

# Effectevaluatie btw-compensatiefonds

Eindrapport

**APE**  
**Rebelgroup Advisory BV**

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Den Haag, 6 juli 2010



## INHOUD

0	SAMENVATTING	7
	Aanleiding	7
	Methoden	7
	Resultaten	8
	Beroep op het BCF	8
	Afwegingskader	8
	Fiscale constructies	9
	Mogelijkheden tot verbeteringen	10
1	INLEIDING	11
	1.1 Aanleiding evaluatie	11
	1.2 Vraagstelling	11
	1.3 Aanpak	11
	1.4 Onderzoeksmethoden	13
	1.4.1 Deskresearch	13
	1.4.2 Macroanalyse	13
	1.4.3 Microanalyse	14
2	ACHTERGROND EN WERKING	15
	2.1 Doelstellingen	15
	2.1.1 Aanleiding en beleidsdoelstelling van de Wet op het btw-compensatiefonds	15
	2.1.2 De werking en voeding van het btw-compensatiefonds	17
	2.2 Technische werking van het btw-compensatiefonds	18
	2.2.1 Decentrale overheden	18
	2.2.2 Administratieve lasten	19
	2.2.3 Belastingdienst	19
3	KWANTITATIEVE ANALYSE	21
	3.1 Inleiding	21
	3.2 Gemeenten	22
	3.2.1 Algemeen beeld	22
	3.2.2 Verschillen tussen gemeenten	25
	3.2.3 Verklaring voor verschillen tussen gemeenten	28
	3.3 Provincies	30
	3.3.1 Verschillen tussen provincies	32
	3.4 Wgr+ regio's	32
	3.5 Conclusies	33

4	DOELSTELLING 1: "EEN MEER EVENWICHTIGE AFWEGING TUSSEN IN- EN UITBESTEDEN"	35
4.1	Inleiding	35
4.2	Beschrijving analysekader	35
4.3	De causale keten	36
4.3.1	Aannames over de organisatie	37
4.3.2	Aannames over de markt	39
4.4	Toetsing van de aannames	40
4.4.1	Toetsing aannames over de organisatie	40
4.4.2	Toetsing aannames over de markt	43
4.5	Tussenconclusies	44
4.6	Interpretatie van de resultaten	46
4.6.1	Strategische overwegingen	47
4.6.2	Gebrek aan kennis	49
4.6.3	Gebrek aan transparantie	50
4.6.4	Percepties over de markt	50
4.6.5	Percepties over de overheid vanuit de markt	51
4.6.6	Padafhankelijkheid	52
5	INTERMEZZO: OBSERVATIES BIJ DE CONTROLEGROEPEN	53
5.1	Waarom controlegroepen?	53
5.2	Observaties	54
5.3	Spiegeling aan gemeentes en provincies	58
6	DOELSTELLING 2: "MINDER FISCALE CONSTRUCTIES ALS GEVOLG VAN HET BCF"	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Analyse	62
7	DOELSTELLING 3: PERSONEELSUITWISSELING	65
7.1	Inleiding	65
7.2	Analyse	65
8	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	67
8.1	Het BCF werkt, het gebruik groeit, en zal naar verwachting verder groeien...	67
8.2	De drie doelstellingen zijn gedeeltelijk bereikt	68
8.3	Verdere verbeteringen zijn mogelijk	69
	BIJLAGE I ECONOMISCHE LITERATUUR	71
	Inleiding	71

Motieven voor uitbesteding vanuit een organisatietheoretisch perspectief	71
Inleiding	71
Transactiekosten	71
Invloedfactoren op 'make or buy' beslissingen	72
Motieven voor uitbesteding van decentrale overheidsdiensten	75
Inleiding	75
Kostenbesparingen en efficiëntie	75
Invloedfactoren op uitbesteding	76
Effecten van het BCF op uitbesteden in Nederland	81
Inleiding	81
Effecten voor Nederlandse gemeenten	81
Effecten van het BCF op uitbesteden in het buitenland	82
Inleiding	82
Effecten voor het buitenland	82
Duitsland	84
Geraadpleegde literatuur	87
BIJLAGE II    KWANTITATIEVE GEGEVENS MACRO- ANALYSE	91
BIJLAGE III    OVERZICHT GEINTERVIEWDEN	94
BIJLAGE IV    SAMENSTELLING WERKGROEP EN STUURGROEP	96
BIJLAGE V    ONDERZOEKSTEAM	98



## 0 SAMENVATTING

### Aanleiding

Wanneer overheden werk zelf uitvoeren (inbesteden) wordt btw betaald over de ingekochte goederen en diensten. Bij uitbesteding (bijv. onderhoud gebouwen) moeten overheden btw betalen over het totale werk. Het btw-compensatiefonds (BCF) is op 1 januari 2003 ingevoerd om de versturende werking van de omzetbelasting op afwegingen van provincies, gemeenten en Wgr+ regio's bij hun niet-ondernemersactiviteiten tussen uitbesteden en inbesteden weg te nemen en daarmee bij te dragen aan een doelmatigere bedrijfsvoering. Daarnaast heeft het BCF tot doel de onderlinge detachering van personeel tussen decentrale overheden niet te laten belemmeren door de btw. Tenslotte beoogt het BCF een einde te maken aan de aantrekkingskracht van btw ontwijkende constructies.

Bij de oprichting van het fonds hebben Rijk, VNG en IPO afgesproken dat na een periode van vijf jaar de effectiviteit van het BCF in een evaluatie onderzocht wordt.

De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie is als volgt geformuleerd: *"Heeft de instelling van het BCF bijgedragen aan een evenwichtige afweging tussen uitbesteding en inbesteding?"*

De evaluatie maakt deel uit van een bredere beleidsdoorlichting van het BCF. Het ministerie van Financiën heeft APE en Rebel de opdracht gegeven om dit evaluatieonderzoek uit te voeren.

### Methoden

Om te onderzoeksvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van:

- Deskresearch van de binnen- en buitenlandse economische literatuur die een inzicht geeft in de achtergronden en effecten van uitbesteding en de ervaringen met het BCF-achtige constructies.
- Macroanalyse van de kwantitatieve ontwikkeling van het BCF sinds de invoering in 2003. Daarbij hebben wij gebruikt gemaakt van gegevens van de Belastingdienst, met name de declaraties die bij het BCF zijn ingediend door gemeenten, provincies en Wgr+ regio's.

- Microanalyse in de vorm van ruim dertig interviews met verschillende relevante stakeholders.

## Resultaten

### *Beroep op het BCF*

De declaraties bij het BCF zijn sinds de invoering van het fonds voortdurend en relatief fors gegroeid. Bij gemeenten is in de periode 2003-2008 een stijging van de declaraties per inwoner waarneembaar van 35%, bij de provincies is deze groei nog hoger. Daarbij zijn er grote verschillen zichtbaar in declaratiegedrag tussen de decentrale overheden. De grootste vier gemeenten kennen een significant hogere omvang en groei van de declaraties per inwoner dan de overige decentrale overheden. In het algemeen blijkt echter dat er slechts een beperkt aantal objectieve factoren is dat een – bescheiden – effect heeft op de omvang van de declaraties per inwoner. Een groot deel van de verschillen is dan ook niet te verklaren door objectieve kenmerken.

De verwachting is dat het gebruik van het BCF in de toekomst per saldo verder zal groeien. De trend in de richting van verzelfstandigingen zal doorzetten, mede onder druk van de bezuinigingen waarmee decentrale overheden de komende jaren worden geconfronteerd. Ook de verdergaande decentralisatie van overheidstaken en de daarmee gepaard gaande overheveling van budgetten zal het beroep op het BCF doen toenemen, zeker als de decentralisatie gepaard gaat met een efficiencykorting. Diezelfde budgettaire druk zal er aan de andere kant ook toe leiden dat sommige activiteiten worden beëindigd, waardoor het beroep op het BCF afneemt.

### *Afwegingskader*

De invoering van het BCF moest leiden tot een gelijk speelveld tussen in- en uitbesteden. De ongelijke btw-behandeling van in- en uitbesteden is door de invoering van het BCF opgelost. De btw geeft geen verstoring meer bij de afweging tussen inbesteden en uitbesteden.

In de evaluatie is gebleken dat de btw-problematiek niet het enige element is/was dat de beslissing over in- en uitbesteden verstoort. Het BCF is dus wel een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde om te komen



tot een gelijk speelveld. Strategische, politieke en beleidsmatige beslissingen hebben veelal meer impact op de in- en uitbestedingsbeslissing dan de economische efficiency. Daarnaast is er bij de decentrale overheden een gebrek aan kennis over de sturingsmogelijkheden van een publieke opdrachtgever bij uitbesteden waardoor de keuze voor inbesteden in stand blijft, en daarmee ook de ongelijkheid op het speelveld. Tenslotte is er sprake van een gebrek aan transparantie. De meeste decentrale overheden zijn niet bekend met (1) de kostprijzen van hun eigen dienstverlening, (2) de kostprijzen van andere decentrale overheden voor dezelfde dienstverlening, (3) de prijs voor deze dienstverlening op de markt en (4) het aantal decentrale overheden dat voor in- c.q. uitbesteden van deze dienstverlening kiest. Dit gebrek aan transparantie maakt een objectieve vergelijking van in- en uitbesteden uitermate moeizaam.

Hoewel organisaties zich bewust zijn van de mogelijkheden van uitbesteden, ze in staat zijn om uit te besteden en de markt hiertoe ook geëquipeerd is, besluiten zij veelal op andere dan financiële gronden om wel of niet uit te besteden. Prijs speelt tot nu toe een ondergeschikte rol en daarmee de btw dus ook.

Daarmee vormen deze decentrale overheden overigens geen uitzondering. Ook bij de in de evaluatie betrokken controlegroepen (met name waterschappen en de zorgsector) zijn andere financiële motieven leidend bij de besluitvorming over in- en uitbesteden. Met andere woorden, ook in de controlegroep zou het resultaat van de afweging in de meeste gevallen niet anders zijn, indien het BCF voor deze sectoren beschikbaar was.

#### *Fiscale constructies*

Het gebruik van fiscale constructies met negatieve maatschappelijke effecten is sterk afgenomen. Wel is er sprake van constructies op gebieden – zoals scholenbouw – waarvoor noch aftrek noch compensatie van toepassing zijn. Echter, ook zijn er op een beperktere schaal nieuwe grensvlakken ontstaan tussen organisaties die wél voor compensaties in aanmerking komen met organisaties waarvoor dit niet het geval is. In deze gevallen wordt de samenwerking dan zo georganiseerd dat – gegeven de juridische randvoorwaarden – de compensabele btw gemaximaliseerd wordt. Het is niet in elk geval duidelijk of dit dan ook de meest efficiënte regeling is.

#### *Personeelsuitwisselingen*

Bij personeelsuitwisselingen speelt het BCF geen rol. De meeste decentrale overheden zien geen logische samenhang tussen de onderwerpen “personeelsuitwisseling” en “BCF”. Dit kan geïnterpreteerd worden als een teken

voor het succes van het BCF: de btw is als factor geneutraliseerd, wat juist de doelstelling van het BCF was.

### **Mogelijkheden tot verbeteringen**

1. De uitvoering door de Belastingdienst wordt door de decentrale overheden niet altijd als even coherent ervaren; dit wordt gezien als een belangrijke oorzaak voor de administratieve lasten. Te veel hangt af van de persoon van de belastingsinspecteur. Er zijn verschillen in het beleid in verschillende regio's. Overwogen zou kunnen worden om de uitvoering van het BCF bij één eenheid van de Belastingdienst neer te leggen.
2. Een intensivering van de communicatie over de werking van het BCF kan een bijdrage leveren aan het elimineren van een aantal hardnekkige mythes en misverstanden over het fonds en daarmee de doelstellingen van het fonds dichterbij brengen.
3. Intensivering van de voorlichting kan ook een bijdrage leveren aan het verhogen van de kennis bij de decentrale overheden, niet alleen van de werking van het BCF, maar ook van de mogelijkheden om bij uitbesteding voldoende sturing te houden. Het Rijk kan pilot projecten (ook op decentraal niveau) begeleiden waarin juist deze sturingsinstrumenten toegepast worden, en vervolgens decentrale overheden actief over (de ervaringen met) het gebruik van deze instrumenten informeren.
4. Een methode om de transparantie te verhogen is het inrichten van een benchmarkinstituut. Zo'n instituut kan systematisch en anoniem informatie van alle (geïnteresseerde) decentrale overheden verzamelen en zo inzicht geven over interne kostprijzen en over marktprijzen. Deze informatie wordt vervolgens met alle deelnemers gedeeld, zodat deze overheden een objectieve bron ter beschikking hebben voor de keuze tussen in- en uitbesteden.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding evaluatie

Het btw-compensatiefonds (BCF) is op 1 januari 2003 in werking getreden. Bij de oprichting van het fonds is tussen Rijk, VNG en IPO overeengekomen dat na een periode van vijf jaar de effectiviteit van het BCF in een evaluatie onderzocht zou worden.

Het ministerie van Financiën heeft APE en Rebel de opdracht gegeven om dit evaluatieonderzoek uit te voeren. De evaluatie maakt deel uit van een bredere beleidsdoorlichting die het ministerie van Financiën uitvoert op het BCF.

## 1.2 Vraagstelling

De algemene beleidsdoelstelling van het BCF is om gemeenten, provincies en Wgr+ regio's de mogelijkheid te geven een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding<sup>1</sup>. Het BCF beoogt een einde te maken aan de versturende werking van de factor btw bij de afweging tussen uitbesteden en inbesteden en daarmee bij te dragen aan een doelmatigere bedrijfsvoering.

Deze evaluatie heeft als doel het effect van het BCF te bepalen. De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie kan als volgt worden geformuleerd: *"Heeft de instelling van het BCF bijgedragen aan een evenwichtige afweging tussen uitbesteding en inbesteding?"*

## 1.3 Aanpak

*Het afwegingsproces centraal*

Het BCF is er op gericht een eind te maken aan de btw als een van de bepalende factoren in het afwegingsproces van decentrale overheden. In de evaluatie van het BCF willen we analyseren in hoeverre het afwegingsproces is veranderd door de invoering van het instrument BCF.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123, hoofdstuk G, nr 2. blz. 5.

Bij de afweging om wél of niet uit te besteden spelen meerdere overwegingen een rol. Om te kunnen analyseren welke rol het BCF speelt in die afweging, dienen ook de andere overwegingen duidelijk gemaakt te worden.

Centraal in de evaluatie staat dus niet de vraag of het BCF tot meer uitbesteding heeft geleid, maar de vraag of door het BCF het afwegingskader meer transparant en evenwichtig is geworden. Als dat zo is, kan een gevolg zijn dat er meer uitbesteding heeft plaatsgevonden, maar dat hoeft niet. Omgekeerd hoeft een toename van de uitbesteding niet veroorzaakt te zijn door het BCF. De groei van de uitbestedingen kan bijv. het gevolg zijn van toegenomen budgetten van decentrale overheden en/of passen in een trend van verzelfstandiging die losstaat van de invoering van het BCF. De oorzaakgevolg relatie is dus complex.

Deze constatering heeft gevolgen voor de inzet en maatvoering van de te hanteren onderzoeksmethoden (zie 1.4)

#### *Zoektocht naar de effectiviteit*

Beleidsdoorlichtingen richten zich op de operationele of algemene doelstellingen van het Rijksbeleid en worden periodiek uitgevoerd. Kenmerkend is de systematische vraagstelling naar nut en noodzaak van het beleid. Hier toe is een vaste set vragen opgenomen voor elke beleidsdoorlichting. Eén van die vragen heeft betrekking op de effectiviteit: "Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen?"

De vraag naar de effectiviteit staat centraal in deze evaluatie. Bij het onderzoek naar de effectiviteit stuiten we op het probleem van het ontbreken van een counterfactual. Het BCF is in 2003 ingevoerd voor *alle* gemeenten, provincies en Wgr+ regio's. In het geval van de BCF vormt het ontbreken van een vergelijkbare controlegroep een obstakel voor een nauwkeurige meting van de netto-effectiviteit. We kunnen dus geen vergelijking maken tussen bijv. een groep gemeenten die wél bij het BCF en een groep gemeenten die niet bij het BCF kunnen declareren.

Gegeven de ontbrekende counterfactual benaderen we de netto-effectiviteit zo goed mogelijk door:

#### *1. Vergelijking van de situatie vóór en na invoering van BCF*

Bij elk van de voor het BCF relevante decentrale overheden achterhalen we op macro- en microniveau de effecten van de invoering van het BCF op de doelstellingen van het BCF.

## 2. Controlegroepen

Teneinde de resultaten van het evaluatieonderzoek robuuster te maken analyseren we in een aantal onderdelen van de publieke sector, die geen toegang hebben tot het BCF, in hoeverre de btw daar een verstoringe werking heeft. Als controlegroep hebben wij gekozen voor de politieregio's, de zorgsector en de waterschappen.

### *Aansluiting bij doelstelling beleidsdoorlichting*

In onze aanpak is zoveel mogelijk aangesloten bij de doelstelling van het instrument beleidsdoorlichting: leren en verantwoorden. Dat wil zeggen dat in de eerste plaats is gekeken naar de feitelijke werking van het BCF sinds 2003. In de tweede plaats onderzoeken wij welke lessen kunnen worden getrokken en formuleren wij verbetermogelijkheden.

## **1.4 Onderzoeksmethoden**

Om uitspraken te doen over het effect van het BCF hebben wij verschillende onderzoeksmethoden ingezet:

- Deskresearch
- Macroanalyse
- Microanalyse (interviews)

### 1.4.1 *Deskresearch*

Op basis van een inventarisatie van de beschikbare informatie uit de binnen- en buitenlandse literatuur en overheidsdocumenten hebben we de veronderstellingen van het beleid achterhaald en hebben we de resultaten van effectstudies uit de economische literatuur beschreven. De resultaten van effectstudies hebben we opgenomen in de bijlage I.

### 1.4.2 *Macroanalyse*

In de macroanalyse is inzichtelijk gemaakt wat de ontwikkeling van het BCF is geweest sinds de invoering in 2003. Daarbij hebben wij gebruik gemaakt van gegevens van de Belastingdienst, met name de declaraties die bij het BCF zijn ingediend door gemeenten, provincies en Wgr+ regio's. Daarnaast hebben we gezocht naar de samenhang tussen de ontwikkeling van de declaraties door individuele overheden en een aantal objectieve kenmerken. De resultaten van de macroanalyse worden beschreven in hoofdstuk drie van het rapport.

### 1.4.3 *Microanalyse*

In de microanalyse hebben we een verdiepingsslag gemaakt aan de hand van een ruim dertig interviews met verschillende relevante stakeholders. Ruim de helft van de gesprekken heeft plaatsgevonden met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en Wgr+ regio's (klantgroepen). Een groot gedeelte van de interviews is gehouden bij gemeenten. Deze klantgroep neemt het grootste deel van de btw compensatie voor zijn rekening. De selectie van gemeenten is bepaald op basis van de omvang en ontwikkeling van de declaraties. De selectie is zodanig dat het gehele spectrum van hoge uitbesteding tot lage uitbesteding gedekt is (bijv. relatief hoge uitbesteders, gemeenten rondom het gemiddelde en relatief lage uitbesteders). Daarnaast hebben wij bij de selectie rekening gehouden met een aantal andere indicatoren die in de economische literatuur relevant worden geacht voor de omvang van de uitbesteding.

Voorts zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van sectoren die niet tot het BCF zijn toegelaten (controlegroep). De bevindingen uit de controlegroep zijn beschreven in hoofdstuk vijf.

Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van branche-organisaties, met name organisaties die actief zijn op de markt van uitbesteding door decentrale overheden.

Ten slotte hebben wij gesproken met een aantal onafhankelijke deskundigen en met vertegenwoordigers van de Belastingdienst. De resultaten van de microanalyse komen in de hoofdstukken vier, zes en zeven beschreven.

Onze bevindingen en aanbevelingen presenteren wij in hoofdstuk acht.

## 2 ACHTERGROND EN WERKING

### 2.1 Doelstellingen

#### 2.1.1 Aanleiding en beleidsdoelstelling van de Wet op het btw-compensatiefonds<sup>2 3</sup>

Wanneer overheden werk zelf uitvoeren (inbesteden) wordt btw betaald over de ingekochte goederen en diensten. Bij uitbesteding (bijv. onderhoud gebouwen) moeten overheden btw betalen over het totale werk. Het btw-compensatiefonds (BCF) is op 1 januari 2003 ingevoerd om de verstoring van de omzetbelasting op afwegingen van provincies, gemeenten en Wgr+ regio's bij hun niet-ondernemersactiviteiten weg te nemen. De heffing van omzetbelasting had volgens het wetsvoorstel van de Wet op het BCF een negatief maatschappelijk neveneffect waarmee provincies, gemeenten en Wgr+ regio's werden geconfronteerd bij het uitoefenen van hun niet-ondernemersactiviteiten. De btw zou immers in de afweging *nét* dat verschil kunnen maken dat de keuze tussen uitbesteden en inbesteden doet doorslaan naar inbesteden<sup>4</sup>.

De overheid is in bepaalde gevallen btw-plichtig. Cruciaal daarbij is het onderscheid tussen de overheid als ondernemer en de overheid als niet-ondernemer. De overheid is alleen btw-plichtig wanneer zij optreedt als ondernemer. Voorbeelden van prestaties wanneer de overheid optreedt als ondernemer zijn de levering van bouwgrond, exploitatie van havens en het verzorgen van personen- en goederenvervoer.

Een aantal prestaties is vrijgesteld van de heffing van omzetbelasting. Hier gaat het meestal om prestaties van sociale of culturele aard en het verstrekken van onderwijs. Bij vrijgestelde ondernemersprestaties wordt geen btw in rekening gebracht aan de afnemer. Tegelijkertijd kan de betaalde inkoop-btw ook niet bij de aangifte in aftrek worden gebracht, zodat de bij inkoop betaalde btw blijft drukken op de uiteindelijke kosten.

De meeste activiteiten van overheden vallen niet onder de belaste of vrijgestelde ondernemersprestaties. In dat geval treedt de overheid op als niet-ondernemer. Het effect van de heffing van omzetbelasting op de be-

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000. Wet op het btw-compensatiefonds, Memorie van Toelichting. 27293, nr. 3.

<sup>3</sup> Wassenaar, M. Wolvers, H. Bijl, B. (2003). *Het btw-compensatiefonds*. Sdu Uitgevers.

<sup>4</sup> Jaarverslagen BCF 2006, 2007, 2008, 2009.

taalde inkoop is bij deze prestaties vergelijkbaar met het effect bij de vrijgestelde ondernemersprestaties. De bij inkoop betaalde btw drukt op de uiteindelijke kosten. Voorbeelden van niet-ondernemersprestaties zijn het onderhoud van een rioleringsstelsel door een gemeente en de aanleg van een openbare weg door de provincie.

De heffing van omzetbelasting leidt volgens het wetsvoorstel van de Wet op het BCF bij vrijgestelde ondernemersprestaties en niet-ondernemersprestaties tot verstoringen in de afwegingen die decentrale overheden maken. De instelling van het BCF biedt alleen een oplossing bij de niet-ondernemersprestaties. Een drietal aspecten is hierbij van belang.

In de eerste plaats treedt verstoring op in de afweging die decentrale overheden maken tussen het zelf uitvoeren van taken of het uitbesteden daarvan aan een private partij. Wanneer de overheid optreedt als niet-ondernemer, is zij niet btw-plichtig en kan de overheid geen aanspraak maken op aftrek van de btw over haar inkopen en vormt de btw een kostenpost. Uitbesteding leidt in dat geval tot hogere btw-kosten dan inbesteding. Volgens het wetsvoorstel deden zich situaties voor waarbij overheidslichamen tot uitbesteding konden overgaan, maar waarvan werd afgezien vanwege de hoogte van de btw-lasten. Als voorbeelden werden genoemd openbare groenvoorziening, archiefwerkzaamheden, ingenieurswerkzaamheden, inzameling van huishoudelijk afval en automatiseringactiviteiten. De eerste doelstelling van het BCF is een einde te maken aan de situatie dat de heffing van btw de afweging verstoort tussen het inbesteden en uitbesteden van niet-ondernemersactiviteiten door decentrale overheden. Het BCF beoogt decentrale overheden in staat te stellen om een betere afweging te maken tussen het inbesteden en uitbesteden van werkzaamheden. In het wetsontwerp wordt de verwachting geformuleerd dat daarvoor decentrale overheden vaker een keuze maken om werkzaamheden te laten uitvoeren door private ondernemingen.

In de tweede plaats werd volgens het wetsontwerp de onderlinge detachering van personeelsleden van decentrale overheden belemmerd door de omzetbelasting. Tijdelijke arbeidstekorten in een gemeente konden worden opgelost door tijdelijk overbodig personeel van een andere gemeente in te zetten. Over deze uitgaven moest btw worden betaald. De tweede doelstelling van het BCF is deze belemmerende werking van de btw weg te nemen.

In de derde plaats bestond er volgens het wetsontwerp voor decentrale overheden vanwege de werking van de btw een prikkel om op zoek te



gaan naar fiscale constructies om daarmee de last van de omzetbelasting te beperken. De derde doelstelling van het BCF is dat het fonds beoogt een einde te maken aan de aantrekkingskracht van btw ontwijkende constructies.

