

De winst van het wetsvoorstel BTW-compensatiefonds

Een schets van de hoofdlijnen en de voordelen voor gemeenten en provincies

DRS. M.C. WASSENAAR

Werkzaam als secretaris van de projectgroep BTW-compensatiefonds bij de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën

Gemeenten en provincies voeren een divers pakket aan taken uit. De heffing van omzetbelasting (BTW) maakt bij de uitvoering een onderscheid in taken die een gemeente of provincie uitvoert als belast ondernemer, als vrijgesteld ondernemer en als overheid. Als een gemeente optreedt als belast ondernemer – bijvoorbeeld wanneer een gemeente een theater exploiteert – moet de gemeente BTW in rekening brengen aan de afnemers. Daar staat tegenover dat de BTW die betaald wordt over de inkoop – bijvoorbeeld de kosten voor de verbouwing van een theater – op de BTW-aangifte in aftrek kunnen worden gebracht. Als een gemeente of provincie optreedt als vrijgesteld ondernemer – bijvoorbeeld bij de exploitatie van een bejaardenhuis – brengt de gemeente of provincie geen BTW bij de gebruiker in rekening, maar kan de BTW over de inkoop ook niet in aftrek worden gebracht.

Het grootste deel van de taken van een gemeente of provincie valt niet onder dit belaste of vrijgestelde ondernemerschap, maar betreft zogenaamde overheidsactiviteiten. Voorbeelden zijn het onderhoud van de riolering, de inzameling van huishoudelijk afval en gladheidsbestrijding. Daarvoor geldt een vergelijkbaar fiscaal regime als bij het vrijgesteld ondernemerschap, namelijk dat gemeenten en provincies geen BTW bij de afnemer in rekening brengen, maar dat de BTW over de inkoop ook niet in aftrek kan worden gebracht. Bij dit type activiteiten wordt de hoogte van de kosten daardoor mede bepaald door de last van de BTW die drukt op de inkoop van goederen en diensten. Deze BTW-last is sterk afhankelijk van de keuze die de gemeente of provincie gemaakt heeft om taken zelf uit te voeren of deze uit te besteden. Wanneer een gemeente of provincie bepaalde taken zelf uitvoert, hoeft er geen BTW betaald te worden, behalve over de inkoop van goederen en diensten. Bij de levering van goederen of diensten door een private ondernemer moet over de volledige kosten, dus ook de toegevoegde waarde, BTW worden betaald.

Dit BTW-effect leidt er toe dat het voor gemeenten en provincies vaak goedkoper is om een taak zelf uit te voeren dan om deze taak uit te besteden aan een private ondernemer, zelfs wanneer deze in staat is de taak voor lagere kosten

uit te voeren. In box 1 wordt dit effect aan de hand van een eenvoudig voorbeeld toegelicht.

Daarnaast leidt dit BTW-effect er toe dat er voor gemeenten en provincies een prikkel bestaat om op zoek te gaan naar fiscale constructies die de kosten van de heffing van BTW zo laag mogelijk houden. De stadhuisconstructies en Ierlandroutes zijn daarvan de voorbeelden uit het verleden. Hoewel inmiddels al de nodige wetgeving is opgesteld om dergelijke effecten te beperken, blijft de BTW prikkels geven om op zoek te gaan naar verlaging van de BTW-lasten.

Tot slot leidt de heffing van BTW er toe dat het voor gemeenten en provincies relatief duur is om gebruik te maken van (tijdelijk) overtollig personeel van andere overheden. Deze vallen onder de heffing van BTW terwijl over 'eigen' personeel geen BTW betaald hoeft te worden.

Box 1

In deze box wordt de problematiek van BTW toegelicht aan de hand van een eenvoudig voorbeeld rond de inzameling van huishoudelijk afval, een gemeentelijke taak, waarvan de BTW straks gecompenseerd zal worden uit het BTW-compensatiefonds.

Stel, een gemeente wil bij de inzameling van huisvuil een keuze maken tussen het zelf uitvoeren van deze taak en het uitbesteden ervan aan een private ondernemer. Stel, de gemeente is in staat deze taak uit te voeren voor 1 miljoen gulden, bestaande uit 8 ton personeelslasten en 2 ton inkoop van goederen. Inclusief de lasten van de BTW over de inkoop van goederen (171/2% van 2 ton) komen de totale kosten op f 1.035.000. Over de personeelslasten hoeft immers geen BTW betaald te worden.

Wanneer de private ondernemer in staat zou zijn dezelfde taak – bijvoorbeeld door schaalvoordelen – goedkoper uit te voeren, kunnen de uiteindelijke kosten na de heffing van BTW toch hoger uitvallen.

