

# Gemeenten oordelen negatief over het BTW-compensatiefonds

E. Dijkgraaf, M.C. Wassenaar en R.H.J.M. Gradus

*Dijkgraaf is onderzoeker bij SEOR-ECRI (Erasmus Universiteit Rotterdam). Wassenaar is werkzaam bij de directie FEZ van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Gradus is hoogleraar bestuur en economie van de publieke sector en non-profitorganisaties aan de Vrije Universiteit en directeur FEZ van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De auteurs danken Eelke Freerkstra voor commentaar op een eerdere versie.*  
[dijkgraaf@few.eur.nl](mailto:dijkgraaf@few.eur.nl)

Om gemeenten in staat te stellen te profiteren van de efficiencyvoordelen van het uitbesteden van taken is in 2003 het BTW-compensatiefonds ingevoerd. De meeste gemeenten vinden het fonds overbodig, ze zijn niet meer gaan uitbesteden.

De empirische literatuur is eenduidig over de voordelen van het uitbesteden van de meeste gemeentelijke taken. Van oudsher gooit de btw echter roet in het eten. Uitbesteden aan private partijen levert een netto kostenvoordeel op terwijl de rekening nogal eens duurder uitvalt. Om deze ongelijkheid weg te nemen is in 2003 het BTW-compensatiefonds ingevoerd. In dit artikel analyseren we of dit fonds effectief is geweest en hoe gemeenten over dit fonds denken.

De keuze tussen het zelf uitvoeren van overheidsactiviteiten of het uitbesteden daarvan wordt mede bepaald door de hogere btw-last die rust op uitbesteden (zie tekstbox). Met de invoering van het BTW-compensatiefonds in 2003 is de versturende werking van de btw geëlimineerd. Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden ontvangen uit het fonds compensatie voor betaalde btw voor een groot deel van hun overheidsactiviteiten (Wassenaar, 1999; Wassenaar & Gradus, 2004). Overheden kunnen daardoor op een groot aantal terreinen kosten besparen door meer activiteiten uit te besteden. Veel onderzoek is verricht naar de mogelijke kostenbesparingen door de uitbesteding van de inzameling van huisvuil. Hierin worden besparingen geschat van twintig procent (Domberger & Jensen, 1997). Ook voor andere overheidsactiviteiten met een hoge toegevoegde waarde zijn dergelijke kostenbesparingen mogelijk.

Bij de voorbereiding van de invoering van het fonds waren de sentimenten bij gemeenten en provincies overwegend negatief. Men was bevreesd voor aanzienlijke administratieve lasten. Daarnaast zouden keuzes rond het uitbesteden van activiteiten op andere dan budgettaire gronden worden gemaakt. Desondanks is besloten het wetsvoorstel wel aan de Kamer aan te bieden en is het fonds inmiddels ruim drie jaar in werking (Tweede Kamer, 2002). Het Ministerie van Financiën is conform de toezegging in het wetstraject onlangs een evaluatie gestart. Het plan van aanpak laat zien dat de evaluatie louter gericht is op de wijze van invoering (de hoogte en de verdeling van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds, die nodig was om het compensatiefonds te bekostigen) en de administratieve lasten. Op een later moment zal de effectiviteit van het fonds pas onderzocht worden (Ministerie van Financiën, 2005).

## Negatief oordeel

Om de vraag naar de effectiviteit van het fonds te kunnen beantwoorden is door ons begin 2006 een enquête uitgezet

onder alle gemeenten, gericht aan de wethouder van financiën. Deze bevatte een aantal vragen rond het uitbestedingsgedrag van gemeenten en de waardering en de effectiviteit van het BTW-compensatiefonds. Van de 458 gemeenten heeft 44 procent gereageerd, in aantal inwoners gerekend gaat het om vijftig procent. Qua inwonertal en regionale spreiding gaat het hierbij om een representatieve steekproef.