Om de versturende werking van de btw op te lossen is in eerste instantie gezocht naar een fiscale oplossing. Aanpassing van de fiscale wetgeving was echter niet mogelijk in verband met naleving van de Zesde btw-richtlijn. Deze richtlijn staat niet toe dat ondernemers geen btw in rekening brengen aan bepaalde afnemers, waaronder overheden en laat evenmin toe dat interne prestaties van overheden worden belast.

De invoering van het BCF waaruit de btw wordt gefinancierd bood wel een oplossing voor de versturende werking van de omzetbelasting op afwegingen van provincies, gemeenten en Wgr+ regio's bij hun niet-ondernemersactiviteiten. In het wetsontwerp wordt daarbij verwezen naar soortgelijke systemen in het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Finland en Denemarken. De decentrale overheden behoeven door het BCF geen rekening meer te houden met btw-kosten bij uitbesteding, omdat de betaalde btw wordt gecompenseerd. De efficiencywinsten als gevolg van de opheffing van de marktverstoring kunnen behalen vallen ten gunste aan de decentrale overheden. Deze efficiencywinsten zijn echter moeilijk te kwantificeren volgens de Memorie van Toelichting bij de wet.

### 2.1.2 *De werking en voeding van het btw-compensatiefonds*<sup>5 6</sup>

Uit het BCF krijgen decentrale overheden een groot deel van de btw gecompenseerd die zij over hun niet-ondernemersactiviteiten in rekening gebracht krijgen.

De uitkering uit het BCF wordt met één jaar vertraging verstrekt en voor bepaalde typen uitgaven worden voorschotten gegeven. De btw die drukt op vrijgestelde ondernemersprestaties komt niet voor compensatie in aanmerking. Hiervoor is gekozen, omdat andere partijen dan overheidslichamen over hun vrijgestelde ondernemersprestaties ook geen vorm van compensatie kunnen krijgen.

Bij de invoering van het BCF is de deelname beperkt tot gemeenten en provincies. De reden hiervoor is dat er met de gemeenten en provincies al een financiële relatie bestond in de vorm van het gemeente- en provinciefonds. Hierdoor kan eenvoudig vorm worden gegeven aan de voeding van

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000. Wet op het btw-compensatiefonds, Memorie van Toelichting. 27293, nr. 3.

<sup>6</sup> Wassenaar, M. Wolvers, H. Bijl, B. (2003). *Het btw-compensatiefonds*. Sdu Uitgevers.

het BCF. Naderhand is ervoor gekozen ook de Wgr+ regio's in het fonds te betrekken.

Tot de invoering van het BCF bekostigden deze decentrale overheden de lasten van de btw zelf. Het fonds is budgettair neutraal ingevoerd door een bedrag uit te nemen uit het gemeente- en provinciefonds. Dit bedrag is gelijk aan de btw-lasten van de deelnemende overheden die zij in 2003 hadden betaald als het fonds niet was ingevoerd<sup>7</sup>. De omvang van het fonds wordt bepaald door het totaal van de gehonoreerde aanvragen voor compensatie. In het wetsvoorstel van de Wet op het BCF wordt verwacht dat de decentrale overheden na de invoering van het fonds vaker de keuze maken activiteiten uit te besteden. Dit leidt tot hogere btw-ontvangsten voor het Rijk die aan het fonds worden toegevoegd die vervolgens weer aan de declarerende decentrale overheden worden uitgekeerd.

## 2.2 Technische werking van het btw-compensatiefonds

### 2.2.1 Decentrale overheden<sup>8 9</sup>

#### *Uitvoering*

Volgens het wetsvoorstel heeft de invoering van het BCF gevolgen voor de administraties van overheden. Periodiek moeten zij uit de administraties afleiden welk bedrag aan compensabele btw is betaald. De inspecteur van de Belastingdienst moet deze opgave kunnen controleren. Bij de vormgeving van de administratieve vereisten is aangesloten bij de administratieve verplichtingen, zoals deze zijn opgenomen in de Wet op de Omzetbelasting. Hiermee wordt aangesloten bij een regime dat voor gemeenten en provincies bekend is. Dit betekent dat volgens het wetsvoorstel de effecten voor de decentrale overheden slechts marginaal zullen zijn.

Bij elke factuur moet een beoordeling plaatsvinden. In verreweg de meeste gevallen wordt het btw-bedrag op een factuur aangemerkt als btw die kan worden geclaimd uit het BCF. De btw wordt geboekt op een afzonderlijke grootboekrekening. Daarbij wordt altijd een relatie gelegd met de factuur die aan het verzoek ten grondslag ligt. De decentrale overheden dienen elk kwartaal een verzoek om een bijdrage uit het fonds in.

<sup>7</sup> De btw-lasten van de Wgr+\_in het jaar van invoering van het BCF worden meegenomen bij de uitname uit het gemeentefonds.

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000. Wet op het btw-compensatiefonds, Memorie van Toelichting. 27293, nr. 3.

<sup>9</sup> Wassenaar, M. Wolvers, H. Bijl, B. (2003). *Het btw-compensatiefonds*. Sdu Uitgevers.

Volgens het wetvoorstel staan tegenover deze extra administratieve lasten ook een aantal vereenvoudigingen. Met de invoering van het BCF zal controle op de verzoeken om teruggave van omzetbelasting op grond van de Resolutie btw-28<sup>10</sup> komen te vervallen. Daarnaast hebben decentrale overheden volgens het wetsontwerp geen belang meer hebben bij het streven hun btw-druk te minimaliseren. Hierdoor treedt een kostenbesparing op (minder kosten van advisering).

### 2.2.2 Administratieve lasten

Medio 2005 is het BCF geëvalueerd op de administratieve lasten. Het onderzoeksbureau EIM heeft vastgesteld dat de jaarlijkse administratieve lasten ruim € 9 miljoen bedragen en de incidentele lasten € 55 mln<sup>11</sup>. De jaarlijkse administratieve lasten waren oorspronkelijk geraamd op € 25 miljoen. De daadwerkelijke lasten waren dus lager dan geraamd. In het bestuurlijk overleg van 4 april 2006 zijn het Rijk, VNG en IPO een correctie (uitname uit gemeente- en provinciefonds) overeengekomen ter grootte van € 15 miljoen. Daarnaast is in het bestuurlijk overleg van september 2006 door Rijk, VNG en IPO besloten tot een drietal vereenvoudigingen bij de uitvoering van het BCF (afschaffen minimumuitkering, kwartaalopgave vervangen door jaaropgave, uitzonderingen voor personeelsverstrekkingen). Deze maatregelen moeten leiden tot een reductie van 25% van de administratieve lasten.

Daartoe is de Wet op het BCF gewijzigd met terugwerkende kracht per 1 januari 2007<sup>12</sup>.

### 2.2.3 Belastingdienst<sup>13 14</sup>

Het BCF wordt vanuit de zijde van het Rijk uitgevoerd door de Belastingdienst. Deze keuze is gemaakt vanwege de nauwe relatie van de uitvoering van de Wet BCF en de uitvoering van de Wet OB. De betreffende vestiging van de Belastingdienst betreft de controle voor het BCF bij de reguliere controle voor de Wet OB.

<sup>10</sup> Gemeenten en provincies ontvingen een bedrag over niet-ondernemersactiviteiten terug via de Belastingdienst, namelijk de btw over het kostendekkende deel bij de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen. Het complexe regime voor de beoordeling van de mate van kostendekkendheid van de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen op grond van deze resolutie btw-28 komt met de invoering van het BCF te vervallen.

<sup>11</sup> "Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten btw-compensatiefonds en mogelijke reductievoorstellen", EIM, februari 2006.

<sup>12</sup> Begroting BCF 2008.

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000. Wet op het btw-compensatiefonds, Memorie van Toelichting. 27293, nr. 3.

<sup>14</sup> Wassenaar, M. Wolvers, H. Bijl, B. (2003). *Het btw-compensatiefonds*. Sdu Uitgevers.

Volgens het wetsvoorstel werd verwacht dat de extra lasten van de invoering incidenteel en beperkt van omvang zijn.

Voor de administratieve verwerking voorziet het wetsvoorstel de noodzaak van extra menskracht bij de Belastingdienst. De controle op de verzoeken om bijdragen maakt deel uit van de reguliere controle bij gemeenten en provincies op de aangifte omzetbelasting.

Tegenover deze lastenverzwaringen staan besparingen voor de Belastingdienst. Met de invoering van het BCF is controle op de verzoeken om teruggave van omzetbelasting op grond van de Resolutie btw-28 vervallen. Daarnaast hebben decentrale overheden in veel situaties geen belang meer bij het streven om hun btw-druk te minimaliseren. Dit levert een besparing in op de activiteiten van de Belastingdienst. De totale (extra) uitgaven werden geraamd op € 1,7 miljoen in het jaar van invoering en € 0,4 miljoen structureel. Deze uitgaven worden opgevangen binnen het budget van de Belastingdienst<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 293, nr. 3, blz. 12.

## 3 KWANTITATIEVE ANALYSE

### 3.1 Inleiding

Het BCF is op 1 januari 2003 in werking getreden om verstoringen in de allocatie die het gevolg zijn van de btw-heffing op te heffen. Door de invoering van het BCF zou een meer gelijk speelveld tussen inbesteden en uitbesteden ontstaan.

In de kwantitatieve analyse gaan we na of het gelijke speelveld tot meer uitbestedingen heeft geleid. Daartoe analyseren we de declaraties van gemeenten, provincies en Wgr+ regio's bij het BCF aan de hand van gegevens van de Belastingdienst over de declaraties van individuele decentrale overheden vanaf 2003 tot en met 2009. We bezien hoe de totale declaraties zich hebben ontwikkeld per overheidslaag. In 3.2 analyseren we de declaraties van de gemeenten, in 3.3 komen de provincies aan bod en in 3.4 de Wgr+ regio's.

Voor de categorie gemeenten, die het grootste gedeelte van de BCF declaraties voor haar rekening neemt, onderzoeken we daarnaast of er een samenhang bestaat tussen objectieve kenmerken van de gemeenten en het declaratiegedrag.

Bij de categorie gemeenten en provincies proberen we een vergelijking te maken tussen de omvang van de uitbestedingen in de periode na invoering van het BCF en daarvóór. Daartoe kijken we naar de fictieve btw-declaraties voor 2003 die de basis hebben gevormd voor de uitname uit het gemeente- en provinciefonds<sup>16</sup>. Deze declaraties zijn fictief, omdat vóór 2003 het BCF niet bestond en er ook geen aparte declaraties waren van btw op niet-ondernemersactiviteiten<sup>17</sup>. De vergelijking met deze fictieve declaraties geeft een indruk van het effect van het BCF.

---

<sup>16</sup> De uitneemformules voor 1997 zijn gebaseerd op de relevante btw die is inbegrepen in de totale bruto-uitgaven van gemeenten en provincies, ongeacht de financieringsbron. Dit betekent dat zowel uitgaven bekostigd uit de algemene uitkering als uit eigen inkomsten en specifieke inkomstenstromen zijn meegenomen. In de actualisering van 2002 zijn de mutaties in de omvang van deze financieringsbronnen na 1997 in beeld gebracht en vertaald in hun betekenis voor de omvang van de relevante btw-component die uit het Gemeentefonds en Provinciefonds dienen te worden uitgenomen (Zie Cebeon, Actualisering uitneemformules in verband met de introductie btw-compensatiefonds Eindrapport, Amsterdam, 2002).

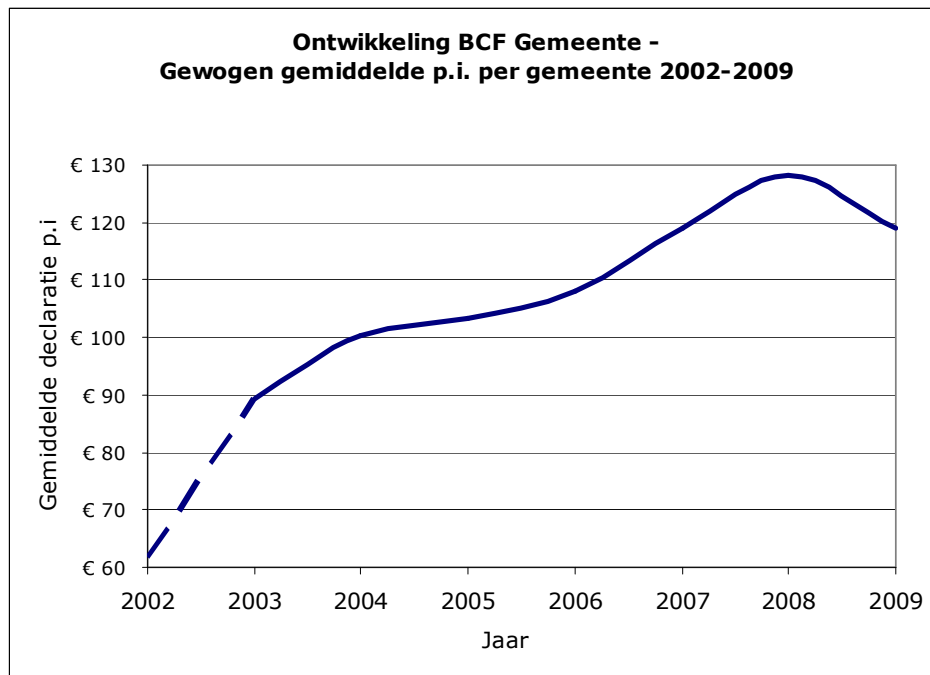
<sup>17</sup> Gemeenten, provincies en Wgr+ regio's beschikten vóór invoering van het BCF niet over een inzichtelijke administratie van de relevante btw-component binnen hun uitgaven (zie Cebeon, Evaluatie btw compensatiefonds, Nacalculatie omvang en verdeling gemeente- en provinciefonds inclusief nettering specifieke uitgaven, juni 2007, blz. 3).

### 3.2 Gemeenten

#### 3.2.1 Algemeen beeld

Grafiek 1 toont voor gemeenten de ontwikkeling van het gewogen gemiddelde declaratiebedrag per inwoner over de periode 2002 t/m 2009. Tot het jaar 2003 toont de grafiek de fictieve omvang van de btw-declaraties door gemeenten (stippelstreeplijn). Vanaf het jaar 2003 toont de grafiek de daadwerkelijk door gemeenten opgegeven declaraties in het BCF per inwoner.

Grafiek 1 Reële ontwikkeling<sup>18</sup> opgegeven<sup>19</sup> BCF declaraties gemeenten (per inwoner) 2002-2009



Bron: Belastingdienst, Cebeon. Bewerking APE/Rebel.

Uit grafiek 1 is af te leiden dat het gemiddelde declaratiebedrag per inwoner van gemeenten sinds de invoering van het BCF flink is toegenomen. In 2003 lag de omvang van de declaratie per inwoner op € 89, dit is tot hal-

<sup>18</sup> De reële groei is (tenzij anders vermeld) steeds bepaald aan de hand van de Consumentenprijsindex (CPI) van het CBS.

<sup>19</sup> Er is een verschil tussen de *opgegeven* declaraties per inwoner in jaar t en de daadwerkelijk gerealiseerde uitgaven per inwoner uit het BCF in jaar t. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat declaraties die zijn opgegeven in jaar t (afgezien van bepaalde voorschotten) pas in jaar t+1 worden uitbetaald.

verwege 2006 geleidelijk gestegen tot € 108. Vanaf eind 2006 treedt een groeiversnelling op tot een bedrag van € 128 in 2008. Na 2008 daalt het bedrag weer tot € 119 in 2009.

Per saldo is het bij het BCF gedeclareerde bedrag per inwoner tussen 2003 en 2009 gestegen met ruim € 30, hetgeen overeenkomt met een reële groei van 33%.

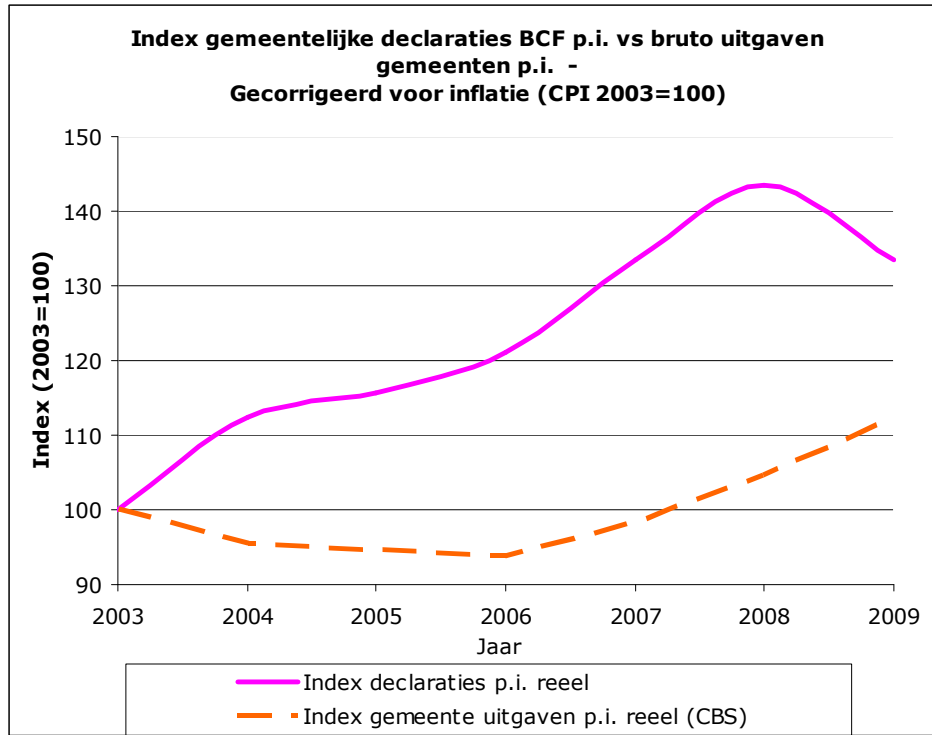
Het opnemen van de fictieve gemiddelde declaraties in de grafiek geeft een indruk van het effect van de invoering van het BCF. Uit de grafiek is op te maken dat het gemiddelde declaratiebedrag in 2003 per inwoner zeer sterk is gestegen ten opzichte van het fictieve declaratiebedrag. De sprong van 2002 naar 2003 kan worden verklaard uit uitstelgedrag van gemeenten: investeringen die in aanmerking komen voor btw compensatie uit het BCF worden zo mogelijk door gemeenten verschoven van 2002 naar latere jaren. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat het fictieve declaratiebedrag te laag is geraamd.

Vraag is of, en zo ja in hoeverre, de ontwikkeling van de gemeentelijke declaraties valt te relateren aan de ontwikkeling van de gemeentelijke financiën. In grafiek 2 zetten we voor gemeenten de reële index van de declaraties per inwoner in het BCF af tegen de reële index van de gemeentelijke uitgaven<sup>20</sup> per inwoner over de periode 2003-2009.

---

<sup>20</sup> Inclusief gemeenschappelijke regelingen.

Grafiek 2      Ontwikkeling totale gemeentelijke uitgaven vs. opgegeven declaraties BCF door gemeenten (2003-2009)



Bron: CBS en Belastingdienst. Bewerking APE/Rebel.

Uit grafiek 2 wordt allereerst duidelijk dat vanaf de invoering van het BCF de groei van de declaraties (met uitzondering van het jaar 2009) jaar op jaar hoger was dan de groei van de uitgaven. Gevolg is dat de reële groei van de door gemeenten opgegeven declaraties in het BCF over de periode 2003-2009 ruim 20 procentpunt hoger uitvalt dan de groei van de gemeentelijke uitgaven over de betreffende periode (33% tegenover 12%).

De belangrijkste reden voor de uiteenlopende ontwikkeling is de absolute daling van de reële gemeentelijke uitgaven tussen 2003 en 2006. Tussen 2006 en 2009 vertoont de groei van de uitgaven echter (nagenoeg) dezelfde trend als de groei van de declaraties in het BCF. Doordat de declaraties in 2009 zijn gedaald valt de groei van de uitgaven over de periode 2006-2009 uiteindelijk hoger uit (20%) dan de groei van de declaraties (10%).

Een verklaring voor het verschil in ontwikkeling tussen declaraties en uitgaven is het feit dat niet alle uitgaven van gemeenten btw compensabel zijn. We hebben daarom ter vergelijking (niet in een grafiek) de btw decla-



raties tevens afgezet tegen de gemeentelijke bruto-investeringen die een belangrijke mate btw-relevant zijn. De gemeentelijke bruto-investeringen bedragen ongeveer 18% van de totale gemeentelijke uitgaven en zijn over de periode 2003-2009 gestegen met 27%. Deze ontwikkeling komt dus meer overeen met de ontwikkeling van de declaraties. Nadeel is echter dat dit een partiële vergelijking is. De declaratiegegevens van de Belastingdienst hebben namelijk betrekking op alle declaraties. Gemeenten doen niet alleen een beroep op het btw-compensatiefonds voor (grote) investeringsuitgaven maar ook voor de kosten van het beheer en onderhoud van gemeenschappelijke kapitaalgoederen en de inhuur van extern personeel. Op basis van de declaratiegegevens van de Belastingdienst kunnen we echter geen onderscheid maken tussen (bijvoorbeeld) btw declaraties op investeringsuitgaven en btw declaraties op reguliere exploitatie uitgaven<sup>21</sup>.

### 3.2.2 *Verschillen tussen gemeenten*

In de eerste plaats onderzoeken we of er verschillen in gemeentegrootte doorwerken in het declaratiegedrag. We maken een onderscheid in vijf gemeenteklassen, gebaseerd op het aantal inwoners.

Tabel 2 Hoogte BCF per inwoner 2009: gewogen gemiddelden naar gemeenteklasse)

Inwoners	n	Gewogen gemiddelde €	Mediaan	Minimum €	Maximum €
0 – 20.000	183	113	105	31	528
20.000 – 50.000	189	102	107	27	367
50.000 – 100.000	43	117	118	23	168
100.000 – 250.000	21	127	119	75	168
>250.000	4	183	190	160	201
Totaal	440	119	114	23	528

<sup>21</sup> In theorie is het denkbaar dat de relatief snelle groei van het BCF wordt veroorzaakt door het feit dat de positieve herverdeeleffecten van het BCF vooral neerslaan bij de categorie gemeenten die relatief veel uitbesteden. Als deze categorie gemeenten dit (eenmalige) voordeel vervolgens weer uitbesteedt en de nadeelgemeenten hun uitgavniveau neerwaarts aanpassen zonder dat dit ten koste gaat van hun relatief lage uitbesteding resulteert per saldo een groei van de declaraties bij het BCF, ook zonder dat de gemeentelijke uitgaven per saldo zijn gestegen. Een globale empirische toetsing bij de grootste voor- en nadeelgemeenten geeft echter geen steun aan deze veronderstelling.

Uit tabel 2 kan worden opgemaakt dat er in 2009 voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners een positief verband is tussen het gemiddelde declaratiebedrag per inwoner en het aantal inwoners. Voorts valt op dat de kleinste gemeenten (0-20.000 inwoners) een hoger gemiddeld declaratiebedrag per inwoner hebben dan gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners. De constatering dat de kleinste gemeenten een relatief hoog beroep doen op het BCF sluit aan bij de bevinding uit de economische literatuur dat de kans op uitbesteding groter is in kleinere gemeenten<sup>22</sup>. Daarbij dient aangetekend te worden dat de spreiding in declaratiebedragen onder de gemeenten met weinig inwoners relatief groot is.

In tabel 3 tonen we de verdeling van de groei van de declaraties in het BCF over de periode 2003-2008 per gemeenteklasse.

