



BTW-compensatiefonds maakt uitbesteden aantrekkelijker

Auteur(s):

Wassenaar, M.C.

De auteur is werkzaam bij de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën. Met dank aan diverse collega's voor commentaar bij een eerdere versie.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4223, pagina 709, 1 oktober 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

overheidsfinanciën

De keuze tussen het zelf uitvoeren van overheidsactiviteiten of het uitbesteden daarvan, wordt mede bepaald door de hogere btw-last die rust op uitbesteden. Met de invoering van een btw-compensatiefonds komt een einde aan de versturende werking van deze belastingvorm.

Overheden kennen diverse argumenten die een rol spelen bij de keuze tussen het in- of uitbesteden van overheidstaken¹. Belangrijke overwegingen betreffen de soms relatief hoge kosten die gepaard gaan met het zelf uitvoeren van bepaalde werkzaamheden door bijvoorbeeld de noodzaak van specialisten of investeringen die onvoldedig worden benut. Ook argumenten ten aanzien van de kwaliteit zijn van belang. De noodzakelijke kwaliteit van mensen of middelen is niet altijd in voldoende mate aanwezig om taken zelf goed uit te voeren. Daarnaast spelen ideologische argumenten een belangrijke rol bij de keuze tussen in- en uitbesteden. Dijkgraaf en Gradus tonen bijvoorbeeld aan dat partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum in het algemeen positiever staan tegenover uitbesteden van vuilophaal dan partijen aan de linkerkant². Onderzoek van Moret, Ernst & Young laat zien dat bij gemeenten het kostenargument als zeer belangrijk wordt gezien³. Uitbesteden is dan veelal aantrekkelijk omdat daarbij gebruik wordt gemaakt van diensten van ondernemingen die werken onder de tucht van de markt en zo gedwongen worden zo efficiënt en effectief mogelijk te produceren.

Het kostenargument wordt op dit moment echter beïnvloed door de btw die betaald moet worden bij het uitbesteden van overheidstaken. Wanneer een gemeente er bijvoorbeeld voor kiest het huisvuil te laten ophalen door een particuliere onderneming, moet daarover btw worden betaald. Anders gesteld: wanneer een gemeente louter op basis van kostenargumenten een keuze maakt tussen in- en uitbesteden, moet uitbesteden afgezien van de btw-component veel goedkoper zijn om als optie verkozen te worden. Bij ondernemersactiviteiten speelt dit probleem niet omdat de overheden voor deze activiteiten btw-plichtig zijn en daarmee de betaalde btw kunnen terugkrijgen.

In onderstaand kader wordt ingegaan op de mogelijke kostenverschillen tussen in- en uitbesteden bij de vuilophaal. Ook bij andere overheidsactiviteiten waarbij een keuzemogelijkheid bestaat tussen in- en uitbesteden zouden, door meer uit te besteden, efficiëntievoordelen gegenereerd kunnen worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om activiteiten als de groenvoorziening, automatiserings- en archiefwerkzaamheden en de werkzaamheden van ingenieursbureaus.

Kosten van vuilophaal

Vuilophaal is bij uitstek een overheidstaak waarbij gemeenten een keuze maken tussen in- en uitbesteden. Discussies over de winst van uitbesteden zijn dan ook vaak gericht op deze activiteit. Gradus en Dijkgraaf concluderen op basis van hun onderzoek dat per huishouden besparingen zouden zijn te realiseren van f 60 tot f 80. De besparing wordt op dit moment echter grotendeels teniet gedaan door de hogere last van de btw bij uitbesteding⁴. Het AfvalOverlegOrgaan heeft in het rapport Gemeentelijke Afvalstoffenheffingen in 1999 voor alle gemeenten de tarieven voor de reinigingsheffingen onderzocht⁵. Het rapport laat zien dat in gemeenten waarin het vuil door de overheid wordt opgehaald, de gemiddelde kosten f 465 per meerpersoonshuishouden bedragen. Hetzelfde gezin betaalt in een gemeente met geprivatiseerde vuilophaal gemiddeld f 428. In de f 428 is een btw-component van 17,5% begrepen zodat de feitelijke kosten dus f 364 zijn (in het bedrag van f 465, - zit een onbekende, veel kleinere btw-component).