Stel, de ondernemer kan de taak uitvoeren voor een bedrag van f 950.000. Na de heffing van BTW komt dit bedrag op f 1.116.250 (f 950.000 + 171/2% * f 950.000). Ondanks dat de nettokosten van de private ondernemer een halve ton lager zijn, komt de uiteindelijke rekening

voor de gemeente ruim f 80.000 hoger uit.

In het algemeen geldt dat wanneer een gemeente of provincie een afweging tussen inbesteden en uitbesteden maakt, louter op basis van de uiteindelijke kosten, de private ondernemer 10 à 15% goedkoper moet kunnen produceren om voor de uitvoering van de taak in aanmerking te komen.

Niet altijd kan een private ondernemer goedkoper werken dan een gemeente of provincie. Er kunnen dan andere argumenten zijn op basis waarvan een gemeente een keuze maakt een taak uit te besteden. Stel, de gemeente en de private ondernemer kennen dezelfde kosten, nl. een bedrag van f 1.000.000. Bij inbesteden komt de rekening in dit voorbeeld uit op f 1.035.000 en bij uitbesteden op f 1.175.000. De keuze om uit te besteden zou voor de gemeente een extra last betekenen van f 140.000, wat ten goede komt aan het Rijk. Na de invoering van het BTW-compensatiefonds worden deze extra ontvangsten voor het Rijk aan de gemeente teruggegeven via het fonds.

Een voor de hand liggende oplossing voor deze problematiek is het om voortaan alle activiteiten van overheden als belaste ondernemersactiviteiten te beschouwen, waarover BTW in rekening gebracht moet worden en waarbij inkoop-BTW in aftrek kan worden gebracht. Een dergelijke oplossing is vanwege Europese regelgeving niet mogelijk. Daarom is er voor gekozen een BTW-compensatiefonds op te richten, waaruit gemeenten en provincies alle BTW over overheidsactiviteiten gecompenseerd krijgen. Hierdoor worden afwegingen van gemeenten en provincies niet meer beïnvloed door de heffing van BTW.² Met de invoering van een dergelijk fonds wordt aangesloten bij vergelijkbare systemen in Zweden, Denemarken, Finland en het Verenigd Koninkrijk.

Het fonds zal naar verwachting per 1 januari 2002 in werking treden en gevoed worden uit een aantal bronnen. De basis zal worden gevormd door een uitname uit het gemeentefonds en provinciefonds. Dit bedrag is gelijk aan de BTW die gemeenten en provincies op dit moment betalen die straks voor compensatie in aanmerking komt.

Daarnaast zou – zonder aanvullend beleid – er een onderscheid ontstaan tussen gemeenten en provincies die nu een taak zelf uitvoeren (waarvoor wel compensatie wordt verleend) en gemeenten en provincies die een taak uitvoeren binnen een gemeenschappelijke regeling (vallen buiten de compensatie). Doordat gemeenschappelijke regelingen voortaan in beginsel zullen worden beschouwd als een ondernemer, zullen zij BTW in rekening brengen bij de deelnemende gemeenten en provincies. Deze kunnen op hun beurt de totale BTW – dus ook de inkoop-BTW van de gemeenschappelijke regeling – bij het fonds gecompenseerd krijgen.³ Tot slot zullen gemeenten en provincies na de invoering van het fonds vaker besluiten tot het uitbesteden van activiteiten dan zij nu doen. Hierdoor nemen hun BTW-uitgaven toe en daarmee de hoogte van de compensatie. Tegelijkertijd heeft het Rijk extra BTW-opbrengsten met eenzelfde omvang ontvangen. Deze worden door het Rijk aan het fonds toegevoegd.

Voor de gemeenten en de provincies ontstaan er door de invoering van het fonds twee financiële voordelen. Ten eerste

worden zij in staat gesteld door het vervallen van de BTW-verstoring efficiëncyvoordelen te realiseren die nu als het ware blijven hangen. Wanneer een private ondernemer een product voor een lagere prijs kan leveren dan de gemeente of de provincie zelf, dan valt dit voordeel toe aan de gemeente of provincie als de keuze voor uitbesteden wordt gemaakt.

Ten tweede ontvangen gemeenten en provincies hogere lasten van de BTW – bijvoorbeeld als gevolg van een keuze om taken uit te besteden – terug van het Rijk. Op dit moment leidt een keuze voor uitbesteden tot hogere BTW-lasten die ten goede komen aan het Rijk. In de toekomst worden deze hogere BTW-lasten via het compensatiefonds aan de gemeenten en provincies teruggegeven. Een vergelijkbaar voordeel treedt op wanneer de gemeente of provincie besluit haar uitgaven te verhogen, bij financiering vanuit de lokale heffingen. Een voorbeeld daarvan zijn de investeringen in het rioolstelsel. Ook de BTW-lasten die hier mee samenhangen komen voor compensatie in aanmerking.

