

**Rapport Beleidsdoorlichting BTW-compensatiefonds**  
**Ministerie van Financiën**

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>2</b>
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding.....</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 2: beleidsdoorlichting.....</b>	<b>9</b>
2.1    Inleiding .....	9
2.2    Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel? .....	9
2.3    Oorzaak van het probleem .....	12
2.4    Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt deze op rijksniveau? .....	13
2.5    Welke doelstellingen heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem? .....	14
2.6    Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid?.....	14
2.7    Dragen de instrumenten bij aan de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?.....	16
2.8    Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing? .....	19
<b>Hoofdstuk 3: Conclusies .....</b>	<b>23</b>
<b>Bijlage 1 Literatuurlijst .....</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage 2: Extern oordeel.....</b>	<b>27</b>
<b>Bijlage 3: Plan van aanpak .....</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage 4: Lijst met betrokken personen.....</b>	<b>38</b>

## **Samenvatting**

Dit rapport bevat de beleidsdoorlichting van het BTW-compensatiefonds (BCF). De doorlichting is gericht op de effectiviteit en doelmatigheid van het BCF. Het doel van de beleidsdoorlichting is om verantwoording af te leggen over gevoerd beleid en lessen te leren voor de toekomst.

Aanleiding voor de invoering van het BCF in 2003 was dat gemeenten en provincies bij het uitbesteden van werk btw betalen over de gehele factuur. Wanneer zij zelf werk uitvoerden, betaalden ze alleen btw over de ingekochte goederen en diensten. Hierdoor werd het uitbesteden van werkzaamheden snel duurder dan het zelf uitvoeren. Door de invoering van het BCF zou de btw geen rol meer moeten spelen bij de keuze tot in- of uitbesteding.

Het feit dat in veel gevallen gemeenten en provincies bij uitbesteden btw over de hele factuur moeten betalen had één basiseffect, namelijk onevenwichtigheid in beslissing in- of uitbesteden. Tevens waren er twee neveneffecten. Tijdelijke arbeidstekorten in een gemeente kunnen worden opgelost door tijdelijk overbodig personeel van een andere gemeente in te zetten. In dit soort gevallen moest echter btw over de uitgaven worden betaald, hetgeen een belemmering vormde voor detachering. Het tweede neveneffect betrof het ontstaan van belastingbesparende fiscale constructies om de lasten van de omzetbelasting te beperken.

Ten aanzien van het basiseffect, onevenwichtigheid in de beslissing over in- of uitbesteden, is geconcludeerd dat de ongelijke btw-behandeling van in- en uitbesteden is opgelost op het moment dat het BCF is ingevoerd. Wel zijn er strategische, politieke en beleidsmatige beslissingen die meer impact hebben op de in- en uitbestedingsbeslissing dan de economische efficiency. Daarnaast is er een gebrek aan kennis over de mogelijkheden tot uitbesteden bij de decentrale overheden. Dit gebrek aan kennis leidt tot een impliciete voorkeur voor inbesteden, en daarmee tot een ongelijkheid op het speelveld. Tot slot is er bij de decentrale overheden sprake van een gebrek aan transparantie over de kostprijzen waardoor het moeizaam is om een objectieve keuze voor in of uitbesteden te maken. In het

geval dat het financiële argument in eerste instantie niet doorslaggevend is, zal desbetreffende gemeente of provincie achteraf wel uitzoeken wat de mogelijkheden voor compensatie zijn. Overigens is wel de verwachting dat onder druk van de bezuinigingen financiële argumenten een grotere rol gaan spelen bij de discussie in- of uitbesteden.

Ten aanzien van het eerste neveneffect, problemen bij uitwisseling personeel, is geconcludeerd dat bij personeelsuitwisselingen het BCF geen rol speelt. Dit kan geïnterpreteerd worden als een teken van succes van het BCF: de btw is als factor geneutraliseerd, wat juist de bedoeling van het BCF was.

Ten aanzien van het tweede neveneffect, het aangaan van btw-constructies, is geconcludeerd dat het fenomeen "fiscale constructies" zoals bij de invoering van het BCF in 2003 bekend was, sterk is afgenomen.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat *het fonds* tot meer uitbesteding heeft geleid en laat staan de hiermee veronderstelde doelmatigheidswinst. Daarmee is niet gezegd dat het fonds niet tot doelmatigheidswinst heeft geleid, het directe verband is alleen niet aangetoond. Het kan daarnaast ook nog zo zijn dat gemeenten of provincies een dienst zelf goedkoper of beter weten uit te voeren. Al voor de instelling van het BCF was de trend van verzelfstandiging van diensten en meer samenwerkingsverbanden gaande. Het onderzoeksbureau voor de effectevaluatie constateert dan ook dat de trend van hogere declaraties deels samenhangt met de trend richting meer verzelfstandiging en samenwerkingsverbanden. Een kanttekening hierbij is dat de beschouwde periode (nl van instelling van het fonds tot heden) relatief kort is. De beslissing om een dienst uit te besteden wordt niet van het ene moment op het andere besloten. Contractuele relaties kennen meestal een duur van enkele jaren. Bovendien is er sprake van padafhankelijkheid. Wellicht dat een volgende evaluatie over een langere duur van het fonds wel degelijk meer inzicht oplevert over het voordoen van mogelijke effecten.

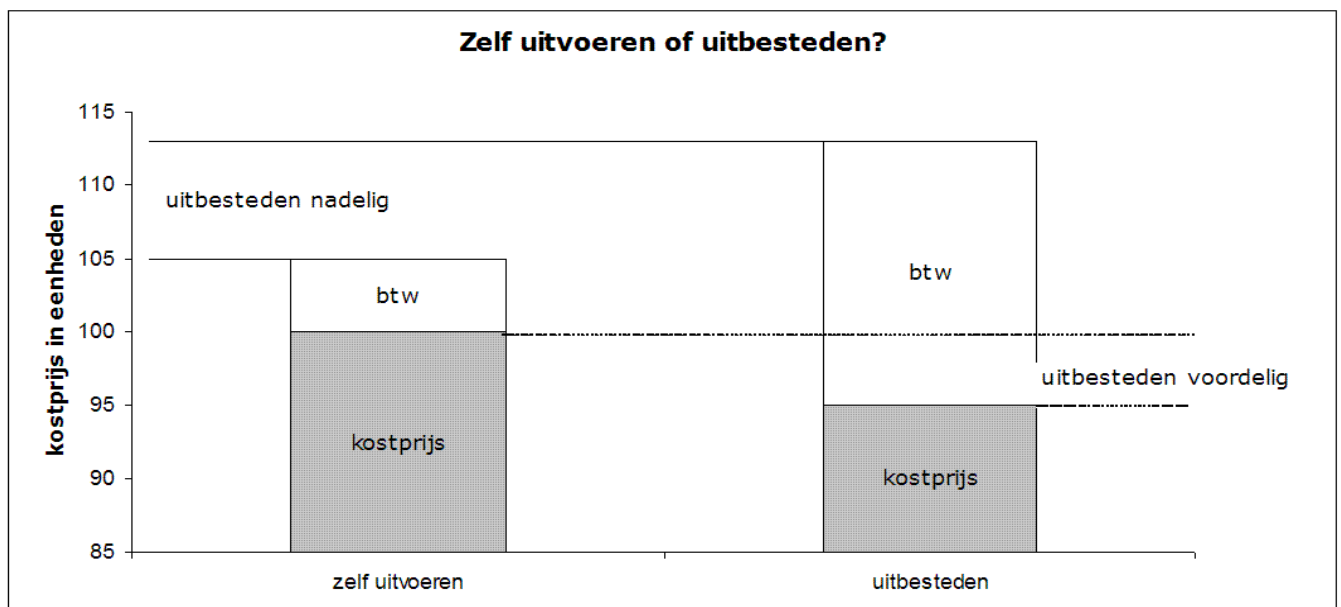
Tot slot de uitvoeringskosten van de gekozen oplossing. De administratieve lasten die gepaard gaan met het fonds zijn in kaart gebracht en relatief beperkt ten opzichte van het totaal van het fonds. In 2007 is er aantal versimpelingen aangebracht in de werking van het fonds. De complexiteit komt, zo blijkt uit het effectonderzoek, vooral voort uit de btw wetgeving en niet zozeer uit het BCF zelf. De btw wetgeving blijkt complexe materie voor de deelnemers.

De effectevaluatie van het onderzoeksbureau APE/Rebel geeft tot slot ook enkele aanbevelingen. Overwogen zou kunnen worden om de uitvoering van het BCF bij één eenheid van de Belastingdienst neer te leggen aangezien de uitvoering van de Belastingdienst niet altijd als even coherent wordt ervaren. Ook wordt aanbevolen om meer te communiceren over de werking van het BCF en om de kennis hierover te verhogen. Als laatste aanbeveling wordt aangeraden om meer transparantie over kostprijzen bij gemeenten en provincies te creëren.

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### Aanleiding

Wanneer provincies, gemeenten en Wgr-plusregio's (voorheen kaderwetgebieden) werk uitbesteden, betalen zij over de gehele factuur btw.<sup>1</sup> Wanneer zij werk zelf uitvoeren (inbesteden) wordt er alleen btw betaald over de *ingekochte* goederen en diensten. Wanneer de overheid optreedt als niet-ondernemer, is de overheid niet btw-plichtig en kan de overheid geen aanspraak maken op aftrek van de btw over haar inkopen en vormt de btw een kostenpost. Hierdoor wordt het uitbesteden van werkzaamheden al snel duurder dan het zelf uitvoeren van werkzaamheden, zoals onderhoud van straten of gemeente of provinciegebouwen of de groenvoorziening. De btw verhoogt de kostprijs en kan daarmee de doelmatigheidsafweging van de gemeente of provincie beïnvloeden. Schematisch is een en ander weergegeven in onderstaand figuur. De kostprijs exclusief btw bij zelf uitvoeren (grijze blok) ligt hoger dan de kostprijs exclusief btw bij uitbesteden. De totale kosten inclusief btw bij uitbesteden zijn echter hoger dan bij zelf uitvoeren. Uitbesteden is duurder dan zelf uitvoeren en dus ligt zelf uitvoeren meer voor de hand.