BTW-compensatiefonds

Om de btw-verstoring in de afweging tussen in- en uitbesteden op te heffen ligt een oplossing in de fiscale sfeer voor de hand. Daarbij zouden overheden btw-plichtig moeten worden voor overheidsactiviteiten die zij 'binnenshuis' laten verrichten of zouden ondernemers geen btw in rekening hoeven te brengen bij overheden. Dergelijke oplossingen zijn als gevolg van Europese richtlijnen niet mogelijk. Daarom worden op dit moment voorbereidingen getroffen om per 1 januari 2001 het btw-compensatiefonds in te voeren⁶. De btw die gemeenten en provincies moeten betalen over overheidsactiviteiten die zijn uitbesteed wordt vanaf dat moment via het fonds teruggeven. Daaronder valt ook de btw die betaald moet worden wanneer de gemeente of provincie er voor kiest om

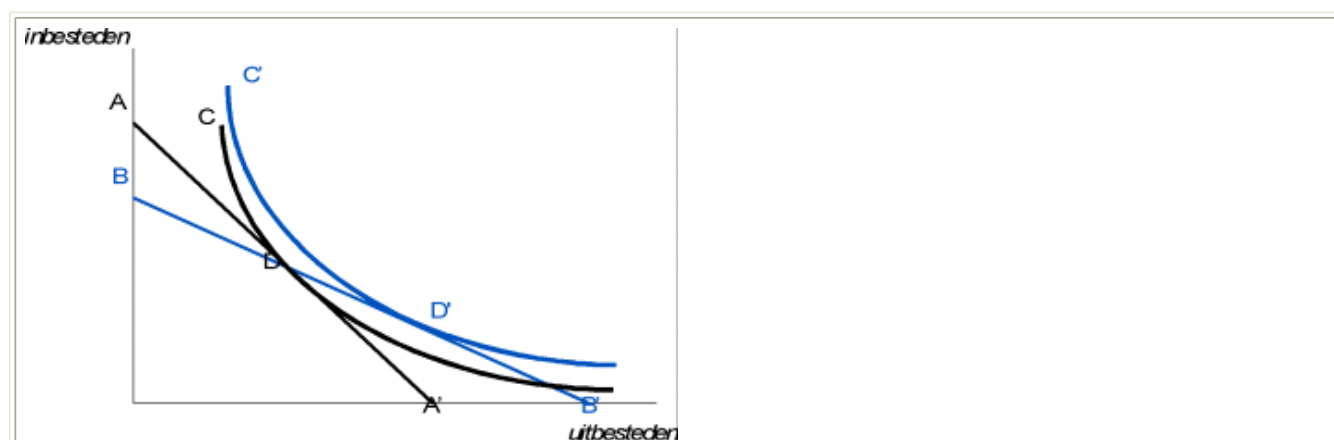
overheidsactiviteiten uit te besteden. Door de invoering van het btw-compensatiefonds ontstaat een (fiscaal)gelijk speelveld in de keuze tussen in- en uitbesteden. Dit past in het streven van de overheid naar een doelmatig en doeltreffend overheidshandelen ⁷.

Vooralsnog wordt het fonds alleen ingevoerd voor gemeenten en provincies. Het belangrijkste argument daarvoor is dat er op dit moment al een directe financiële relatie bestaat tussen het Rijk en deze overheden. Dit is niet het geval met bijvoorbeeld de waterschappen. Voor de departementen is een ander regime opgezet.

Het opheffen van de btw-distorsie is het belangrijkste argument voor invoering van het btw-compensatiefonds. Daarnaast leidt het fonds er toe dat het voor overheidslichamen minder aantrekkelijk is om fiscale constructies op te zetten om daarmee de btw-plicht te ontlopen. Ook leidt de huidige btw-systematiek tot fiscale belemmeringen voor onder meer het inhuren van tijdelijk (overtollig) personeel van andere overheidslichamen. Deze vervallen bij de invoering van het btw-compensatiefonds.

Twee bronnen

Het btw-compensatiefonds wordt gevoed uit twee bronnen: een korting op het gemeente- en provinciefonds en extra btw-opbrengsten. De korting op de beide fondsen is gelijk aan de btw die gemeenten en provincies op dit moment al betalen over uitbestede overheidsactiviteiten en die voortaan gecompenseerd zal worden. Daarnaast leidt de invoering van het fonds naar verwachting tot een toename van het uitbestedingsgedrag en daarmee tot extra btw-ontvangsten. Deze worden ook via het btw-compensatiefonds teruggegeven. Op deze wijze functioneert het fonds budgettair neutraal en verdwijnt de distorsie die de btw op dit moment veroorzaakt. Onder andere het Verenigd Koninkrijk en Denemarken kennen al enige jaren een vergelijkbaar fonds. In [figuur 1](#) wordt de werking van het fonds grafisch toegelicht.



