

# Het kan verkeren

## Zwalkend overheidsbeleid rond het BTW-compensatiefonds

Het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte 'Stabiliteit en vertrouwen' adviseert over te kortambities, maar kent ook andere aanbevelingen. Zo geeft de studiegroep in overweging om het BTW-compensatiefonds af te schaffen. Een voorbeeld van ongefundeerd zwalkend overheidsbeleid.

Mattheus Wassenaar en Raymond Gradus

**In 2003 werd zonder goede ex-ante evaluatie het BTW-compensatiefonds voor gemeenten en provincies ingevoerd om de verstoring die de BTW veroorzaakt – bij keuzes tussen uitbesteden en uitvoering in eigen beheer – te elimineren. Zonder een positieve evaluatie werd eerder al voorgenomen eenzelfde fonds in te voeren voor de zorgsector. Net nadat de staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven verder te willen met het fonds en de gemeenten en provincies er goed aan zijn gewend, adviseren zijn ambtenaren in de Studiegroep Begrotingsruimte het fonds maar weer af te schaffen. Waar beleid zonder goede evaluatie toe kan leiden...**

### BTW-compensatiefonds

In 2003 werd voor gemeenten en provincies het BTW-compensatiefonds ingevoerd. Het fonds had tot doel de verstoring bij de keuze tussen uitbesteden van taken en uitvoering in eigen beheer, die gevolg is van de heffing van BTW, te elimineren (Wassenaar, 1999). Als overheden ervoor kiezen een taak uit te laten voeren door een ondernemer, brengt deze over de totale kosten BTW in rekening. Wordt de taak door de overheidsorganisaties zelf uitgevoerd of binnen het verband van Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gedaan, dan wordt er geen BTW betaald over de kosten van het personeel. Hierdoor kan het zijn dat een ondernemer een taak efficiënter uitvoert, maar dat door de heffing van BTW zijn kostprijs toch hoger is dan de uitvoering in eigen beheer. Zoals diverse evaluaties lieten zien (Ministerie van Financiën, 2011; Wassenaar, 2011a, Wassenaar, 2011c) worden deze afwegingen door gemeenten op grond van vele factoren gemaakt en speelt de BTW-last in de praktijk geen doorslaggevende rol. Het fonds ontbeerde daarmee voldoende legitimiteit en – hoewel het fonds de drempel tot uitbesteden slechtte – is het niet hard te maken dat de invoering heeft geleid tot een toename van het uitbesteden door decentrale overheden. Wel ging

de invoering gepaard met de nodige transitiekosten (aanpassing administraties en forse budgettaire herverdeel-effecten). Het is een gemis dat destijds geen ex-ante evaluatie is uitgevoerd om kosten en baten van invoering inzichtelijk te maken. Nu het fonds er eenmaal is en gemeenten en provincies eraan gewend zijn en de BTW-drempel tot uitbesteden voorzover relevant is geslecht, is het verstandig het fonds intact te laten. Een eventuele afschaffing zou immers opnieuw gepaard gaan met enorme budgettaire effecten en enorme gevolgen voor inmiddels ingeregelde administraties, al zou een afschaffing wellicht een beperkte structurele administratieve lastenverlichting betekenen. Bovendien stelde de staatssecretaris net een jaar geleden naar aanleiding van de eigen evaluatie het volgende: "Zowel gemeenten als provincies hebben hun opvattingen over de beleidsdoorlichting aan mij kenbaar gemaakt. In navolging van hen, spreek ik me uit vóór continuering van het BTW-compensatiefonds." Voortzetting is des te verstandiger omdat de BTW-tarieven op 1 oktober a.s. omhoog gaan en daarmee de potentiële verstoring tussen in- en uitbesteding groter wordt. Opvallend is ook dat de invoering van het BTW-compensatiefonds heeft geleid tot een professionalisering van de inkoop bij gemeenten. Op basis van een enquête onder 114 gemeenten constateerden Wojcik en Gradus (2009) het volgende: "Het compensatiefonds kon aanvankelijk op grote weerstand stuiten, maar mede door het centraal beleggen van de inkoopfunctie bij veel gemeenten is dit sentiment aan het kantelen." Het aandeel van de gemeenten met een gecentraliseerde inkoopfunctie

verdrievoudigde van 19% bij de introductie van het fonds op 1 januari 2003 naar 60% halverwege 2008.