Tabel 3 Groei BCF per inwoner 2003-2009: gewogen gemiddelde groei naar gemeenteklasse

Inwoners	n	Gewogen gemiddelde groei	Min.	Max.
0 – 20.000	188	38%	-55%	623%
20.000 – 50.000	188	28%	-50%	206%
50.000 – 100.000	42	32%	-78%	133%
100.000 – 250.000	21	31%	-50%	128%
>250.000	4	40%	5%	112%
Totaal	440	33%	-78%	623%

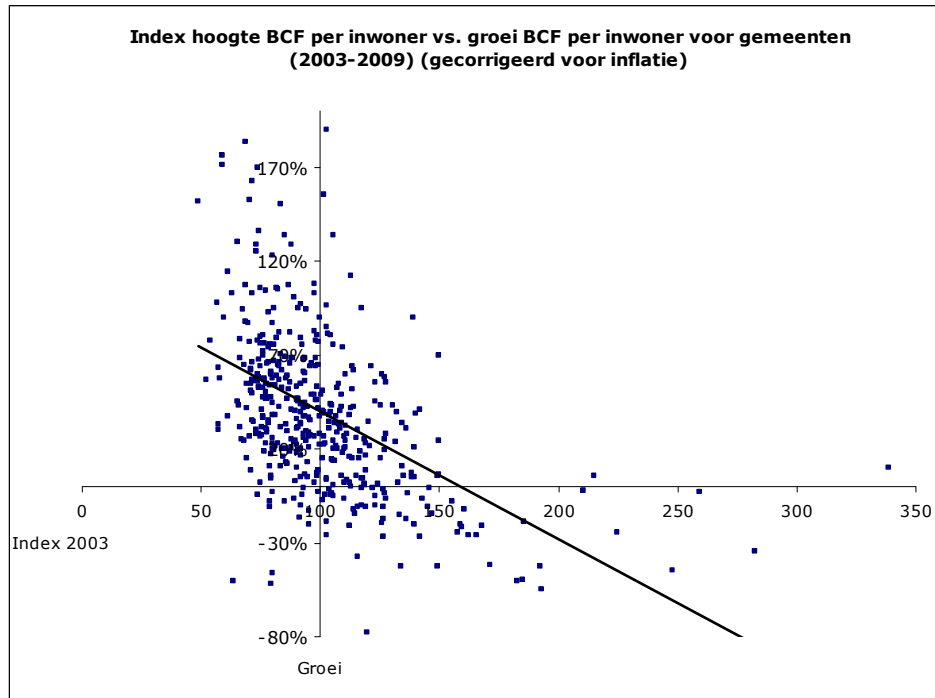
Uit tabel 3 kunnen we afleiden dat de gemeentelijke gemiddelde declaraties per inwoner in het BCF met 33% zijn gestegen. De grote gemeenten (> 250.000 inwoners) laten zonder uitzondering over de periode 2003-2008 een hoger dan gemiddelde groei zien (40%). De overige gemeenten kennen een groei die rond het gemiddelde schommelt. Daarbij zijn binnen de afzonderlijke grootteklassen op individueel niveau overigens zeer grote verschillen waarneembaar. De bandbreedte tussen de hoogste en laagste groei neemt toe naarmate de gemeenten kleiner worden.

Met behulp van grafiek 3 onderzoeken we of er een verband is tussen de hoogte van het gemiddelde declaratiebedrag per inwoner en de procentue-

<sup>22</sup> Stevens, B.J. (1978). *Scale market structure and the cost of refuse collection*. Review of Economics and Statistics 60:438-448.  
Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M., Melenberg, B. (2003). *Contracting out refuse collection*. In: Imperial Economics, 28:pp.553-570, 2003.

le groei hiervan over de periode 2003-2009. Op de horizontale as geven we het declaratiebedrag per gemeente in 2003 weer<sup>23</sup>. Op de verticale as tonen we de procentuele groei van dit bedrag over de periode 2003-2009. Gemeenten die zich in het nulpunt bevinden van beide assen vertonen een gemiddelde groei bij een gemiddeld declaratiebedrag in 2003.

Grafiek 3 Hoogte BCF 2003 vs. reële groei BCF per inwoner



Bron: Belastingdienst, CBS. Bewerking APE/Rebel<sup>24</sup>.

Uit de bovenstaande grafiek wordt duidelijk dat er geen eenduidig verband is tussen de startwaarde (hoogte declaraties in 2003 per inwoner) en de groei van het BCF over de periode 2003-2009. Wel kunnen we constateren dat gemeenten met een lage startwaarde (<100) in 2003 over het algemeen vaker een meer dan gemiddelde groei hebben dan gemeenten met een hoge startwaarde in 2003<sup>25</sup>.

Ten slotte constateren we (niet in een tabel) dat er voor grote gemeenten ( $\geq 250.000$ ) een positieve relatie is tussen de omvang van de startwaarde

<sup>23</sup> In de grafiek zetten we het declaratiebedrag om naar een index met een gemiddelde van 100.  
<sup>24</sup> Gemeenten met een groei van meer dan 200% over de betreffende periode zijn niet in de figuur weergegeven.  
<sup>25</sup> Het geschatte lineaire verband is significant ( $p < 0.01$ ) en verklaart 15% van de verschillen ( $R^2 = 0,154$ ).

in 2003 en de gemiddelde groei over de periode 2003-2009. Alle grote gemeenten kennen een hoger gemiddeld declaratiebedrag per inwoner in 2003, terwijl hun groei in de periode 2003-2009 ook hoger dan gemiddeld is.

### 3.2.3 Verklaring voor verschillen tussen gemeenten

We voeren regressie analyses uit om te bepalen of (en in hoeverre) verschillen in het declaratiepatroon tussen gemeenten kunnen worden verklaard door objectieve gemeentekenners. Deze analyse doen we op basis van een uitgebreide literatuurstudie naar de factoren die uitbesteding verklaren.

In beginsel voeren we een loglineaire regressie uit met als afhankelijke variabele de hoogte van het declaratiebedrag per inwoner in 2009. Dit hanteren we dus als maatstaf voor de mate van uitbesteding. Verklarende variabelen zijn de groei van de gemeente, de uitkering uit het gemeentefonds per inwoner, het aantal WW uitkeringen per inwoner en de politieke kleur (stemverdeling) van de gemeente<sup>26</sup>.

Onderstaand geven we kort aan wat het (in de literatuur) veronderstelde effect van de voorgenoemde variabele is:

- Groei van de gemeente: we veronderstellen dat gemeenten die groeien een groter beroep op het BCF doen dan gemeenten die niet groeien. Gedachtegang hierachter is dat groeigemeenten meer moeten investeren in de aanleg van nieuwe woonwijken, wegen etc.
- Uitkering gemeentefonds: we veronderstellen dat hoe meer vermogen een gemeente heeft des te kleiner de kans is dat deze zal uitbesteden. Bij gemeenten met veel vermogen is de prikkel tot kostenbesparingen immers klein, waardoor deze minder zullen uitbesteden. In lijn met Dijkgraaf e.a. (2003) hanteren we de bijdrage uit het gemeentefonds als maatstaf voor het vermogen van een gemeente<sup>27</sup>.
- Aantal WW-uitkeringen: we veronderstellen dat gemeenten met een hoge werkloosheid eerder vatbaar zijn voor druk van lokale belangengroepen (zoals vakbonden) om banen te behouden. Deze gemeenten

<sup>26</sup> Het inwonertal is niet als verklarende variabele in het model opgenomen. Dit is namelijk zeer sterk (0,92) gecorreleerd met de bijdrage uit het gemeentefonds per inwoner. Laatstgenoemde is verkozen boven het inwonertal omdat uit de literatuur blijkt dat de vermogenspositie van gemeenten een significant effect heeft op de mate van uitbesteding.

<sup>27</sup> Zie: Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M., Melenberg, B. (2003). *Contracting out refuse collection*. In: *Emperial Economics*, 28: pp.553-570, 2003. Overigens is deze koppeling tussen vermogenspositie en uitkering gemeentefonds voor kritiek vatbaar (zie bijlage 1)

zullen dus minder uitbesteden en daarom een kleiner be roep doen op het BCF<sup>28</sup>.

- Stemverdeling: we veronderstellen dat bestuurders in linkse gemeenten minder gauw voor uitbesteding zullen kiezen dan bestuurders in rechtse gemeenten<sup>29</sup>.

Uit de analyses blijkt het volgende (een uitgebreide toelichting op de analyses is vermeld in bijlage I):

- Een deel van de verschillen in de hoogte van het gemiddelde gedeclareerde bedrag in 2009 is te verklaren door voorgenoemde objectieve factoren: 41% van de verschillen in declaraties tussen gemeenten is te relateren aan bovengenoemde verklarende variabelen. Dit percentage ligt aanzienlijk lager in kleine en middelgrote gemeenten: slechts 9% van de verschillen tussen kleine gemeenten is te verklaren door genoemde objectieve factoren. Voor middelgrote gemeenten is dit slechts 4%.
- Het gros van de effecten is erg klein en niet significant. Uitzondering vormt de bijdrage uit het gemeentefonds, de groei van de gemeente tussen 2003 en 2008 en het aantal WW uitkeringen per inwoner.
- Een 1% hogere uitkering uit het gemeentefonds per inwoner leidt tot een stijging (0,73%) van de declaraties in het btw compensatiefonds per inwoner. Een mogelijke verklaring voor het de relatie tussen declaratiebedrag en de uitkering uit het gemeentefonds is het feit dat gemeenten die veel (regionale) taken vervullen een hogere uitkering uit het gemeentefonds ontvangen. Dit zijn (grotere) gemeenten die dan eerder zullen overgaan tot het uitbesteden van enkele taken.
- Het aantal WW uitkeringen heeft een klein negatief effect op de hoogte van de declaraties per inwoner: een 1% verhoging van het aantal WW uitkeringen (per 1000 inwoners van 20 tot 65 jaar) leidt tot een daling van de declaraties per inwoner (-0.14%). Dit effect is groter voor 'kleine' (-0.17%) gemeenten. Kleine gemeenten die worden geconfronteerd met een hoog aantal WW uitkeringen zullen dus minder gauw besluiten om uit te besteden. Bij grotere gemeenten ( $\geq 20.000$  inwoners) is er geen significant verband.
- De politieke kleur van de gemeente heeft een significant (klein) effect op de hoogte van de gemiddelde declaraties in het BCF per inwoner.

---

<sup>28</sup> Idem

<sup>29</sup> Zie o.a. 'Bel, G., Hebdon, R., Warner M. (2007). Local Government Reform Privatisation and its Alternatives. Local Government Studies, 2007 33 (4)'. Uit (het gros van) de empirische literatuur blijkt overigens geen verband tussen de politieke kleur van een gemeente en de mate van uitbesteding. We nemen dit echter toch op in het model om te toetsen of dit ook geldt voor de invloed op btw declaraties.

We hebben het effect van het aantal WW uitkeringen en de uitkering uit het gemeentefonds nader onderzocht met een panel data analyse. Voordeel van deze analyse is dat er verklarende variabelen in het model kunnen worden opgenomen die over de tijd veranderen (zoals de uitkering uit het gemeentefonds). Met behulp van de data over de periode 2003-2009 hebben we een zogenoemd *fixed effects model* geschat. Dit betekent dat voor *elke gemeente* een afzonderlijke constante term ('fixed effect') wordt geschat om rekening te houden met specifieke (omgevings)factoren per gemeente. In een dergelijk model wordt dus (impliciet) rekening gehouden met niet waargenomen verschillen tussen gemeenten (zoals efficiëntie, bestuurlijke cultuur en de houding ten aanzien van uitbesteding).

Uit deze analyses blijkt het volgende (een toelichting op het geschatte model) is vermeld in bijlage I:

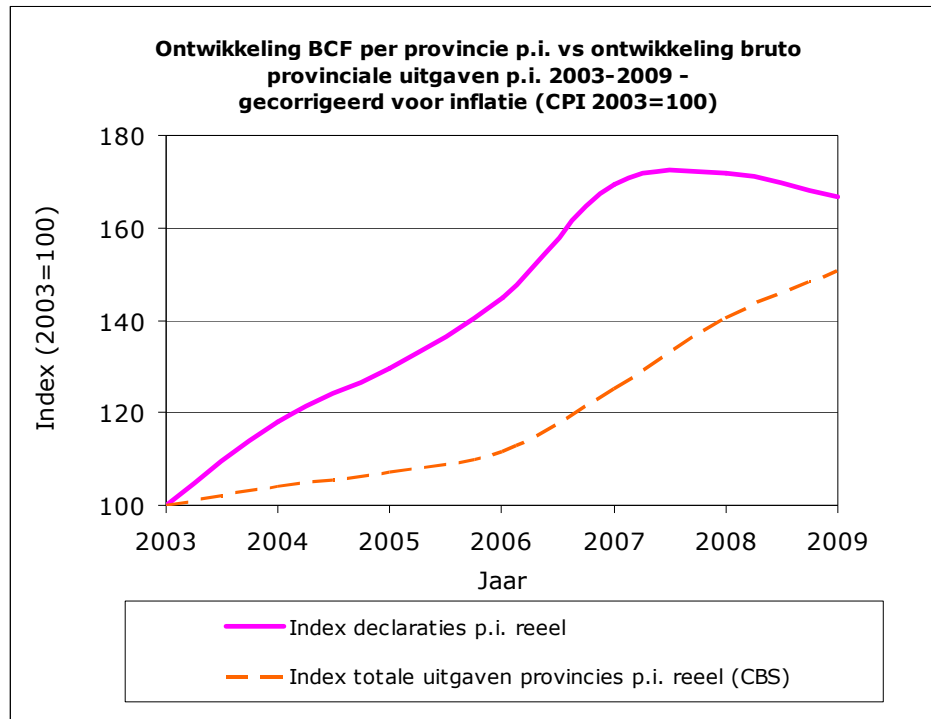
- Een deel van de verschillen in de hoogte van het gemiddelde gedeclareerde bedrag over de periode 2003-2009 is te verklaren door de werkloosheid en de uitkering uit het gemeentefonds: 61% van de verschillen in de declaraties tussen gemeenten is te relateren aan voorgenoemde verklarende variabelen.
- Een 1% hoge uitkering uit het gemeentefonds per inwoner leidt tot een stijging (0,08%) van de declaraties in het btw-compensatiefonds per inwoner.
- Het aantal WW uitkeringen heeft een klein negatief effect op de hoogte van de declaraties per inwoner: een 1% verhoging van het aantal WW uitkeringen (per 1000 inwoners van 20 tot 65 jaar) leidt tot een daling van de declaraties per inwoner (-0,20%).

De uitkomsten van de paneldata analyse zijn in lijn met de uitkomsten van de lineaire regressie. Het effect van de uitkering uit het gemeentefonds is echter kleiner dan op grond van een lineaire regressie analyse van het jaar 2008.

### 3.3 Provincies

Voor de provincies onderzoeken we eveneens of, en zo ja in hoeverre, de ontwikkeling van de provinciale declaraties valt te relateren aan de ontwikkeling van de provinciale financiën. In grafiek 4 zetten we voor provincies de reële index van de declaraties per inwoner in het BCF af tegen de reële index van de provinciale uitgaven per inwoner over de periode 2003-2009.

Grafiek 4 Reële ontwikkeling BCF declaraties provincies (per inwoner) vs bruto provinciale uitgaven per inwoner



Bron: CBS, Cebeon, Belastingdienst. Bewerking APE/Rebel.

Grafiek 4 toont dat de groei van de declaraties bij provincies hoger is dan bij gemeenten, zij het op een lager niveau. Uit de grafiek is af te leiden dat het gemiddeld declaratiebedrag per inwoner van provincies tussen 2003 en 2009 is gestegen met 67 procentpunt. Gedurende dezelfde periode zijn de uitgaven van provincies per inwoner gestegen met 51 procentpunt.

We zien dat tussen 2006 en 2009 de groei van de uitgaven (nagenoeg) dezelfde trend vertoont als de groei van de declaraties in het BCF. Doordat de declaraties in 2009 zijn gedaald valt de groei van de uitgaven over de periode 2006-2009 uiteindelijk hoger uit (34%) dan de groei van de declaraties (14%).

Een verklaring voor het verschil in ontwikkeling tussen declaraties en uitgaven is het feit dat niet alle uitgaven van provincies btw compensabel zijn. We hebben daarom ter vergelijking (niet in een grafiek) de btw declaraties tevens afgezet tegen de provinciale bruto-investeringen. We constateren dat de provinciale bruto-investeringen (gemiddeld ongeveer 15% van de totale provinciale uitgaven) over de periode 2003-2009 zijn gestegen met 136%. Kanttekening is echter dat dit een partiële vergelijking is,

aangezien de declaratiegegevens van de Belastingdienst betrekking hebben op alle declaraties. Daarbij doen provincies niet alleen een beroep op het btw-compensatiefonds voor (grote) investeringsuitgaven maar ook voor de kosten van het beheer en onderhoud van gemeenschappelijke kapitaalgoederen. Op basis van de declaratiegegevens van de Belastingdienst kunnen we echter geen onderscheid maken tussen (bijvoorbeeld) btw declaraties op investeringsuitgaven en btw declaraties op reguliere exploitatie uitgaven.

### 3.3.1 *Verschillen tussen provincies*

De gemiddelde groei van de declaraties van de provincies tussen 2003 en 2009 bedroeg 67%. Tussen de twaalf provincies zijn aanzienlijke verschillen in groei waarneembaar: de minimale groei bedroeg 68%, de maximale groei was 187%. De bandbreedte tussen minimale en maximale groei is evenwel geringer dan bij de gemeenten.

De omvang van de declaraties ligt bij de provincies substantieel lager dan bij de gemeenten. De gemiddelde declaratie in 2003 bedraagt bij de provincies € 9 per inwoner. De maxima liggen rond de € 13 per inwoner, de minima schommelen rond de € 5 per inwoner. Ook bij provincies is er geen verband waarneembaar tussen de omvang van de declaraties van het BCF en de groei in declaraties in de periode 2003-2008.

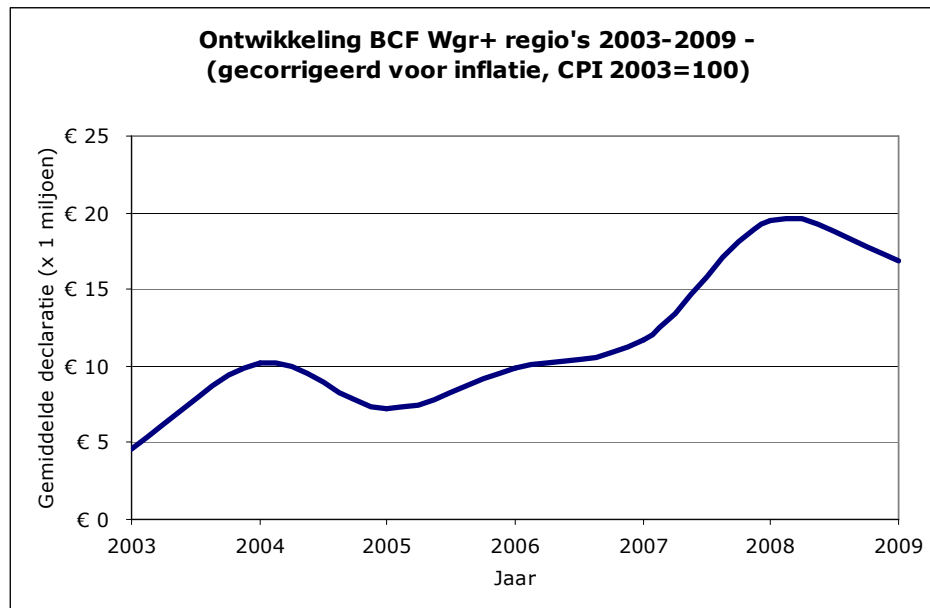
## 3.4 **Wgr+ regio's**

In grafiek 5 is de ontwikkeling van de omvang van het declaratiebedrag van Wgr+ regio's voor de periode 2003-2009 in kaart gebracht.

Uit grafiek 5 kunnen we concluderen dat de omvang van het totale declaratiebedrag van Wgr+ regio's sinds de invoering van het BCF is gestegen van bijna € 5 mln. in 2003 naar bijna € 18 mln. in 2009.



Grafiek 5 Reële ontwikkeling opgegeven BCF declaraties Wgr+ regio's (absoluut) 2003-2008



Bron: Belastingdienst, Bewerking APE/Rebel.

### 3.5 Conclusies

De declaraties van gemeenten, provincies en Wgr+ regio's hebben sinds de invoering van het BCF in 2003 een gestage groei te zien gegeven. Relatief gezien is de groei bij de Wgr+ regio's en de provincies groter dan bij gemeenten, maar deze laatstgenoemde bestuurslaag heeft verreweg het grootste aandeel in de declaraties. Bij zowel gemeenten als provincies wijkt de groei van de declaraties tussen 2003 en 2006 af van de groei van de uitgaven. Vanaf 2006 is de ontwikkeling van zowel de gemeentelijke uitgaven als de provinciale uitgaven meer in lijn met de betreffende uitgaven.

Een nadere analyse van de declaraties van gemeenten laat zien dat er tussen individuele gemeenten grote verschillen zijn in omvang en groei van de declaraties per inwoner. Deze variatie is geringer bij de grootste gemeenten ( $\geq 250.000$  inwoners). Voorts komt uit de analyse naar voren dat de grootste vier gemeenten een significante hogere omvang en groei hebben van de declaraties per inwoner dan de overige gemeenten. Het blijkt echter dat er slechts een beperkt aantal objectieve factoren zijn die – een bescheiden – effect hebben op de omvang van de declaraties per inwoner.

Een groot deel van de verschillen is dan ook niet te verklaren door objectieve gemeentekennmerken.

## **4 DOELSTELLING 1: “EEN MEER EVENWICHTIGE AFWEGING TUSSEN IN- EN UITBESTEDEN”**

### **4.1 Inleiding**

De centrale doelstelling van het BCF is “*het wegnemen van de versturende werking van de omzetbelasting op afwegingen van provincies, gemeenten en Wgr+ regio’s bij hun niet-ondernemersactiviteiten*”. In dit hoofdstuk onderzoeken wij of deze doelstelling bereikt is. Wij omschrijven de afwegingen van publieke organisaties rondom uitbesteden of inbesteden. Expliciet wordt daarbij natuurlijk de rol van btw en het BCF belicht. Op basis van een studie van economische literatuur hebben we allereerst een analysekader ontwikkeld, waarin de veronderstelde werking van het BCF wordt geëxpliciteerd. Vervolgens toetsen we aan de hand van de informatie uit een flink aantal interviews of de besluitvormingsprocessen rondom uitbesteden bij publieke organisaties inderdaad leiden tot de beoogde effecten van het BCF.

De overige doelstellingen van het BCF, het terugdringen van fiscale constructies en het bevorderen van personeelsuitwisseling komen in de hoofdstuk 6 en 7 aan bod.

### **4.2 Beschrijving analysekader**

In het analysekader staat een causale keten centraal: een keten die expliciet maakt welke opeenvolgende aannames we moeten maken om uiteindelijk te kunnen stellen dat het BCF leidt tot de verwachte effecten: het creëren van een ‘level playing field’, een transparanter afwegingsproces bij publieke organisaties en meer uitbesteden. We veronderstellen dat het onderliggende doel is: meer efficiency op macroniveau, dus een besteding van publieke middelen op zodanige manier dat een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit wordt gerealiseerd.

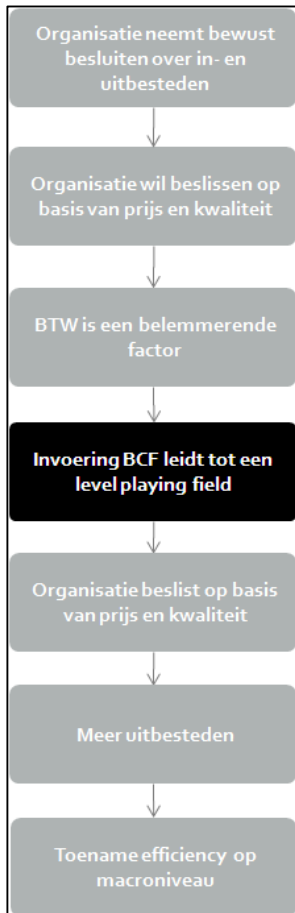
Voor de analyse van de doelstelling van het BCF – een betere afweging tussen in- en uitbesteden – betekent dit dat de doelstelling bereikt is, indien elke stap uit de causale keten “succesvol” doorlopen kan worden. De invoering van het BCF staat hierbij in het midden. Er is, bij wijze van spreken, een “wereld vóór het BCF” en een “wereld ná het BCF”. Er zijn dus twee mogelijkheden waarop de doelstelling niet bereikt kan worden.

1. Als de schakels van de keten reeds aan de voorkant knellen, dan betekent dit, dat de doelstelling voor het BCF niet goed gekozen was, of, anders gezegd, dat het probleem anders gestructureerd was dan ten tijde van de invoering van het BCF verwacht.
2. Als de keten aan de achterkant knelt, dan betekent dit, dat de doelstelling wel goed gekozen was, en het probleem ten tijde van de invoering dus daadwerkelijk bestond, maar dat het BCF niet geleid heeft tot een oplossing van het probleem.

De doelstelling van deze analyse is dus om te achterhalen of de causale keten probleemloos doorlopen kan worden; en, indien dit niet het geval is, waarom niet.

### 4.3 De causale keten

De causale keten is onderstaand afgebeeld.



We veronderstellen ten eerste dat decentrale overheden nadenken over in- of uitbesteden en daarover een bewust besluit nemen. Als dit niet het geval is, zal btw ook nooit een rol spelen, laat staan het BCF.

Vervolgens is het van belang dat, naast kwalitatieve overwegingen en transactiekosten, ook de prijs van de betreffende dienstverlening een rol speelt in de afweging. Het is immers de prijscomponent van de afweging waarop btw betrekking heeft.

Als prijs een rol speelt, moeten we ook vaststellen dat btw zichtbaar een belemmerende factor was in de keuze om over te gaan tot uitbesteden. De extra kosten die samenhangen met uitbesteden, zorgden ervoor dat organisaties kozen voor inbesteding.

Vervolgens nemen we aan dat invoering van het BCF heeft geleid tot het opheffen van deze belemmering. Voor wat betreft de prijs gaan we er dus vanuit dat het BCF een level playing field heeft gecreëerd.

Daar waar we eerder stelden dat organisaties willen beslissen op basis van prijs en kwaliteit, nemen we nu aan dat ze dat nu doen. Door invoering van het BCF is het verschil tussen de daadwerkelijke kosten van in- en uitbesteden duidelijk geworden. Het proces van afweging is dus transparanter geworden, waardoor het nu mogelijk is geworden om prijs, transactiekosten én kwaliteit in de afweging te betrekken.