Figuur 1. Effecten invoering btw-compensatiefonds

In de grafiek worden de gevolgen van de invoering van een btw-compensatiefonds weergegeven. In de uitgangssituatie wordt de keuze tussen in- en uitbesteden bepaald door de budgetlijn AA' en de nutscurve C. Punt D is het optimum. De invoering van het compensatiefonds heeft twee gevolgen. De algemene uitkeringen aan gemeenten en provincies (het gemeente- en provinciefonds) worden gekort (het verschil tussen de punten A en B) en uitbesteden wordt goedkoper (de overgang van A' naar B', de helling van de budgetlijn verandert). Na de invoering van het fonds kan het oude optimum D nog steeds gerealiseerd worden. Door de relatieve prijsdaling van uitbesteding wordt het echter mogelijk om punt D' te realiseren, wat een hoger nutsniveau oplevert..

De korting op het gemeente- en provinciefonds is generiek. De invoering van het fonds kan daardoor voor de gemeenten en provincies leiden tot zowel positieve als negatieve budgettaire effecten ⁸.

Door rekening te houden met de verdeelmaatstaven van het gemeente- en provinciefonds wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de kostenstructuren in de uitgaven van gemeenten en provincies en worden de financiële risico's beperkt. Voorzover er effecten zullen resteren, komt het er daarbij in grote lijnen op neer dat gemeenten en provincies die nu relatief veel uitbesteden er op korte termijn op vooruit zullen gaan. Dit is een gevolg van het feit dat de korting op de algemene uitkering wordt bepaald op basis van een soort gemiddelde verdeling tussen in- en uitbesteden. De uitkering uit het btw-compensatiefonds wordt gebaseerd op de feitelijke btw-betalingen van gemeenten en provincies. Gemeenten en provincies die nu relatief weinig uitbesteden kunnen er financieel op korte termijn op achteruit gaan. Daarbij geldt echter dat voor hen de meeste winst is te behalen omdat door de invoering van het fonds uitbesteden aantrekkelijker wordt. Door middel van een overgangsregime, met bandbreedten waarbinnen de winsten en verliezen maximaal kunnen fluctueren, worden de budgettaire effecten in de tijd gespreid. Zo worden gemeenten en provincies in de gelegenheid gesteld om deze eventuele budgettaire effecten op te vangen. De efficiëntievoordelen die het gevolg zijn van de invoering van het fonds komen volledig ten gunste van de gemeenten en de provincies.

Conclusie

Overheden hebben verschillende argumenten om te kiezen voor het zelf uitvoeren of het uitbesteden van overheidstaken. Op dit moment wordt deze keuze echter beïnvloed door de hogere btw-lasten die samenhangen met uitbesteden. Door de invoering van een btw-compensatiefonds worden de lasten gemitigeerd en kan deze keuze gemaakt worden op niet-fiscale, inhoudelijke argumenten

¹ R.C.G. Haffner, [Het uitbesteden van overheidsdiensten](#), *ESB*, 1998, blz. 252 en Moret, Ernst & Young, *Trends in uitbesteding* 1996, Utrecht, 1996.

2 E. Dijkgraaf en R.H.J.M. Gradus, [Uitbesteding vereist transparantie](#), *ESB*, 13 november 1998, blz. 852-855.

3 Moret, Ernst & Young, *Trends in uitbesteding 1997*, Utrecht, 1997

4 R.H.J.M. Gradus en E. Dijkgraaf, [Vuilophaal kan goedkoper: de winst van uitbesteding](#), *ESB*, 19 februari 1997, blz.144-147.

5 AfvalOverlegOrgaan, Gemeentelijke Afvalstoffenheffingen in 1999, Utrecht, 1999.

6 Tweede Kamer 1998 - 1999, kamerstukken26 200 C, 26 200 D, nr. 13.

7 R.C.G. Haffner, N. Van Hulst, Concurrentiebeleid in Nederland: Terugblik en toekomst, *OCfEB Research Memorandum 9807*, Rotterdam, 1998.

8 In theorie zou de korting op het gemeente- en provinciefonds ook specifiek vormgegeven kunnen worden, door het bepalen van een individuele korting per gemeente of provincie. Dit is echter zeer moeilijk uitvoerbaar omdat gemeenten en provincies op dit moment geen btw op overheidsactiviteiten in hun administratie bijhouden. Daarnaast treden er verstoringen op doordat het niveau van btw-betalingen van jaar op jaar sterk kan fluctueren.