### **Uitbreiding naar de zorg**

Zonder referentie aan deze evaluaties, stond in het regeerakkoord Rutte-Verhagen het voornemen een BTW-compensatiefonds in te voeren voor de zorgsector. Eerder werd al aangegeven dat zo'n fonds in de zorgsector weliswaar tot een eerlijker speelveld tussen uitvoering in eigen beheer en uitbesteden zou leiden, maar ook werd duidelijk dat zo'n fonds te complex in de uitvoering zou worden om eventuele voordelen te rechtvaardigen (Wassenaar, 2011b). De steeds complexere gezondheidszorg leidt ertoe dat het onderscheid tussen publiek en privaat en daarmee ook het inregelen van een BTW-compensatiefonds steeds diffuser wordt. In de doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het CPB werd daar nog een bedrag van 200 miljoen voor ingeboekt – dat vrolijk door (bijna) alle politieke partijen wordt ingeboekt –; in het definitieve regeerakkoord werd na de doorrekening van het CPB een neutrale opbrengst geraamd.

## ***Het leven van het BTW-compensatiefonds wordt bepaald door een reeks ongefundeerde beslissingen en uitspraken***

Het BTW-compensatiefonds van de gemeenten en provincies functioneert na de overwinning van een aantal kinderziekten inmiddels adequaat. Het heeft sinds de invoering een sterke groei laten zien, die in ieder geval de indruk geeft dat decentrale overheden meer zijn gaan uitbesteden. De overheden hebben administraties inmiddels ingeregeld op het BTW-compensatiefonds en of de keuze nu door de BTW wordt beïnvloed of niet, de keuze om uit te besteden leidt niet langer tot hogere BTW-lasten. Zeker met de aanstaande BTW-verhoging, is dat nuttig.

### **Studiegroep Begrotingsruimte**

Zonder aanleiding adviseert de Studiegroep Begrotingsruimte nu het fonds maar af te schaffen, vanwege het – op zich niet onjuiste – argument dat niet overtuigend is aangetoond dat gemeenten om deze reden meer zijn gaan uitbesteden, maar ook omdat de omvang zo sterk toeneemt. Dat is vooral een indicatie dat het wel degelijk werkt. Ook nu wordt weer geen aandacht besteed aan de enorme transitie-effecten die met zo'n keuze gepaard gaan. Het is – na de invoering en de voorgestelde uitbreiding

naar de zorg – de derde keer dat er ongefundeerd een keuze rond het BTW-compensatiefonds wordt voorgesteld. Opmerkelijk is ook dat de studiegroep op blz. 43 constateert dat de budgettaire beheersbaarheid van het fonds verbeterd moet worden. Men vergeet erbij te vermelden dat gemeenten zelf het fonds vullen en dus afschaffing niet leidt tot een verbetering van het EMU-tekort.

### **Conclusie**

Het leven van het BTW-compensatiefonds wordt bepaald door een reeks ongefundeerde beslissingen en uitspraken. Ook het rapport van de studiegroep getuigt niet van veel kennis van de werking van het fonds. Een goede ex-ante evaluatie van keuzes rond het fonds en een betere kennis van de bedrijfsvoering van de overheid zou dit kunnen voorkomen, het komt 'stabieleit' en daarmee 'vertrouwen' ook tegemoet.

### **Auteurs**

Mattheus Wassenaar is gastonderzoeker bij de Vrije Universiteit, Raymond Gradus is hoogleraar aan het *Zijstra* Instituut van de Vrije Universiteit.

### **Literatuur**

- Dijkgraaf, E., M.C. Wassenaar en R.H.J.M. Gradus (2006), 'Gemeenten oordelen negatief over het BTW-compensatiefonds', *Economisch Statistische Berichten*, 4486, pp. 229-231.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2012), *Stabieleit en vertrouwen*, 14e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte.
- Tweede Kamer (2011), *Brief van de Staatssecretaris van Financiën, Beleidsdoorlichting Financiën*, 31 935, nr. 9.
- Wassenaar, M.C. (1999), 'BTW-compensatiefonds maakt uitbesteden aantrekkelijker', *Economisch-Statistische Berichten*, 4223, pp. 709-711.
- Wassenaar, M.C. (2011a), *The Dutch VAT compensation fund and municipalities' contracting out decisions*, proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam.
- Wassenaar, M.C. (2011b), 'Een BTW-compensatiefonds voor de zorg? Ervaringen bij gemeenten zijn nog niet overtuigend', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, september 2011.
- Wassenaar, M.C. (2011c), 'Acht jaar BTW-compensatiefonds', *TPC*, nr. 6, 34-38.
- Wassenaar, M.C., T.L.C.M. Groot en R.H.J.M. Gradus (2012), 'Municipalities' contracting out decisions, an empirical study on motives', *Local Government Studies*, te verschijnen.
- Wojcik, A., R.H.J.M. Gradus (2009), 'Begint het BTW-compensatiefonds te werken?', *TPC*, nr. 2, blz. 31-33.