Van belang is dat het BTW-compensatiefonds gemeenten en provincies niet dwingt om meer taken uit te besteden. Gemeenten en provincies blijven autonoom in de inrichting van hun organisatie en de uitvoering van hun taken. De keuze om in- of uit te besteden wordt ook niet alleen op basis van financiële argumenten gemaakt.⁴ Wel wordt de financiële drempel die er nu bestaat om taken uit te besteden, geslecht.

Meer uitbesteden?

Het BTW-compensatiefonds wordt mede ingevoerd om gemeenten en provincies beter in staat te stellen een goede afweging te maken tussen het zelf uitvoeren van taken en het uitbesteden daarvan. Wanneer een dergelijk doel voor ogen staat, is het van belang in hoeverre er bij gemeenten en provincies voordelen te behalen zijn door taken uit te besteden. Bij deze vraag kan zowel gekeken worden naar ervaring in het buitenland als naar onderzoek in Nederland.

In het buitenland is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met het aanbesteden van overheidstaken, het expliciet kiezen tussen het zelf uitvoeren van een taak of het uitbesteden daarvan. De ervaringen zijn gebaseerd op taken als kinderopvang, waterdistributie, inzamelen van huisvuil, het schoonmaken van straten en gebouwen, onderhoud van groen en wegen en catering. Met name in het Verenigd Koninkrijk is veel ervaring opgedaan doordat lokale overheden door middel van de Local Government Act vanaf 1988 gedwongen werden regelmatig bepaalde taken voor aanbesteding voor te dragen. Deze ervaringen geven veel informatie over de mogelijke financiële voordelen van uitbesteden, de voorwaarden waaronder succesvol uitbesteed kan worden en de (budgettaire) consequenties van uitbesteden van taken.

Hoewel de besparingen bij uitbesteding variëren, liggen deze meestal tussen de 10% en de 30% van de oorspronkelijke kosten. Verschillende factoren bepalen in hoeverre uitbesteding succesvol kan zijn. De resultaten zijn beter wanneer er sprake is relatief weinig kapitaalgoederen en wanneer niet-meetbare kwaliteitsaspecten een minder belangrijke rol

spelen. Tot slot worden de resultaten natuurlijk sterk bepaald door de mate waarin er sprake is van (potentiële) concurrentie op de markt.

De kostenbesparingen zijn voor het grootste deel een gevolg van een beter management, de toename van flexibiliteit in de inrichting van de werkzaamheden, het efficiënter gebruik van kapitaalgoederen en de toename van innovatie door de prikkels vanuit de markt. De rol van kostenbesparingen in de zin van lagere lonen zijn beperkt. Deze verbeteringen zijn mogelijk omdat in de situatie vóór uitbesteding de prikkel vanuit de markt ontbrak. Wanneer er geen concurrentie is, is de druk om efficiënt te produceren afwezig. Een overheid kent immers een beperkte prijsprikkel, omdat een hogere prijs afgewenteld kan worden via de eigen heffingen.

Vaak is de angst dat de sterke competitie en de kostendaling die daar mee samenhangt, gevolgen heeft voor de kwaliteit van de dienstverlening. Hoewel een vergelijking tussen de situatie voor en na uitbesteding vaak moeilijk te maken is doordat bij de oude situatie van inbesteden geen kwaliteitsmeting plaatsvond, laten de ervaringen zien dat de kwaliteit doorgaans op vergelijkbaar niveau blijft. In bepaalde gevallen treedt er zelfs een verbetering op. In ieder geval ontstaat er door het uitbesteden een beter inzicht in – de ontwikkeling van – de kwaliteit van de dienstverlening. Voorzover de kwaliteit door het uitbesteden achteruit ging lag de oorzaak in de kwaliteit van het contract.

De gevolgen van uitbesteden voor de werkgelegenheid zijn minder duidelijk vastgesteld. Op korte termijn is er veelal sprake van een toename van de flexibiliteit van contracten en een toename van part-time contracten. Daarnaast is er een afname te zien van personeel in overheadfuncties.⁵

In Nederland is met name onderzoek verricht naar de kosten van de inzameling en verwijdering van huishoudelijk afval. Vanwege de beschikbaarheid van gegevens kan daaruit relatief eenvoudig afgeleid worden dat het bij deze taak vaak mogelijk is aanzienlijke efficiencywinsten te realiseren bij uitbesteding van deze taak.⁶ De potentiële voordelen worden door de onderzoekers geschat op enkele honderden miljoenen gulden. Ook met het uitbesteden van de riolerings-taak en het uitbesteden van het stadsonderhoud zouden efficiencyvoordelen te realiseren zijn.⁷ Voor andere taken van gemeenten en provincies is dergelijk onderzoek niet beschikbaar. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de mogelijke efficiencyvoordelen bij andere semi-overheden zoals waterschappen.⁸ Deze onderzoeken laten eveneens potentiële efficiencyvoordelen zien die overeenkomen met de ervaringen in het buitenland.