**Figuur 1: effect van btw op de afweging<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> btw = belasting over toegevoegde waarde (oftewel omzetbelasting).

<sup>2</sup> Figuur bewerkt en afkomstig uit Effectevaluatie BCF, APE/Rebel.

Dit is maatschappelijk minder gewenst; er kunnen welvaartsverliezen optreden. Bij uitbesteding – zo is de veronderstelling – zijn efficiencyvoordelen voor gemeenten en provincies mogelijk doordat private ondernemers door de werking van de markt meer prikkels ondervinden om efficiënt te werken. Anderzijds vanuit de marktpartijen geredeneerd is het gevolg van de *btw drempel* dat private partijen niet een eerlijke mogelijkheid hebben om diensten aan te bieden, er is geen sprake van een *level playing field*. Het BTW-compensatiefonds (BCF) beoogt het kostprijsverhogende effect van btw in de afweging in- of uitbesteden te neutraliseren. Het fonds compenseert provincies, gemeenten en kaderwetgebieden voor de btw over niet-ondernemersactiviteiten (Kamerstukken II 1999- 2000, 27293, nr 1).

#### *Het BTW-compensatiefonds: oprichting en deelnemers*

Het BTW-compensatiefonds (BCF) is 1 januari 2003 opgericht om verstoringen op te heffen die het gevolg zijn van de heffing van omzetbelasting.

Het gaat dan om de keuze in- of uitbesteden, de rol van de btw bij personeelsuitwisselingen en fiscale constructies als gevolg van de heffing van btw. Deze effecten zijn in dit rapport nader toegelicht.

Het fonds compenseert deelnemers (gemeenten, provincies en WGRplus regio's voor de btw bij niet-ondernemingsactiviteiten. Vanwege de financiële relatie met gemeenten en provincies is er voor gekozen om de deelname te beperken tot gemeenten en provincies. Naderhand is besloten om ook de WGRplus regio's op verzoek van de Tweede Kamer hier aan toe te voegen. Voor het Rijk is er onvoldoende aanleiding geweest om voor andere publieke organen als de zorgsector, onderwijs en politieregio's een compensatiefonds op te richten. Het fonds is budgettair neutraal ingevoerd, grotendeels door een uitname uit het gemeente- en provinciefonds en daarnaast vanuit een aantal andere specifieke bronnen/regelingen. Het beheer van het fonds geschiedt door het ministerie van Financiën, de uitvoering van het fonds ligt bij de Belastingdienst.

#### *Beleidsdoorlichting*

De beleidsdoorlichting is eind 2009 begonnen en in 2010 afgerond. Door middel van deze beleidsdoorlichting is bezien of het BCF heeft gebracht wat het

beoogde. Ook de Tweede Kamer heeft tijdens de behandeling van het BCF nadrukkelijk gevraagd naar de evaluatie van het BCF.

Dit rapport met bevindingen en aanbevelingen is het resultaat van de beleidsdoorlichting. Hiermee voldoet het ministerie van Financiën aan de verplichting om al het beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen periodiek te evalueren. Het doel van de beleidsdoorlichting is om verantwoording af te leggen over gevoerd beleid en lessen te leren voor de toekomst. Kenmerk van de beleidsdoorlichting is een nadrukkelijke focus op operationele doelstellingen op het niveau van het beleidsterrein, een simpele maar fundamentele vraagstelling en een geborgde betrokkenheid van onafhankelijken. In bijlage 2 is het oordeel van de onafhankelijken opgenomen. Het is vastgesteld dat een beleidsdoorlichting moet bestaan uit een aantal onderdelen, deze vragen staan ook centraal in deze beleidsdoorlichting (voor de vragen, zie onderstaand kader).

- 1 Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog steeds actueel?
- 2 Wat is de oorzaak van het probleem?
- 3 Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- 4 Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- 5 Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- 6 Welke instrumenten (zullen) worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid?
- 7 Dragen de instrumenten bij aan de geformuleerde doelstellingen (oplossing voor het probleem)? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?
- 8 Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

### **Box 1: vragen beleidsdoorlichting**

Aan de hand van bovenstaande vragen is deze beleidsdoorlichting opgezet en zijn terug te vinden in de structuur van het volgende hoofdstuk. Beleidsdoorlichtingen hebben zo mogelijk het karakter van een syntheseonderzoek, waarbij gesteund wordt op (deel) onderzoeken naar beleid en bedrijfsvoering die in het verleden zijn uitgevoerd (Rijksbegrotingvoorschriften , deel I, par 3.5 (RPE).). Zo heeft er in het verleden



al een onderzoek plaatsgevonden naar de administratieve lasten en de financiële omvang van het fonds, dat resulteerde in het rapport *Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BCF en mogelijke reductievoorstellen* (EIM 2006). De werkgroep heeft daarnaast een effectevaluatie van het BTW-compensatiefonds laten uitvoeren (APE Rebelgroup Advisory 2010), waarvan de uitkomsten in deze beleidsdoorlichting verwerkt. In dit rapport hanteert het onderzoeksbureau een causale keten die expliciet maakt welke opeenvolgende aannames gemaakt moeten worden om uiteindelijk te kunnen stellen dat het BCF leidt tot de verwachte effecten.<sup>3</sup>

Aannames causale keten:

1. Organisatie neemt bewust besluiten over in- en uitbesteden.
2. Organisatie wil beslissen op basis van prijs en kwaliteit.
3. BTW is een belemmerende factor.
4. Invoering van het BCF leidt tot een level playingfield
5. Organisatie beslist op basis van prijs en kwaliteit
6. Er is sprake van meer uitbesteden
7. Er is sprake van een toename van de efficiency op macroniveau

#### **Box 2: Causale keten (Effectevaluatie BCF, APE/Rebel)**

Het onderzoeksbureau heeft vervolgens aan de hand van interviews de verschillende stappen in de causale keten en de bijbehorende aannames voor organisatie en markt getoetst.

---

<sup>3</sup> Bij dit type onderzoek is de effectiviteitsvraag lastig te beantwoorden, want counterfactual ontbreekt. Idealiter wordt gebruik gemaakt van een methode die constructie van een geloofwaardige counterfactual mogelijk maakt, bijv. een natuurlijk experiment, dit bleek echter hier niet mogelijk. De onderzoekers hebben dit gedaan aan de hand van het omschrijven van de causale keten. In feite zijn dat de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden wil het BCF daadwerkelijk effectief zijn. Daarnaast hebben de onderzoekers een controlegroep in de analyse betrokken, waarbij vergelijkbare problematiek speelt omtrent de btw (waterschappen en zorginstellingen).

## **Hoofdstuk 2: beleidsdoorlichting**

### **2.1 Inleiding**

De beleidsdoorlichting kent een vast stramien van een achttal fundamentele vragen dat beantwoord moet worden. Aan de hand van deze vragen is dit hoofdstuk opgezet. In iedere paragraaf komt één vraag afzonderlijk aan bod.

### **2.2 Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?**

Gemeenten en provincies hebben bij veel van hun activiteiten een keuze: voeren zij de activiteiten zelf uit of besteden ze het uit aan een commerciële partij? In het laatste geval betaalt de gemeente of provincie meer btw en kan de keuze tussen in- of uitbesteden beïnvloed worden door de te betalen btw. Per 1 januari 2003 is daarom het BTW-compensatiefonds in werking getreden. Daarmee ontstaat een eerlijker kans voor ondernemers om taken uit te voeren voor gemeenten en provincies. Door meer gebruik te maken van uitbesteding van diensten kunnen gemeenten bovendien efficiencywinst behalen. Doordat overheden vanwege btw-consequenties (dwz. op puur financiële gronden) niet altijd een evenwichtige keuze kunnen maken tussen het zelf uitvoeren van een taak en het uitbesteden daarvan, kunnen efficiencyvoordelen verloren gaan en is er (bovendien) sprake van een concurrentienadeel voor de private partijen. Het kan namelijk zo zijn dat private partijen een taak efficiënter/goedkoper kunnen uitvoeren maar dat door de heffing van de omzetbelasting, uitbesteding duurder is. Indien gemeenten en provincies niet overgaan tot uitbesteding wordt er niet altijd gebruik gemaakt van de meest efficiënte dienst. Waar gemeenten en provincies vanwege het btw aspect kiezen voor inbesteding, kan er sprake zijn van een concurrentienadeel voor het bedrijfsleven. Een offerte van een bedrijf zal afgezien van de btw last, aanzienlijk goedkoper moeten zijn dan het alternatief van de gemeente of provincie zelf, om geaccepteerd te worden. (Kamerstukken II 1999-2000, 27293, nr. 3, p. 2). Het feit dat in veel gevallen gemeenten en provincies niet de mogelijkheid hadden btw in aftrek te brengen had theoretisch het effect tot gevolg dat er een onevenwichtigheid ontstond in de

beslissing tussen zelf doen of uitbesteden. Dit is het basiseffect, daarnaast is er nog een tweetal neveneffecten: de gevolgen voor de uitwisseling van personeel en het aangaan van btw-constructies.

