

Een BTW-compensatiefonds voor de zorg? Ervaringen bij gemeenten zijn nog niet overtuigend

M.C. Wassenaar*

Samenvatting

In het Regeerakkoord is het voornemen opgenomen een BTW-compensatiefonds in te voeren voor de care en de cure-sector. De ervaring met een dergelijk fonds voor de decentrale overheden zet vraagtekens bij de toegevoegde waarde hiervan. Gemeenten hanteren vaak andere motieven om taken al dan niet uit te besteden dan het budgettaire en is er geen aanleiding te veronderstellen dat dit voor zorgaanbieders duidelijk anders is. Het is daarom wenselijk eerst een gedegen ex-ante evaluatie uit te voeren om scherp te krijgen in welke mate aanbieders in de zorg daadwerkelijk hinder ondervinden van de heffing van BTW en de invoering van een compensatieregime gewenst is.

Trefwoorden: BTW-compensatiefonds, uitbesteden, gemeenten, zorg

1 Inleiding

Het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte bevat het voornemen om onderzoek te doen naar de invoering van een BTW-compensatiefonds voor de zorgsector. Dit artikel beschrijft op basis van enkele – ook recent uitgevoerde – evaluaties en een onderzoek naar motieven voor uitbesteding van gemeentelijke activiteiten de toegevoegde waarde van het BTW-compensatiefonds voor de decentrale overheden, zoals ingevoerd in 2003. Deze ervaringen bieden nog weinig aanleiding tot hoge verwachtingen voor de toegevoegde waarde van een dergelijk fonds voor de zorg.

2 BTW-compensatiefonds

Eind jaren negentig nam de belangstelling voor de private uitvoering van publieke taken sterk toe. Internationaal empirisch onderzoek liet zien dat door uitbesteding van deze activiteiten grote kostenbesparingen konden worden gerealiseerd, zonder nadelige gevolgen voor het kwaliteitsniveau (Domberger en Jensen, 1997). Echter, het Europese BTW-regime veroorzaakt bij de meeste publieke taken een drempel tot uitbesteden, doordat in geval van uitbesteden aan een private partij BTW in rekening wordt gebracht. Bij uitvoering door een overheidsorganisatie zelf, drukt de BTW alleen op de kosten van inkoop, maar niet op de loonkosten. Daardoor kan het zijn dat private partijen weliswaar efficiënter kunnen presteren, maar dat de door de heffing van BTW, de uiteindelijke kosten toch hoger zijn. Hierdoor zijn overheden niet in staat een optimale afweging te maken tussen uitvoering in eigen beheer en uitbesteden en lopen zij potentiële efficiencyvoordelen mis.

Deze fiscale verstoring geldt niet voor alle activiteiten van de decentrale overheden. Globaal volgt uit de Europese BTW-wetgeving een onderscheid in drie typen activiteiten. Bij veel werkzaamheden handelt een overheid als ondernemer. In dat geval wordt BTW

in rekening gebracht bij de afnemer en kan de BTW over de inkoop van goederen en diensten in aftrek worden gebracht. Voor een aantal bij wet bepaalde activiteiten – onder andere culturele voorzieningen, gezondheidszorg en onderwijs – is sprake van vrijgestelde prestaties. Voor deze activiteiten hoeft bij de afnemer geen BTW in rekening te worden gebracht, maar vindt ook geen vooraf trek van BTW plaats. De bij inkoop betaalde BTW blijft onderdeel van de uiteindelijke kosten. Onder bepaalde voorwaarden blijft een activiteit geheel buiten de heffing van BTW, er is dan sprake van niet-ondernemersprestaties. Doorgaans gaat het om overheidsactiviteiten. Ook in dat geval blijft de bij inkoop betaalde BTW onderdeel van de kosten. De BTW-problematiek rond de keuze tussen zelf doen en uitbesteden speelt zowel bij de vrijgestelde, als bij de niet-ondernemersprestaties. Voor de vrijgestelde prestaties gelden deze verstoringen ook voor private aanbieders.