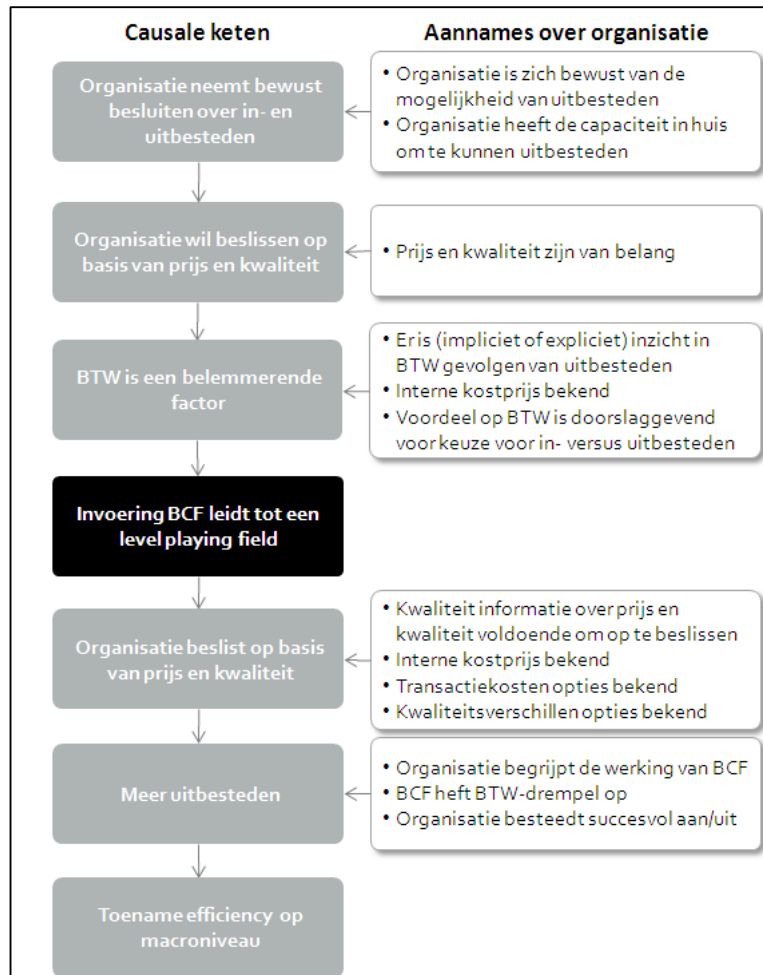
Uiteindelijk nemen we aan dat, doordat de afweging transparanter is geworden, overheden meer zullen uitbesteden.

Dit leidt er toe dat de verwachte efficiencyvoordelen op macroniveau worden gerealiseerd.

Om te kunnen vaststellen of deze causale keten in werkelijkheid ook optreedt, moeten we meer impliciet aanwezige aannames expliciteren. Immers, bovenstaande omschrijving omvat vele aannames over zowel de organisatie die de afweging maakt, als over de marktomgeving waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt. Daarom worden in de volgende paragrafen eerst ook de aannames expliciet gemaakt die horen bij de publieke organisatie enerzijds en de markt anderzijds.

#### 4.3.1 Aannames over de organisatie

Hieronder is wederom de causale keten afgebeeld die in de vorige paragraaf is omschreven. Rechts daarvan zijn vijf aannames over de organisatie afgebeeld.



**Aanname ORG-1:** Allereerst gaan we er van uit dat de organisatie zich überhaupt bewust is van de mogelijkheid om uit te besteden. Verder is het van belang om te veronderstellen dat de organisatie in staat is om tot eventuele uitbesteding over te gaan. Dat betekent dat er bijvoorbeeld een inkoper aanwezig is. Als deze veronderstellingen niet op gaan, zal een organisatie ook geen bewust besluit kunnen nemen over wel of niet uitbesteden.

**Aanname ORG-2:** Om de volgende stap in de causale keten te kunnen maken, moeten we aannemen dat de organisatie een afweging wil maken over de integrale waarde van in- versus uitbesteden en dus hecht aan zowel prijs als kwaliteit.

**Aanname ORG-3:** Willen we aannemen dat btw belemmerend is voor overheden bij het uitbesteden, dan moet er logischerwijs inzicht zijn in de effecten van btw op de prijs van uitbestede diensten. Ook moeten de interne kostprijzen bekend zijn, anders weet men niet of btw belemmerend werkt. Ook moet de btw zodanig belemmerend zijn dat het financieel on aantrekkelijk is om werkzaamheden uit te besteden.

**Aanname ORG-4:** Na invoering van het BCF gaan we ervan uit dat de organisatie die graag wil uitbesteden, dat nu ook kan. De btw-drempel is immers opgeheven. Dat betekent tevens dat de informatie waarop de organisatie haar beslissingen baseert, van voldoende kwaliteit moet zijn. De kosten van beide opties zijn helder en men is bekend met eventuele kwaliteitsverschillen.

**Aanname ORG-5:** Of invoering van het BCF vervolgens leidt tot meer uitbesteding, hangt ten slotte sterk af van de vraag of de organisatie begrijpt hoe het BCF werkt, of het BCF de btw-drempel inderdaad opheft en welke rol prijs in de afweging speelt. Vervolgens moet de organisatie ook daadwerkelijk een succesvolle aanbesteding uitvoeren of de activiteit op andere wijze succesvol uitbesteden.

*Geen van de gesprekspartners geeft aan door de invoering van het BCF meer zicht te hebben gekregen op de interne kostprijzen. Indien sinds 2003 wel meer zicht hierop is ontstaan, dan ligt er geen causaal verband met het BCF, maar eerder met de algemene noodzaak om te bezuinigen. In het kader van bezuinigingsoperaties wordt namelijk wel soms naar de kostprijzen gekeken. In die zin verwachten sommige gesprekspartners ook dat de nu aanstaande bezuinigingsoperaties tot meer inzicht in kostenposten, en dan ook tot meer uitbestedingen, zullen leiden. Deze verwachting is in lijn met bevindingen uit de economische literatuur (Vgl. Gradus en Wojcik, 2009 en Wassenaar, Dijkgraaf en Gradus, 2007) Een enkele gesprekspartner ontkent overigens nadrukkelijk dat zijn/haar organisatie naar meer inzicht in kostprijzen streeft. Het zou toch niet de rol van een overheid kunnen zijn om zo goedkoop mogelijk te produceren; de burgers verwachten vooral kwaliteit, niet lage kostprijzen.*

### 4.3.2 Aannames over de markt

Ook voor wat betreft de marktomgeving, moet aan een aantal eisen zijn voldaan, voordat we kunnen vaststellen dat de causale keten inderdaad werkt op de manier zoals we eerder omschreven.



**Aanname MAR-1:** Als de organisatie een bewust besluit neemt, zal daarin ook een rol spelen of er op de markt überhaupt aanbieders zijn die de uit te besteden dienst kunnen aanbieden. Zonder aanbieders zal er immers geen bewust besluit mogelijk zijn omdat uitbesteden gewoonweg geen optie is.

**Aanname MAR-2:** Als we aannemen dat de organisatie in kwestie een besluit wil nemen op basis van prijs en kwaliteit, is het noodzakelijk dat de markt de gevraagde dienst ook kan beprijzen en minimaal het gewenste kwaliteitsniveau kan aanbieden. Kort gezegd: de elementen prijs en kwaliteit moeten door de markt geleverd kunnen worden.

**Aanname MAR-3:** btw is vervolgens pas een belemmerende factor als marktpartijen het prijsverschil dat ontstaat door btw niet kunnen over-

bruggen. Zij zijn dus – bij gelijke kwaliteit- minder dan 20% goedkoper dan de inbestedingsvariant.

**Aanname MAR-4:** Als we nu willen aannemen dat invoering van het BCF heeft geleid tot het ontstaan van een level playing field, dan moeten we aannemen dat btw het enige aspect was dat het speelveld verstoortte. De btw moet dus de enige belemmerende factor zijn geweest en die is opgeheven door invoering van het BCF.

**Aanname MAR-5:** Of het besluitvormingsproces van decentrale overheden leidt tot meer uitbesteden, hangt af van de vraag of het aanbod zich voegt naar de vraag. Zijn er dus voldoende marktpartijen om aan de vraag naar de uitbestede diensten te voldoen? Bovendien gaan we er van uit dat organisaties verwachten dat uitbesteden goedkoper is dan inbesteden. Anders zullen organisaties helemaal niet overgaan tot meer uitbesteden.

**Aanname MAR-6:** Of invoering van het BCF uiteindelijk leidt tot een toename van efficiency, hangt af van de vraag of marktpartijen inderdaad in staat zijn om een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit te bieden dan de inbestedingsvariant.

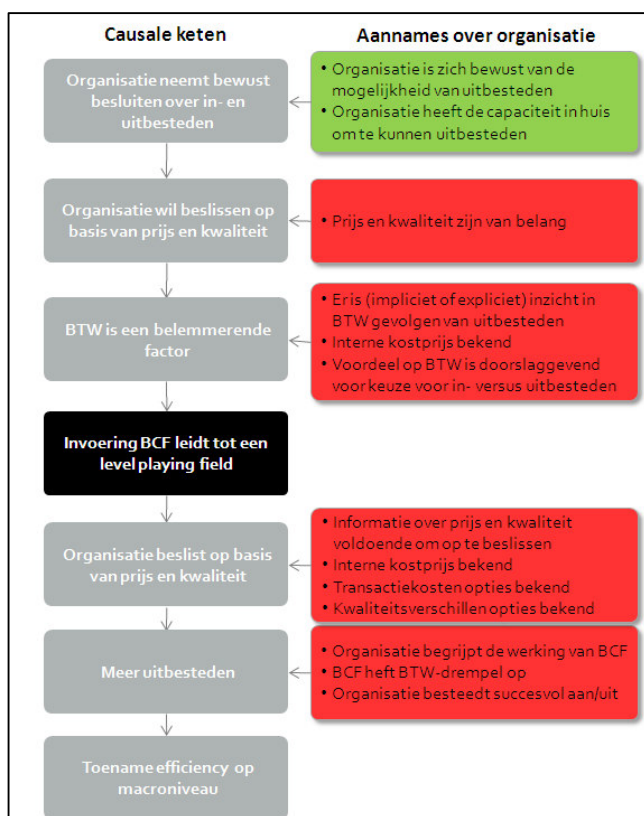
#### 4.4 Toetsing van de aannames

In de vorige paragraaf zijn de aannames geëxpliciteerd rondom de werking van het BCF en de manier waarop de doelstellingen bereikt worden. Door middel van de resultaten van de interviews, kan nu een toets worden uitgevoerd op deze aannames. Kunnen we stellen dat de causale keten werkt zoals we verwachten? Zo niet, dan kunnen we aan de hand van het gepresenteerde analysekader vaststellen aan welke aannames blijkbaar niet wordt voldaan.

##### 4.4.1 Toetsing aannames over de organisatie

Onderstaand is nogmaals de causale keten afgebeeld met daarbij de aannames over de organisatie. Nu is echter aangegeven aan welke aannames wordt voldaan en welke niet opgaan. De groene vakjes geven aan welke aannames gelden en de rode vakjes geven aan welke aannames niet gelden.





**Aanname ORG-1:** We kunnen op basis van de gevoerde gesprekken stellen dat organisaties bekend zijn met het fenomeen uitbesteden en dat publieke organisaties veelal in staat zijn om uit te besteden.

**Aanname ORG-2:** Echter, uit de gevoerde gesprekken blijkt dat prijs vaak een ondergeschikte rol speelt in de afweging. Vaak zien we dat organisaties andere, bijvoorbeeld strategische overwegingen hebben om in- of uit te besteden. De strategische overwegingen die uit de interviews bleken, zijn omschreven in de volgende paragraaf.

**Aanname ORG-3:** Dit heeft weer tot gevolg dat de volgende aannames ook geen opgeld doen. Prijs is vaak niet relevant en het financiële voordeel dat optrad door activiteiten in eigen beheer te doen, was daarom ook geenszins een doorslaggevende factor in de keuze om wel of niet uit te besteden. Niet in alle gevallen kennen organisaties de kostprijs van inbesteden.

**Aanname ORG-4:** Het gebrek aan inzicht in de interne kostprijs maakt het vervolgens onmogelijk om een besluit over in- of uitbesteden te baseren op kwalitatief hoogwaardige informatie over beide opties. Immers, de prijs van inbesteden is niet altijd bekend.

**Aanname ORG-5:** Wanneer we vervolgens kijken naar organisaties die hun interne kostprijs wel kennen, zien we dat het in sommige gevallen erg

onduidelijk is hoe het BCF werkt. Zonder een goed begrip van de werking van het BCF, kunnen we natuurlijk niet aannemen dat het BCF de btw-drempel heeft opgeheven.<sup>30</sup>

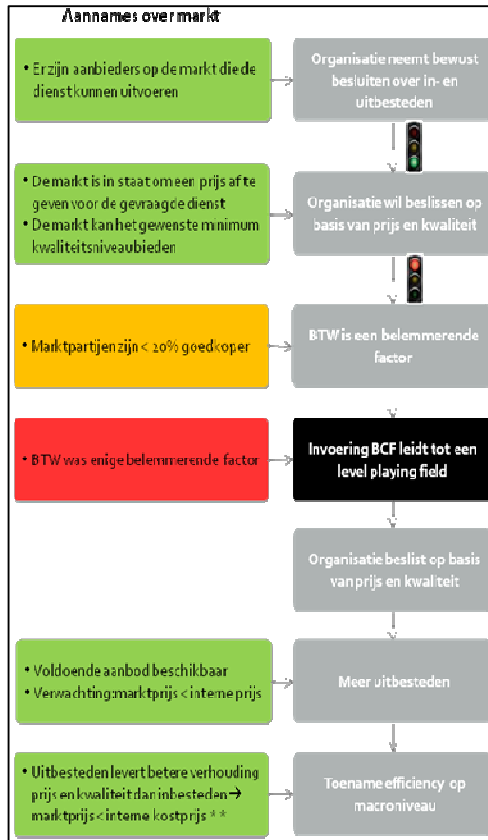
Concluderend kunnen we stellen dat de meeste aannames die we maakten ten aanzien van de organisatie niet gelden. De causale keten knelt met betrekking tot deze aannames al aan de voorkant. Dit betekent dat anders dan de probleemanalyse ten tijde van de invoering van het BCF veronderstelde, de btw niet de doorslaggevende, belemmerende factor lijkt te zijn geweest bij de beslissing over in- en uitbesteden.

---

<sup>30</sup> Deze bevinding sluit aan bij de economische literatuur waar is geconstateerd dat als een van de redenen waarom gemeenten geen beroep doen op het BCF het (feitelijk onjuiste) argument is dat gemeenten via een verlaging van de gemeentefondsuitkering zelf opdraait voor de BCF declaratie die door uitbesteding ontstaat (Vgl. Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M., Wassenaar, M.C. (2006). *Gemeenten oordelen negatief over het btw-compensatiefonds*. ESB, pp.229-231, 19-5-2006).

#### 4.4.2 Toetsing aannames over de markt

Voor wat betreft de aannames over de markt, is het beeld iets rooskleuiger.



**Aanname MAR-1:** In de markten die zijn onderzocht, zijn er voldoende aanbieders aanwezig om de dienst te kunnen uitvoeren.

**Aanname MAR-2:** Ook zijn marktpartijen in staat om een prijs voor de diensten af te geven en zijn zij in de meeste gevallen in staat om het gewenste kwaliteitsniveau te leveren. Met betrekking tot dat laatste zien we dat de perceptie soms bestaat dat marktpartijen minder kwaliteit leveren en dat men daarom besluit om in te besteden. In het merendeel van de gevallen is de kwaliteit echter voldoende. Zie voor een nadere uitwerking hiervan de volgende paragraaf.

**Aanname MAR-3:** We konden niet vaststellen of de uitbestedingsvariant meer of minder dan 20% goedkoper is dan zelf uitvoeren. Het is daarom niet duidelijk voor hoeveel organisaties de btw daadwerkelijk als belemmerende factor relevant is. Overigens moet hier opgemerkt worden dat in

vele sectoren het prijsverschil door btw eerder 10% dan 20% bedraagt, mede vanwege voorheffingen.

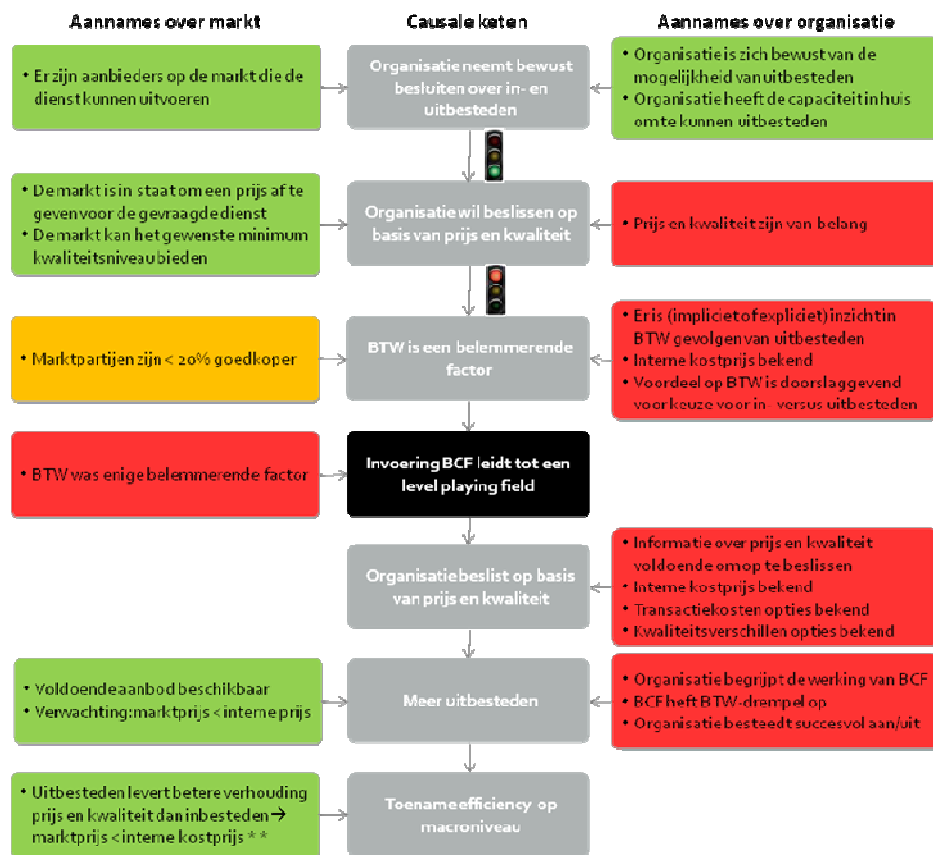
**Aanname MAR-4:** Wel konden we vaststellen dat er andere belemmerende factoren zijn die een rol spelen bij de beslissing over in- en uitbesteding. We komen hier op terug in de volgende paragraaf.

**Aanname MAR-5:** Wanneer organisaties eenmaal besluiten om over te gaan tot uitbesteden, is er ook voldoende aanbod om in de vraag te voorzien.

**Aanname MAR-6:** Echter, zoals ook blijkt uit de literatuur (zie bijlage 1), is het maar de vraag of uitbesteden inderdaad efficiënter is dan zelf uitvoeren. De vraag of meer uitbesteden tot meer efficiency leidt, blijft daarmee vooralsnog onbeantwoord.

#### 4.5 Tussenconclusies

Wanneer we alle aannames rondom causaliteit, de markt en de organisatie samen nemen, ontstaat het volgende beeld. De causale keten zoals we die eerder presenteerden, werkt niet op de manier zoals verwacht. Al in de eerste schakels van de keten moeten we concluderen dat aan enkele cruciale eisen niet wordt voldaan. Hoewel organisaties zich bewust zijn van de mogelijkheden van uitbesteden, in staat zijn om uit te besteden en de markt hiertoe ook geëquipeerd is, besluiten organisaties soms op strategische gronden om wel of niet uit te besteden. Prijs speelt tot nu toe meestal een ondergeschikte rol en daarmee de btw dus ook. In onderstaand plaatje is dit afgebeeld met een tweetal stoplichten: we kunnen op basis van de gesprekken concluderen dat we wel van de eerste naar de tweede schakel kunnen bewegen, maar tussen de tweede en derde schakel wordt de causale keten verbroken.



Tegelijkertijd constateren wij dat de declaraties bij het BCF sinds de invoering van het fonds voortdurend en relatief fors zijn gegroeid. Bij gemeenten is in de periode 2003-2008 een stijging van de declaraties per inwoner waarneembaar van 35%, bij de provincies is deze groei nog hoger. Deze ontwikkeling toont aan – en dit wordt ook door de gesprekspartners bevestigd – dat het BCF technisch goed werkt en door de decentrale overheden steeds meer gebruikt wordt, vooral ex post ná de beslissing over in- en uitbesteden.

De groei van declaraties betekent echter niet automatisch, dat er als gevolg van de invoering van het BCF meer uitbesteed wordt. Er is een aantal andere verklarende factoren. Met name twee factoren zijn belangrijk:

- Er is sprake van een dubbel basiseffect: ten eerste zijn voor de invoering van het BCF (2001/2002) veel investeringen uitgesteld, zodat in 2003 een inhaalslag plaatsvond. Vervolgens kwam het in 2004 tot een dip in de investeringen. Hierdoor laten de cijfers van 2003 en 2004 geen "natuurlijke" ontwikkeling zien. Ten tweede is er sprake van een leereffect: de decentrale overheden moesten aan

- het gebruik van het BCF wennen, zodat in de eerste jaren wellicht wat minder gedeclareerd werd dan eigenlijk mogelijk was geweest.
- Het BCF maakt geen onderscheid tussen uitbesteding en verzelfstandiging. Decentrale overheden maken dus ook gebruik van het BCF bij betalingen aan BV's die in eigen bezit zijn. De trend richting meer verzelfstandigingen is al duidelijk vóór de invoering van het BCF begonnen. Meer declaraties hebben ten minste gedeeltelijk te maken met meer verzelfstandigingen.

Verwacht mag worden dat de declaraties per saldo verder zullen groeien als de resultante van twee tegengestelde bewegingen. Aan de ene kant is het aannemelijk dat bestaande trends – zoals meer verzelfstandigingen – voort blijven bestaan. Ook de verdergaande decentralisatie van overheidstaken en de daarmee gepaard gaande overheveling van budgetten zal het beroep op het BCF doen toenemen. Er mag ook verwacht worden dat situaties van een budgettaire krimp bij decentrale overheden tot een reductie van het personeelsbestand en/of van het zelf uitgevoerde gedeelte van het takenpakket zullen leiden. Dit impliceert een groei van de inkoopactiviteiten en daarmee een groei van het gebruik van het BCF. Aan de andere kant zal diezelfde budgettaire druk ertoe leiden dat decentrale overheden ook op uitbestedingen zullen moeten besparen.

Daarbij stellen wij vast dat, hoewel het BCF heeft geleid tot het opheffen van één van de obstakels om te komen tot een gelijk speelveld, er nog andere obstakels zijn die de concurrentie verstoren. Organisaties die de btw dus wel als belemmerende factor zagen, hebben in sommige markten nog steeds de voorkeur voor inbesteden door het bestaan van concurrentieverstorende elementen in de markt. De vraag, welke criteria zijn dan wel belangrijk zijn, staat in de volgende paragraaf centraal. Het gaat daarbij dus om een interpretatie van de resultaten van dit onderdeel van het onderzoek.

#### **4.6 Interpretatie van de resultaten**

In deze paragraaf worden de resultaten van het bovenstaande onderdeel van het onderzoek geïnterpreteerd. Het gaat er vooral om, enkele van de geconstateerde obstakels in de causale keten nader te belichten. Er lijkt een tegenstelling te zijn: het BCF lijkt geen expliciete rol in de afweging te spelen, maar wordt wel als beleidsinstrument geaccepteerd wat tot uitdrukking komt in een toenemend gebruik.

De invoering van het BCF heeft in de perceptie van de gebruikers administratieve lasten met zich meegebracht, maar het afschaffen zou nu wederom administratieve aanpassingen nodig maken. Daarbij moet worden opgemerkt dat een terugkeer naar de situatie zoals die bestond vóór de invoering van het BCF uiterst gecompliceerd, zo niet onmogelijk is (terugdraaien nettering specifieke uitkeringen, verhoging uitkeringen gemeenteen provinciefonds, herinvoering btw 28).

Bovendien is het feit, dat maar een deel van het speelveld nu gelijk is, niet aan het BCF te wijten. Veeleer is er een aantal andere factoren die een rol spelen bij de beslissing over in- en uitbesteden. Deze factoren worden door de gesprekspartners – en door de economische literatuur – als legitiem beschouwd: het was nooit de bedoeling van het BCF om deze factoren weg te nemen, en dit zou ook niet het doel van de Rijksoverheid moeten zijn.

In de volgende paragrafen gaan we nader in op deze factoren.