*Basiseffect: evenwichtigheid in beslissing in- of uitbesteden*

De lasten van de omzetbelasting bij uitbesteden zijn maximaal 19% hoger. De heffing van omzetbelasting stimuleert overheden taken zelf uit te voeren (Kamerstukken II 2001-2002, nr. 17, p. 3). De btw problematiek doet zich voor op markten waar de overheid de vragende partij is en het aanbod zowel door het overheidslichaam zelf als door een marktpartij kan worden verzorgd. De overheid kan in haar hoedanigheid van niet-ondernemer geen aanspraak maken op aftrek van de btw over haar inkopen. Alle btw over de inkopen vormen een kostenpost. Hierdoor leidt uitbesteden automatisch tot hogere btw kosten dan inbesteden. Dit beïnvloedt de afweging tussen uitbesteden en inbesteden ten gunste van de laatste mogelijkheid. (Kamerstukken II 1999-2000 27293, nr. 3, p. 1).

*Neveneffect 1: problemen bij uitwisseling personeel*

Een ander probleem betreft de flexibele inzet van ambtenaren. Tijdelijke arbeidstekorten in een gemeente zouden kunnen worden opgelost door tijdelijk overbodig personeel van een andere gemeente in te zetten. In dit soort gevallen moet echter btw over deze uitgaven worden betaald, hetgeen een zekere belemmering vormt voor detachering (Kamerstukken II 1999-2000 27293, nr. 3, p. 2).

**Voorbeeld**

Veel gemeenten maken gebruik van Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) werknemers voor het onderhoud van groenvoorzieningen. Als deze medewerkers aan de gemeente ter beschikking werden gesteld door een WSW-verband, moesten gemeenten daarover btw betalen (Kamerstukken II 1999-2000 27293, nr.3, p. 2).

**Box 3: voorbeeld uitwisseling personeel**

*Neveneffect 2: het aangaan van btw-constructies*

Doordat de heffing van omzetbelasting afwegingen door overheden beïnvloedt, is het voor overheidsorganen aantrekkelijk belastingbesparende constructies aan te gaan om de lasten van de omzetbelasting te beperken. Hier gaan

belastingopbrengsten voor het Rijk mee verloren. Daarnaast leidt dit tot forse inspanningen voor de Belastingdienst. (Kamerstukken II 2001-2002, 27293, nr. 17, p. 3).

Ervaringen in het buitenland laten zien dat met het uitbesteden van taken door overheden aanzienlijke efficiencyvoordelen zijn te realiseren. Destijds, bij de invoering van het BCF, is in de kamerstukken verwezen naar de situatie in het Verenigd Koninkrijk. In het Verenigd Koninkrijk is veel ervaring opgedaan met uitbesteden doordat lokale overheden door middel van de *Local Government Act* vanaf 1988 gedwongen werden regelmatig aanbestedingen aan te dragen. Deze ervaringen laten zien dat in de meeste gevallen efficiencyvoordelen van tien tot dertig procent te realiseren zijn (Kamerstukken II 1999-2000, 27293, nr. 3, p. 5). Ervaringen in Nederland liggen op het gebied van efficiencyvoordelen die te realiseren zijn bij het uitbesteden van de inzameling en verwijdering van huishoudelijk afval. De potentiële voordelen worden door de onderzoekers geschat op enkele honderden miljoenen euro's (Kamerstukken II 1999-2000, 27293, nr. 3, p. 5). Recente onderzoeken laten overigens een meer genuanceerd beeld zien ten aanzien van de relatie tussen uitbesteding en kostenbesparing. Er bestaat niet altijd een relatie tussen uitbesteding en kostenbesparingen en tussen uitbesteding en een efficiënter productieproces (Effectevaluatie BTW-compensatiefonds, 2010, p. 72).

Bovenstaande geschetste problematiek is nog steeds actueel. Als een decentrale overheid een beslissing neemt op basis van prijs, zou de btw nog steeds een kostprijsverhogende factor zijn, indien er geen sprake zou zijn van btw-compensatie. Wel is het zo dat niet vaak op basis van prijs de afweging over in- of uitbesteden plaatsvindt. Andere argumenten als strategische overwegingen, vertrouwen in marktpartijen of ervaringen uit het verleden spelen een voorname rol (Effectevaluatie BTW-compensatiefonds, 2010, p. 43). Dat de btw een rol speelt bij de afweging over in- of uitbesteden wordt door decentrale overheden dan ook lang niet altijd zo ervaren (Effectevaluatie BTW-compensatiefonds, 2010, p. 39). Een dergelijke redenering gaat ook op voor de personeelsuitwisselingen. Ten aanzien van de fiscale constructies constateert het onderzoeksbureau dat fiscale constructies zoals die voor invoering van het BCF

zich voordeden, sterk zijn afgenomen. (Effectevaluatie BTW-compensatiefonds, 2010, p. 57).

Het soort activiteiten waar aan gedacht kan worden bij uitbesteding zijn schoonmaakdiensten, kantinediensten, beveiliging, salarisadministratie, automatisering, sociaal beleid, inzameling afval, aanleg infrastructuur en WOZ-taxatie.

### **2.3 Oorzaak van het probleem**

De oorzaak van het probleem ligt in de Wet Omzetbelasting 1968 (Wet OB). Overheidslichamen zijn volgens deze wet niet belastingplichtig voor de door hen verrichte prestaties in het kader van het uitvoeren van overheidstaken. Voor zover overheidslichamen ten behoeve van deze prestaties uitbesteden aan bedrijven, voldoen zij de in rekening gebrachte omzetbelasting, maar kunnen die niet in aftrek brengen op de af te dragen omzetbelasting (Kamerstukken II 1999-2000 27293 A, p. 1). De huidige systematiek van de Wet OB is gebaseerd op de Europese btw-richtlijn. De btw-richtlijn heeft op 1 januari 2007 de Zesde richtlijn vervangen<sup>4</sup>. Zoals elke EU-lidstaat moet Nederland zich ook houden aan de Europese btw-richtlijn.

#### **Europese btw-richtlijn**

De richtlijn heeft de bedoeling de heffing van btw binnen de EU te harmoniseren. Dit door te omschrijven hoe de omzetbelasting in EU landen geheven dient te worden. Deze richtlijn staat niet toe dat ondernemers geen btw in rekening brengen aan bepaald individuele afnemers of categorieën afnemers, waaronder overheden. Het is niet realistisch om te verwachten dat deze richtlijn op dit punt zal worden aangepast (Kamerstukken 1999-2000, 27293, nr.3, p. 3).

#### **Box 4: Europese btw-richtlijn**

Doordat geen btw kan worden afgetrokken blijft de betaalde (en niet-aftrekbare) btw drukken op de uiteindelijke kosten voor gemeenten en provincies. De btw

---

<sup>4</sup> Zesde Btw- richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting.

verhoogt dus de kostprijs als goederen en diensten worden ingekocht en beïnvloedt daarmee de doelmatigheidsafweging van de gemeente of provincies. Gemeenten en provincies zullen hierdoor minder snel gaan uitbesteden.

#### **2.4 Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt deze op rijksniveau?**

De rijksoverheid biedt wettelijke kaders omdat de betreffende fiscale wetgeving onder de bevoegdheid van de rijksoverheid valt. Daardoor is een oplossing op decentraal niveau niet mogelijk en wordt dit gedaan op rijksniveau.

Ook andere alternatieve oplossingen zijn bezien, maar niet haalbaar gebleken. Het gaat dan om aftrek van voorbelasting voor niet-ondernemersprestaties, het afschaffen van de plicht btw in rekening te brengen aan gemeenten en provincies ofwel de invoering van interne BTW-heffing voor overheidsprestaties. Deze oplossingen zijn allen strijdig met de bepalingen van de Europese btw-richtlijn. Daarbij is het belasten van interne prestaties binnen de overheidssfeer op grond van de Europese btw-richtlijn niet mogelijk (Kamerstukken II 1999-2000, 27293, nr. 3, p. 3). De enige werkbare oplossing bleek de oprichting van het BCF. De verantwoordelijkheid van het Rijk is beperkt tot het betalen van bijdragen aan provincies, gemeenten en Wgr-plusregio's voor de omzetbelasting van niet-ondernemersactiviteiten. De provincies, gemeenten en Wgr-plusregio's zijn uiteraard zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en de uitvoering van hun taken en voor de keuze om daarbij zaken al dan niet uit te besteden. Met inachtneming van de wet- en regelgeving zijn lokale overheden immers autonoom in het uitvoeren van beleid (Kamerstukken II 2002-2003, 28600 G, nr. 2, p. 7).

Ook wordt de rol van de rijksoverheid verondersteld voort te vloeien uit internationale verplichtingen (EU - richtlijnen). De rol van de rijksoverheid bestaat derhalve uit een financierende, faciliterende rol, het bieden van een institutioneel kader en het scheppen van randvoorwaarden.

## **2.5 Welke doelstellingen heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?**

De beleidsdoelstellingen voor het BCF zijn onderverdeeld in algemene en operationele beleidsdoelstellingen. Inhoudelijk zijn de doelstellingen in de loop van de jaren niet aangepast.

### *Algemene beleidsdoelstelling 2011*

Gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's hebben de mogelijkheid om een evenwichtige keuze te maken tussen in- en uitbesteding over niet-ondernemingsactiviteiten. De btw speelt hierin geen rol.

### *Operationele doelstelling 2011*

De Belastingdienst compenseert gemeenten, provincies en Wgrplusregio's voor betaalde btw over niet-ondernemersactiviteiten.