Enkele Noord-Europese landen kenden al een budgettaire compensatie voor deze BTW-lasten (Wassenaar en Gradus, 2004). In Nederland werd op 1 januari 2003 een dergelijk fonds geïntroduceerd voor gemeenten, provincies en kaderwetgebieden (Wassenaar et al., 2003). Door de betaalde BTW over het grootste deel van hun niet-ondernemersprestaties te vergoeden, ontstond voor deze activiteiten - wat betreft de BTW - een gelijk speelveld tussen zelf doen en uitbesteden. Daarnaast werd de invoering van het fonds onderbouwd door te stellen dat het fiscale constructies tegenging en dat het eenvoudiger zou worden om tussen overheden personeel uit te wisselen. Omdat een groot deel van de activiteiten van deze overheden vrijgestelde ondernemersprestaties zijn, bleef hiervoor de BTW-verstoring bestaan. De minister van Financiën hanteerde daarvoor destijds het argument dat deze prestaties zowel door private als publieke partijen aangeboden worden, en een compensatieregime dat beide groepen zou bedienen te complex zou zijn (Tweede Kamer, 1999-2000). Bij de invoering van het fonds werd geen ex-ante evaluatie uitgevoerd naar de omvang van de verstoring door de BTW-heffing. Mede door de tijdgeest werd ervan uitgegaan dat dat probleem zich daadwerkelijk in grote mate voordeed.

3 Evaluaties

Voor de invoering van het fonds waren de vertegenwoordigers van de gemeenten en provincies (VNG en IPO) redelijk kritisch over het voornemen, vanwege de potentiële administratieve lasten in verhouding tot de beperkt ingeschatte toegevoegde waarde van het fonds. Toch gingen zij uiteindelijk akkoord met de invoering. Nadien werd op een aantal aspecten het fonds geëvalueerd, bijvoorbeeld de wijze van voeding van het fonds, de administratieve lasten en de wijze waarop de activaproblematiek werd opgelost, maar een analyse naar de effectiviteit van het fonds werd de eerste jaren niet uitgevoerd.¹

¹ De activaproblematiek hing samen met de BTW die onderdeel was van de activa die nog op de balans staan, maar waarvoor geen compensatie van BTW werd gegeven. Het probleem hing samen met het feit dat het fonds gebaseerd is op het kasverplichtingenstelsel van het Rijk, terwijl de decentrale overheden hun administratie baseren op het baten-lastenstelsel (Wassenaar, 2004).

Wassenaar et al. (2010a) voerden in 2006 een eerste evaluatie uit naar de effectiviteit van het fonds, door alle gemeenten te bevragen naar veranderingen in de mate van uitbesteden sinds 2003 en de beoordeling van het fonds. Het onderzoek liet zien dat gemeenten van mening zijn dat de BTW de keuze tussen zelf uitvoeren en uitbesteden niet verstoort, wat grote vraagtekens plaatste bij de legitimiteit van het fonds. Ook in de praktijk was er geen duidelijke ontwikkeling zichtbaar in de mate waarin gemeenten in deze jaren activiteiten al dan niet uitbesteedden. Gemeenten stelden in het onderzoek dat andere motieven dan de budgettaire leidend waren in de keuzes al dan niet uit te besteden. Voorbeelden daarvan zijn de beschikbaarheid van specifieke kennis of voldoende personeel, de kwetsbaarheid van de uitvoering van bepaalde activiteiten en de zorg voor lokale werkgelegenheid. Deze uitkomsten waren aanleiding nader te onderzoek te doen naar de motieven van gemeenten om taken al dan niet uit te besteden.