*Tekenend zijn de beleidsdoeleinden van twee gesprekspartners. Terwijl de ene organisatie expliciet de grootste werkgever in de regio wil zijn, geeft de andere gesprekspartner juist aan als organisatie zo "lean and mean" mogelijk te willen zijn. De structuur van de desbetreffende regio's (bijv. het aantal werkgevers, groei vs. krimp) speelt hierbij zeker geen onbelangrijke rol.*

#### 4.6.1 Strategische overwegingen

Tijdens de interviews met gemeenten, stadsregio's en provincies is gebleken dat vaak strategische overwegingen een belangrijkere rol spelen dan de prijs/kwaliteitverhouding van het in- en uitbestedingsalternatief. Concreet gaat het vooral om de volgende afwegingen:

- **Beleidsmatige voorkeur:** sommige organisaties hebben een uitbestedingsgedrag dat rechtstreeks het gevolg is van een politieke of beleidsmatige voorkeur. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk als een gemeente aangeeft graag de grootste werkgever in de regio te willen zijn (→ weinig uitbesteden), als men zegt dat men algemeen van mening is dat de markt efficiënter is dan de overheid (→ veel uitbesteden) of als men juist zelf een kleine, flexibele en efficiënte overheid wil zijn (→ veel uitbesteden). Uit de interviews komt niet naar voren dat de politieke samenstelling van het college een impact heeft op het uitbestedingsgedrag van de organisatie; hierbij

geldt de assumptie dat een rechts college tot veel uitbesteding leidt, een links college tot veel inbesteding<sup>31</sup>.

*Een voorbeeld voor strategische afwegingen komt uit het counterfactual onderzoek over de zorg. Hier geeft een instelling – die op andere punten graag zo veel mogelijk voor uitbesteden kiest – aan dat ze beveiligingsdiensten liever in eigen beheer houdt. Reden hiervoor is dat men soms 's nachts problemen heeft met dronken bezoekers van de afdeling spoedeisende hulp. In zo'n geval verwacht onze gesprekspartner duidelijk meer begrip en inzet van zijn eigen medewerkers dan van een ingehuurde externe partij. Andere gesprekspartners – in de zorg én in de BCF-sectoren – geven aan "zichtbare" functies (zoals de receptioniste) liever in eigen dienst te houden. De reden hiervoor is imago-management: hoe meer een functie zichtbaar is, des te meer directe controle wil men kunnen uitoefenen.*

- **Stuurbaarheid:** de tweede strategische overweging is de stuurbaarheid van de betreffende dienst. Een aantal gesprekspartners gaf aan niet uit te besteden als de organisatie relatief veel controle wil uitoefenen op de dienstverlening. Deze organisaties geven ook aan dat uitbesteden betekent dat men op het moment van aanbesteden zekerheid moet hebben over de kwaliteit en de kwantiteit van het in te kopen product. Indien dit niet mogelijk is en/of men meer opties open wil houden, dan is het mogelijk om strategisch voor inbesteding te kiezen.

*Een aantal gesprekspartners geeft aan dat bij de beslissing over in- en uitbesteden van diensten niet zo zeer de kosten doorslaggevend zijn, maar de aard van de dienst. Als het om een routinedienst gaat die de organisatie vaak, of gedurende een zeer lange periode (>1 jaar) nodig heeft, dan kiest men ervoor, om een persoon in eigen dienst te nemen. Als het om zeer specialistische kennis gaat, die men maar kort of zeer onregelmatig nodig heeft, dan kiest men voor een externe partij.*

- **Bezuinigingsoperaties:** de derde strategische overweging heeft te maken met bezuinigingsoperaties in het verleden en in de toekomst. Organisaties geven aan ten tijde van bezuinigingen vaak geen andere keuze te hebben dan uit te besteden. Hierdoor wordt het aantal fte's van een organisatie verlaagd, wat – onafhankelijk van de kosten van het uitbesteden – soms een doel op zich kan zijn.

Het is niet mogelijk om te achterhalen, welke van deze strategische redenen in welke mate belangrijk zijn en onder welke randvoorwaarden de strategische redenen belangrijker zijn dan de prijs/kwaliteitsverhouding. Dit heeft er ook mee te maken dat strategische overwegingen vaak niet expliciet gemaakt worden. Geen gemeente kan het zich veroorloven om te zeggen "ook al kost het twee keer zo veel, wij *willen* gewoon niet uitbesteden".

<sup>31</sup> Deze aanname is ook niet bevestigd in de kwantitatieve macroanalyse (zie bijlage).



den". Ook een zin als "onze ambtenaren verdienen te veel, dus gebruiken we goedkopere werknemers van private bedrijven" zal niet vaak in officiële beleidsdocumenten te vinden zijn. Strategische overwegingen vinden vaak net onder de oppervlakte plaats, zijn niet zichtbaar, maar hebben toch een doorslaggevende impact op de "make or buy" beslissing van een overheidsinstelling.

#### 4.6.2 *Gebrek aan kennis*

De werking van het BCF is, ook zeven jaar na invoering, nog niet bij alle betrokkenen goed bekend. Het BCF is in 2003 in eerste instantie bekostigd uit een korting op het provincie- en het gemeentefonds. De groei van de declaraties na 2003 is bekostigd uit de groei van de btw inkomsten van het Rijk. Immers, hogere declaraties betekenen dat meer is uitbesteed, wat wederom betekent dat het Rijk meer btw heeft geïnd.

Een aantal overheidsinstellingen was niet bekend met het feit dat de declaratiegroei op deze manier wordt bekostigd. Vooral gemeenten die zichzelf als 'nadeelgemeenten' zagen waren van mening dat een groei van declaraties tot een verdere korting op het provincie- en het gemeentefonds leidt. Hieruit trok men de conclusie dat voor de eigen organisatie uitbesteden nog steeds nadelig zou zijn: men betaalt btw, declareert deze en wordt vervolgens gekort op de uitkering uit het gemeente- of provinciefonds. Dit terwijl de daadwerkelijke werkwijze van het BCF ertoe leidt dat de opties in- en uitbesteden juist kostenneutraal moeten zijn.

Naast een gebrek aan kennis over de werking van het BCF is er bij sommige decentrale overheden soms ook sprake van een gebrek aan kennis over de mogelijkheden van uitbesteden. Een concreet voorbeeld zijn sociale werkplaatsen: het is niet automatisch zo dat taken, waarvoor een bepaalde sociale doelstelling bestaat, altijd in eigen beheer uitgevoerd dienen te worden. Het is ook mogelijk om deze sociale doelstelling in het contract met een private partij op te nemen en de opdrachtnemer (onder meer) af te rekenen op het bereiken van de sociale doelstelling. Meer algemeen gaat het om een gebrek aan kennis over sturingsmogelijkheden voor een publieke opdrachtgever. Dit gebrek aan kennis leidt tot een impliciete voorkeur voor inbesteden, en daarmee tot een ongelijkheid op het speelveld. Deze ongelijkheid kan weggenomen worden, ook door faciliterende acties van de Rijksoverheid. Concreet kan dit door voorlichting gebeuren, maar ook door voordoen. Het Rijk kan pilot projecten (ook op decentraal niveau) begeleiden waarin juist deze sturingsinstrumenten toege-

past worden, en vervolgens decentrale overheden actief over (de ervaringen met) het gebruik van deze instrumenten informeren.

#### 4.6.3 *Gebrek aan transparantie*

Uit het onderzoek is gebleken dat er doorgaans sprake is van een gebrek aan transparantie. De meeste decentrale overheden zijn niet bekend met:

- de kostprijzen van hun eigen dienstverlening,
- de kostprijzen van andere decentrale overheden voor dezelfde dienstverlening,
- de prijs voor deze dienstverlening op de markt en
- het aantal decentrale overheden dat voor in- c.q. uitbesteden van deze dienstverlening kiest.

Dit gebrek aan transparantie maakt een objectieve vergelijking van in- en uitbesteden uitermate moeizaam. Een methode om de transparantie te verhogen is het inrichten van een benchmarkinstituut. Zo'n instituut kan systematisch en anoniem informatie van alle (geïnteresseerde) decentrale overheden verzamelen en zo inzicht geven over interne kostprijzen en over marktprijzen. Deze informatie wordt vervolgens met alle deelnemers gedeeld, zodat deze overheden een objectieve bron ter beschikking hebben voor de keuze tussen in- en uitbesteden.

#### 4.6.4 *Percepties over de markt*

Een aantal overheden besluiten om een dienst niet uit, maar in te besteden als gevolg van bepaalde percepties over de markt. Dit wijkt af van de boven genoemde strategische afwegingen. Strategische overwegingen – ook al worden ze niet altijd expliciet gemaakt – zijn het resultaat van een analyseproces. De percepties waar het hier om gaat, zijn vaak het resultaat van eerdere ervaringen en/of (voor-)oordelen over de werkwijze van de markt. Enkele voorbeelden hiervan:

- Mogelijk vertrouwt een overheidsinstelling de marktpartijen niet. Men heeft het gevoel bij private partijen altijd alles goed te moeten controleren om te waarborgen dat ook echt alle afspraken worden nagekomen.
- Sommige overheidsinstellingen zijn van mening dat marktpartijen gewoon niet goedkoper kunnen zijn, mede gebaseerd op een incidentele prijsopgave in het verleden. Immers, een marktpartij wil ook nog winst maken. En dat leidt altijd tot een hogere prijs.
- Soms heeft men in het verleden eens slechte ervaringen gehad met de samenwerking met een marktpartij en projecteert men deze ervaringen nu op alle andere marktpartijen.

- Mogelijk verwacht men "strategisch gedrag" van marktpartijen: zij zullen tegen onmogelijk lage tarieven inschrijven bij een aanbesteding om dan bij de eerste gelegenheid de prijzen te heronderhandelen.

Het gaat hierbij overigens niet om de vraag of deze percepties wel of niet "waar" zijn. Het gaat alleen om de constatering dat, indien dit soort percepties een rol spelen bij de "make or buy" afweging, de rol van de prijs/kwaliteitverhouding kleiner wordt en dat het BCF geen oplossing kan zijn om deze percepties te veranderen.

#### 4.6.5 Percepties over de overheid vanuit de markt

Uit de gesprekken is gebleken dat niet alleen bij de overheid bepaalde percepties over de marktpartijen leven, maar dat dit ook andersom geldt.

*Een gesprekspartner geeft aan dat de activiteiten van overheidsbedrijven op de vrije markt soms problematisch zijn. Het volgende fictieve voorbeeld – niet noodzakelijk uit de sector waarin onze gesprekspartner actief is – maakt dit duidelijk:*

- Gemeenten A, B en C richten gezamenlijk het afvalbedrijf ABC b.v. op en besteden de afvalinzameling in A, B en C vervolgens in. Een publieke aanbesteding is hiervoor niet nodig.
- Gemeente D besteedt de plaatselijk afvalinzameling Europees aan.
- De ABC b.v. schrijft in bij de aanbesteding in D. Omdat men een beschermde thuismarkt heeft, is men in staat om in D voor marginale kosten in te schrijven. Veruit de meeste overheadkosten worden door de inwoners van A, B en C betaald.
- Bij de aanbesteding in D hebben private partijen geen kans omdat zij niet in staat zijn goedkoper aan te bieden dan de ABC b.v.
- De inwoners van D betalen als gevolg een vrij lage afvalstoffenheffing, die in feite gedeeltelijk gesubsidieerd wordt door de inwoners van A, B en C.

*Het effect van dit soort activiteiten is enigszins paradoxaal. Een gemeente kiest voor uitbesteden, juist iets waarop private partijen meestal aandringen. Maar vervolgens wordt die aanbesteding gewonnen door een partij die weliswaar in particuliere rechtsvorm handelt, maar uitsluitend publieke aandeelhouders heeft. Er is dus een aanbesteding, maar zonder het door de private partijen verwachte resultaat. Tegelijkertijd zullen de inwoners van gemeente D geen bezwaar hebben tegen de gekozen procedure. Immers, het resultaat is voordelig voor ze. De inwoners van A, B en C zullen vaak niet eens te weten komen wat er eigenlijk gebeurd is.*

Sommige marktpartijen blijken onvoldoende vertrouwen te hebben in opdrachtgevers om grootschalig deel te nemen aan openbare aanbestedingen. Meer concreet leeft er een bepaalde ontevredenheid met de kwaliteit van de aanbestedingen. Men is vooral van mening dat te veel op basis van prijs gegund wordt. Hierdoor wordt enerzijds strategisch gedrag uitgelokt (inzetten op heronderhandelingen) en anderzijds wordt innovatie en kwaliteitsverbetering niet voldoende geprikkeld en gewaardeerd. Daarnaast kan binnen de nogal strenge kaders van een Europese aanbesteding niet in voldoende mate met de opdrachtgever gecommuniceerd worden, zodat

men soms aannames moet maken over wat de klant eigenlijk wil. Hierdoor is men niet in staat om goed in te spelen op de eisen en behoeftes van de opdrachtgevers. Dit wordt soms als “indekkingsgedrag” ervaren.

Door private partijen wordt de kwaliteit van de aanbesteding dus soms als gebrekkig ervaren. Hierbij gaat het niet om de beslissing over in- en uitbesteden an sich, maar om de volgende stap: het daadwerkelijk uitbesteden. Juist in de uitvoering van de aanbesteding doen zich problemen voor, terwijl het BCF een oplossing biedt voor de eerste stap: de beslissing om wel of niet uit te besteden.

De consequentie van de genoemde perceptie is dat (sommige) private partijen niet de nodige investeringen doen om op grote schaal deel te kunnen nemen aan Europese aanbestedingen. Hierdoor ontwikkelt de markt niet zoals verwacht, en kan wederom bij opdrachtgevers de indruk ontstaan dat er niet voldoende marktpartijen zijn om tot uitbesteding over te gaan.

#### 4.6.6 *Padafhankelijkheid*

Het laatste obstakel in de causale keten kan als “padafhankelijkheid” omschreven worden. De causale keten gaat ervan uit dat een overheidsinstelling, zodra zij behoefte heeft aan een bepaalde dienst, kan overwegen of zij de dienst wil in- of uitbesteden. Echter, soms is dit helemaal niet mogelijk. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk bij drukkerijdiensten. Een gemeente kan maar één keer beslissen om de interne drukkerij op te heffen en drukwerk uit te besteden. Dit is een fundamentele beslissing, die niet voor elke 4-kleurige brochure herhaald kan worden. Immers, als intern geen drukkerij meer beschikbaar is, dan kan het drukwerk niet meer inbesteed worden. Hetzelfde geldt ook omgekeerd: als een gemeente net een aantal nieuwe vuilniswagens heeft gekocht, dan is het redelijk onwaarschijnlijk dat de gemeente in de komende jaren de afvalinzameling zal uitbesteden.

De overheidsinstelling is dus afhankelijk van het pad, waarvoor zij ooit heeft gekozen. In zo’n geval werkt de causale keten maar één keer: het

*Padafhankelijkheid leidt ertoe dat organisaties voorzichtig zijn bij het nemen van onherroepelijke (of moeilijk herroepelijke) beslissingen. In de praktijk wordt vooral uitbesteden als onherroepelijk gezien, niet zo zeer inbesteden. De opvatting hierbij is samen te vatten als “uitbesteden kunnen we altijd nog, maar als we het doen, dan hangen we vast aan een private partij”. Een enkele gesprekspartner geeft aan dat meer flexibele, PPS-achtige samenwerkingsverbanden een mogelijke “derde weg” kunnen zijn.*

nemen van een beslissing leidt ertoe dat geen soortgelijke beslissing meer genomen kan worden.

## **5 INTERMEZZO: OBSERVATIES BIJ DE CONTROLEGROEPEN**

### **5.1 Waarom controlegroepen?**

Een beproefde methode om te beoordelen in hoeverre resultaten aan beleid zijn toe te schrijven is het werken met een controlegroep. Hierbij worden de resultaten van het onderzoek gespiegeld aan een groep die zich in een vergelijkbare situatie bevindt, maar waarvoor het beleid niet van toepassing is. Bij het onderzoek naar de werking van het BCF doet zich het probleem voor dat er geen echte controlegroepen zijn. Er zijn geen gemeenten resp. provincies die zijn uitgesloten van het gebruik van het BCF. Wel zijn er onderdelen van de (semi) publieke sector die geen beroep op het BCF kunnen doen zoals de politie, waterschappen, de zorg- en de onderwijssector.

Echter, het werken met een controlegroep is vooral nuttig in het geval van "positieve" resultaten van het onderzoek van de testgroep. In het concrete geval: indien uit het onderzoek bij gemeenten en provincies zou zijn gebleken dat deze sinds 2003 meer beslissingen over in- en uitbesteding nemen op basis van een monetaire inschatting van prijs en kwaliteit, dan zou men bij de controlegroep kunnen kijken of hier dezelfde resultaten zichtbaar zijn. Als dit het geval zou zijn, dan zou men kunnen concluderen dat het effect niet is terug te voeren op de introductie van het BCF.

In dit geval zijn de resultaten van het onderzoek van de testgroep echter "negatief": de causale keten loopt spaak. Maar ook in dit geval kan het onderzoek van de controlegroep tot interessante resultaten leiden. De centrale vragen hierbij zijn de volgende:

- Worden beslissingen in de controlegroep op dezelfde wijze genomen als bij gemeenten en provincies?
- Zouden de leden van de controlegroep anders handelen, indien het BCF voor ze beschikbaar was?

## 5.2 Observaties

Dit hoofdstuk bevat een aantal observaties die bij de gesprekken met vertegenwoordigers van de controlegroepen en met de brancheorganisaties naar voren zijn gekomen.

### **Ziekenhuizen gebruiken evenals gemeenten en provincies vooral niet-monetaire afwegingsfactoren.**

Als een ziekenhuis een afweging maakt tussen in- en uitbesteden, dan worden hierbij nooit alleen de kosten en baten van beide varianten op een rij gezet. Veeleer spelen andere, niet-monetaire factoren een doorslaggevende rol. Belangrijke factoren zijn vooral de volgende:

- De kwaliteit van de zorg en het waarborgen van deze kwaliteit staan voor de ziekenhuizen centraal. Daarom wil men zelf de controle in handen hebben over (ten minste) alle zorggerelateerde diensten.
- Door de ziekenhuizen worden risico's waargenomen bij de overgang naar een ander inkoopmodel (bijv. van in- naar uitbesteden, maar ook andersom). Deze risico's hebben bijv. te maken met het wennen aan een nieuwe contractpartij en het opvolgen van contractuele afspraken.
- De ziekenhuizen zijn soms niet overtuigd dat de dienstverlening door externen in voldoende mate "volwassen" is. Een voorbeeld hiervoor is het reinigen van operatie-instrumenten: maar weinig externe partijen hebben aantoonbare ervaring hiermee.
- Het feit dat ook de niet-medische dienstverleners vaak contact hebben met de patiënten, en door deze als onderdeel van het ziekenhuis worden waargenomen. Dit geldt bijv. voor schoonmakers en de cafetaria: een vriendelijke schoonmaker, een schone omgeving en de kwaliteit van het eten worden door de patiënten waargenomen als essentieel onderdeel van de dienstverlening van een ziekenhuis, niet als bijkomende diensten.

Een aantal gesprekspartners verwacht wel dat in de toekomst steeds meer beslissingen over in- en uitbesteden op basis van een monetaire afweging gemaakt zullen worden. Dit heeft te maken met de efficiencylagen die nodig zijn om aan mogelijke kostenbesparingsdoelstellingen te kunnen voldoen. De gesprekspartners geven aan dat de btw problematiek des te belangrijker wordt hoe meer men moet besparen.

**Ziekenhuizen nemen weinig ad-hoc beslissingen over in- en uitbesteden. Veel heeft te maken met de overkoepelende strategie en filosofie van de bestuurders.**

Veel ziekenhuizen volgen een principiële strategie met betrekking tot in- en uitbesteden en nemen daarom geen individuele beslissingen per “make-or-buy” vraagstuk. Deze principiële strategie is sterk afhankelijk van de persoon van de verantwoordelijke bestuurder, en van de situatie waarin zich het desbetreffende ziekenhuis bevindt. Een aantal ziekenhuizen be- steed principieel zoveel mogelijk uit, omdat men kostenbeheersing als overlevingsstrategie ziet. Andere ziekenhuizen houden juist zoveel moge- lijk in eigen beheer, omdat men een integrale dienstverlening belangrijk vindt.

**Btw wordt door ziekenhuizen niet als probleem waargenomen bij “shared services” arrangementen tussen verschillende ziekenhui- zen, maar wél bij personeelsuitwisselingen.**

In een enkele geval beslissen ziekenhuizen om bepaalde diensten samen te voegen. Deze “shared services” zijn bijvoorbeeld inkoopcombinaties, ICT en logistiek. Onderdeel van dit soort samenwerkingsverbanden is soms ook een uitwisseling of het gezamenlijke in dienst nemen van perso- neel. Hierbij wordt btw niet als belemmering waargenomen. Men is in staat het btw probleem te vermijden door de gekozen samenwerkingsvorm, of men maakt van tevoren afspraken met de Belastingdienst en volgt deze op.

Btw speelt wel een rol bij personeelsuitwisselingen tussen zorginstellingen. Hierbij ontstaat vaak een btw plicht. Dit wordt door zorginstellingen als belemmering waargenomen. Dit geldt ook voor ziekenhuizen die schaal- vergroting zoeken door (regionale) netwerken op te bouwen, waarbij ta- ken samengevat en focusgebieden gecombineerd worden.

**De trend richting inhuur van gespecialiseerde beroepen leidt bij ziekenhuizen tot een btw probleem. Het gaat hierbij niet om een keuze tussen in- en uitbesteden: de trend is niet door de zieken- huizen te controleren, maar zij hebben wel last van de gevolgen.**

Ziekenhuizen hebben te maken met een trend richting meer inhuur van gespecialiseerd personeel. Deze trend is begonnen bij operatiepersoneel, maar omvat inmiddels ook andere verpleegkundige en paramedische be- roepen. Hoewel ze in beperkte mate baat hebben bij deze ontwikkeling (meer flexibiliteit), wordt de trend door de ziekenhuizen niet actief bevor-

derd vanwege de hoge kosten. Zij bevinden zich eerder in een re-actieve positie. Het gaat dus nadrukkelijk niet om een afweging tussen in- en uitbesteden. Dit is geen probleem voor zover het medische beroepen betreft: deze zijn van de btw vrijgesteld. Het is echter uit het oogpunt van de ziekenhuizen wel een probleem op het moment dat het niet vrijgestelde activiteiten betreft. In dit geval hebben de ziekenhuizen met dubbele meerkosten te maken: ten eerste is de vergoeding van ingehuurde externen hoger dan die van eigen personeel, en ten tweede dienen zij btw te betalen.

### **Btw wordt gezien als een obstakel voor het gebruik van DBFMO constructies voor ziekenhuizen.**

Bij een DBFMO project worden, naast de bouw, het onderhoud en de financiering van een nieuw gebouw ook diensten aan een opdrachtnemer overgedragen, die traditioneel in eigen beheer door het ziekenhuis uitgevoerd worden. Hierbij ontstaat een btw probleem: anders dan zorgdiensten zijn deze diensten niet van de btw vrijgesteld. Het uitbesteden, bijvoorbeeld van de schoonmaak of het beheer van de cafetaria, wordt met btw belast. Dit probleem is te overzien als het maar om een enkele dienst gaat. Echter, in het kader van een DBFMO project wordt een groot pakket aan diensten tegelijkertijd overgedragen, zodat het kostenverschil dat door de btw ontstaat, significant is. Dit is één van de redenen waarom DBFMO projecten in de zorgsector in Nederland tot nu toe niet van de grond zijn gekomen. De desbetreffende brief van de Minister van Financiën (Kamerstuk 28 753 van 5 september 2005)<sup>32</sup> heeft de perceptie hierover in de zorgsector niet kunnen veranderen: het is niet bekend of het aanbod van Financiën überhaupt nog geldig is en, zo ja, wat de precieze voorwaarden zijn en wie erover beslist.

### **Beslissingen over in- en uitbesteden spelen in de dagelijkse praktijk van waterschappen een ondergeschikte rol.**

Een belangrijk deel van de kosten van waterschappen bestaat uit kapitaal-lasten, met name uit investeringen in kapitaalintensieve infrastructuur: volgens het Waterschapspeil 2009 gaan de waterschappen tussen 2009 en

<sup>32</sup> De minister geeft in die brief het volgende aan: "Onder de volgende voorwaarden kan btw-compensatie worden overwogen, waarbij de uiteindelijke beslissing tot compensatie per geval (maatwerk) zal worden beoordeeld: (1) De zorginstelling moet de ruimte voor efficiencyvoordelen binnen PPS maximaal hebben benut; (2) De businesscase inclusief btw-compensatie moet een duidelijke positieve meerwaarde voor PPS opleveren; (3) De toename van btw-druk door uitbesteding binnen een PPS-project moet verstorend werken bij de keuze voor PPS (de meerwaarde voor PPS moet op basis van de PPC negatief zijn als gevolg van btw).



2012 “bij een totale exploitatiebegroting van ongeveer EUR 2,5 miljard per jaar [...] ongeveer EUR 1,3 miljard per jaar investeren in waterveiligheid, bestrijding van wateroverlast en droogte, alsmede de verbetering van de waterkwaliteit”. Dit zijn dus ca. 50% van de begroting van waterschappen. Bij deze investeringen staan de waterschappen niet voor de vraag of zij in- of uitbesteden: investeringen worden altijd uitbesteed. Hier geldt hetzelfde als bij gemeenten en provincies: geen waterschap is zelf als aannemer actief.