Figuur 1 laat voor een aantal activiteiten zien in welke mate deze voor de invoering van het BTW-compensatiefonds in 2003 werden uitbesteed aan private ondernemingen. Schoonmaakdiensten, de aanleg van infrastructuur en de taxatie van onroerend goed werden voor de invoering van het fonds al relatief vaak uitbesteed. Voor andere activiteiten zoals kantine-diensten, automatisering en sociaal beleid is dat veel minder

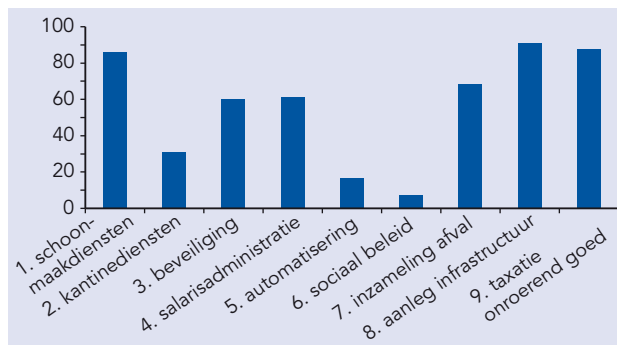
## Versturende werking van de btw

*Een gemeente maakt bij de inzameling van huishoudelijk afval een keuze tussen het zelf uitvoeren en het uitbesteden daarvan aan een private ondernemer. Stel, de gemeente kan deze taak uitvoeren voor een miljoen euro, bestaande uit 0,8 miljoen euro personeelslasten en 0,2 miljoen euro inkoop van goederen. Inclusief de lasten van de btw over de inkoop van goederen (19 procent van 0,2 miljoen euro) komen de totale kosten op 1,04 miljoen euro. Over de eigen personeelslasten betaalt de gemeente immers geen btw. Zelfs als een private ondernemer dezelfde taak goedkoper kan uitvoeren, kunnen de kosten na de heffing van btw toch hoger uitvallen. Stel, de ondernemer kan de taak uitvoeren voor een bedrag van 0,9 miljoen euro. Na de heffing van btw komt dit bedrag op 1,07 miljoen euro (0,9 miljoen euro \* 1,19). Hoewel de netto kosten van de private ondernemer een ton lager zijn, komt de uiteindelijke rekening voor de gemeente ruim 30.000 euro hoger uit. Door het BTW-compensatiefonds maakt de gemeente de afweging op basis van de netto kosten, waardoor zij in staat is een ton kostenvoordeel van de private ondernemer te incasseren.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Eenzelfde effect – met minder administratieve complicaties – zou optreden wanneer overheidsactiviteiten onder hetzelfde BTW-regime gebracht zouden worden als ondernemersactiviteiten. Dit is vanwege Europese regelgeving niet mogelijk.

het geval. Bijna zeventig procent van de onderzochte gemeenten besteedde de inzameling van huishoudelijk afval uit.

Figuur 1. Percentage uitbestede activiteiten



Bron: eigen berekening.

Per 1 januari 2003 is het BTW-compensatiefonds ingevoerd. Vooral in het eerste jaar hebben gemeenten de aandacht moeten richten op de technische invoering van het fonds. Verwacht mag worden dat inmiddels in gemeenten is nagedacht over de benutting van dit fonds. Toch blijkt in 95 procent van de gemeenten de invoering nog niet geleid te hebben tot een bestuurlijke discussie over de mogelijkheden om opnieuw afwegingen te maken rond het zelf uitvoeren of uitbesteden van activiteiten. Hiermee is consistent dat van alle gemeenten 92 procent in de enquête aangeeft dat in het verleden de btw geen belemmerende factor is geweest bij de keuze uit te besteden. Dat is opvallend, omdat het effect van de btw-heffing forse invloed kon hebben op het prijsverschil tussen zelf doen en uitbesteden. Blijkbaar maken gemeenten op andere dan budgettaire gronden de keuze tot uitbesteding. Onderzoek van Dijkgraaf et al. toonde al aan dat ook andere aspecten een rol spelen bij de keuze om de inzameling van huisvuil uit te besteden, zoals de gemeentegrootte, de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds en de lokale werkloosheid (Dijkgraaf et al., 2003). Dit wordt bevestigd door veel gemeenten, die aangeven dat de invloed van het compensatiefonds gering is geweest op de vraag of al dan niet uitbesteed wordt. Men noemt als belangrijkste argumenten voor deze keuze de kwaliteit en capaciteiten van het eigen ambtelijk apparaat en de zorg om werkgelegenheid in de gemeente. Opvallend is het grote aantal gemeenten dat stelt dat budgettaire voordelen niet of nauwelijks een rol spelen in de afweging om taken uit te besteden. Tot slot stelt een aantal gemeenten de aandacht vooral gericht te hebben op de aanpassing van de administratieve systemen die noodzakelijk waren bij de invoering van het fonds.