4 Onderzoek motieven uitbesteden

In de literatuur wordt een groot aantal motieven voor overheidsorganisaties beschreven om activiteiten al dan niet uit te besteden aan publieke of private partijen (Wassenaar et al., 2010b). Empirisch onderzoek is vaak gebaseerd op public choice theorie. Belangrijke elementen daarvan zijn: efficiency (uitbesteden is vaak goedkoper of wordt verondersteld goedkoper te zijn), ideologie (rechtse gemeenten zijn meer pro-markt geïënteerd en besteden eerder uit dan linkse gemeenten) en de aanwezigheid van belangengroepen, zoals actieve vakbonden. Ander onderzoek heeft de transactiekostentheorie als basis en onderzoekt waarom bepaalde activiteiten beter zijn uit te besteden dan andere. De mate waarin activiteiten meetbaar zijn en de noodzakelijke aanwezigheid van specifieke activa zijn daarbij relevant. Zo werkt het mee wanneer het niveau van de dienstverlening goed meetbaar is en zijn prestaties waarbij er sprake is van specifieke activa lastiger uit te besteden. Algemene conclusie is echter ook dat de meeste empirische onderzoeken maar een matige verklaring voor de verschillen in uitbestedingskeuzes bieden (Bel en Fageda, 2007). Blijkbaar spelen ook andere niet-economische aspecten een belangrijke rol, zoals institutionele en pragmatische factoren. In het bijzonder de neo-institutionele theorie, zou daarvoor bruikbaar kunnen zijn (Ter Bogt, 2008). Deze theorie geeft aan dat veranderingsprocessen in organisaties bepaald worden door interne en externe druk om te voldoen aan bepaalde verwachtingen om daarmee legitimiteit te behouden,

Om een beter beeld te krijgen van de motieven om taken al dan niet uit te besteden zijn in 17 gemeenten interviews gehouden met gemeentesecretarissen of hun plaatsvervangers (Wassenaar et al., 2010b). Hoewel dit vooral inzicht geeft in de interpretaties van de geïnterviewden, levert dit wel een – zij het indirect – beeld van de redenen die gemeenten voor uitbesteding hebben. Daarbij zijn – mede op basis van de uitkomsten van eerder onderzoek – verschillende typen gemeenten onderzocht, rekening houdend met de gemeentegrootte, de politieke kleur van het college en de hoogte van de lokale lasten (zie ook tabel 1). Een aantal van deze gemeenten had recent of heeft in de nabije toekomst te maken met een herindeling. In elk interview is een lijst van potentiële argumenten geëvalueerd (zie tabel 1), is een aantal actuele of recente uitbestedingsdiscussies besproken en is onderzocht hoe een aantal standaardactiviteiten

(afvalinzameling, salarisadministratie, sociale dienst, kantinediensten, beveiliging, ICT, kleine infrastructurele werken, taxatie van onroerend goed, schoonmaakdiensten en groenbeheer) op dit moment worden uitgevoerd.

5 Resultaten van het onderzoek

De interviews laten zien dat de institutionele wijze van uitvoering niet een belangrijk onderwerp is voor het gemeentelijke management en al zeker niet voor politici. Gemeenten evalueren niet systematisch de uitvoering van hun activiteiten op kosten en kwaliteit, in vergelijking met andere partijen. Als een activiteit adequaat wordt uitgevoerd en er zijn geen klachten vanuit de gemeentelijke organisatie of de burgers, ontbreekt de aanleiding om na te denken over al dan niet uitbesteden. Een aantal geïnterviewden stelt ook dat de financiële positie van hun gemeente geen aanleiding gaf na te denken over kostenreductie of dat alle aandacht uitging naar andere organisatorische onderwerpen, zoals een gemeentelijke herindeling. Echter, als er structurele ontevredenheid bestaat over de uitvoering, bijvoorbeeld door matige kwaliteit of hoge kosten, wordt de wijze van taakuitvoering – en daarmee eventuele uitbesteding – een relevant bestuurlijk onderwerp. Zeker als het taken betreft die de burgers direct raken, wordt het onderwerp ook politiek van belang. Achterblijvende kwaliteit is zichtbaar in aspecten als gebrek aan expertise of hoog ziekteverzuim. Deze kunnen ook de aanleiding zijn activiteiten weer zelf uit te voeren in plaats van uit te besteden. Ook de bouw van een nieuwe accommodatie met gerelateerde interne taken zoals catering en schoonmaak is een gelegenheid na te denken over de wijze van uitvoering. Datzelfde geldt bij de overdracht van taken door het Rijk of de wijziging van wet- en regelgeving. Een gemeentelijke herindeling lijkt geen aanleiding te geven tot de heroverweging van de wijze van uitvoering. Wanneer besloten is tot uitbesteding, is er ook vaak sprake van een zeker pragmatisme. Zo rapporteert een groot deel van de geïnterviewden dat het geleidelijk overdragen van werk aan de markt afhankelijk is van het ontstaan van vacatures of het met pensioen gaan van medewerkers. De kosten van ontslag zijn te hoog of het is niet aantrekkelijk deze medewerkers over te dragen aan de private partij. Er wordt dan afgewacht tot deze medewerkers vanzelf weggaan.