Voor de Commissie Markt en Overheid is onderzoek uitgevoerd naar de maatschappelijke kosten die voortvloeien uit het feit dat overheden vanuit hun specifieke positie op markten diensten aanbieden. Ook hier is sprake van duidelijke inefficiëncies (10 à 20%) die gevolg zijn van het ontbreken van een eerlijke concurrentie tussen overheid en private ondernemers.⁹

Box 2

Moret, Ernst & Young heeft enige jaren geleden onder een representatieve groep gemeenten onderzoek gedaan naar het uitbestedingsgedrag van gemeenten. Daar-

bij is onder meer gevraagd naar de redenen van uitbesteding en de taken die zijn uitbesteed of waarvan uitbesteding wordt overwogen. In de onderstaande tabel worden de redenen weergegeven die gemeenten hebben om taken uit te besteden. De tabel laat duidelijk zien dat kostenbesparing het belangrijkste argument is bij de keuze om een taak uit te besteden. Taken die zijn uitbesteed, zijn automatisering, salarisadministratie, onderhoud, juridische diensten, het wagenparkbeheer en de archiefdiensten. In het onderzoek is ook de vraag aan de orde gekomen in hoeverre gemeenten overwegen in de toekomst taken uit te besteden. Taken die genoemd worden, zijn de groenvoorziening, de reiniging en sportvoorzieningen. Ook daar blijken de economische motieven en de concentratie op kerntaken de belangrijkste argumenten te zijn. Er zijn maar weinig taken waarvan gemeenten stellen dat deze nooit zullen worden uitbesteed. De meestgenoemde zijn de sociale dienst (51%) en het basisonderwijs (26%).

	<i>Grote rol</i>	<i>Kleine rol</i>	<i>Geen rol</i>	<i>Weet niet</i>
Gebrek aan kennis, middelen en personeel	22%	34%	44%	–
Kostenbesparing	68%	21%	11%	–
Concentratie kerntaken	31%	23%	44%	2%

Bron: Moret, Ernst & Young, *Trends in uitbesteding*, 1997.

Conclusie

Met de invoering van het BTW-compensatiefonds verdwijnt bij gemeenten en provincies de verstoring die de heffing van BTW op dit moment veroorzaakt in de keuze tussen zelfdoen en uitbesteden. Hierdoor worden zij in staat gesteld betere afwegingen te maken in de keuze taken zelf uit te voeren of deze uit te besteden. Hiermee zijn voor gemeenten en provincies substantiële financiële voordelen te behalen.

Noten

- 1 *Tweede Kamer 2000-2001*, 27293.
- 2 S. Vroonhof, 'Gevolgen BTW-compensatiefonds geïnventariseerd', *B&G*, juli/augustus 1998, p. 31-33.
- 3 Eenzelfde effect treedt op bij privaatrechtelijke rechtspersonen die volledig door één gemeente of provincie worden beheerd. Ook daarvoor vervalt in beginsel de BTW-vrijstelling.
- 4 R.C.G. Haffner, 'Het uitbesteden van overheidsdiensten', *ESB*, 1998, p. 252. E. Dijkgraaf, R.H.J.M. Gradus, 'Uitbesteding vereist transparantie', *ESB*, 1998, p. 852 e.v.
- 5 S. Domberger, S. Rimmer, 'Competitive tendering and contracting in the public sector: A survey', *International Journal of the Economics of Business*, vol 1 (3), p. 439-453 (1994); S. Domberger, P. Jensen, 'Contracting out by the public sector', *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, p. 67-78 (1997).
- 6 R.H.J.M. Gradus en E. Dijkgraaf, 'Vuilophaal kan goedkoper: de winst van uitbesteding', *ESB*, 19 februari 1997, p. 144-147. Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Zelf doen of laten doen, de rol van gemeenten in de inzameling van afval*, Den Haag, 1999, p. 41-42.
- 7 L. van Leeuwen, P.L. Al, 'Kostenbesparing door samenwerking gemeente en waterschap bij riolering en waterzuivering', *B&G*, maart 2000. SGB, *Een gemeentevergelijkend onderzoek naar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte*, Dordrecht, mei 2000.
- 8 E. Dijkgraaf, E. van de Mortel, M. Varkevisser, R. de Jong, A. Nentjes, D. Wiersma, 'Meer marktwerking maakt het water goedkoper', *ESB*, 22 oktober 1997, p. 796-800.
- 9 R. Goudriaan, M.G. Lijesen, 'Wat kost de ondernemende overheid', *ESB*, 1998, p. 27.

De bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.