## **2.6 Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid?**

Het Rijk beoogt een eind te maken aan de factor btw bij de afweging tussen uitbesteden en inbesteden; het wil een gelijk speelveld creëren. Dit krijgt vorm door betaalde btw over niet-ondernemersactiviteiten te compenseren aan provincies, gemeenten en Wgr-plusregio's door middel van het BCF.

De instrumentenverantwoordelijkheid ligt bij de Minister van Financiën en geldt concreet voor:

- Het verstrekken, verzamelen en controleren van de opgaafformulieren en het uitbetalen van de compensabele btw (Belastingdienst).
- Het beheer van het BCF (Directie Begrotingszaken).

De begroting van het BCF is onderdeel van de Rijksbegroting (hoofdstuk G) en wordt beheerd door de minister van Financiën. De fondsbeheerder is systeemverantwoordelijk voor de werking van het BCF (Kamerstukken II 2002-

2003, 28600 G, nr.2, p. 3). De fondsbeheerder is enkel verantwoordelijk voor het functioneren van het systeem, de uitvoering van het BCF is opgedragen aan de Belastingdienst.

Over de uitvoering van beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering is in 2006 het eerder genoemde EIM-rapport opgesteld. Hierin is onderzocht of er mogelijke vereenvoudigingen in de uitvoering zijn te maken, zodat de administratieve lasten van gemeenten, provincies en kaderwetgebieden met tenminste 25% kunnen worden verminderd. De conclusie uit het EIM rapport is dat de administratieve lasten van de invoering van het BCF 55,4 mln. euro bedragen en structureel 9,4 mln. euro. De administratieve lasten slaan relatief gezien vooral neer bij de grotere gemeenten. De structurele lasten van de 29 grootste gemeenten inclusief Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht bedragen circa 4 mln. (Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BCF en mogelijke reductievoorstellen, p.6). Hiervoor hebben gemeenten en provincies een vergoeding ontvangen van het Rijk. Daarnaast is geconstateerd dat een overgroot deel van de respondenten (gemeenten, provincies en kaderwetgebieden) een negatieve beleving van het fonds heeft. Structureel gezien wordt de grootste hinder ervaren ten aanzien van het labelen van posten, coderen, boeken en controleren (EIM, 2006). Om de administratieve lasten rond de uitvoering van het BCF te reduceren is per 2007 een aantal voorstellen uit het EIM rapport doorgevoerd:

- Afschaffen uitzondering voor personeelsverstrekkingen
- Afschaffen minimumuitkering
- Afschaffen kwartaalopgaven
- Verbeteren voorlichting
- Netto verstrekken specifieke uitkeringen

Door deze vermindering vallen de administratieve lasten bij gemeenten en provincies lager uit (Kamerstukken II 2007-2008, 31200 G, nr. 2, p. 4). Hoewel gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de administratieve lasten en er ook sprake is van een administratieve lastenreductie, ervaren gemeenten en provincies nog steeds de administratieve lasten van het fonds (Effectevaluatie BTW-compensatiefonds, 2010, p. 63). Een belangrijke kanttekening hierbij is dat



de administratieve lasten niet zozeer zijn terug te voeren op de complexiteit van het BCF maar op de complexiteit van de Wet OB; de invoering van het BCF heeft er toe geleid dat decentrale overheden nu veel bewuster dan vroeger met de regels van de Wet OB moeten werken (Effectevaluatie BTW-compensatiefonds, 2010, p. 58).

Overigens is ook uit het onderzoek van de effectevaluatie gebleken dat de uitvoering door de Belastingdienst door de decentrale overheden niet altijd als even coherent is ervaren. Dit wordt ook gezien als een belangrijke oorzaak van administratieve lasten. Teveel hangt af van de persoon van belastinginspecteur. Er zijn verschillen in beleid in verschillende regio's. Het onderzoeksbureau geeft dan ook in overweging mee om de uitvoering van het BCF bij één eenheid van de Belastingdienst neer te leggen (zie volgend hoofdstuk).

## **2.7 Dragen de instrumenten bij aan de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?**

Vanaf het moment dat het BCF is ingesteld is een gelijk speelveld ontstaan. Gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's hebben de mogelijkheid om een evenwichtige keuze te maken en omdat de btw geen rol speelt is er sprake van een gelijk speelveld. Private partijen kunnen nu meedingen voor de uitvoering van bijvoorbeeld gemeentelijke diensten zonder dat de btw hen in een nadelige positie stelt. Op papier werkt het BCF, de vraag is of er meer bekend is over de werking van het BCF. Zijn gemeenten meer gaan uitbesteden of efficiënter gaan opereren *als gevolg van het BCF*? Meer uitbesteden zou kunnen leiden tot een hogere mate van efficiency. Aan de andere kant is het ook zo dat het fonds geen onderscheid maakt tussen inbesteden en uitbesteden. Een hoger beroep op het BCF kan ook voortkomen uit een groei van bestaande uitgaven, zoals het aanschaffen van pc's. Dit onderdeel is nader onderzocht door het onderzoeksbureau APE, in samenwerking met de Rebelgroup.

### *Analyse op basis van de declaraties*

Aan de hand van declaraties heeft het onderzoeksbureau een analyse gemaakt. De declaraties bij het BCF zijn sinds de invoering van het fonds voortdurend en

fors gegroeid. Bij gemeenten is in de periode 2003-2008 een stijging van declaraties waarneembaar van 35%, bij de provincies is deze groei nog hoger. Daarbij zijn er grote verschillen zichtbaar in declaratiegedrag tussen de decentrale overheden. De vervolgvraag is of de toename van de declaraties het gevolg is van het instellen van het BCF. De oorzaak van de groei bleek uiteindelijk niet of beperkt te verklaren te zijn. Het onderzoeksbureau heeft als mogelijke verklaring aangegeven dat de toegenomen declaraties ook voort kunnen vloeien uit de inhaalslag in investeringen na instelling van het fonds. Deelnemers hebben gewacht met hun investeringen tot na instelling van het fonds, zodat ze btw konden declareren. Daarnaast treedt er een leereffect op: decentrale overheden moesten wennen aan het fonds, maar weten het nu goed te vinden. Tot slot, 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 verzelfstandigen is al duidelijk voor de invoering van het BCF begonnen. Méér declaraties hebben ten minste gedeeltelijk te maken met meer verzelfstandigingen, stelt het onderzoeksbureau als een mogelijke en plausibele verklaring.

Verder stelt het onderzoeksbureau dat de algemene beleidsdoelstelling, een gelijk speelveld creëren tussen in- en uitbesteden voor wat betreft de btw bij niet-ondernemingsactiviteiten, is bereikt. Het is gebleken dat de btw-problematiek niet het enige element is/was dat de beslissing over in- en uitbesteden verstoort. Het onderzoeksbureau doet de volgende constatering

1. Het basiseffect, de ongelijke btw-behandeling van in- en uitbesteden. Dit probleem is door de invoering van het BCF opgelost.
2. 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. Overigens, ook bij de in de evaluatie betrokken controlegroepen (met name

bij waterschappen en de zorgsector) blijken andere dan financiële motieven leidend bij de besluitvorming over in- en uitbesteden.

3. Soms is er bij de decentrale overheden een gebrek aan kennis over de mogelijkheden van uitbesteden. Het gaat dan om een gebrek aan kennis over sturingsmogelijkheden voor een publieke opdrachtgever. Dit gebrek aan kennis leidt tot een voorkeur voor inbesteden, en daarmee tot een ongelijkheid op het speelveld.
4. 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 economische vergelijking van in- en uitbesteden uitermate moeizaam.

Ten aanzien van het eerste neveneffect, uitwisseling personeel, doet het onderzoeksbureau de volgende constatering:

5. Ook het feit dat in veel gevallen gemeenten en provincies voorheen niet de mogelijkheid hadden btw in aftrek te brengen had tot effect dat ambtenaren niet flexibel konden worden ingezet. Uit onderzoek is gebleken dat bij personeelsuitwisselingen het BCF geen rol speelt. De meeste decentrale overheden zien geen logische samenhang tussen de onderwerpen "personeelsuitwisseling" en "BCF". Dit is opmerkelijk, omdat de problematiek rond de btw en de personeelsuitwisseling breed werd gepercipieerd voorafgaand aan de oprichting van het fonds, zoals dat nu bijvoorbeeld ook in de zorg het geval is. Dat deze samenhang er niet meer is kan geïnterpreteerd worden als dat de btw als factor is geneutraliseerd, wat juist de doelstelling van het BCF was.

Ten aanzien van het tweede neveneffect, BTW-constructies, doet het onderzoeksbureau de volgende constatering:

6. Het fenomeen "fiscale constructies" zoals het bij de invoering bekend was, is sterk afgenomen. Wel is er sprake van constructies op gebieden waarvoor 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.

## **2.8 Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?**

Met de invoering van het BCF kunnen provincies, gemeenten en Wgr-plusregio's een bijdrage krijgen voor de bekostiging van de omzetbelasting. Deze omzetbelasting is aan hen in rekening gebracht voor goederen en diensten die zij gebruiken voor niet-ondernemersactiviteiten. Dit is bereikt door de uitkering uit het provincie- en gemeentefonds te verlagen. Het bedrag van deze verlaging is de belangrijkste financieringsbron van het BCF. De gerechtigden op een bijdrage uit het BCF betalen dus zelf het grootste deel van het fonds. (Kamerstukken II 2001-2002 27293, nr. 17, p. 3-4). De uitname heeft per saldo budgettair neutraal plaatsgevonden. Op individueel niveau was er wel sprake van "voor- en nadeel" gemeenten en hier is dan ook de eerste jaren rekening mee gehouden door middel van de zogenoemde vereveningsbijdrage / minimumuitkering van € 4,54 per inwoner.