Tabel 1. Waardering van argumenten om al dan niet uit te besteden ^a

	Gemiddeld	Inwoners		Politieke kleur		Lokale lasten	
		<40.000	>40.000	rechts	links	hoog	Laag
<i>Public choice motieven</i>							
Efficiency	1,8	1,7	1,9	1,9	1,6	2,0	1,5
Kwaliteit van externe dienstverlening	3,0	2,5	3,6	3,0	3,0	3,3	2,7
Belangengroepen	4,3	4,3	4,3	4,2	4,5	4,2	4,4
Publiek-privaat ideologie	2,9	3,0	2,8	3,0	2,8	3,4	2,3
<i>Transactiekosten motieven</i>							
Kosten samenhangend met het aangaan van contracten	4,0	3,8	4,2	3,6	4,4	3,8	4,1
Kosten van activa	4,1	3,9	4,4	4,0	4,3	4,6*	3,6*
<i>Institutionele motieven</i>							
Onafhankelijkheid van externe dienstverleners	4,1	4,0	4,3	4,2	4,0	4,6**	3,6**
Lokale werkgelegenheid	3,9	3,7	4,3	4,1	3,8	4,3	3,8
Kerntaken	4,1	4,1	4,1	4,0	4,2	4,1	4,1
Stabiliteit van dienstverlening	3,2	2,2*	4,3*	2,9	3,5	3,3	3,0
Beschikbaarheid van alternatieven	3,3	2,9	3,8	3,0	3,6	3,8	2,8
Invoering BTW-compensatiefonds	4,5	4,4	4,5	4,6	4,4	4,8*	4,1*
<i>Pragmatische motieven</i>							
Beschikbaarheid van voldoende expertise	2,8	2,2**	3,4**	2,3	3,3	2,7	2,9
Flexibiliteit	3,3	3,1	3,6	3,3	3,4	3,4	3,2
Beschikbaarheid van voldoende personeel	3,6	2,9**	4,3**	3,3	3,9	3,7	3,4

^a 1: Zeer belangrijk, 2: belangrijk; 3 neutraal, 4 onbelangrijk, 5: zeer onbelangrijk.

*/** Verschillen zijn significant op $p < 0.10 / 0.05$ (Mann Whitney U-test).

Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste onderzochte argumenten om gemeentelijke taken al dan niet uit te besteden. De argumenten zijn afgeleid van de literatuur zoals die tot nu over dit onderwerp gepubliceerd is. Daarnaast is een aantal institutionele en pragmatische motieven onderzocht. De geïnterviewden werd gevraagd elk argument te voorzien van een score op een 1 tot 5 schaal (1 = zeer belangrijk, 5 = zeer onbelangrijk).

Het efficiencyargument is het meest relevant. Zowel private ondernemers als publieke samenwerkingsverbanden zouden volgens de geïnterviewden goedkoper kunnen werken door schaafeffecten bij de inzet van kapitaalgoederen, meer specialisatie en

standaardisatie. Vaak wordt de hogere efficiency van uitbesteding verondersteld en wordt een kostprijsvergelijking niet gemaakt. Dit argument lijkt belangrijker voor linkse gemeenten dan voor rechtse. Zoals verwacht mag worden hechten gemeenten met lagere lasten meer aan dit argument dan gemeenten met hogere lokale lasten. Ideologische overwegingen zijn ook relevant bij de discussie over het al dan niet uitbesteden van taken. Opvallend is dat dit nauwelijks sterker geldt voor linkse gemeenten dan voor rechtse gemeenten. Waarschijnlijk is er in de rechtse gemeenten een overtuigender efficiency- en daarmee marktdenken aanwezig.

