-gerelateerde werkzaamheden? Exclusief personele lasten, zoals software

€	namelijk...
€	namelijk...

3a Voor hoeveel organisaties verzorgt u BCF-uitvoeringswerkzaamheden?

* rechtspersonen	aantal	
* samenwerkingsverbanden	aantal	
* anders	aantal	namelijk...

3b Welke andere factoren beïnvloeden de uitvoeringskosten?

Bijvoorbeeld de omvang van de gemeente/provincie, specifieke wet- en regelgeving ...	Toelichting...
--	----------------

B Rol btw bij strategische afwegingen

4a Zijn er strategische beslissingen genomen over in- en uitbesteden waarin btw een rol speelde in de afgelopen 5 jaar?

Ja/nee, graag toelichten

4b Zo ja, zou u daar een voorbeeld van kunnen geven? Graag ontvangen we documenten over deze beslissing. Ter toelichting nemen we graag contact met u op

Indien van toepassing

5 Kunt u, door het verdelen van 100 punten, aangeven hoe belangrijk de btw-component is ten opzicht van andere factoren is bij strategische beslissingen over in- en uitbesteden?

btw-component	0-100
andere factoren	0-100
totaal	0

C BCF-relevante btw

	2019	2023
6a Wat is de omvang aan gedeclareerde btw op de jaarlijkse opgaaf BCF?	€	€
6b Kunt u dit (indicatief) specificeren per BBV-hoofdaakveld?		
0. Bestuur & ondersteuning	%	%
1. Veiligheid	%	%
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	%	%
3. Economie	%	%
4. Onderwijs	%	%
5. Sport, cultuur en recreatie	%	%
6. Sociaal domein	%	%
7. Volksgezondheid en milieu	%	%
8. Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing	%	%
totaal	0%	0%
7 Hoeveel btw gerelateerde administratienummers (boekingsleutels) zijn er per jaar in beheer?	aantal	aantal
8 Op hoeveel facturen hebben deze bedragen (indicatief) betrekking?	aantal	aantal

C Vragenlijst provincies

A Organisatie en inzet

Let op: graag de groene cellen invullen

1a Wat zijn de uitvoeringslasten van BCF gerelateerde werkzaamheden in 2023 en kunt u deze in onderstaande tabel specificeren naar verschillende type werkzaamheden?

Let op dat u uitvoeringslasten rondom reguliere btw (ondernemerstaken) hierin niet meeneemt.

Let op het gaat hierbij om een inschatting in euro's, of aantal fte met een gemiddelde schaal van de personele lasten (zonder overheadtoedeling, inclusief werkgeverslasten)

		€	fte	gemiddelde schaal	administratie	beoordeling	communicatie	overig	totaal
* financiën, bijvoorbeeld:	fiscalist				%	%	%	%	0%
	financieel medewerker				%	%	%	%	0%
	business controller				%	%	%	%	0%
	financieel controller				%	%	%	%	0%
	concerncontroller				%	%	%	%	0%
	andere functie, namelijk...				%	%	%	%	0%
* extern (inhuur)	namelijk...				%	%	%	%	0%
* concernafdeling juridische zaken	namelijk...				%	%	%	%	0%
* afdelingen grondexploitatie en vastgoed	namelijk...				%	%	%	%	0%
* natuurontwikkeling	namelijk...				%	%	%	%	0%
* subsidies	namelijk...				%	%	%	%	0%
* infrastructuur / openbare ruimte	namelijk...				%	%	%	%	0%
* andere afdeling (bijvoorbeeld beleidsmedewerkers)	namelijk...				%	%	%	%	0%

1b Kunt u de uitvoeringslasten (indicatief) specificeren per BBV-hoofdtakveld?

0.0 - Algemene dekkingsmiddelen	%
1.0 - Bestuur	%
2.0 - Verkeer en vervoer	%
3.0 - Water	%
4.0 - Milieu	%
5.0 - Natuur	%
6.0 - Regionale economie	%
7.0 - Cultuur en maatschappij	%
8.0 - Ruimte	%
totaal	0%

2 Zijn er in 2023 overige lasten die specifiek betrekking hebben op BCF-gerelateerde werkzaamheden? Exclusief personele lasten, zoals software

€	namelijk...
€	namelijk...

3a Voor hoeveel organisaties verzorgt u BCF-uitvoeringswerkzaamheden?

* rechtspersonen	aantal	
* samenwerkingsverbanden	aantal	
* anders	aantal	namelijk...

3b Welke andere factoren beïnvloeden de uitvoeringskosten? Bijvoorbeeld de omvang van de gemeente/provincie, specifieke wet- en regelgeving ...

Toelichting...

B Rol btw bij strategische afwegingen

4a Zijn er strategische beslissingen genomen over in- en uitbesteden waarin btw een rol speelde in de afgelopen 5 jaar?

Ja/nee, graag toelichten

4b Zo ja, zou u daar een voorbeeld van kunnen geven? Graag ontvangen we documenten over deze beslissing. Ter toelichting nemen we graag contact met u op

Indien van toepassing

5 Kunt u, door het verdelen van 100 punten, aangeven hoe belangrijk de btw-component is ten opzichte van andere factoren is bij strategische beslissingen over in- en uitbesteden?

btw-component	0-100
andere factoren	0-100
totaal	0

C BCF-relevante btw

	2019	2023
6a Wat is de omvang aan gedeclareerde btw op de jaarlijkse opgaaf BCF?	€	€
6b Kunt u dit (indicatief) specificeren per BBV-hoofdtakveld?		
0.0 - Algemene dekkingsmiddelen	%	%
1.0 - Bestuur	%	%
2.0 - Verkeer en vervoer	%	%
3.0 - Water	%	%
4.0 - Milieu	%	%
5.0 - Natuur	%	%
6.0 - Regionale economie	%	%
7.0 - Cultuur en maatschappij	%	%
8.0 - Ruimte	%	%
totaal	0%	0%
7 Hoeveel btw gerelateerde administratienummers (boekingsleutels) zijn er per jaar in beheer?	aantal	aantal
8 Op hoeveel facturen hebben deze bedragen (indicatief) betrekking?	aantal	aantal