Uit de interviews in het kader van de effectanalyse kwam naar voren dat deelnemers meenden een nadeelgemeente te zijn omdat ze nu eenmaal als nadeelgemeente uit de oorspronkelijke uitname ter financiering van het BCF kwamen. Nadeelgemeenten zouden er -zo was de gedachte- ook in de toekomst altijd bij in blijven schieten. Dit is echter niet het geval. In de loop van de jaren is het in de meeste gevallen zo dat gemeenten en provincies meer btw uit het fonds gecompenseerd krijgen (oa. door meer uit te besteden, prijsontwikkeling etc.), dan dat er ooit is uitgenomen. Per saldo ontvangen de betreffende gemeenten of provincies meer dan het oorspronkelijke uitnamebedrag. De deelnemers van het fonds zijn (kennelijk) slecht of beperkt op de hoogte van de financiering van het fonds, hetgeen kan leiden tot bovengenoemd misverstand.

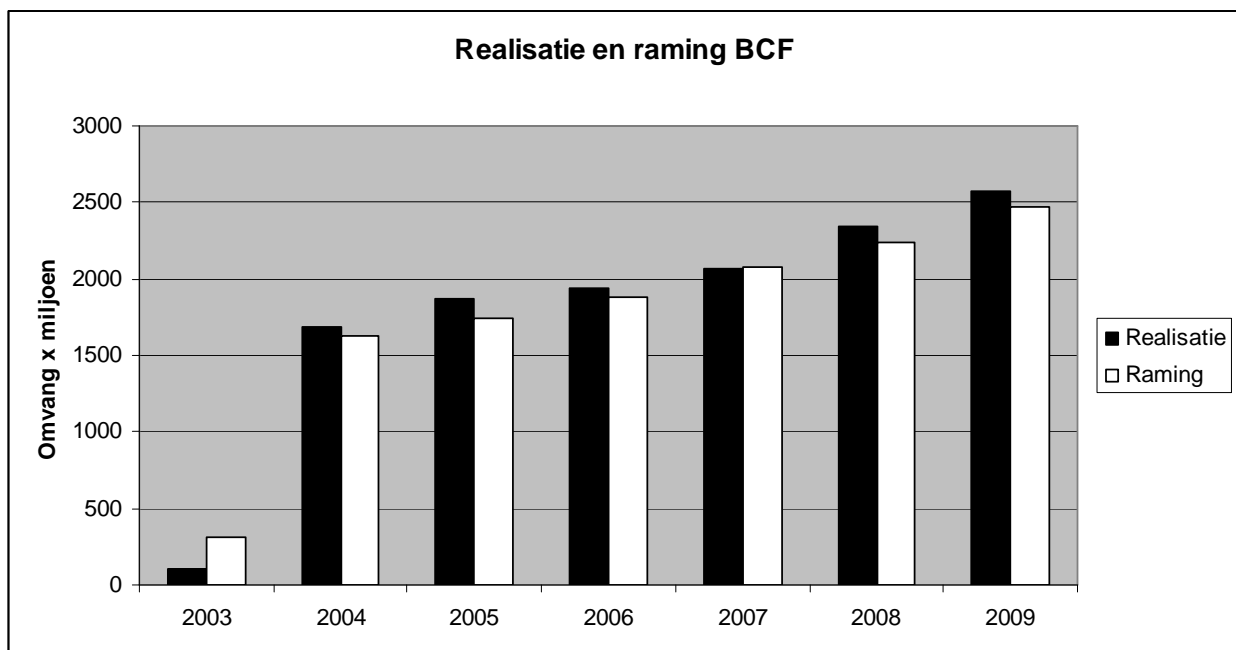
**Box 5: Misverstand: eens een nadeelgemeente, altijd een nadeelgemeente?**

Bij de invoering van het BCF in 2003 is een uitname gepleegd uit het gemeenten- en provinciefonds. Gemeenten, provincies en Wgr-plusregio's beschikten voor de invoering van het BCF niet over de inzichtelijke administratie ten aanzien van de relevante btw-component binnen hun uitgaven. Voorafgaand aan de introductie van het BCF is op voorcalculatorische basis een globale raming van de relevante btw-component binnen de uitgaven gemaakt. Bij de instelling van het BCF is bepaald dat de uitname uit het gemeenten- en provinciefonds zou worden nagecalculeerd. Het onderzoek ten behoeve van deze nacalculatie is verricht door onderzoeksbureau Cebeon. Uit het onderzoek van Cebeon kwam dat het niet mogelijk is een geactualiseerde uitnameformule op te stellen. De beheerders van het gemeenten- en provinciefonds, het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken, hebben daarom besloten om de extra uitname te verdelen over individuele gemeenten en provincies volgens de bestaande uitnameformule (Cebeon, 2007).

Naast de uitname uit het fonds kent het BCF nog andere financieringsbronnen. Ten eerste komt de btw voor vergoeding in aanmerking die voor de invoering van het BCF nog op basis van resolutie btw-28 aan gemeenten werd vergoed. Het betreft de btw over het kostendekkende deel bij de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen. De tweede bron hangt samen met het

belastingplichtig worden van gemeenschappelijke regelingen. Onderdeel van de BCF wetgeving is het vervallen van de buitenwettelijke vrijstelling die gemeenschappelijke regelingen een vrijstelling voor de btw verleent. Hierdoor brengen gemeenschappelijke regelingen btw in rekening bij de deelnemende gemeenten en provincies over zowel de inkoopkosten als de toegevoegde waarde van de regeling. De derde bron betreft de extra btw-ontvangsten voor het Rijk door een toename van de uitbestedingen. (Kamerstukken II 1999-2000, 27293, nr. 3, p 9-10). De laatste bron betreft het vervallen van de regeling BTW-OV.

De omvang van het BCF wordt bepaald door de hoogte van de compensatieverzoeken van gemeenten en provincies. Uit het BCF wordt alleen een bijdrage verstrekt ter financiering van de btw-betalingen, die betrekking heeft op de activiteiten van een gemeente of provincie anders dan als btw-ondernemer. De bijdrage uit het fonds zal niet worden verleend wanneer de gemeente of de provincie optreedt als belast ondernemer (Kamerstukken II 1999-2000, 27293, nr.3, p. 7). In grafiek 1 hieronder wordt de jaarlijkse ontwikkeling van de totale compensatie weergegeven, zowel de raming als de realisatie.



**Grafiek 1: realisatie en raming BCF**

Jaarlijks worden de uitgaven van het BCF begroot en door het parlement geautoriseerd. Gedurende het begrotingsjaar kunnen op basis van de opgaven

van gemeenten en provincies begrotingswijzigingen worden doorgevoerd en na afloop van het begrotingsjaar wordt met het jaarverslag verantwoording afgelegd.

### Hoofdstuk 3: conclusies

Met de instelling van het fonds wordt voldaan aan de algemene en operationele doelstelling van het fonds. De btw speelt geen rol meer bij de afweging *zelf doen* of *uitbesteden*. Hierdoor ontstaat er een grotere vrijheid voor gemeenten en provincies in de keuze tussen in- en uitbesteden.

De achterliggende gedachte bij de oprichting van het fonds was een hogere mate van efficiency van het aanbod in dienstverlening. Gemeenten en provincies zouden bij besluitvorming op financiële gronden vaker de keuze maken om taken te laten uitvoeren door private ondernemingen. Aangezien private partijen in concurrentie met overheden de btw drempel niet langer ervaren, zou er sprake zijn van een vergroting van de markt, een vergroting van het aanbod, het aantal aanbieders en meer concurrentie tussen in- en uitbesteden (onder druk van de (private) concurrentie gaan overheidsorganisaties mogelijk ook efficiënter opereren). Uiteindelijk zou - zo was de veronderstelling - een betere marktwerking ontstaan voor de uitvoering van (delen) van overheidstaken, met als gevolg een toename van de efficiency. Dat kan dus ook betekenen dat men blijft bij zelf uitvoeren, maar dan tegen lagere kosten. Met deze beleidsdoorlichting en de uitgevoerde effectanalyse is getracht deze efficiency (winst) in kaart te brengen. Het toegenomen beroep op het fonds lijkt een indicatie te zijn dat de deelnemers meer gebruik maken van externe partijen.

Toch is uit onderzoek niet gebleken dat *het fonds* tot meer uitbesteding heeft geleid en laat staan de hiermee veronderstelde doelmatigheidswinst. Daarmee is niet gezegd dat het fonds niet tot doelmatigheidswinst heeft geleid, het directe verband is alleen niet aangetoond. Het kan daarnaast ook nog zo zijn dat gemeenten of provincies een dienst zelf goedkoper of beter weten uit te voeren. Al voor de instelling van het BCF was de trend van verzelfstandiging van diensten en meer samenwerkingsverbanden gaande. Ook hier zou de btw een belemmering vormen (Kamerstukken II 1999-2000, 27293 nr. 3 p. 6). Het onderzoeksbureau voor de effectevaluatie constateert dan ook dat de trend van hogere declaraties deels samenhangt met de trend richting meer



verzelfstandiging en samenwerkingsverbanden. Een kanttekening hierbij is dat de beschouwde periode (nl van instelling van het fonds tot heden) relatief kort is. De beslissing om een dienst uit te besteden wordt niet van het ene moment op het andere besloten. Contractuele relaties kennen meestal een duur van enkele jaren. Bovendien is er sprake van padafhankelijkheid. Organisaties zijn voorzichtig bij het nemen van onherroepelijke of moeilijk herroepelijke beslissingen. Wellicht dat een volgende evaluatie over een langere duur van het fonds wel degelijk meer inzicht oplevert over het voordoen van mogelijke effecten.