Ook institutionele motieven – in het bijzonder de stabiliteit van dienstverlening – en pragmatische argumenten, zoals de beschikbaarheid van voldoende expertise binnen de gemeente kunnen van belang zijn. Een aantal van deze argumenten – die onderling samenhangen – is vooral bij de kleinere gemeenten van belang, zoals de hogere kwaliteit van externe dienstverleners, de beperkt aanwezige kwaliteit in het eigen gemeentelijke apparaat en de continuïteit van dienstverlening.

De andere argumenten hebben minder gewicht en spelen hoogstens voor individuele gemeenten een rol. De aanwezigheid van belangengroepen speelt bij deze gemeenten geen rol. Duidelijk is dat de invoering van het BTW-compensatiefonds geen argument is geweest om na te denken over het uitbesteden van taken. Naast deze argumenten die ter beoordeling zijn voorgelegd, gaven de interviews ook zicht op andere potentiële argumenten. Genoemd werden:

- beperken van de invloed van de politiek op de uitvoering;
- angst voor verlies aan invloed op de uitvoering;
- verminderen van de aansturingslast van het management;
- aansprakelijkheid voor de uitvoering van taken;
- en klantgerichtheid.

Hoewel relevant voor een aantal individuele gemeenten, waren aanvullende argumenten niet relevant voor het geheel of de groepen van gemeenten uit tabel 1 (score beter dan '3').

Voor de uitvoering van hun taken kunnen gemeenten kiezen tussen zelf uitvoeren, publiek uitbesteden (aan bijvoorbeeld een andere gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband) of privaat uitbesteden. Tabel 2 laat voor de 10 onderzochte activiteiten zien hoe deze zijn uitgevoerd, ook naar de verschillende typen gemeenten en activiteiten. Gemiddeld genomen kiezen kleinere gemeenten vaker voor uitvoering door een externe publieke dienstverlener en rechtse gemeenten kiezen eerder voor private uitbesteding.

Tabel 2. Zelf doen of uitbesteden 10 standaard activiteiten, in procent gemeenten

	Zelf uitvoeren	Publiek uitbesteed	Privaat uitbesteed
<i>Naar type gemeente</i>			
<40.000	32%	16%*	52%
>40.000	44%	7%*	50%
Rechts	36%	10%	54%**
Links	39%	14%	48%**
Hoge lokale lasten	40%	11%	49%
Lage lokale lasten	34%	13%	54%
<i>Naar type activiteit</i>			
Lage specifieke activa (salarisadministratie, kantinediensten, beveiliging, schoonmaakdiensten, groenbeheer)	31%	6%*	64%
Hoge mate van specifieke activa (huisvuilinzameling, sociale dienst, ICT-dienstverlening, infrastructuurle werken, WOZ-taxatie)	44%	18%*	39%
Goede meetbaarheid dienstverlening (huisvuilinzameling, salarisadministratie, beveiliging, infrastructuurle werken, schoonmaak, groenbeheer)	25%**	11%	65%
Lage meetbaarheid dienstverlening (sociale dienst, kantinediensten, ICT-dienstverlening, WOZ-taxatie)	56%**	13%	31%
Interne activiteiten (salarisadministratie, kantine-diensten, beveiliging, ICT-dienstverlening, schoonmaak)	39%	7%	54%
Externe activiteiten (huisvuilinzameling, sociale dienst, infrastructuurle werken, WOZ-taxatie, groenbeheer)	35%	16%	48%
<i>Gemiddeld</i>	37%	12%	51%

*/** Verschillen zijn significant op $p < 0.10 / 0.05$ (Mann Whitney U-test).