De tweede grote kostenpost van waterschappen is het personeel. Ook hier is de vraag over in- en uitbesteden niet aan de orden, aangezien men bij het in dienst nemen van eigen personeel (ten opzichte van inhuren van tijdelijk personeel) vooral let op factoren zoals de beschikbaarheid van de nodige kennis en capaciteiten en flexibiliteit.

Pas de derde kostenpost zijn uitgaven voor exploitatie, waar wel de vraag naar in- en uitbesteden gesteld kan worden. Met andere woorden: de btw op diensten waarbij men echt kan afwegen tussen in- en uitbesteden, maakt maar een klein deel uit van de totale begroting van de waterschappen. Dit feit leidt ertoe dat de btw problematiek niet als urgent wordt beschouwd.

Daarbij komt dat waterschappen zelf niet veel controle (menen te) hebben over de lastendruk op de maatschappij (waterschapsbelastingen). Exogene factoren hebben hierop een grotere invloed, bijvoorbeeld de vraag hoeveel kilometer dijken er zijn op het gebied van het waterschap, de dichtheid van huizen, de hardheid van de grond en de hoeveelheid water in het gebied.

Gebieden waarbij de btw problematiek wel een rol zou kunnen spelen is het inhuren van tijdelijk personeel en het uitbesteden van bepaalde diensten, zoals het beschikbaar stellen van een laboratorium. Gerelateerd aan de gehele bestedingen van een waterschap gaat het hierbij echter om verwaarloosbare bedragen.

**Problemen zijn er wel bij samenwerkingsverbanden tussen waterschappen enerzijds en gemeenten en provincies anderzijds.**

Waar waterschappen samenwerken met provincies en gemeenten, ontstaat een snijvlak tussen organisaties die voor compensatie in aanmerking komen, en organisaties waarbij dit niet het geval is. Dit leidt soms tot moeilijkheden (en transactiekosten) omdat voor elke dienst afgebakend moet worden, wie hiervoor verantwoordelijk is en wie mogelijk de btw mag declareren. De btw problematiek belemmert onder andere ook po-

gingen om één proces te maken van het gehele zuiveringsproces (samenwerking met gemeenten).

**Waterschappen besteden steeds meer Europees aan, maar dat is niet “inbesteden vs. uitbesteden”, maar “aanbesteden vs. onderhands gunnen”.**

Vooraf door marktpartijen wordt waargenomen dat steeds meer Europese aanbestedingen van waterschappen gepubliceerd worden. Deze waarneming had bijzonder relevant kunnen zijn als een soortgelijke tendens ook bij gemeentes en provincies vastgesteld had kunnen worden. In dat geval had de controlegroep dezelfde ontwikkeling laten zien als de testgroep, wat een negatieve interpretatie van het effect van het BCF had toegelaten. Echter, de afwezigheid van een soortgelijke waarneming bij gemeentes en provincies betekent dat deze conclusie niet kan worden getrokken.

Het groeiende aantal Europese aanbestedingen door waterschappen betekent dan ook niet dat waterschappen steeds meer voor uitbesteden kiezen in plaats van inbesteden. Het betekent veeleer – en dit wordt ook door waterschappen bevestigd – dat de Europese regelgeving inmiddels duidelijk strenger wordt nageleefd dan dit enkele jaren geleden het geval was. De bouwfraude heeft hierbij een triggereffect gehad. Ook de rechtmatigheidstoets die door accountants inmiddels op de jaarrekening van een waterschap wordt uitgevoerd, heeft voor een bewustere omgang met de Europese aanbestedingsregels gezorgd.

### **5.3 Spiegelings aan gemeentes en provincies**

De resultaten voor de controlegroepen zijn in hoge mate vergelijkbaar met de resultaten voor gemeentes en provincies. Voor de meeste organisaties zijn bij de beslissing over in- en uitbesteden niet monetaire, maar kwalitatieve en strategische factoren doorslaggevend. De afweging vindt soms plaats op het niveau van een individuele casus, maar soms is er ook een overkoepelende beleidslijn die bij alle casussen gevolgd wordt – voor of tegen uitbesteden.

De situatie bij de controlegroepen is derhalve te vergelijken met de situatie bij gemeentes en provincies voor de invoering van het BCF: de btw leidt ertoe dat een financiële nadeel ontstaat bij uitbesteden ten opzichte van het uitvoeren van een dienst in eigen beheer. Maar dit nadeel is hooguit in een enkel geval directe aanleiding om tegen uitbesteding te kie-

zen. De leden van de controlegroep zouden dan ook in de meeste gevallen niet anders afwegen en handelen, indien het BCF voor ze beschikbaar was.

In de causale keten (zie pagina 39) betekent dit dat de eerste stap (organisatie neemt bewust besluiten over in- en uitbesteden) wel succesvol genomen wordt, en de tweede stap (organisatie wil beslissen op basis van prijs én kwaliteit) ook nog, maar in mindere mate. De causale keten loopt spaak bij de derde stap, omdat btw juist niet structureel een belemmerende factor is. Dit beeld is, zoals gezegd, vergelijkbaar met hetgeen wij hebben vastgesteld voor gemeenten en provincies.



## 6 DOELSTELLING 2: “MINDER FISCALE CONSTRUCTIES ALS GEVOLG VAN HET BCF”

### 6.1 Inleiding

De tweede doelstelling van de invoering van het BCF is het terugdringen van het gebruik van fiscale constructies die gericht zijn op het minimaliseren van de btw. Met behulp van constructies hebben – zo was de redenering ten tijde van de invoering van het BCF – gemeenten en provincies de grenzen opgezocht van de btw- wetgeving, overigens zonder die grenzen te overtreden. In de praktijk zouden dan constructies gekozen zijn die financieel voor de desbetreffende organisatie weliswaar voordelig waren (men hoefde immers geen btw meer te betalen), maar die maatschappelijk een negatieve economische waarde vertegenwoordigden. De btw die door een gemeente of provincie betaald wordt, heeft maatschappelijk een neutraal effect, omdat het om een geldstroom binnen de overheid gaat. Het kiezen voor een duurdere oplossing om btw te besparen heeft dus een maatschappelijk negatief effect.

Wij hebben ook deze doelstelling tijdens de gesprekken met verschillende organisaties getoetst. Daarbij kunnen we dezelfde aanpak volgen die we bij de eerste doelstelling (zie hoofdstuk 4) nauwkeurig hebben beschreven: de doelstelling van het BCF is bereikt, als aan een aantal aannames is voldaan. Deze aannames vatten we als volgt samen:

- Voor de invoering van het BCF:
  - o Er was sprake van het gebruik van fiscale constructies.
  - o De reden voor het gebruik van deze constructies was het omzeilen van de btw plicht.
  - o Deze fiscale constructies hadden een maatschappelijk negatief effect.
- Na de invoering van het BCF:
  - o Fiscale constructies, voor zover BCF relevant, worden niet meer toegepast.

De volgende analyse bevat een samenvatting van wat uit onze gesprekken naar voren is gekomen.

## 6.2 Analyse

In de gesprekken kwam algemeen naar voren dat de gesprekspartners fiscale constructies niet per se als illegitiem beschouwen. Op alle gebieden van de belastingwetgeving worden door de belastingplichtigen grenzen en vooral gaten in de wetgeving opgezocht. Dit wordt pas echt een probleem als grenzen overschreden worden en het tot overtredingen van de belastingwetten komt. Maar als de Rijksoverheid niet wil dat gaten in de wetgeving gebruikt worden, dan moet men maar geen gaten in de wetten inbouwen, zo de mening van een groot aantal gesprekspartners.

Wat betreft het feitelijke gebruik van fiscale constructies schetsten de gesprekspartners het volgende beeld:

- Voor de invoering van het BCF werden inderdaad redelijk complexe fiscale constructies toegepast. Hier ontstonden soms wel onwenselijke situaties. Zo werd een specifieke constructie door "slimme adviseurs" ontwikkeld en vervolgens in talloze gemeenten toegepast, waarbij bijna geen gemeente over medewerkers beschikte die in staat waren om deze constructies te begrijpen of uit te leggen. Dit werd als risicovolle situatie ervaren. Het gebruik van dit soort constructies is, als gevolg van de invoering van het BCF, afgenomen. Dit wordt als positief ervaren.
- De meeste gesprekspartners zijn negatief over de uitzonderingen en de soms ingewikkelde regels van de Wet OB – inclusief de niet uniforme interpretatie van die regels door de verschillende belastinginspecteurs. Hierdoor worden zij het op beperktere schaal, andere, nieuwe fiscale constructies mogelijk, die soms niet minder ingewikkeld zijn dan de oude fiscale constructies.
- De gesprekspartners van de Belastingdienst noemen constructies op het gebied van scholenbouw – waar noch aftrek noch compensatie van toepassing is – als één probleem dat nog niet is opgelost.

Samenvattend kan gesteld worden dat de aannames zoals boven genoemd, min of meer zijn bevestigd. Inderdaad was er voor de invoering van het BCF als gevolg van de btw sprake van het gebruik van fiscale constructies met negatieve maatschappelijke effecten. Dit fenomeen is sterk afgenomen. Wel is er sprake van constructies op gebieden – zoals scholenbouw – waarvoor noch aftrek noch compensatie van toepassing zijn. Echter, er ook zijn er op een beperktere schaal nieuwe grensvlakken ontstaan tussen organisaties die wél voor compensaties in aanmerking komen met organisaties waarvoor dit niet het geval is. In deze gevallen wordt de

samenwerking dan zo georganiseerd dat – gegeven de juridische randvoorwaarden – de compensabele btw gemaximaliseerd wordt. Het is niet in elk geval duidelijk dat dit dan ook de meest efficiënte regeling is. Deze doelstelling van het BCF is dus gedeeltelijk bereikt.





## 7 DOELSTELLING 3: PERSONEELSUITWISSELING

### 7.1 Inleiding

De derde doelstelling van de invoering van het BCF is het bevorderen van personeelsuitwisseling tussen overheden. In het geval van overcapaciteit bij één overheid en ondercapaciteit bij een andere overheid zouden de twee organisaties kunnen samenwerken. Medewerkers van de ene organisatie worden tijdelijk naar de andere organisatie gedetacheerd. De kosten hiervoor worden bij de afnemende organisatie in rekening gebracht. De detacherende organisatie werkt dus feitelijk als een detacherings- of uitzendbureau. Voor de desbetreffende diensten moet btw betaald worden. Vóór de invoering van het BCF was dit mogelijk een belemmering van desbetreffende personeelsuitwisselingen. Deze drempel bestaat nu niet meer, omdat de voor personeelsuitwisselingen betaalde btw declarabel is.

Wij hebben ook deze doelstelling tijdens de gesprekken met verschillende organisaties getoetst. Daarbij kunnen we dezelfde aanpak volgen die we bij de eerste doelstelling (zie hoofdstuk 4) nauwkeurig hebben beschreven: de doelstelling van het BCF is bereikt, als aan een aantal aannames is voldaan. Deze aannames vatten we als volgt samen:

- Voor de invoering van het BCF:
  - o Gemeenten, provincies en stadsregio's wilden graag personeel uitwisselen.
  - o De btw plicht van de uitwisseling heeft ertoe geleid dat de uitwisseling niet plaatsvond.
- Na de invoering van het BCF:
  - o Personeelsuitwisseling wordt nu wel toegepast.

De volgende analyse bevat een samenvatting van wat uit onze gesprekken naar voren is gekomen.

### 7.2 Analyse

In de gesprekken is vooral gebleken dat onze gesprekspartners met de boven geschetste problematiek rondom het onderwerp personeelsuitwisseling volstrekt onbekend waren:

- Het was niet bekend dat het bevorderen van personeelsuitwisseling één van de doelstellingen van de invoering van het BCF was.
- De mogelijkheid van personeelsuitwisselingen wordt door de gesprekspartners niet als belangrijk onderdeel gezien.
- De btw problematiek werd in de visie van de gesprekspartners voor de invoering van het BCF niet als belemmering waargenomen, juist omdat personeelsuitwisselingen helemaal geen issue waren.
- Personeelsuitwisselingen zijn nog steeds – ook naar de invoering van het BCF – geen belangrijk onderwerp. De invoering van het BCF heeft dit niet veranderd.
- Geen gesprekspartner gaf aan, nu meer gebruik te maken van personeelsuitwisseling, noch als detacherende partij noch als afnemende partij.
- Er is wel een algemene trend om samen te werken met andere decentrale overheden, maar dit heeft niets te maken met personeelsuitwisselingen.

*Één voorbeeld voor de samenwerking tussen gemeenten is juist op het gebied van het BCF te vinden. Het beschikbaar hebben van de nodige expertise is voor kleine gemeenten lastig: men heeft bij lange na niet een gehele fte nodig. Daarom heeft één van onze gesprekspartners ervoor gekozen om samen met een aantal buurgemeenten één deskundige aan te nemen. De motivatie hiervoor is echter niet het afvlakken van over- en ondercapaciteit, maar het creëren van de nodige schaalgrootte. In die zin is dit geen voorbeeld voor een effect van het BCF.*

Bij personeelsuitwisselingen speelt het BCF dus geen rol. De meeste decentrale overheden zien geen logische samenhang tussen de onderwerpen "personeelsuitwisseling" en "BCF". Dit kan geïnterpreteerd worden als een teken voor het succes van het BCF: de btw is als factor geneutraliseerd, wat juist de doelstelling van het BCF was.

## 8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 8.1 Het BCF werkt, het gebruik groeit, en zal naar verwachting verder groeien...

1. De declaraties bij het BCF zijn sinds de invoering van het fonds voortdurend en relatief fors gegroeid. Bij gemeenten is in de periode 2003-2008 een stijging van de declaraties per inwoner waarneembaar van 35%, bij de provincies is deze groei nog hoger. Daarbij zijn er grote verschillen zichtbaar zijn in declaratiegedrag tussen de decentrale overheden. De grootste vier gemeenten kennen een significant hogere omvang en groei van de declaraties per inwoner dan de overige decentrale overheden. In het algemeen blijkt echter dat er slechts een beperkt aantal objectieve factoren is dat een – bescheiden – effect heeft op de omvang van de declaraties per inwoner. Een groot deel van de verschillen is dan ook niet te verklaren door objectieve kenmerken.

2. Het BCF werkt technisch goed en wordt door de decentrale overheden steeds meer gebruikt, vooral ex post ná de beslissing over in- en uitbesteden. De administratieve lasten zijn in de beleving van de decentrale overheden nog altijd substantieel. Hierbij passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats is aan de decentrale overheden een passende financiële compensatie verstrekt. In de tweede plaats zijn de administratieve lasten niet zozeer terug te voeren op de complexiteit van het BCF, maar op de complexiteit van de Wet OB; de invoering van het BCF heeft ertoe geleid dat decentrale overheden nu veel bewuster dan vroeger met de regels van de Wet OB moeten werken.

3. De groei van declaraties betekent niet automatisch, dat er als gevolg van de invoering van het BCF meer uitbesteed wordt. Er is een aantal andere verklarende factoren. Met name twee factoren zijn belangrijk:

- a. Er is sprake van een dubbel basiseffect: ten eerste zijn voor de invoering van het BCF (2001/2002) veel investeringen uitgesteld, zodat in 2003 een inhaalslag plaatsvond. Vervolgens kwam het in 2004 tot een dip in de investeringen. Hierdoor laten de cijfers van 2003 en 2004 geen “natuurlijke” ontwikkeling zien. Ten tweede is er sprake van een leer-effect: de decentrale overheden moesten aan het gebruik

van het BCF wennen, zodat in de eerste jaren wellicht wat minder gedeclareerd werd dan eigenlijk mogelijk was geweest.

- b. Het BCF maakt geen onderscheid tussen uitbesteding en verzelfstandiging. Decentrale overheden maken dus ook gebruik van het BCF bij betalingen aan BV's die in eigen bezit zijn. De trend richting meer verzelfstandigingen is al duidelijk vóór de invoering van het BCF begonnen. Meer declaraties hebben ten minste gedeeltelijk te maken met meer verzelfstandigingen.

4. Verwacht mag worden dat de declaraties verder zullen groeien: niet alleen is aannemelijk dat bestaande trends – zoals meer verzelfstandigingen – voort blijven bestaan. Er mag ook verwacht worden dat situaties van een budgettaire krimp bij decentrale overheden tot een reductie van het personeelsbestand en/of van het zelf uitgevoerde gedeelte van het takenpakket zullen leiden. Dit impliceert een groei van de inkoopactiviteiten en daarmee een groei van het gebruik van het BCF.

## 8.2 De drie doelstellingen zijn gedeeltelijk bereikt

5. De invoering van het BCF moest leiden tot een gelijk speelveld tussen in- en uitbesteden. Deze doelstelling is gedeeltelijk bereikt. In de evaluatie is gebleken dat de btw-problematiek niet het enige element is/was dat de beslissing over in- en uitbesteden verstoort. Veeleer zien wij vier elementen:

- a. De ongelijke **btw-behandeling** van in- en uitbesteden. Dit probleem is door de invoering van het BCF opgelost. De btw geeft geen verstoring meer bij de afweging tussen inbesteden en uitbesteden.
- b. **Strategische, politieke en beleidsmatige beslissingen**, die meer impact hebben op de in- en uitbestedingsbeslissing dan de economische efficiency. Deze constatering is geen kritiek op de besluitvorming: in een democratisch systeem is het absoluut legitiem om een economisch inefficiënte beslissing te nemen. Deze ongelijkheid op het speelveld zal dus altijd blijven bestaan.

- c. Soms is er bij de decentrale overheden een **gebrek aan kennis** over de sturingsmogelijkheden van een publieke opdrachtgever bij uitbesteden. Dit gebrek aan kennis houdt de impliciete voorkeur voor inbesteden in stand, en daarmee ook de ongelijkheid op het speelveld.
- d. Er is doorgaans sprake van een **gebrek aan transparantie**. De meeste decentrale overheden zijn niet bekend met (1) de kostprijzen van hun eigen dienstverlening, (2) de kostprijzen van andere decentrale overheden voor dezelfde dienstverlening, (3) de prijs voor deze dienstverlening op de markt en (4) het aantal decentrale overheden dat voor in-c.q. uitbesteden van deze dienstverlening kiest. Dit gebrek aan transparantie maakt een objectieve vergelijking van in- en uitbesteden uitermate moeizaam. .

6. Bij personeelsuitwisselingen speelt het BCF geen rol. De meeste decentrale overheden zien geen logische samenhang tussen de onderwerpen "personeelsuitwisseling" en "BCF". Dit kan geïnterpreteerd worden als een teken voor het succes van het BCF: de btw is als factor geneutraliseerd, wat juist de doelstelling van het BCF was.

7. Het fenomeen "fiscale constructies" zoals het bij de invoering bekend was, is sterk afgenomen. Wel is er sprake van constructies op gebieden – zoals scholenbouw – waarvoor noch aftrek noch compensatie van toepassing zijn. Ook zijn er op een beperktere schaal nieuwe grensvlakken ontstaan tussen organisaties die wél voor compensaties in aanmerking komen met organisaties waarvoor dit niet het geval is. In deze gevallen wordt de samenwerking dan zo georganiseerd dat – gegeven de juridische randvoorwaarden – de compensabele btw gemaximaliseerd wordt. Het is niet in elk geval duidelijk dat dit dan ook de meest efficiënte regeling is. Deze doelstelling van het BCF is dus gedeeltelijk bereikt.

### **8.3 Verdere verbeteringen zijn mogelijk**

8. De uitvoering door de Belastingdienst wordt door de decentrale overheden niet altijd als even coherent ervaren; dit wordt gezien als een belangrijke oorzaak voor de administratieve lasten. Te veel hangt af van de persoon van de belastingsinspecteur. Er zijn verschillen in het beleid in ver-

schillende regio's. Overwogen zou kunnen worden om de uitvoering van het BCF bij één eenheid van de Belastingdienst neer te leggen.

9. Een intensivering van de communicatie over de werking van het BCF kan een bijdrage leveren aan het elimineren van een aantal hardnekkige mythes en misverstanden over het fonds en daarmee de doelstellingen van het fonds dichterbij brengen.

10. Intensivering van de voorlichting kan ook een bijdrage leveren aan het verhogen van de kennis bij de decentrale overheden, niet alleen van de werking van het BCF, maar ook van de mogelijkheden om bij uitbesteding voldoende sturing te houden. Het Rijk kan pilot projecten (ook op decentraal niveau) begeleiden waarin juist deze sturingsinstrumenten toegepast worden, en vervolgens decentrale overheden actief over (de ervaringen met) het gebruik van deze instrumenten informeren.

11. Een methode om de transparantie te verhogen is het inrichten van een benchmarkinstituut. Zo'n instituut kan systematisch en anoniem informatie van alle (geïnteresseerde) decentrale overheden verzamelen en zo inzicht geven over interne kostprijzen en over marktprijzen. Deze informatie wordt vervolgens met alle deelnemers gedeeld, zodat deze overheden een objectieve bron ter beschikking hebben voor de keuze tussen in- en uitbesteden.

## **BIJLAGE I ECONOMISCHE LITERATUUR**

### **Inleiding**

In deze bijlage beschrijven we in de eerste plaats welke factoren, vanuit een theoretisch (paragraaf 2) en vanuit een empirisch perspectief (paragraaf 3), van invloed kunnen zijn op de beslissing van decentrale overheden om een taak al dan niet uit te besteden. Vervolgens brengen we in paragraaf 4 de resultaten van reeds uitgevoerde effectevaluaties in zowel het binnen- als het buitenland in kaart om te bepalen wat het effect is van het BCF.

### **Motieven voor uitbesteding vanuit een organisatie-theoretisch perspectief**

#### *Inleiding*

In deze paragraaf geven we een beschrijving van uitbestedingbeslissingen vanuit een organisatiethoretisch perspectief. De nadruk wordt gelegd op de transactiekostentheorie. We bespreken de factoren die vanuit dit perspectief invloed hebben op uitbestedingbeslissingen.

#### *Transactiekosten*

De transactiekostentheorie is gebaseerd op het werk van Coase (1937) en Williamson (o.a. 1971). De theorie betwist het klassieke economische standpunt dat de markt, met behulp van prijsmechanismen, de enige plek is waarop economische activiteit gecoördineerd wordt. De theorie beweert dat zich op markten ook organisaties vormen die hun economische activiteiten niet via de markt coördineren, maar door middel van een hiërarchische organisatie. Reden hiervoor is dat met het gebruik van prijsmechanismen ook kosten verbonden zijn. Een organisatie of persoon met een vraag naar goederen en/of diensten moet beslissen of zij deze wil inkopen (via de markt) of zelf wil produceren (via de hiërarchie).

Transactiekosten zijn de kosten die verbonden zijn met een uitwisseling van goederen en diensten. Er zijn twee soorten. Ten eerste onderscheidt men 'ex ante transactiekosten'. Dit zijn kosten voor het zoeken naar informatie over mogelijke transactiepartners en de kosten voor de onderhandelingen over een contract. Ten tweede onderscheidt men 'ex post transactiekosten'. Deze kosten ontstaan na het transactieproces. Dit zijn kosten voor het controleren van de transactiepartner en kosten voor mogelijke aanpassingen van een contract.

Het doel van een organisatie is om de totale kosten van een transactie zo laag mogelijk te houden. De organisatie beschikt hierbij over verschillende opties. Van deze opties zijn de 'make' optie en de 'buy' optie, de hiërarchie en de markt, de eindpunten. Tussen deze eindpunten zijn verschillende opties mogelijk, zoals tijdelijk of gedeeltelijk uitbesteden.

#### *Invloedfactoren op 'make or buy' beslissingen*

In de transactiekostentheorie wordt een aantal factoren onderscheiden die invloed hebben op de 'make' of 'buy' beslissing van een publieke organisatie. Deze factoren staan naast de eigenlijke kosten voor de goederen of diensten. Transactiekosten ontstaan niet alleen bij uitbesteding, maar ook bij de productie binnen de organisatie. De vraag bij een 'make' of een 'buy' beslissing is hoe het geheel uit productie- c.q. inkoopkosten en transactiekosten zo laag mogelijk gehouden kan worden. De factoren die vanuit de economische theorie genoemd worden als factor bij de 'make' of 'buy' beslissing van een publieke organisatie komen in het vervolg van deze paragraaf aan bod.

#### *Specificiteit*

De beslissing om wel of niet uit te besteden hangt onder meer af van de specificiteit van een goed of dienst. De mate van specificiteit is hierbij afhankelijk van de vraag of een goed of dienst voor andere doeleinden gebruikt kan worden en welke kosten eraan verbonden zijn (Klein: 2005)

Dit kan het beste met een voorbeeld verduidelijkt worden. Een rioolwaterzuiveringsinstallatie is in hoge mate een specifiek goed: het kan alleen gebruikt worden om rioolwater te zuiveren. Als een gemeente eigenaar en exploitant is van zo'n installatie, dan is het onwaarschijnlijk dat de gemeente rioolwaterzuiveringsdiensten zal uitbesteden. In zo'n geval zou de bestaande installatie niet verder gebruikt worden, en de desbetreffende investering zou een sunk cost zijn. Een kantoorgebouw daarentegen kan voor meerdere doeleinden gebruikt worden. Als bijvoorbeeld een gemeentelijk ingenieursbureau in een kantoorgebouw van de gemeente gehuisvest



is, dan ontstaan geen sunk costs als een extern ingenieurbureau wordt ingehuurd: de werkplekken van het gemeentelijke bureau kunnen ook door anderen gebruikt worden. Een kantoorgebouw kent dan ook een lage specificiteitgraad.