Ook is uit het onderzoek gebleken dat gemeenten en provincies niet alleen op basis van financiële gronden hun beslissing nemen, ook andere strategische en beleidsmatige overwegingen spelen een rol. In het geval dat het financiële argument in eerste instantie niet doorslaggevend is, zal desbetreffende gemeente of provincie achteraf wel uitzoeken wat de mogelijkheden voor compensatie zijn. Overigens is wel de verwachting dat onder druk van de bezuinigingen financiële argumenten een grotere rol gaan spelen bij de discussie in- of uitbesteden.

Valt er iets te zeggen over de uitvoeringskosten van de gekozen oplossing? De administratieve lasten die gepaard gaan met het fonds zijn in kaart gebracht en relatief beperkt ten opzichte van het totaal van het fonds. In 2007 is er aantal versimpelingen aangebracht in de werking van het fonds. De complexiteit komt, zo blijkt uit het effectonderzoek, vooral voort uit de btw wetgeving en niet zozeer uit het BCF zelf. De btw wetgeving blijkt complexe materie voor de deelnemers. Uit de effectevaluatie blijkt verder dat door toedoen van het BCF het aantal fiscale constructies is afgenomen en er slechts op beperkte schaal nieuwe grensvlakken zijn ontstaan. Hierover zijn echter geen harde cijfers beschikbaar.

De effectevaluatie van het onderzoeksbureau APE/Rebel geeft tot slot ook enkele aanbevelingen. Deze aanbevelingen hangen samen met de werking van het BCF in relatie tot de knelpunten in de geschetste causale keten zoals vermeld in het APE/Rebel rapport.

*A Uitvoering belastingdienst*

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.

*B Communicatie ter voorkoming van mythes en misverstanden*

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.

*C Verhogen kennisniveau*

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.

*D Meer transparantie over kostprijzen*

Een methode om de transparantie te verhogen is het inrichten van een benchmark. Met een benchmarkinstrument kan systematisch en anoniem informatie van alle (geïnteresseerde) decentrale overheden worden verzameld 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.

**Box 6: aanbevelingen effectevaluatie door APE/Rebel**

## **Bijlage 1 Literatuurlijst**

APE Rebelgroup Advisory (2010) Effectevaluatie BTW-Compensatiefonds

Cebeon (2007) "Evaluatie BTW-Compensatiefonds. Nacalculatie omvang en verdeling uitname gemeente en provinciefonds inclusief nettering specifieke uitkeringen", Amsterdam, Cebeon.

EIM (2006), Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BCF en mogelijke reductievoorstellen, Zoetermeer

Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie, 2006

Tweede Kamer, 1999-2000, Vaststelling van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2003, 28600 G, nr. 2, 17 september 2002

Tweede Kamer, 1999-2000, Wet op het BTW-Compensatiefonds, 27 293, nr. 3, 18 september 2000

Tweede Kamer, 1999-2000, Wet op het BTW-Compensatiefonds, 27 293, nr. A, 26 september 2000

Tweede Kamer, 2001-2002, Wet op het BTW-Compensatiefonds, 27 293, nr. 17, 23 maart 2002

Wassenaar, M.C., H.A.I.M. Wolvers en B. Bijl, (2003) *Het BTW-compensatiefonds, bedrijfsvoering bij de overheid en de non-profitsector*, Public controlling reeks, Sdu uitgevers

Wet op de Omzetbelasting, 1968

**Bijlage 2: Extern oordeel**



## **Onafhankelijk extern oordeel Beleidsdoorlichting BTW compensatiefonds**

Ten behoeve van de beleidsdoorlichting BTW compensatiefonds, die in Augustus 2010 is afgerond, ben ik als een van de externe onafhankelijke deskundige opgetreden.

De beleidsdoorlichting is enerzijds een syntheseonderzoek (indien mogelijk werd er bij de beantwoording van de vragen gebruik gemaakt van eerder verschenen relevante onderzoeken, bij voorbeeld ten aanzien van de administratieve lastendruk van het BTW compensatiefonds) maar heeft anderzijds een innovatief karakter. Dit vernieuwende aspect komt naar voren in de uitgevoerde effectanalyse die is gebaseerd op analyse van secundaire bronnen en oorspronkelijk veldonderzoek. De effectanalyse richt zich in de kern op de mogelijke concurrentieverstorende invloed van belastingen en op dit onderwerp heb ik (ook uit hoofde van eerdere functies bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit en het Ministerie van Economische Zaken) bijzondere expertise.

De beleidsdoorlichting is opgesteld door medewerkers van de afdeling BZ/BBL van het Ministerie van Financiën. Het effectonderzoek is verricht door een extern onderzoeksbureau. Ten aanzien van de algemene methodologie van het effectonderzoek, de selectie van gemeenten waar het veldonderzoek (diepteinterviews) heeft plaatsgevonden alsmede de empirische analyse is tussentijds commentaar gegeven dat op een evenwichtige en adequate wijze is verwerkt in respectievelijk het plan van aanpak, de onderzoeksopzet en de onderzoeksrapportage.

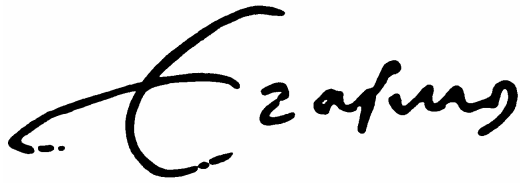
Het effectonderzoek is informatief met name waar het in kaart brengt dat het BTW compensatiefonds een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor het creëren van een gelijk speelveld op het terrein van in- en uitbesteden. De gekozen methodologie is – zonder deze te diskwalificeren – kwetsbaar doordat de problematiek in kaart gebracht wordt door zelfrapportage. De erkenning dat belastingconstructies bestonden voordat het BTW compensatiefonds werd ingesteld is bijvoorbeeld betrouwbaarder dan de onderzoeksbevinding dat daarna nieuwe belastingconstructies nog maar weinig voorkomen. Een ander relevant punt is dat de effecten van het nieuwe beleid waarschijnlijk pas op de middellange termijn optreden door leereffecten en de tijd die verloopt met het ontwikkelen van nieuwe projecten en het aanbesteden daarvan. Een volgende beleidsevaluatie kan daarom mogelijk meer uitsluitsel bieden over het al dan niet optreden van sommige effecten.

Ten behoeve van het externe oordeel zijn de onderliggende, eerder verschenen onderzoeken bestudeerd en is een concept van de beleidsdoorlichting in een tweetal bijeenkomsten van commentaar voorzien. De beleidsdoorlichting geeft een goede, volledige en objectieve weergave van de voorliggende problematiek en trekt verantwoorde en evenwichtige conclusies ten aanzien van de werking en effecten van het BTW compensatiefonds.

Den Haag 24 augustus 2010

Peter A.G. van Bergeijk,

Hoogleraar macro-economie en internationale economische betrekkingen



## **Beleidsdoorlichting van het BTW Compensatiefonds**

Een aantal jaren geleden heeft de overheid het BTW Compensatiefonds [BCF] in het leven geroepen om een versturende factor in de afweging tussen in- en uitbesteden weg te nemen. Het beleid is onlangs aan een kritische analyse onderworpen in het kader van de periodieke evaluatie van beleid. De opzet, de voortgang en de resultaten van de beleidsdoorlichting [BD] en de effectevaluatie die in opdracht van de werkgroep is uitgevoerd door een onderzoeksconsortium van APE en de Rebelgroup Advisory [APE/RA] zijn voorgelegd aan twee onafhankelijke deskundigen. Het overleg heeft in een open sfeer plaatsgevonden. De aanbevelingen, kanttekeningen en suggesties voor verbetering hebben hun weg gevonden naar de beleidsdoorlichting en het rapport van het onderzoeksconsortium.

De beleidsdoorlichting constateert dat het BCF aan zijn doel heeft voldaan. De belemmering in de afweging tussen in- en uitbesteden is inderdaad weggenomen [BD 2010: 17]. In beginsel sprake is van een 'gelijk speelveld', maar in hoeverre heeft dat geleid tot een toename van het uitbesteden van goederen en diensten en daardoor tot een verbetering van de efficiency?

In het rapport van het onderzoeksconsortium wordt geconstateerd dat het uitbesteden van goederen en diensten is toegenomen, waarbij zij het declaratiegedrag van gemeenten e.d. als belangrijkste indicator hanteert [APE/RA 2010: 33]. De vraag daargelaten of het declaratiegedrag van gemeenten e.d. een goede indicator vormt, is het onderzoeksconsortium er niet in geslaagd om een causaal verband aan te tonen [hetgeen overigens niet wil zeggen dat die er niet is] tussen de invoering van het BCF en de toename van het uitbesteden van goederen en diensten en/of een verbetering van de efficiency [BD 2010: 16]. De laatste vraag komt in het rapport slechts terloops aan de orde.

Het onderzoeksconsortium constateert dat aan een aantal veronderstellingen ten aanzien van de overheid en de markt niet is voldaan. Het verdient aanbeveling om de inspanningen te richten op de realisatie van die vooronderstellingen, voor zover zij althans beïnvloedbaar zijn. De resultaten van het onderzoek dienen overigens met enige terughoudendheid te worden geïnterpreteerd omdat zij in belangrijke mate zijn gebaseerd op vraaggesprekken met direct betrokkenen. Zij hebben, als zodanig, veeleer het karakter van 'stated behavior' dan van 'revealed behavior'. Aanvullend veldonderzoek is nodig om daarover uitsluitsel te geven, maar dat valt buiten het bestek van een beleidsdoorlichting.