Van alle gemeenten geeft 96 procent aan dat na de invoering van het fonds niet besloten is tot het uitbesteden van activiteiten. Voor de komende jaren voorziet slechts dertien procent van de gemeenten dat taken voor het eerst uitbesteed worden aan de private sector, mede als gevolg van de invoering van het BTW-compensatiefonds. Dit is in lijn met de mening van de meeste gemeenten dat budgettaire aspecten geen rol spelen bij de keuze activiteiten al dan niet uit te besteden. Voor de huisvuilinzameling door gemeenten is over de afgelopen jaren bekend voor welke vorm gekozen werd. Ook hier is zichtbaar dat na de invoering van het fonds er geen toename heeft plaatsgevonden van het aantal gemeenten dat er voor kiest de inzameling van huishoudelijk afval uit te besteden aan een private onderneming (Dijkgraaf & Gradus, 2006).

Op de vragen naar de mening over de invoering van het BTW-compensatiefonds antwoordt slechts zeven procent dit fonds nuttig te vinden. Deze opinie blijkt vaak samen te hangen met een budgettair voordeel uit het fonds. Van deze gemeenten geeft ook een aantal de praktische complexiteit aan als tegenargument. Het overgrote deel van de gemeenten vindt het fonds overbodig (71 procent) en het restant beziet het neutraal. De mening over het BTW-compensatiefonds is bij het overgrote deel van de gemeenten negatief.<sup>2</sup> Uit de toelichting komen als voornaamste argumenten naar voren de administratieve complexiteit, de onduidelijkheid over de financiële effecten en het afwezig zijn van de wens om taken uit te besteden.<sup>3</sup> Een argument dat tevens vaak gegeven wordt, is dat gemeenten via een verlaging van de gemeentefondsuitkering zelf opdraaien voor hogere uitkeringen uit het BTW-compensatiefonds die het gevolg zouden zijn van een toename in het uitbestedingsgedrag. Het zou per saldo allemaal weinig uitmaken. Hier is sprake van een misverstand. Een hogere uitkering uit het fonds wordt gedekt uit hogere btw-ontvangsten voor het Rijk en niet door een verlaging van de gemeentefondsuitkering (Tweede Kamer, 2002).<sup>4</sup> Terwijl op gemeentelijk niveau wel degelijk sprake kan zijn van aanzienlijke voordelen, zien veel gemeenten de hele operatie als het rondpompen van geld. Onderzocht is nog in welke mate de antwoorden op de verschillende vragen en het eindoordeel een verband laten zien met politieke en andere factoren.<sup>5</sup> Die relatie blijkt er vrijwel niet te zijn. Blijkbaar is de negatieve opinie over het BTW-compensatiefonds een generiek verschijnsel.

## Conclusie

Hoewel de invoering van het BTW-compensatiefonds voor gemeenten onmiskenbaar voordelen geeft, zijn gemeenten nog steeds negatief. Ook is het fonds tot nu toe weinig effectief; er wordt amper meer uitbesteed. Nu het fonds wordt geëvalueerd, is dit beeld uiterst relevant. De Minister van Financiën heeft in zijn weblog eerder al aangegeven open te staan voor afschaffing van het fonds. Toch is het de vraag of dat de beste route is. Een argument daarbij is dat het belangrijkste leed al geleden is. De invoeringskosten (aanpassing van de administratie) waren wellicht hoog, maar de structurele lasten liggen beduidend lager (Boog et al., 2006). Bovendien zou afschaffing opnieuw tot een stelselwijziging en dus kosten leiden. Belangrijker is dat gemeenten blijkbaar nog niet altijd de budgettaire noodzaak

2 Opvallend is dat zelfs een groot deel van de gemeenten die aangeven dat de komende jaren, mede door het BTW-compensatiefonds, meer taken zullen worden uitbesteed, negatief (50 procent) of neutraal gestemd is (31 procent).