Een hoge specificiteitgraad leidt ertoe dat een publieke instantie afhankelijk is van een externe producent: als deze het goed of de dienst niet meer kan leveren, dan moet de publieke instelling wellicht zelf het goed of de dienst produceren. In gevallen met een hoge specificiteitgraad kan dit moeilijk of onmogelijk zijn omdat de desbetreffende goederen of diensten hoge investeringskosten of lange opstarttermijnen eisen.

#### *Strategische relevantie*

Het besluit tot uitbesteden van een goed of een dienst hangt af van de strategische relevantie. De strategische relevantie van het goed of dienst is afhankelijk van de invloed van een goed of dienst op de doelstellingen van de publieke organisatie. Deze doelstellingen kunnen sociale, ecologische, demografische of financieel zijn. Bijvoorbeeld, een publieke instelling kan het zo belangrijk vinden dat uitkeringen op tijd worden uitbetaald dat zij ervoor kiest om de uitkeringsadministratie in eigen beheer uit te voeren.

Bij uitbesteding van een goed of dienst met hoge strategische relevantie ontstaan hogere transactiekosten, omdat de publieke organisatie de externe partij goed dient te monitoren (Jann: 1996).

#### *Effectiviteit*

Naast de zekerheid dat de goederen en diensten worden geleverd, dient de publieke organisatie ook zeker te zijn van de kwaliteit van de productie, en dat de doelstellingen bereikt worden. Hiervoor ontstaan zowel bij uitbesteding als bij inbesteding transactiekosten, met name voor het monitoren van de productie en distributie van de goederen of diensten.

#### *Marktstructuur*

De transactiekosten zijn ook afhankelijk van de structuur van de markt van het product of dienst. Hierbij is er sprake van twee tegengestelde tendenties. Ten eerste, als er sprake is van beperkte marktwerking, bijvoorbeeld omdat er één aanbieder is, ontstaan transactiekosten vooral in de vorm van kosten voor het monitoren van de contractpartner. Ten tweede, als er veel aanbieders zijn, dan ontstaan transactiekosten in vorm van zoek- en onderhandelingskosten. De kosten ontstaan voor het ingaan van contractuele verplichtingen (Wolf: 1997). Hier geldt dat transactiekosten

ook ontstaan bij de productie van het goed of de dienst binnen de publieke instelling.

*Prikkels*

Het kan noodzakelijk zijn prikkels in te bouwen in contracten om de belangen van de opdrachtgevers en de producent van het goed of de dienst overeen te stemmen. Hier zijn echter transactiekosten mee gemoeid.

*Flexibiliteit*

De vraag hoe flexibel een publieke organisatie moet zijn, heeft ook een impact op de transactiekosten. Als de organisatie flexibel wil beslissen hoeveel van een bepaald goed of dienst gekocht wordt dan dient deze flexibiliteit in het contract opgenomen te worden. Dit leidt tot transactiekosten. Deze transactiekosten gelden overigens ook bij een productie in eigen beheer.

*Juridische en politieke randvoorwaarden*

Elk besluit al dan niet tot uitbesteding over te gaan, is afhankelijk van juridische en politieke randvoorwaarden. Voor wat betreft de juridische randvoorwaarden dient per transactie getoetst te worden of een bepaald besluit verplicht of verboden is. De kosten hiervoor vallen onder de ex ante transactiekosten. Een complexe constructie leidt hierbij tot hogere transactiekosten dan een eenvoudigere constructie. Ook kosten voor de aanbesteding vallen hieronder.

Politieke randvoorwaarden leiden eveneens tot transactiekosten. De publieke organisatie dient rekening te houden met de politieke voorkeur. Als een bepaalde uitbestedingbeslissing niet past bij deze voorkeur, dan dienen transactiekosten gemaakt te worden om het besluit te veranderen of de politieke voorkeur te beïnvloeden. Transactiekosten als gevolg van politieke randvoorwaarden zijn dynamisch. Het is mogelijk dat de politieke voorkeur verandert, bijvoorbeeld na verkiezingen. In dit geval dient de eerder gekozen optie nog steeds uitlegbaar of veranderbaar te zijn.

*Capaciteit en competentie*

Ten slotte dient de publieke organisatie over bepaalde capaciteiten te beschikken als een goed of dienst in eigen beheer geproduceerd wordt. Als dit niet het geval is, dan leidt een keuze voor de 'make' optie of tot onvoldoende kwaliteit (met vervolgens de nodige aanpassingskosten) of tot de noodzaak te investeren in interne opleidingen en rekruteringen.

### *Samenvattend*

Bovengenoemde factoren beïnvloeden de transactiekosten die met een 'make' of 'buy' optie verbonden zijn. Het is duidelijk dat factoren soms in verschillende richtingen werken. Een optie kan voordelig zijn met betrekking tot één factor, maar nadelig met betrekking tot een andere factor. Het gaat erom om een optie te vinden die in totaal zo laag mogelijke transactiekosten heeft.

Dit betekent echter niet dat de transactiekosten de enige doorslaggevende factor zijn. Uiteraard moeten ook de productie- c.q. inkoopkosten van de goederen of diensten meegewogen worden. Het totaalbedrag dient vervolgens zo laag mogelijk te zijn. Lage transactiekosten, verbonden met hoge productiekosten, kunnen nog steeds nadelig zijn.

## **Motieven voor uitbesteding van decentrale overheidsdiensten**

### *Inleiding*

In deze paragraaf worden de voornaamste motieven voor uitbesteding van decentrale overheden besproken. Ten eerste, het motief om overheidsdiensten uit te besteden vanwege de kostenbesparingen en een efficiënter productieproces. Ten tweede, een aantal andere relevante factoren die invloed hebben op het uitbestedinggedrag van decentrale overheden.

### *Kostenbesparingen en efficiëntie*

De afgelopen drie decennia zijn de uitbestedingactiviteiten van decentrale overheden toegenomen. De empirie geeft aanwijzingen dat dit heeft geleid tot efficiëntievoordelen, omdat private partijen effectiever kunnen opereren ten aanzien van diensten op het gebied van afvalinzameling, brandveiligheid, schoonmaakdiensten en waterzuivering dan publieke partijen (Domberger, Jensen: 1997; Tang: 1997). Het uitbesteden van decentrale overheidstaken kan leiden tot wel 20% lagere kosten, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit (Domberger e.a: 1997).

Er zijn geen studies waarin wordt gesproken over de consequenties van de heffing van btw en dat het verschil dus eigenlijk groter zou zijn, namelijk 20%+btw. De kostenvoordelen zijn gebaseerd op het verschil in productiekosten voor en na uitbesteding. Daar staat een aantal studies tegenover

die concluderen dat de kostenvoordelen op termijn verdwijnen, of kleiner worden doordat private partijen hun kosten verhogen.

In het bijzonder wordt in de literatuur de kostenbesparingen van de uitbesteding van afvalinzameling besproken. Kitchen (1976) laat zien dat de gemiddelde kosten van afvalinzameling lager zijn bij uitbesteding dan wanneer de gemeenten deze diensten aanbiedt. Pommerehne en Frey (1977) bestudeerden de afvalinzameling in Zwitserland en lieten zien dat uitbesteding leidt tot 20% lagere kosten als de markt voor afvalinzameling concurrerend is. Stevens (1978) concludeert dat ten aanzien van afvalinzameling in de VS, kostenbesparingen tussen de 7% en 30% kunnen worden behaald bij uitbesteding, waar de omvang van de kostenbesparingen afhankelijk zijn van de grootte van de gemeente. Domberger, Meadowcroft en Thompson (1986) hebben voor de uitbesteding van inzameling van huishoudelijk afval in het Verenigd Koninkrijk berekend dat kostenbesparingen van 22% kunnen worden behaald. Szymanski en Wilkins (1993) en Szymanski (1996) hebben deze resultaten bevestigd. Ohlsson (1998) heeft voor Zweden onderzocht dat uitbesteding leidt tot 15 à 20% aan kostenbesparingen. Een Spaanse studie uit 2000 (Bosch, Predraja, Suarez-Pandiello), waarin 73 gemeenten uit Catalonië zijn meegenomen, komt tot de conclusie dat concurrentie in deze sector een positief effect heeft op kostenbesparingen. Reeves en Barrow (2000) hebben voor Ierland laten zien dat uitbesteding kan leiden tot kostenbesparingen van 45%.

Maar er zijn ook enkele tegengeluiden. Uit een aantal studies<sup>33</sup> komt naar voren, dat er niet altijd een relatie bestaat tussen uitbesteding en kostenbesparingen, en uitbesteding en een efficiënter productieproces (Bel e.a.: 2007). Na drie decennia van projecten en experimenten op het gebied van uitbesteding door lokale overheden, blijkt dat het bewijs voor kostenbesparingen en efficiëntie gemengd is (Bel, Fageda, Warner: 2009).

#### *Invloedfactoren op uitbesteding*

Ondanks de kostenbesparingen die kunnen worden behaald en een efficiënter productieproces dat kan worden bereikt door decentrale overheden middels het uitbesteden van diensten, worden veel diensten nog door de overheid geproduceerd. De beslissing om uit te besteden wordt namelijk niet enkel beïnvloed door bovengenoemde theoretische factoren. In tabel

---

<sup>33</sup> Boyne: 1998; Hirsch: 1995; Hodge: 2000.

2.1. tonen we de factoren die volgens de (internationale) literatuur ook invloed hebben op de uitbestedingbeslissing van decentrale overheden.

<b>Tabel 2.1: factoren die invloed uitoefenen op de uitbestedingbeslissing van decentrale overheden</b>		
<i>Factor</i>	<i>Invloed*</i>	<i>Literatuur</i>
1. Vermogen decentrale overheid	-/-**	Dijkgraaf, Gradus, Melenberg: 2003; Bel, Fageda: 2009
2. Werkloosheid	-/-	Dijkgraaf e.a.: 2003
3. Transactiekosten van uit te besteden dienst	+/+ -/-	Hefetz and Warner: 2007
4. Relatieve invloed lokale belangengroepen	-/-	Bel e.a.: 2007
5. Schaal	-/-***	Dijkgraaf e.a.: 2003; Christoffersen, Paldam: 2003
6. Politieke voorkeuren	Geen	Bel e.a.: 2007; Dijkgraaf e.a.: 2003
7. Gedrag aangrenzende/referentie gemeenten	NB	Dijkgraaf e.a.: 2003; Christoffersen e.a.: 2003
8. Potentiële aanbidders in de lokale markt	+/+	Johansson: 2008
9. Werkgelegenheid, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden	-/-	Regioplan: 2008

\*volgens empirie.

\*\*d.w.z.: een gemeente met meer vermogen zal minder gauw uitbesteden.

\*\*\*geen sterk significant empirisch bewijs (Dijkgraaf e.a.: 2003).

#### *Financiële vermogenspositie*

De veronderstelling is dat hoe groter de financiële vermogenspositie van een gemeente, des te kleiner de kans dat de gemeente zal uitbesteden. Bij gemeenten met een goede financiële vermogenspositie is de prikkel tot kostenbesparingen relatief gering. Gemeenten met een mindere financiële vermogenspositie zullen dus eerder besluiten om activiteiten uit te besteden. Uit de empirie blijkt dat de kans op uitbesteding kleiner is in gemeenten met een relatief hoge Rijksbijdrage (uitkering uit het gemeentefonds) (Dijkgraaf e.a.: 2003).

De constatering dat een betere financiële vermogenspositie, vanwege een relatief hoge Rijksbijdrage, leidt tot een grotere uitbestedingskans mag niet zomaar worden geaccepteerd. De meningen over hoe de financiële vermogenspositie van decentrale overheden bepaald dient te worden zijn in de literatuur namelijk verdeeld.

Volgens Dijkgraaf, Gradus en Wassenaar (2006) wordt de financiële vermogenspositie van de gemeenten onder andere bepaald aan de hand van de uitkering uit het gemeentefonds, en op basis van de decentrale belastinginkomsten. Wij zijn echter van mening dat de uitkering uit het gemeentefonds geen goede indicatie geeft over de financiële vermogensposi-

tie. Een hoge uitkering verklaart namelijk hoogstens dat omstandigheden als sociaaleconomische structuur, de centrumfunctie of de bodemgesteldheid van een gemeente, tot hogere kosten leiden die niet door de gemeente kunnen worden beïnvloed.

Voor een goed zicht op de vermogenspositie is het daarom beter om naar de schulden te kijken. Daartoe worden drie kengetallen gebruikt: de netto schuld per inwoner, het verhoudingsgetal netto schuld als aandeel van de exploitatie gemeten naar inkomsten, en de schuld als aandeel van het balanstotaal (debt-ratio) (Van der Lei, 2009(b): p.126). Doordat de schulden worden afgezet tegen de inkomsten, zegt het kengetal hoe een gemeente zijn leencapaciteit benut (Van der Lei, 2009(a): p. 718).

Fiscale inperking van het decentrale belastinggebied is eveneens een factor die invloed heeft op het uitbesteden van gemeentelijke taken. Dit vanwege het feit dat in- of uitbesteding van meerdere diensten een grotere impact heeft op de financiële situatie van gemeenten (Bel e.a.: 2009).

Een vergroting van het decentrale belastinggebied op lokaal niveau daarentegen, die ten koste gaat van de algemene uitkering (Rijksbijdrage), leidt volgens de 'mental accounting-theorie'<sup>34</sup> tot een scherpere afweging tussen uitgaven en belastingopbrengsten. Inkomsten uit lokale belastingen worden minder eenvoudig uitgegeven dan inkomsten uit de algemene uitkering (Allers, 2001: p. 193). Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat een verhoging van het aandeel van de lokale belasting in het totaal van de inkomsten, een positieve invloed heeft op het besluit om gemeentelijke taken uit te besteden.

#### *Werkloosheid*

In gemeenten met een hoge werkloosheid wordt er relatief minder uitbesteed (Dijkgraaf e.a.: 2003). Deze gemeenten zijn eerder vatbaar voor druk van lokale belangengroepen (bijv. vakbonden) om banen te behouden.

#### *Transactiekosten van de uit te besteden dienst*

Over de transactiekostentheorie rondom het uitbesteden van overheidsdiensten bestaan verschillende opvattingen. Enerzijds kan gesteld worden dat de transactiekosten bij overheidsproductie hoger zijn dan die bij private productie. Overheidsproductie gaat gepaard met relatief veel bureaucratie (Eggers, O'Leary: 1995; Osborne, Plastrick: 1997; Savas: 2000). Anderzijds kan worden gesteld dat het uitbesteden van overheidsdiensten

<sup>34</sup> 'Mental accounting' beschrijft de manier waarop individuen, huishoudens en organisaties financiële transacties organiseren, ervaren en interpreteren (p. 186). Volgens de 'mental accounting-theorie' laten overheden, bedrijven en gezinshuishoudens hun bestedingen mede afhangen van de bron van hun inkomsten (Allers, 2001: p. 185).

juist leidt tot een hogere transactiekosten. De overheid dient immers een gecompliceerd contract op te stellen en de activiteiten te monitoren (Brown, Potoski: 2003; Kavanagh, Parker: 1999; Lowery: 1998; Sclar: 2000).

Het is rationeel tijdens de beslissing om uit te besteden een afweging te maken tussen de transactiekosten bij publieke productie en de transactiekosten bij uitbesteden (Nelson: 1997; Pitelis: 1991). In de praktijk zien we dat 'eenvoudige' taken (zoals vuilophaal) vaker worden uitbesteed dan ingewikkelde taken (zoals maatschappelijk werk) (Hefetz e.a.: 2007). In paragraaf 1.2. van deze bijlage zijn wij al ingegaan op factoren die invloed hebben op de hoogte van de transactiekosten van zowel de publieke productie als de uitbesteding.

#### *Relatieve invloed van lokale belangengroepen*

In landen met een 'sterke' centrale overheid (bijv. Frankrijk) is de mate van uitbesteding op lokaal niveau relatief hoog. De centrale overheid heeft daar veel invloed en de gemeenten zijn er zwak. Bovendien is daar weinig ruimte voor lokale belangengroepen (vakbonden, werknemersbonden etc.) om een stokje te steken voor privatisering. In landen met een 'zwakke' centrale overheid (bijv. Duitsland) is de mate van uitbesteding op lokaal niveau juist laag. Hier zijn gemeenten financieel sterk en autonoom. Bovendien hebben lokale belangengroepen er meer invloed om (vormen van) privatisering te voorkomen (Fitch: 2007).

#### *Politieke voorkeuren*

Intuïtief zou men denken dat er in meer rechtse gemeenten eerder zou worden uitbesteed. Desondanks blijkt uit de empirie geen eenduidig verband tussen de lokale politieke ideologie en de beslissing om al dan niet uit te besteden (Bel e.a.: 2007; Dijkgraaf e.a.: 2003).

#### *Schaal*

Uit onderzoek (Stevens: 1978) blijkt dat er tot een inwonertal van 50.000 sprake is van toenemende schaalopbrengsten bij uitbesteding. Aanbieders in kleine gemeenten kunnen schaalvoordelen dus uitbuiten door in meerdere gemeenten diensten aan te bieden. Aanbieders in grote gemeenten (>50.000) hebben deze mogelijkheid echter minder vaak. Uit de empirie blijkt voor Nederlandse gemeenten dan ook een negatief verband tussen de schaal van de gemeente en de kans op uitbesteding van vuilophaal. Het bewijs is echter niet sterk significant (Dijkgraaf e.a.: 2003).

*Gedrag in vergelijking met aangrenzende gemeenten en referentiegemeenten.*

Uit onderzoek komt naar voren dat hoe hoger het percentage van aangrenzende gemeenten die al aan uitbesteding doen, hoe aannemelijker het is dat de gemeente zal besluiten om een dienst uit te besteden. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste, heeft de gemeente meer informatie over de resultaten van uitbesteden, wat de onzekerheid en het risico verkleint. Ten tweede, de private aanbieders die al actief zijn in aangrenzende gemeenten kunnen schaalvoordelen uitbuiten (Bel, Miralles: 2003).

*Aanwezigheid potentiële aanbieders in de lokale markt*

Als er in gemeenten verschillende potentiële aanbieders zijn, dan zijn er meer mogelijkheden voor gemeenten om goede contracten overeen te komen voor uitbesteding. De aanwezigheid van meerdere aanbieders verhoogt de concurrentie en vermindert opportunistisch gedrag van aanbieders. Er bestaat een positief verband tussen het aantal aanwezige potentiële aanbieders in de lokale markt en het besluit van een gemeente om uit te besteden (Johansson: 2008).

*Werkgelegenheid, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden*

Marktwerking heeft effecten voor de werknemers op het gebied van werkgelegenheid, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden.

Decentrale overheden die publieke diensten aanbieden, gaan, na invoering van marktwerking, uitsluitend voor de laagste prijs. Dit gaat ten koste van de werknemers. Dat stelt de FNV op basis van een aantal sectorstudies<sup>35</sup>, die zijn uitgevoerd door onderzoeksbureau Regioplan, naar de gevolgen van marktwerkingoperaties op de arbeidsvoorwaarden (Financieel Dagblad, 2010).

De belangrijkste effecten van marktwerking voor de werknemers zijn te merken op het gebied van werkgelegenheid, arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden. In elke sector komt naar voren dat er door marktwerking meer aandacht is gekomen voor de kostenkant van de onderneming. Dit betekent dat de arbeidskosten omlaag moeten. Het management probeert dit te bereiken door de arbeidsproductiviteit te verhogen en het personeel flexibeler in te zetten. Dit kan gevolgen hebben voor het personeel en de gevoelde werkdruk, de functiestructuur en taakomschrijving, de contractvorm, beloning, werkzekerheid en de cao (Regioplan, 2008).

In de gevallen waar marktwerking volgens de FNV slecht uitpakt voor de werknemers heeft dat alles te maken met de manier waarop de overheden aanbesteden (Financieel Dagblad, 2010).

---

<sup>35</sup> Sectorstudies: thuiszorg, inburgeringscursussen, streekvervoer, contractvervoer en goederenvervoer over het spoor.



## Effecten van het BCF op uitbesteden in Nederland

### *Inleiding*

Uit de meeste onderzoeken die tot dusverre zijn afgenomen blijkt dat de invoering van het BCF nauwelijks rol speelt bij de beslissing van een gemeente om al dan niet uit te besteden. Gemeenten baseren hun beslissing eerder op de kwaliteit en capaciteit van het ambtelijke apparaat en de werkgelegenheid (Dijkgraaf e.a.: 2006). Wassenaar (2010) echter, laat zien dat het BCF op een indirecte manier toch een toegevoegde waarde lijkt te hebben. In deze paragraaf worden de effecten van het BCF op uitbesteden in Nederland besproken.

### *Effecten voor Nederlandse gemeenten*

Uit een enquête uit 2006 van Dijkgraaf e.a. (2006) onder 458 gemeenten blijkt dat voor 95% van de respondenten de invoering niet heeft geleid tot een nieuwe afweging rondom uitbesteding. Daarbij geeft 92% van de respondenten aan dat de btw geen belemmerende factor is geweest op hun beslissing al dan niet uit te besteden. Een grote meerderheid van de respondenten oordeelt bovendien negatief over het BCF. Redenen hiervoor waren administratieve complexiteit, onduidelijkheid over financiële effecten, afwezigheid van de wens om uit te besteden en het argument dat gemeenten via een verlaging van de gemeentefondsuitkering zelf opdraaien voor hogere uitkeringen uit het BCF die het gevolg zou zijn van een toename in het uitbestedinggedrag.

In 2008 onderzochten Gradus en Wojcik (2009) de effectiviteit van het BCF door middel van een enquête onder een soortgelijke groep van 114 gemeenten. Vergeleken met 2006 is er sprake van een toename van 27% of meer van uitbesteding van de activiteiten kantinediensten, beveiliging, automatisering en sociaal beleid.

Volgens de auteurs kon deze toename worden gerelateerd aan de minder gunstige financiële positie van gemeenten sinds 2006 mede als gevolg van de beperking van de OZB. Volgens Wassenaar e.a. (2007) is mogelijk hierdoor wel een stijging van het aantal uitbestedingen te verwachten. Daarnaast zijn er geleidelijk veranderingen doorgevoerd binnen de organi-

satie rondom de inkoopfunctie die de kennis bij gemeenten over uitbestedingprocedures hebben bevorderd.

Uit de enquête blijkt verder dat circa 80% van de gemeenten op de hoogte zegt te zijn van de totale kosten. Bovendien was het aantal gemeenten met een centrale inkoopfunctie verdrievoudigd van 19% in 2003 naar 60% in 2008.

**Tabel 2.2: Uitbesteding naar activiteit**

<i>Activiteit</i>	<i>Volledig zelf uitvoeren: percentages</i>	<i>Volledig zelf uitvoeren: aantallen</i>	<i>Waarvan kosten bekend</i>
Schoonmaakdiensten	8,90%	10	80,00%
Kantinediensten	38,40%	43	79,10%
Beveiliging	8,90%	10	50%
Salarisadministratie	38,40%	43	88,40%
Automatisering	57,10%	64	85,90%
Sociaal beleid	51,80%	58	74,10%
Inzameling afval	20,50%	23	87%
Aanleg infrastructuur	7,10%	8	75%
WOZ-taxatie	21,40%	24	79,20%

\*d.w.z. bij 80% van deze 10 gemeenten zijn de kosten van de desbetreffende activiteit bekend (Wojcik e.a.: 2009).

## Effecten van het BCF op uitbesteden in het buitenland

### *Inleiding*

In een aantal landen in Europa (Verenigd Koninkrijk, Zweden, Noorwegen, Denemarken, Finland) is het BCF ingevoerd om de verstoring, ten aanzien van het besluit van decentrale overheden al dan niet in of uit te besteden, weg te nemen. In Duitsland is overwogen om een BCF in te voeren. In deze paragraaf wordt besproken wat de effecten van het BCF op uitbesteden in het buitenland zijn.

### *Effecten voor het buitenland*

De onderstaande tabel (Wassenaar, Gradus: 2001) laat de verschillen zien tussen acht Europese landen in het percentage uitbestede diensten voor afvalinzameling door lokale overheden. Uit de tabel kan worden afgeleid, met uitzondering voor het Verenigd Koninkrijk (VK), dat een hoger percen-

tage van uitbesteding samenhangt met het bestaan van een gelijk speelveld van in- en uitbesteding van afvalinzameling.

Voor de landen waarvan geldt dat er sprake is van een gelijk speelveld voor afvalinzameling, is dit het gevolg van de introductie van een BCF, of het gevolg van het feit om afvalinzameling te overwegen als een met btw belastbare activiteit<sup>36</sup>. Het besluit tot inbesteding of uitbesteding van afvalinzameling zelf wordt niet beïnvloed door de btw-effecten, enkel het bestaan van een gelijk speelveld wordt beïnvloed door de btw-effecten.