Het onderzoeksconsortium komt tot de enigszins verrassende conclusie dat de prijs en daarmee de BTW tot nu toe een ondergeschikte rol speelt [APE/RA 2010: 44]. De concurrentie blijkt te worden verstoord door andere factoren – strategische overwegingen, gebrek aan kennis en gebrek aan transparantie – dan de prijs/kwaliteitsverhouding. Het rapport blijft het antwoord schuldig op de existentiële vraag of dat het voortbestaan van het BCF rechtvaardigt met dien verstande dat het onderzoeksconsortium stelt dat terugkeer naar de oude situatie ‘uiterst gecompliceerd, zo niet onmogelijk’ is [APE/RA 2010: 46].

De beleidsdoorlichting en de daaraan ten grondslag liggende effectevaluatie kunnen, ondanks genoemde kanttekeningen van methodische aard, de toets der [wetenschappelijke] kritiek ruimschoots doorstaan. De auteurs tonen zich bewust van de beperkingen die inherent zijn aan het type onderzoek dat in het kader van een beleidsdoorlichting geschiedt. De analyse getuigt van realisme en mondt uit in genuanceerde conclusies.

dr F.K.M. van Nispen,  
*Rotterdam, 24 augustus 2010*

## **Bijlage 3: Plan van aanpak**

### **PLAN VAN AANPAK EVALUATIE BCF**

#### **1. Inleiding**

*Het BTW-compensatiefonds is inmiddels vijf jaar actief. Heeft de oprichting van het BTW-compensatiefonds ons gebracht wat we beoogd hadden?*

*Het BTW-compensatiefonds*

Als provincies, gemeenten en WGR+-regio's (voorheen kaderwetgebieden) werk uitbesteden, betalen zij btw<sup>5</sup>. Hierdoor wordt het uitbesteden van werkzaamheden al snel duurder dan het zelf uitvoeren van werkzaamheden, zoals onderhoud van straten of gemeente/provinciegebouwen. De btw verhoogt de kostprijs en beïnvloedt daarmee de doelmatigheidsafweging van de gemeente of provincie. Het BTW-compensatiefonds (BCF) beoogt het kostprijsverhogende effect van btw in de afweging in- of uitbesteden te neutraliseren. Het fonds compenseert provincies, gemeenten en kaderwetgebieden voor de btw over onder andere uitbesteed werk (Kamerstukken II 1999- 2000, 27293, nr 1.).

*Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Rijksbegrotingsvoorschriften*

Is het beleid zinvol en effectief geweest? Beantwoording van deze fundamentele vraag vindt plaats in een beleidsdoorlichting. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie en de Rijksbegrotingsvoorschriften 2008 schrijven voor dat al het beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen periodiek wordt geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. Naar aanleiding van deze verplichting is in de begroting van het compensatiefonds opgenomen dat er in 2008 een effectiviteitanalyse van het BCF zal plaatsvinden.

#### **2. Probleemstelling**

Een beleidsdoorlichting bevat conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek tenminste de volgende onderdelen:

- A. Een beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid.
- B. Een beschrijving en motivering voor de rol van de overheid.
- C. Een beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstelling.
- D. Een beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan.
- E. Een beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

De genoemde onderdelen zijn geoperationaliseerd in onderstaande concrete vragen. In dit kader is het van belang op te merken dat beleidsdoorlichtingen het karakter van een syntheseonderzoek hebben. Indien mogelijk wordt er bij de beantwoording van de vragen gebruik gemaakt van eerder verschenen onderzoeken op het gebied van het BCF.

---

<sup>5</sup> btw = belasting over toegevoegde waarde (oftewel omzetbelasting).



Derhalve zal – bij de beantwoording per vraag – worden aangegeven of betreffende vraag in een eerder stadium al onderwerp van onderzoek is geweest.

Vragen beleidsdoorlichting:

*I) Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel?*

Als overheden een afweging maken tussen het zelf uitvoeren van een taak of het uitbesteden daarvan, spelen de gevolgen van omzetbelasting een rol. De bij de inkoop betaalde btw drukt volledig op de uiteindelijke kosten. Bij het uitbesteden van een activiteit wordt over de volledige kosten btw betaald, terwijl bij het zelfuitvoeren van dezelfde activiteit alleen over de inkoopkosten btw wordt betaald. Het kan dus zijn dat private partijen een taak op zich goedkoper/efficiënter kunnen uitvoeren maar door de heffing van de omzetbelasting de private partij duurder is. Wanneer de overheid op puur financiële gronden een keuze maakt tussen zelf uitvoeren en uitbesteden kiest ze daardoor mogelijk voor zelf uitvoeren, terwijl de afweging zonder de btw anders zou hebben uitgepakt.

Naast bovengenoemde problematiek doet zich nog een tweetal fenomenen voor dat samenhangt met de btw en inkoop door de overheid. In de eerste plaats worden er (complexe) constructies opgezet om te vermijden dat btw moet worden betaald en kan worden verrekend. Daarnaast blijkt het onaantrekkelijk om onderlinge personeelsuitwisseling te laten plaatsvinden: gemeenten betalen volledig btw als zij onderling personeel uitwisselen, hetgeen naar eigen zeggen een drempel opwerpt voor de onderlinge uitwisseling van personeel.

Bovendien zorgt de btw voor een toetredingsdrempel voor private partijen. Dit vermindert de concurrentie tussen private en publieke aanbieders voor de uitvoering van bijvoorbeeld de inzameling van huisafval. Het probleem is nog steeds actueel, zolang als er btw is en de richtlijnen van EU niet wijzigen (we gaan onderstaand in op de richtlijn).

*II) Wat is de oorzaak van het probleem?*

De regels omtrent de heffing van omzetbelasting zijn grotendeels vastgelegd in de richtlijnen van de Europese Unie. Nederland kan hier niet zelfstandig van afwijken. Uit de toepassing van de btw-wetgeving ten aanzien van overheidslichamen kan onderscheid worden gemaakt in verschillende activiteiten<sup>6</sup>:

- *Belaste ondernemersprestaties*  
Als een overheid een belaste ondernemersprestatie verricht (voorbeeld: grondbedrijf), moet aan de afnemer btw in rekening worden gebracht. De bij inkoop betaalde btw kan vervolgens bij de aangifte in aftrek worden gebracht.
- *Vrijgestelde ondernemersprestaties*

---

<sup>6</sup> Wassenaar, Wolvers en Bijl, Het BTW-compensatiefonds, Bedrijfsvoering bij de overheid en de non-profitsector, Public Controlling Reeks, 2003.

Het gaat hier bijvoorbeeld om bepaalde aangewezen prestaties van sociale of culturele aard. Bij vrijgestelde ondernemersprestaties brengt de aanbieder geen btw in rekening bij de afnemer. De bij inkoop betaalde btw kan niet bij de aangifte in aftrek worden gebracht. Denk hierbij aan uitgaven in de sfeer van reïntegratie van werklozen of onderwijsactiviteiten.

- *Niet-ondernemersprestaties (handelen overheid)*  
Een groot aantal activiteiten van decentrale overheden valt onder deze categorie. De bij inkoop betaalde btw kan niet bij de aangifte in aftrek worden gebracht. Met betrekking tot deze activiteiten blijft de btw heffing achterwege.

Bij de vrijgestelde en niet-ondernemersprestaties drukt de betaalde (niet-aftrekbare) btw op de uiteindelijke kosten. De btw verhoogt nl. de kostprijs en beïnvloedt daarmee de doelmatigheidsafweging van de gemeente of provincie. De belangrijkste verstoring in de afweging treedt op bij de afweging tussen het zelf uitvoeren van taken en het uitbesteden daarvan aan private partijen.

Afgeleid van bovengenoemd effect zijn er nog een tweetal andere - maar niet minder belangrijke consequenties- van het kostprijs verhogende effect van btw:

- 1 De prikkel tot het aangaan van constructies om daarmee de lasten van de omzetbelasting te beperken.
- 2 Beperking op uitwisseling van personeel, aangezien overheden omzetbelasting betalen wanneer zij onderling personeel uitwisselen.

Doordat overheden vanwege de btw-consequenties (dwz. op puur financiële gronden) niet altijd een evenwichtige keuze kunnen maken tussen het zelf uitvoeren van een taak en het uitbesteden daarvan, kunnen efficiencyvoordelen verloren gaan. Deze efficiencyvoordelen kunnen optreden doordat private ondernemers door de werking van de markt meer prikkels ondervinden om efficiënt te werken.

### *III) Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?*

Overheden zijn verantwoordelijk voor de eigen efficiënte bedrijfsvoering. De verantwoordelijkheid voor een efficiënte afweging tussen in- of uitbesteden ligt daarom bij de gemeente, provincies of WGR+-regio zelf.

Het Rijk heeft echter de verantwoordelijkheid voor het instrument, dus voor het BTW-compensatiefonds (een oplossing op decentraal niveau bleek niet mogelijk). Deze instrumentverantwoordelijkheid ligt bij de minister van Financiën en geldt concreet voor:

- Het verstrekken, verzamelen en controleren van de opgaafformulieren en het uitbetalen van de compensabele btw (Belastingdienst).
- Het beheer van het BTW-compensatiefonds (Directie begrotingszaken).

### *IV) Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?*

De volgende doelstellingen zijn opgenomen in de begroting van het BTW-compensatiefonds, G:

*Algemene beleidsdoelstelling*

Het BCF beoogt een eind te maken aan de versturende werking van de btw door compensabele btw over uitbesteed werk terug te geven aan provincies, gemeenten en kaderwetgebieden (level playing field).