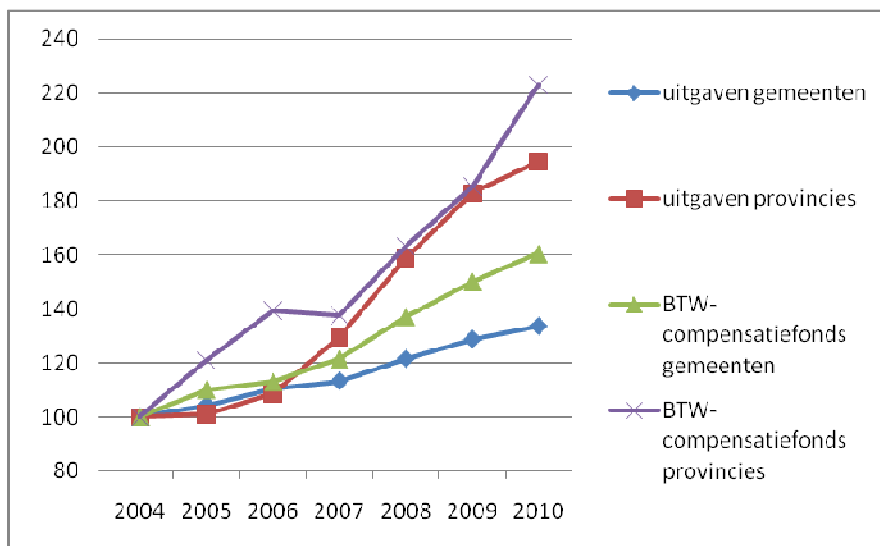
Activiteiten met een hoge mate van specifieke activa worden eerder gezamenlijk uitgevoerd dan privaat uitbesteed en slecht meetbare activiteiten worden eerder in eigen hand uitgevoerd.

De uitkomsten van dit onderzoek sluiten goed aan bij de bevindingen van Wassenaar et al. (2010a) en geven daaraan een verdieping. Beide onderzoeken laten duidelijk zijn dat naast kostenoverwegingen andere motieven minstens zo belangrijk zijn in keuzes om

taken al dan niet uit te besteden. Deze conclusies sluiten goed aan bij vergelijkbare conclusies zoals die werden getrokken in de beleidsdoorlichting die het Ministerie van Financiën onlangs uitvoerde (Ministerie van Financiën, 2010). Ook daaruit bleek dat decentrale overheden vaak andere motieven hanteren om activiteiten al dan niet uit te besteden (zie box 1).

Anderzijds liet de budgettaire omvang van het fonds een sterke jaarlijkse ontwikkeling zien, die gemiddeld enkele procentpunten hoger ligt dan de gemeentelijke en provinciale uitgaven die voor compensatie van BTW in aanmerking komen (grafiek 1). Deze ontwikkeling zou samen kunnen hangen met een door het BTW-compensatiefonds toegenomen uitbesteding van activiteiten, maar zou ook een trend kunnen weergegeven die voor de invoering van het fonds al gaande was.

Grafiek 1. Ontwikkeling BTW-compensatiefonds en relevante uitgaven gemeenten en provincies (2004 = 100)



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS, Statline en begrotingen BTW-compensatiefonds.

Box 1 Beleidsdoorlichting Ministerie van Financiën

In 2008 startte het Ministerie van Financiën een beleidsevaluatie – beleidsdoorlichting – van het BTW-compensatiefonds, gericht op de effectiviteit en doelmatigheid.

Over de verstoring in de beslissing over in- of uitbesteden concludeert het Ministerie dat de ongelijke BTW-behandeling van in- en uitbesteden is opgelost op het moment dat het BCF is ingevoerd. Wel zijn er strategische, politieke en beleidsmatige beslissingen die meer impact hebben op de keuze tussen zelf doen en uitbesteden dan de economische efficiency. Daarnaast is er bij de decentrale overheden een gebrek aan kennis over de mogelijkheden tot uitbesteden. Dit leidt tot een impliciete voorkeur voor uitvoering in eigen hand, en daarmee tot een ongelijkheid op het speelveld. Tot slot ontbreekt het bij de decentrale overheden aan transparantie over de kostprijzen waardoor het moeizaam is om een objectieve keuze voor in- of uitbesteden te maken. In het geval dat het financiële argument in eerste instantie niet doorslaggevend is, zal de desbetreffende gemeente of provincie achteraf wel uitzoeken wat de mogelijkheden voor compensatie zijn. Overigens is wel de verwachting dat onder druk van de bezuinigingen financiële argumenten een grotere rol gaan spelen bij de discussie zelf doen of uitbesteden.