3 Wat betreft de administratieve lasten kan het beeld verstoord zijn omdat de invoeringskosten beduidend hoger zijn dan de structurele lasten (Boog et al., 2006).

4 Dit misverstand komt waarschijnlijk door het feit dat de initiële vulling van het BTW-compensatiefonds wél voortkomt uit verlaging van het gemeentefonds. Dit was noodzakelijk om budgettaire neutraliteit te waarborgen. De marginale prikkel tot meer uitbesteden blijft hierdoor echter onaangetaast omdat de groei van aanspraken op het BTW-compensatiefonds als gevolg van extra uitbesteding gevuld wordt door de toename van de daarmee samenhangende BTW-inkomsten.

5 Onderzocht zijn de correlaties met de variabelen: inwoners, omgevings-adressendichtheid, besteedbaar inkomen, gemeentefondsuitkering per inwoner, hoogte gemeentelijke heffingen, OZB per inwoner, en stemmenpercentages voor VVD, D66, CDA, PvdA, SP bij de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezing.

voelen kritisch te kijken naar de mate waarin zij taken uitbesteden aan private partijen, terwijl de literatuur aangetoond heeft dat de uiteindelijke voordelen groot kunnen zijn. Gegeven de forse inperking van het gemeentelijke belastinggebied door de afschaffing en maximering van de OZB zal de noodzaak tot kostenreductie de komende jaren toenemen. In dat geval is het van belang dat btw geen versturende factor bij het uitbesteden van activiteiten is. Gezien de enquêteresultaten is het wel zaak kritisch te kijken naar de administratieve complexiteit van het geheel. Daarnaast moet voor gemeenten duidelijk zijn dat zij ook daadwerkelijk erop vooruitgaan en niet achteraf via het gemeentefonds alsnog gekort worden. Hopelijk leidt dit tot een effectiever BTW-compensatiefonds. ■

Elbert Dijkgraaf, Mattheus Wassenaar  
en Raymond Gradus

### Literatuur

- Boog, J., A. Nijsen, S. Oudmaijer & G. Regter (2006) *Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BTW-compensatiefonds en mogelijke reductievoorstellen*. Zoetermeer: EIM.
- Dijkgraaf, E. R.H.J.M. Gradus & B. Melenberg (2003) Contracting out refuse collection. *Empirical Economics* 28, 553 – 570.
- Dijkgraaf, E. & R.H.J.M. Gradus (2006) *Institutional developments in the Dutch waste collection market*. Rotterdam: EUR/ECRI.
- Domberger, S. & P. Jensen (1997) Contracting out by the public sector: theory, evidence and prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 4, 67-78.
- Tweede Kamer (2002) Wet op het BTW-compensatiefonds, Brief van de Minister van Financiën, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27293, nr. 12, 23 mei.
- Ministerie van Financiën (2005) Plan van aanpak evaluatie BTW-compensatiefonds. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Wassenaar, M.C. (1999) BTW-compensatiefonds maakt uitbesteden aantrekkelijker. *ESB*, 1 oktober, 709-711.
- Wassenaar, M.C. & R.H.J.M. Gradus (2004) Contracting out: The importance of a solution for the VAT distortion. *CESifo Economic Studies* 50, 377 – 396.



## Opfrisprogramma Econometrie

september – december 2006

Erasmus Academie

### Bent u als econometrist werkzaam en al enige tijd afgestudeerd?

Binnen tien colleges wordt u op de hoogte gebracht van de meest actuele ontwikkelingen binnen uw vakgebied.

De colleges worden verzorgd door o.a. prof.dr. Ph.H.B.F Franses, prof.dr. P.J.F. Groenen en prof.dr. A.P.M. Wagelmans

Voor meer informatie en het aanvragen van de brochure: **Erasmus Academie**

Telefoon (010) 408 18 39

E-mail [info@erasmusacademie.nl](mailto:info@erasmusacademie.nl)

Website [www.erasmusacademie.nl](http://www.erasmusacademie.nl)