*Operationele doelstelling*

De Belastingdienst compenseert gemeenten, provincies en kaderwetgebieden voor betaalde btw over niet-ondernemersactiviteiten.

*V) Welke instrumenten worden ingezet? Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?*

Het instrument betreft het BTW-compensatiefonds. De Belastingdienst geeft btw-bedragen over niet-ondernemersactiviteiten terug aan de gemeenten, provincies en kaderwetgebieden.

Over de uitvoering van beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering is in 2006 het rapport door het EIM opgesteld: *Evaluatie beleving en omvang administratieve lasten BTW-compensatiefonds en mogelijke reductievoorstellen*. Hierin is onderzocht of er mogelijke vereenvoudigingen in de uitvoering zijn te maken, zodat de administratieve lasten van gemeenten, provincies en kaderwetgebieden met tenminste 25% kunnen worden verminderd. Per 2007 zijn reductievoorstellen uit het rapport doorgevoerd.

*VI) Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen?*

*Is er sprake van een level playingfield?*

Vanaf het moment dat het BTW-compensatiefonds is ingesteld is theoretisch het level playingfield verkregen: de btw speelt geen factor meer in de beslissing tussen in- of uitbesteden. Private partijen kunnen meedingen voor de uitvoering van bijv. gemeentelijke diensten zonder dat de btw hen in een nadelige positie stelt. Op papier werkt het BCF dus, maar werkt het in de praktijk?

*Wat is het effect van het level playingfield?*

Het effect van het level playingfield, de vraag in hoeverre het BTW-compensatiefonds succesvol is in het verkrijgen van een efficiëntere uitvoering van bijv. gemeentelijke diensten al dan niet door uitbesteden, is echter nochthans onbekend. De volgende vragen zijn dan onder meer relevant:

*Sinds de invoering van het BCF:*

- Wordt er meer uitbesteed als gevolg van de invoering BCF?
- Zijn er minder constructies om de omzetbelasting te omzeilen?
- Vindt er juist meer of juist minder personeelsuitwisseling plaats?
- Zijn overheidsdiensten en/of marktpartijen efficiënter gaan opereren als gevolg van toegenomen concurrentie als gevolg van de instelling van het BCF?

- Zijn er neveneffecten opgetreden (positief dan wel negatief) die niet waren voorzien?  
(bijvoorbeeld meer investeringen, meer bekendheid met btw etc.)

Bij bovenstaande vragen moet rekening gehouden worden met de afwijkende situaties tussen provincies, gemeenten en WGR+ regio's.

*VII) Hoe is de hoogte bepaald van de budgetten die zijn ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?*

De omvang van de bij het BCF gedeclareerde bedragen is volkomen vraaggestuurd. Dit betekent dat gemeenten, provincies en WGR+-regio's alle btw kunnen declareren voor zover declareerbaar verklaard in de Wet op het BTW-compensatiefonds. Onderstaande tabel geeft de realisatie en voor volgende jaren de begroting weer van het BCF.

	<b>Realisatie</b>				<b>Begroting</b>					
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Uitgaven</b>	<b>106</b>	<b>1.687</b>	<b>1.871</b>	<b>1.885</b>	<b>2.068</b>	<b>2.237</b>	<b>2.445</b>	<b>2.516</b>	<b>2.576</b>	<b>2.628</b>
w.v gemeenten en kaderwetgebieden	106	1.561	1.719	1.732	1.895	2.202	2.210	2.279	2.336	2.379
w.v. provincies		126	152	153	173	215	235	237	240	249
<b>Ontvangsten</b>	<b>106</b>	<b>1.687</b>	<b>1.871</b>	<b>1.885</b>	<b>2.068</b>	<b>2.237</b>	<b>2.445</b>	<b>2.516</b>	<b>2.576</b>	<b>2.628</b>

*Tabel Realisatie en begroting naar gemeente/kaderwetgebieden en provincies (x 1 mln. €)*

Het BTW-compensatiefonds is voornamelijk gevoed door een uitname uit het Gemeentefonds (GF) en Provinciefonds (PF). Er zijn in het verleden diverse onderzoeken gedaan naar de omvang van deze uitname. In 2006 is in opdracht van het ministerie van Financiën thans het laatste evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de nacalculatie van de omvang uitname gemeente- en provinciefonds, de nettering van de specifieke uitkeringen en de nacalculatie verdeling uitnamen gemeente en provinciefonds *inclusief* nettering specifieke uitkeringen. Naast de uitname uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds voor de voeding van het BCF zijn er ook nog andere voedingsbronnen: de extra inkomsten vanwege het vervallen van de goedkeuringen voor samenwerkingsverbanden en gemeentelijke en provinciale stichtingen, het vervallen van de resolutie BTW-28 voor gemeenschapsvoorzieningen en het vervallen van de regeling BTW-OV. Daarnaast is in 2003 een structureel bedrag aan het gemeente- en provinciefonds toegevoegd vanwege het verwachte toegenomen uitbestedingsniveau in 2003 (2% van de uitname uit het gemeente- en provinciefonds).

### **3. Opzet beleidsdoorlichting**

#### **Reikwijdte onderzoek**

De beleidsdoorlichting van het BCF heeft het karakter van een syntheseonderzoek. Indien mogelijk wordt er bij de beantwoording van de vragen gebruik gemaakt van eerder verschenen onderzoeken op het gebied van het BCF. In het verleden is niet eerder een evaluatie van het BCF uitgevoerd. De nadruk in de totstandkoming van deze beleidsdoorlichting zal dan ook liggen in het uitvoeren van deze Effectiviteitsanalyse, waarin ook positieve en negatieve neveneffecten worden meegenomen.

#### **Organisatie Beleidsdoorlichting**

De organisatie van de evaluatie is een bepalende factor voor het slagen van de evaluatie. Vanwege het enorme budgettaire belang zullen de uitkomsten met veel belangstelling tegemoed worden gezien door gemeenten, provincies en Tweede Kamer. Een breed draagvlak is uiteraard een vereiste. Dit betekent dat vertegenwoordigers van de directe belanghebbenden betrokken moeten zijn bij de evaluatie. Ook inhoudelijk is van belang dat de evaluatie de toets der kritiek moet kunnen doorstaan. Beide randvoorwaarden stellen eisen aan de personen die betrokken zullen worden bij de evaluatie.

De directie Begrotingszaken is beleidsverantwoordelijk voor het BTW-compensatiefonds. Zij coördineert tevens de beleidsdoorlichting en treedt op als secretaris van de beleidsdoorlichting. Bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting zullen het (uitgewerkte) plan van aanpak, concepten en de eindrapportage aan de projectgroep onder leiding van de directeur Begrotingszaken worden voorgelegd. De projectgroep bestaat verder uit vertegenwoordigers van belanghebbenden (Belastingdienst, VNG, IPO, BZK en MinFin). De bedoeling is om de projectgroep aan het begin en aan het einde van de doorlichting bijeen te laten komen. Gedurende de uitvoering van de doorlichting komen gedelegeerden (op medewerkerniveau) van de diverse organisaties samen om de voortgang (halffabricaten) te beoordelen.

De effectiviteitsanalyse zal worden uitbesteed aan een extern onderzoeksbureau. Het ministerie van Financiën/ Begrotingszaken fungeert formeel als opdrachtgever. Financiën neemt uiteindelijk in samenspraak met de (gedelegeerde) projectgroep besluiten over het uit te voeren onderzoek.

#### **Box 2: De effectiviteitsanalyse**

Een invalshoek voor het verkrijgen van informatie over het effect van het BCF is de analyse van deelmarkten als afvalverzameling, groenvoorziening etc. Hoe zijn op deze deelmarkten de ontwikkelingen geweest van inbesteden naar uitbesteden? Een andere belangrijk onderdeel van het onderzoek vormt een interviewronde bij gemeenten en provincies. Voorafgaand aan de interviewronde zal een keuze moeten worden gemaakt voor een uniforme en consistente benaderingswijze. Het externe onderzoeksbureau kan de vragenlijsten opstellen de interviews afnemen en de resultaten rapporteren.

Een commissie van onafhankelijke(n) zal de toegepaste methodologie van het onderzoek toetsen. Aan het begin zal het plan van aanpak aan hen worden voorgelegd. De commissie kan dan advies geven over de gekozen lijn in het onderzoek. Ook het eindrapport zal aan hen worden voorgelegd. Het eindoordeel zal uiteindelijk als bijlage bij

het rapport worden opgenomen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de eis van onafhankelijkheid zoals de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) stellen.

*Eis RBV: onafhankelijkheid*

Voor het borgen van onafhankelijkheid biedt de RBV verschillende mogelijkheden. De eerste is het betrekken van een onafhankelijke bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. De tweede is het laten uitvoeren van het onderzoek door een onafhankelijke binnen het ministerie, zoals een auditdienst, of het laten uitvoeren van het onderzoek door externen. Een laatste mogelijkheid is het onderzoek te onderwerpen aan een onafhankelijke toets.

**Planning**

De streefdatum voor het versturen van het onderzoek naar de Tweede Kamer is medio 2010, opdat in het najaar het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen 2010 de resultaten van de uitkomsten kunnen worden besproken.

## Bijlage 4: Lijst met betrokken personen

### 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

## 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

## Onafhankelijk deskundigen

<b>Naam</b>	<b>Functie / organisatie</b>	<b>Betrokkenheid</b>
P.A.G. van Bergeijk	Hoogleraar macro-economie en internationale economische betrekkingen, International institute of Social Studies	Onafhankelijk deskundige
F.K.M. van Nispen	Associate Professor of Public Administration, Erasmus universiteit	Onafhankelijk deskundige