Ten aanzien van het eerste neveneffect, problemen bij uitwisseling personeel, is geconcludeerd dat bij personeelsuitwisselingen het BCF geen rol speelt. Dit kan geïnterpreteerd worden als een teken van succes van het BCF: de BTW is als factor geneutraliseerd, wat ook de bedoeling van het BCF is. Ten aanzien van het tweede neveneffect, het aangaan van BTW-constructies, is geconcludeerd dat het fenomeen "fiscale constructies" zoals bij de invoering van het BCF in 2003 bekend was, sterk is afgenomen.

Uit het onderzoek van Financiën is niet gebleken dat het fonds tot meer uitbesteding heeft geleid en dus ook niet de hiermee veronderstelde doelmatigheidswinst. Daarmee is volgens het Ministerie niet gezegd dat het fonds niet tot doelmatigheidswinst heeft geleid, het directe verband is alleen niet aangetoond. Het kan daarnaast ook nog zo zijn dat gemeenten of provincies een dienst zelf goedkoper of beter weten uit te voeren.

Al voor de instelling van het BCF was er sprake van een van verzelfstandiging van diensten en van meer samenwerkingsverbanden. De effectevaluatie constateert dan ook dat de trend van hogere declaraties voor een deel samenhangt met de trend richting meer verzelfstandiging en samenwerkingsverbanden. Een kanttekening hierbij is dat de beschouwde periode 2003 - 2009 relatief kort is. De beslissing om een dienst uit te besteden wordt niet van het ene moment op het andere besloten. Contractuele relaties kennen meestal een duur van enkele jaren. Bovendien is er sprake van padafhankelijkheid. Daarom stelt het Ministerie dat een volgende evaluatie van het fonds over een langere duur wellicht meer inzicht oplevert over het zich voordoen van mogelijke effecten. Tot slot trekt het Ministerie nog een aantal conclusies rond de administratieve lasten en de uitvoering door de Belastingdienst. De evaluatie sluit af met de aanbeveling te komen tot meer transparantie over kostprijzen bij gemeenten en provincies.

Bron: APE / Rebelgroup Advisory (2010), Ministerie van Financiën (2010)

6 Het Regeerakkoord

In het voorjaar hadden de meeste politieke partijen (behalve GroenLinks en de SP) in hun definitieve verkiezingsprogramma's de invoering van een BTW-compensatiefonds voor de zorgsector opgenomen (Centraal Planbureau, 2010a), al zal dit meer zijn ingegeven door de door het CPB geraamde opbrengsten van 0,2 miljard euro, dan uit een weloverwogen politieke overtuiging. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte is naderhand opgenomen dat er een BTW-compensatiefonds voor zowel de care als de cure-sector wordt ingevoerd, met als argument dat daardoor meer werk kan worden uitbesteed en de efficiency en kwaliteit kunnen toenemen (Regeerakkoord, 2010).

Overigens staat in de financiële bijlage dat de invoering van een dergelijk fonds alleen wordt onderzocht, waarbij gegeven de onzekerheid over de opbrengsten deze vooralsnog op '0' zijn gezet. Ook in de doorrekening van het regeerakkoord gaf het CPB – in afwijking van de eerdere berekeningen in *Keuzes in Kaart* – een opbrengst van '0' (Centraal Planbureau, 2010b).

Ten tijde van de invoering van het BTW-compensatiefonds voor de decentrale overheden werd de uitzondering van activiteiten in de zorgsector onder andere beargumenteerd vanuit het feit dat het bijzonder complex zou zijn de vele vrijgestelde ondernemers op een budgettair neutrale wijze te compenseren voor de BTW. Op dit moment is volstrekt nog niet duidelijk hoe aan dit probleem tegemoet gekomen zou kunnen worden.