**Tabel 2.3: Uitbesteding van afvalinzameling in Europese landen (2001)**

<i>Land</i>	<i>Percentage uitbesteding</i>	<i>Level playing field</i>
Verenigd Koninkrijk	30%	ja
Ierland	39%	nee
Nederland	40%	nee
Italië	46%	nee
Zweden	63%	ja
Noorwegen	73%	ja
Denemarken	85%	ja
Finland	92%	ja

Voor het VK, Zweden en Finland geldt dat de invoering van het BCF heeft geleid tot een gelijk speelveld van in- en uitbesteding voor afvalinzameling. Hoewel er in het VK een BCF is ingevoerd, kent het VK een laag percentage van uitbestede diensten. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de beschikbare data voor het VK niet recent zijn, of dat uitbesteden gevoelig is voor ideologie en politiek patronage (Wassenaar e.a.: 2001).

Op het moment dat het BCF in 1973 in het VK werd ingevoerd, was uitbesteding van diensten niet breed geïmplementeerd. Als gevolg daarvan zijn er weinig gegevens beschikbaar over de effecten van de invoering van het BCF op uitbesteding. In 1988 is in het VK de 'Compulsory Competitive Tendering' ingevoerd om meer efficiency bij decentrale overheden en zorginstellingen te bewerkstelligen middels het creëren van mogelijkheden waardoor meer concurrentie zou moeten ontstaan. Dit heeft geleid tot het stimuleren van het uitbesteden van diensten.

<sup>36</sup> In Denemarken en Noorwegen wordt afvalinzameling beschouwd als een 'met btw belastbare activiteit'. Het btw probleem doet zich voor als er sprake is van een overheidsactiviteit, dan krijgt de gemeente de btw niet terug. Als de taak gedefinieerd is als een ondernemerstaak (zoals in Nederland geldt voor de inzameling van bedrijfsafval), dan kan de gemeente de btw in rekening brengen bij het huishouden, en krijgt zij de bij inkoop betaalde btw terug van de fiscus. De btw-verstoring doet zich dan niet voor. Er is dus een zekere mate van vrijheid hoe de knip tussen ondernemers- en overheidsactiviteiten te bepalen, waar Denemarken en Noorwegen landen gebruik van hebben gemaakt (Wassenaar, 2010).

Er zijn geen gegevens beschikbaar of de invoering van het BCF in Denemarken uitbestedingactiviteiten heeft beïnvloed. Niettemin interpreteert de Deense overheid dat de groei van het BCF sinds 1993 sterk te maken heeft met de groei van het aantal uitbestedingactiviteiten door decentrale overheden.

Voor Finland kunnen geen conclusies worden getrokken voor wat betreft de invloed van het BCF op de uitbestedingactiviteiten van decentrale overheden.

Er is geen informatie beschikbaar over de effecten van het BCF op uitbesteding door decentrale overheden in Zweden.

In Noorwegen wordt de groei van het aantal declaraties uit het BCF, 20% in de periode 1995-1999, gezien als een aanwijzing van de groei van uitbestedingen.

De auteurs stellen dat in de Europese landen met een BCF voor decentrale overheden, de uitbesteding van afvalinzameling relatief hoog is ten opzichte van landen zonder een BCF (Wassenaar, Gradus, 2001).

### *Duitsland*

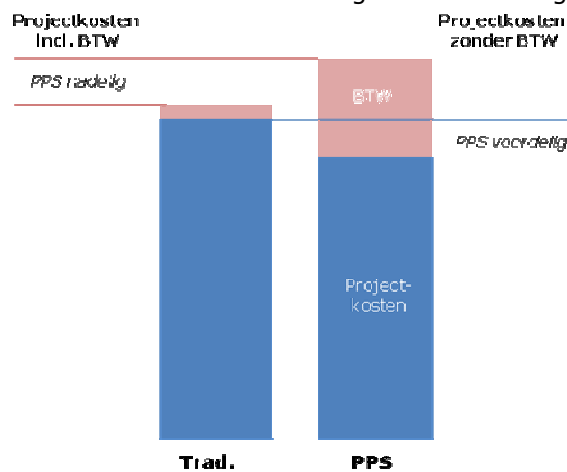
In Duitsland is in 2005 overwogen om een BCF in te voeren, maar uiteindelijk is er niet voor gekozen. De situatie verschilt sterk van die van andere landen, omdat andere motieven belangrijk waren voor een eventuele invoering, en omdat het plan om specifieke redenen niet door is gegaan.

De discussie over de invoering van een BCF in Duitsland heeft niet plaatsgevonden in het kader van een brede discussie rondom uitbesteding. Het ging voornamelijk om PPS-projecten. De overweging was dat PPS-projecten vaak niet doorgaan omdat de PPS-variant als gevolg van btw effecten duurder zou zijn dan de traditionele variant. Dit effect valt in de praktijk overigens mee, bij een gemiddeld project bedraagt het nadeel 2,03%.

Naast het relatief kleine btw-effect kon de invoering van een BCF niet doorgaan omdat het btw-systeem in Duitsland relatief complex is. Het gaat hierbij om een belasting die niet voor 100% toekomt aan de centrale overheid, maar die tussen de centrale overheid, de deelstaten en de gemeenten verdeeld wordt. De verdeelsleutel hiervoor is zeer complex. Invoering van een mogelijk BCF systeem verhoogt de complexiteit dusdanig

dat het systeem niet meer haalbaar was (KPMG: 2005; Bundesregierung: 2005).

Het bestaan van een gelijk speelveld tussen PPS- en traditionele varianten is zonder BCF gerealiseerd. In 2006 is een handleiding gepubliceerd voor de "Value for Money" analyse van PPS projecten (Finanzministerkonferenz 2006). Deze handleiding is van toepassing voor de Rijksoverheid, voor alle 16 deelstaten en daarmee ook voor de gemeenten. De vraag hoe de btw in de besluitvorming behandeld wordt, wordt overgelaten aan de aanbestedende overheid. Deze kan ervoor kiezen om bij een vergelijk van de traditionele aanbestedingsvariant en de PPS variant de btw buiten beschouwing te laten. Het effect hiervan wordt in de volgende afbeelding duidelijk.



Er kan een situatie ontstaan waarbij de PPS variant inclusief btw nadelig is, maar zonder btw voordelig. De begrotingswetgeving in Duitsland schrijft voor dat een project niet (als PPS project) gerealiseerd mag worden als het geen meerwaarde biedt. De afweging die sinds 2006 mogelijk is, wijkt hiervan gedeeltelijk af. Een PPS project mag namelijk gerealiseerd worden als de totaalkosten uit zicht van één overheidsinstelling hoger zijn dan bij een traditionele realisatie, indien hogere belastingsinkomsten ertoe leidt dat de totaalkosten uit zicht van alle overheidsinstellingen lager zijn.



## Geraadpleegde literatuur

- Allers, M.A. (2001). *Mental accounting en het decentrale belastinggebied*. Openbare Uitgaven 33 (2001), nr. 5.
- Bel, G., Costas, A. (2006). *Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain*. Journal of Policy Reform, 9(1), pp.1-24.
- Bel, G., Miralles, A (2003). *Factors influencing the privatization of urban solid waste collection in Spain*. Urban studies, Vol.48, No.7, 132301334, 2003.
- Bel, G., Warner, M.E. (2007). *Challenging issues in local privatization*. Environment and Planning C: Government and Policy.
- Bel, G., Hebdon, R., Warner M. (2007). Local Government Reform Privatization and its Alternatives. Local Government Studies, 2007 33 (4).
- Bosch, N., Predraja, F., Suarez-Pandiello, J. (2000). *Measuring the Efficiency of Spanish Municipal refuse Collection Services*. Local Government Studies 26, 71-90.
- Boyne, G.A. (1998). *Bureaucratic theory meets reality: Public choice and serviced contracting in US local government*. Public Administration Review, 58:474-484.
- Brown, T.L., Potoski, M. (2003). *Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach*. Journal of Policy Analysis and Management, 22(2), pp.275-297.
- Bundesregierung. (2005). *Bewertung des Gutachtens "PPP im öffentlichen Hochbau – Umsatzsteuerrefundsysteem" aus Sicht der Bundesregierung*.
- Christoffersen, H. Paldam, M. (2003). *Markets and municipalities: A study of the behaviour of the Danish municipalities*. Public Choice 114:79-102.
- Coase, Ronald H. (1937). *The Nature of the Firm*. Economica, Vol. 4, Nov. 1937 (pp. 386-405).
- Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M., Melenberg, B. (2003). *Contracting out refuse collection*. In: Emperial Economics, 28:pp.553-570, 2003.
- Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M., Wassenaar, M.C. (2006). *Gemeenten oordelen negatief over het btw-compensatiefonds*. In: ESB, pp.229-231, 19-5-2006.
- Domberger, S., Jensen, P. (1997). *Contracting out by the public sector: Theory, evidence and prospects*. Oxford Review of Economic Policy, 4:67-78.

Domberger, S., Meadcroft, S., Thompson, D. (1986). *Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection*. Fiscal Studies 7, 69-87.

Eggers, W.D., O'Leary, J. (1995). *Revolution at the Roots: Making Our Government Smaller, Better, and Closer to Home*. New York: Free Press.

Financieel Dagblad. (12-10-2010). *Bij aanbesteding is lagere overhead te veel op prijs gericht*.

Fitch, K. (2007). *Water privatization in France and Germany: the importance of local interest groups*. Local Government Studies, 33(4), pp.589-605.

Gradus, R., Wojcik, A. (2009). *Be gint het btw-compensatiefonds te werken?* In: TPC, pp.31-33, april 2009.

Hefetz, A., Warner, M. (2007). *Beyond the Market vs. Planning Dichotomy: Understanding Privatisation and its Reverse in U.S. Cities*. In: Local Government Studies, 2007 33 (4).

Hirsch, W.Z. (1995). *Contracting out by urban governments: A review*. Urban Affairs Review, 30, 458-472.

Hodge, G. (2002). *Privatization. An international review of performance*. Boulder, CO: Westview Press.

Johansson, T. (2008). *Municipal contracting out: governance choices, misalignment and performance in swedish local government*. Financial Accountability & Management, 24(3), August 2008, 0267-4424.

Kananagh, I., Parker, D. (1999). *Managing the Contract: A Transaction Cost Analysis of Externalisation*. Local Government Studies, 26(4), pp.1-22.

Kitchen, H.M. (1976). *A Statistical Estimation of an Operating Cost Function for Municipal Refuse Collection*. Public Finance Quarterly 4, 43-72.

KPMG (2005). *Endbericht zum Gutachten "PPP im öffentlichen Hochbau – Umsatzsteuerrefundsysteem" für das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*.

Lei, Van Der, J. (2009a). *Gemeentelijk bezit is belast met schuld*. In: ESB 94(4573) 27 november 2009.

Lei, Van Der, J. (2009b). *Leven in Nederland 2009. Hoofdstuk 8: Gemeentelijke financiën*. VNG.

Lowery, D. (1998). *Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure*. Journal of Public Administration Research and Theory, 8(2), pp.137-172.



Musgrave, R. (1973). *Public finance in theory and practice*. Cambridge, Mass.: MIT Press

Nelson, M.A. (1997). *Municipal Government Approaches to Service Delivery: An Analysis from a Transactions Cost Perspective*. *Economic Inquiry*, 35(1), pp.82-96.

Ohlsson, H. (1998). *Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting Out*. Uppsala University, working paper 6.

Osborne, D.E., Gaebler, T. (1992). *Banishing Bureaucracy*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Pitelis, C. (1991). *Market and Non-Market Hierarchies: Theory of Institutional Failure*. (Oxford: Blackwell).

Pommerehne, W.M., Frey, B.S. (1977). *Public versus Private Production Efficiency in Switzerland: A Theoretical and Empirical Comparison*. *Urban Affairs Annual Review* 12, 221-241.

PricewaterhouseCoopers. (2005). *Onderzoek naar de problematiek Markt en Overheid*. 20 april 2005.

Reeves, E., Barrow, M. (2000). *The Impact of Contracting out on the Costs of Refuse Collection Services: The Case of Ireland*. *Economic and Social Review* 31, 129-150.

Regioplan. (2008). *Effecten van marktwerking op arbeidsvoorwaarden in twaalf sectoren*. Amsterdam.

Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. (New York: Chatham House).

Sclar, E. (2000). *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*. (Ithaca: Cornell University Press).

Stevens, B.J. (1978). *Scale market structure and the cost of refuse collection*. *Review of Economics and Statistics* 60:438-448.

Szymanski, S., Wilkins, S. (1993). *Cheap Rubbish? Competitive tendering and Contracting out in refuse Collection – 1981-88*. *Fiscal Studies* 14, 109-130.

Szymanski, S. (1996). *The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services*. *Fiscal Studies* 17, 1-19.

Tang, K.L. (1997). *Efficiency of the private sector: A Critical Review of Empirical Evidence from Public Services*. *International Review of Administrative Sciences* 63, 459-474.

Warner, M.E., Hefetz, A. (2007). *Managing markets for public service: the role of mixed public/private delivery of city services*. Public Administration Review.

Wassenaar, M., Dijkgraaf, E., Gradus, R.H.J.M. (2007). *Contracting out: Dutch municipalities reject the solution for the VAT-distortion*. VU research memorandum 2007-3.

Wassenaar, M., Wolvers, H., Bijl, B. (2003). *Het btw-compensatiefonds*. Sdu Uitgevers 2003.

Williamson, Oliver E. (1971): *The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*. American Economic Review, Vol. 56, Dec. 1971 (pp. 112-123).

## BIJLAGE II KWANTITATIEVE GEGEVENS MACRO-ANALYSE

Tabel B1 Beschrijvende statistiek gebruikte variabelen in meervoudige analyse<sup>37</sup>

Variabele	n	Gewogen gemiddelde <sup>38</sup>	Ongewogen gemiddelde	Stand.dev	Minimum	Maximum
Gemiddelde btw declaraties per inwoner 2009 <sup>39</sup>	440	119,7	111,8	39,1	22,5	528,2
Inwonertal 2008	441	-	37383	59420	946	755605
Groei inwonertal 2003-2009 in %	441	2,0	1,0	8,7	-7,7	28,0
WW uitkeringen per 1000 inwoners (20-65 jaar) 2008 <sup>40</sup>	441	18,8	18,5	11,6	3,5	194,9
Uitkering gemeentefonds per inwoner 2008 <sup>41</sup>	441	911,8	783,3	169,0	562,9	2316,0
% stemmen CDA 2006 <sup>42,43</sup>	414	26,4	35,1	19,9	0	100,0
% stemmen CU 2006	414	4,9	5,8	10,1	0	65,6
% stemmen D66 2006	414	3,4	2,4	4,4	0	34,9
% stemmen GL 2006	414	8,0	5,2	6,9	0	32,1
% stemmen PvdA 2006	414	29,4	26,2	16,8	0	67,2
% stemmen SP 2006	414	7,8	3,7	8,4	0	56,2
% stemmen VVD 2006	414	20,0	21,7	11,6	0	63,1

<sup>38</sup> Gewogen op basis van het aantal inwoners per gemeente.

<sup>39</sup> Bron Belastingdienst. Gecorrigeerd voor inflatie.

<sup>40</sup> Bron: CBS.

<sup>41</sup> Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken, gecorrigeerd voor inflatie.

<sup>42</sup> Bron: Kiesraad (2006): stemverdeling per gemeente, gemeenteraadsverkiezingen 2006. Lokale partijen zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze niet goed vergelijkbaar zijn tussen gemeenten. Het aantal stemmen per gemeente is gestandaardiseerd naar 100. Relevant is welke partijen er in het college van B&W zitten. In het model is echter de stemverdeling opgenomen omdat er (op korte termijn) geen integraal bestand beschikbaar was met de verdeling van het aantal zetels per gemeente.

Tabel B2 Gewogen loglineaire regressie: btw declaraties per inwoner in 2009

	Totaal (n=413)	'Kleine' gemeenten 0-20.000 inwoners <sup>44</sup> (n=180)	'Middelgrote' gemeenten 20.000-50.000 inwoners (n=170)	'Grote' gemeenten >50.000 Inwoners (n=63)
Constante	-0.1243	1.3042	2.1694*	0.0704
Groeigemeente <sup>45</sup>	0.0011	-0.0527	0.0174	0.0327
WW uitkeringen per 1000 inwoners (20-65 jaar) in 2008 <sup>46</sup>	-0.1381**	-0.1655**	-0.0463	-0.1403
Uitkering gemeentefonds per inwoner 2008	0.7289**	0.5288**	0.3469*	0.7292**
% stemmen CDA 2006 <sup>47</sup>	0.0027	0.0026	0.0013	0.0016
% stemmen D66 2006	0.0097**	0.0131**	0.0044	0.0140
% stemmen GL 2006	0.0028	0.5288	0.0031	0.0032
% stemmen PvdA 2006	0.0028*	0.0042*	0.0010	0.0023
% stemmen SP 2006	0.0051**	0.0033	0.0027	0.0040
% stemmen VVD 2006	0.0041**	0.0058**	0.0060**	-0.0062
Verklaarde variantie (R <sup>2</sup> )	42%	13%	6%	52%
Gecorrigeerde R <sup>2</sup>	41%	9%	4%	44%

\*\*significant  $p < 0.05$  \*significant  $p < 0.10$

Het model is dusdanig opgesteld dat de coëfficiënten (met uitzondering van de dummy 'groeigemeente') kunnen worden geïnterpreteerd als elasticiteiten: het getal -0.1655 (zie 4<sup>e</sup> rij, 2<sup>e</sup> kolom) betekent dus dat in ge-

<sup>44</sup> Het inwonertal is niet opgenomen als verklarende variabele in het model, aangezien dit zeer sterk gecorreleerd (0.92) is met de uitkering uit het gemeentefonds per inwoner.

<sup>45</sup> Dummy variabele: een gemeente waarvan het aantal inwoners tussen 2003 en 2009 is gegroeid.

<sup>46</sup> In de praktijk kan de causaliteit beide kanten op gaan: de werkloosheid (bijvoorbeeld) kan stijgen als gevolg van declaraties in het BCF. We voorkomen dit door de verklarende variabelen (een jaar) eerder op te nemen.

<sup>47</sup> Referentiepartij: Christenunie.

meenten met 0 tot 20.000 inwoners een 1% stijging van het aantal WW uitkeringen leidt tot een daling van de btw-declaraties per inwoner in 2009 met 0,17%.

Tabel B3 Fixed effects<sup>48</sup> model van de btw-declaraties per inwoner 2003-2009

Variabele	Coëfficiënt
Constante	4,624***
WW uitkeringen per 1000 inwoners (20-65 jaar)	-0,202***
Uitkering gemeentefonds per inwoner	0,080***
Verklaarde variantie (R <sup>2</sup> )	61%
Aantal observaties	2640
Aantal gemeenten	441

NB: de fixed effects per gemeente zijn niet in de tabel opgenomen. E  
\*\*\*significant  $p < 0.01$

Alle variabelen zijn logaritmisch getransformeerd. De coëfficiënten kunnen dus wederom als elasticiteiten worden geïnterpreteerd.

<sup>48</sup> Er is een Hausman test uitgevoerd om te testen of er sprake is van 'random effects' (d.w.z.: variëren de ongeobserveerde variabelen tussen gemeenten *en* over de tijd). Op grond van de Hausman statistic ( $p < 0.05$ ) is deze hypothese echter verworpen.

### BIJLAGE III

### OVERZICHT GEINTERVIEWDEN

#### Gesprekspartner

Gemeente Amersfoort

Gemeente Blaricum

Gemeente Dordrecht

Gemeente Lelystad

Gemeente Pijnacker-Nootdorp

Gemeente Putten

Gemeente Rotterdam

Gemeente Utrecht

Gemeente Velsen

Provincie Groningen

Provincie Noord-Brabant

Provincie Zuid-Holland

Stadsregio Amsterdam

Stadsgewest Haaglanden

Waterschap Brabantse Delta

Zorg, Diaconessenhuis Leiden

Zorg, Bronovo Ziekenhuis Den Haag

Zorg, Franciscus Ziekenhuis

Roosendaal

Zorg, Haga Ziekenhuis Den Haag

Zorg, Amphia Ziekenhuis Breda

Zorg, Maxima Medisch Centrum

#### Personen

Dhr. H.S. Westra

Dhr. R. Tijhuis

Dhr. A. Hogendoorn

Dhr. T. de Haar

Dhr. R. Groen

Dhr. R. Van Reijswoud

Dhr. R. Oosterloo

Mevr. A. Hendriks

Dhr. M. Schippers

Dhr. W.A.H. Zweers

Dhr. A. van de Nagel

Dhr. J. Boeters

Dhr. R. van de Kerhof

Dhr. D. Melman

Dhr. P. Schriek

Dhr. C. de Vries

Dhr. C. Molenaar

Dhr. B. v.d. Meer

Dhr. J. Kerkstra

Dhr. C. Jongsma

Dhr. M. v. Doorenmaal

Dhr. N. Schouten

Dhr. R. Te Velde

Dhr. W. Van Genderen

Mevr. M. van de Laar-Verbeek

Dhr. J. Koeckhoven

Dhr. W. van Asselt

Mevr. J. Volkerijk-Nieuwland

Dhr. P. Morauw

Dhr. H. Hieltjes

Dhr. H. den Hollander

Dhr. J. Hendriks

Dhr. J. de Jong

Dhr. T. van Veen

Dhr. J. van Halder

Dhr. G. van Berlo

Eindhoven	
Zorg, Maasstad Ziekenhuis Rotterdam	Dhr. F. Arnoldy
Zorg, Antonius Mesos Nieuwegein	Dhr. F. Spijkers
Zorg, Sint Franciscus Gasthuis Rotterdam	Dhr. H. Gerla
Zorg, GGZ Eindhoven	Dhr. R. Castelijns
VNG	Dhr. F.H. Buddenberg
	Dhr. T. Jacobs
Belastingdienst	Dhr. L. Lengkeek
Ministerie van Financiën	Dhr. H. Vossers
Nederlandse Vereniging voor Afvalbedrijven (Den Bosch)	Dhr. D. Hoogendoorn
Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (Den Bosch)	Dhr. N. Koch
Branchevereniging voor ondernemers in het groen (Houten)	Mevr. L. van Vliet
Onafhankelijke	Dhr. M. Wassenaar

## BIJLAGE IV EN STUURGROEP

## SAMENSTELLING WERKGROEP

### Samenstelling stuurgroep:

<b>Naam</b>	<b>Organisatie/functie</b>	<b>Betrokkenheid</b>
W.J. Vossers	Ministerie van Financiën, Directeur begrotingszaken	Voorzitter stuurgroep
R. Fredriksz	IPO Financieel beleidsmedewerker	Lid stuurgroep
T. Jacobs	VNG Hoofd financieel expertisecentrum	Lid stuurgroep
H. Boerboom	Ministerie van BZK, Raadsadviseur BZK	Lid stuurgroep
J.F.P. Hers	Ministerie van Financiën, Directie Algemene Financiële en Economische Politiek, Plaatsvervangend directeur	Lid stuurgroep
J. Roor	Ministerie van Financiën, Begrotingszaken, beleidsadviseur	Secretaris
M. Sorber	Ministerie van Financiën, Begrotingszaken, beleidsadviseur	Secretaris
L.J. Lengkeek	Senior beleidsmedewerker DG Belastingdienst/Ministerie van Financiën	Lid stuurgroep
H. Wolvers	Beleidsmedewerker DG Belastingdienst/B&B/Ministerie van Financiën	Lid stuurgroep

### Samenstelling werkgroep:

<b>Naam</b>	<b>Functie / organisatie</b>	<b>Betrokkenheid</b>
H. Apswoude	Beleidsmedewerker Provincie Noord-Holland	Lid werkgroep
I. van Ginkel	Beleidsmedewerker ministerie van Financiën	Lid werkgroep
C. Jongsma	IPO Beleidsmedewerker	Lid werkgroep
C. Keulemans	VNG Beleidsmedewerker	Lid werkgroep
L.J. Lengkeek	Senior beleidsmedewerker DG Belastingdienst/Ministerie van Financiën	Lid werkgroep



A. Noppe	Senior beleidsmedewerker Ministerie van BZK	Lid werkgroep
J. Roor	Ministerie van Financiën Beleidsmedewerker begrotingszaken	Secretaris werkgroep
W. Schilperoort	Ministerie van Financiën Beleidsmedewerker	Lid werkgroep
M. Sorber	Ministerie van Financiën Coördinator begrotingszaken	Voorzitter werkgroep
H. Wolvers	Beleidsmedewerker DG Belastingdienst/B&B/Ministerie van Financiën	Lid werkgroep

**BIJLAGE V****ONDERZOEKSTEAM**

Dit onderzoek is uitgevoerd door een team bestaande uit medewerkers van Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics BV (APE) en RebelGroup Advisory BV.

Samenstelling Onderzoeksteam:

---

Peter Wilms	Projectleider	APE
Jeroen in 't Veld	Onderzoeker	RebelGroup
Enno Gerdes	Onderzoeker	RebelGroup
Yasmine Hamdan	Onderzoeker	RebelGroup
Rafiq Frierson	Onderzoeker	APE
Jamie Weda	Onderzoeker	APE

---