Hoewel met de invoering van het BTW-compensatiefonds voor de decentrale overheden de keuzes tussen uitvoering in eigen beheer en uitbesteding niet meer wordt beïnvloed door de heffing van BTW, laten de uitkomsten zien dat de budgettaire aspecten van deze keuze vaak minder relevant zijn dan andere motieven. Dit zet vraagtekens bij de toegevoegde waarde van het fonds. Zoals de beleidsdoorlichting van het Ministerie van Financiën ook laat zien, is er weinig aanleiding te verwachten dat bij zorgaanbieders dit geheel anders zou liggen (APE, 2010, p. 54 e.v.). Bij de onderzochte ziekenhuizen zijn ook andere argumenten relevant als de wens de kwaliteit te kunnen waarborgen, de taakvolwassenheid van externe partijen en de risico's bij de overgang naar een andere aanbieder. Ook vanuit de sector is tot nu nog niet naar een oplossing gevraagd. Daarnaast geldt dat een deel van de zorginstellingen – in het bijzonder de grotere zorgaanbieders – anders dan gemeenten steeds acteert in een meer competitieve omgeving, waardoor er een grotere aandacht voor kostprijzen, efficiency en mogelijke voordelen van uitbesteding verwacht zou mogen worden. Schattingen over mogelijke opbrengsten van een BTW-compensatiefonds voor de zorg van 0,8 miljard euro (zie bijvoorbeeld Lieftinck and Geveke, 2010) zijn op dit moment in ieder geval nog ongefundeerd.

7 Conclusie

Onderzoek laat zien dat gemeenten een groot aantal verschillende motieven hebben om activiteiten al dan niet uit te besteden aan private partijen. Het effect van de verstoring van de BTW is in de praktijk niet dominant. Er kunnen dan ook vraagtekens geplaatst worden bij het voornemen uit het Regeerakkoord om een BTW-compensatiefonds in te voeren voor de care en de cure-sector. Het is daarom – anders dan destijds bij de invoering van het fonds voor de decentrale overheden is gedaan – wenselijk eerst een gedegen ex-ante evaluatie uit te voeren om scherp te krijgen in welke mate aanbieders in de zorg daadwerkelijk hinder ondervinden van de heffing van BTW en of de voordelen van het fonds groot genoeg zijn.

M.C. Wassenaar

* Directeur Finance & Control bij de Dienst Justitiële Inrichtingen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Hij verdedigde op 24 mei 2011 zijn proefschrift over de effectiviteit van het BTW-compensatiefonds.

Literatuur

- APE / Rebelgroup Advisory (2010), *Effectevaluatie BTW-compensatiefonds*, Den Haag.
- Bel, G., en X. Fageda (2007), Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies, *Local Government Studies* 33(4): 517 - 534.
- Bogt, H.J. ter (2008), Recent and future management changes in local government: Continuing focus on rationality and efficiency?, *Financial Accountability & Management* 24(1):31-57.
- Centraal Planbureau (2010a), *Keuzes in Kaart 2011-2015, Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2010b), *Analyse economische effecten financieel kader*, Den Haag.
- Lieftinck, A. en R. Geveke (2010), Stimuleer uitbesteding diensten zorg, *Het Financieele Dagblad*, 1 maart 2010.
- Ministerie van Financiën (2010), *Rapport Beleidsdoorlichting BTW-compensatiefonds*, Den Haag.
- Regeerakkoord (2010), *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, Den Haag.
- Tweede Kamer (1999-2000), *Wet op het BTW-compensatiefonds*, 27 293, nr. 3, 18 september 2000.
- Tweede Kamer (2010-2011), *Brief van de Minister van Financiën*, 31 935, nr. 7.
- Wassenaar, M.C., H.A.I.M. Wolvers en B. Bijl (2003), *Het BTW-compensatiefonds*, Den Haag, SDU Uitgevers.
- Wassenaar, M.C. (2004), 'Botsing van administratieve stelsels bij de invoering van het BTW-compensatiefonds', *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, 78: 590 - 596.
- Wassenaar, M.C. en R.H.J.M. Gradus (2004), 'Contracting out: The importance of a solution for the VAT distortion', *CESifo Economic Studies* 50(2): 377-396.
- Wassenaar, M.C., E. Dijkgraaf en R.H.J.M. Gradus (2010a), 'Contracting out: Municipalities reject the solution for the VAT-distortion', *Local Government Studies* 36(5): 617-636.
- Wassenaar, M.C., T.L.C.M. Groot en R.H.J.M. Gradus (2010b), *Contracting out, an empirical study on motives*, Tinbergen Institute Discussion Papers 10-121/3.