

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2015

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2014

In het algemeen overleg btw en samenwerken gemeenten van 9 oktober jl. heb ik een aantal vragen, gesteld door leden van de commissie Binnenlandse Zaken, nog niet beantwoord. Zoals ik heb toegezegd, beantwoord ik deze schriftelijk.

1. De heer Schouw heeft gevraagd welke Europese regelgeving onze mogelijkheden tot oplossingen beperkt (welke arresten) en waarom de kwestie niet wordt voorgelegd aan de Europese belastingkamer of het btw-comité.

De beperking waar de heer Schouw naar vraagt ligt in de reikwijdte van de zogenoemde koepelvrijstelling. Deze vrijstelling is in de Wet op de omzetbelasting 1968 opgenomen in art. 11, lid 1, onderdeel u. Deze vrijstelling is gebaseerd op art. 132, lid 1, onderdeel f, van de btw-richtlijn. Deze vrijstelling geldt als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. Er is een samenwerkingsverband (koepel) dat als ondernemer diensten verricht aan de leden
- b. De leden verrichten vrijgestelde prestaties of zijn geen ondernemer voor de btw
- c. De diensten van het samenwerkingsverband zijn direct nodig voor de uitoefening van de van btw vrijgestelde prestaties of voor de handelingen die als niet-ondernemer plaatsvinden
- d. De koepel berekent alleen de gemaakte kosten aan de leden door naar rato van het aandeel van de leden in de diensten
- e. De koepelvrijstelling voor het samenwerkingsverband mag geen concurrentievervalsing tot gevolg hebben tegenover derden.

Het Hof van Justitie heeft over deze vrijstelling recht gewezen op 15 juni 1989, nr. C-348/87, 20 november 2003, nr. C-0/01, en 11 december 2008, nr. C-407/07. Uit deze rechtspraak blijkt dat de koepelvrijstelling eng moet worden uitgelegd omdat sprake is van een uitzondering op de hoofdregel

in de btw, namelijk dat economische activiteiten belast zijn met btw. De Europese Commissie heeft een inbreukprocedure tegen Luxemburg geopend die de koepelvrijstelling ruimer toepast en deze ook toestaat als de diensten van het samenwerkingsverband niet direct nodig zijn voor de uitoefening van de van btw vrijgestelde prestaties of voor de handelingen die niet als ondernemer plaatsvinden, maar ook voor belaste prestaties worden gebruikt. De opvattingen van de Europese Commissie over de juiste en dus enge toepassing van de koepelvrijstelling zijn daarmee bekend. Het Hof van Justitie EU mag gaan oordelen of de ruimere Luxemburgse toepassing al dan niet is toegestaan. In die zin wordt de kwestie of de koepelvrijstelling toch ruimer mag worden toegepast dus al voorgelegd aan het Hof van Justitie EU die verzekert dat lidstaten het EU recht juist uitleggen en eerbiedigen. Gezien het belang van deze zaak voor de toepassing van de koepelvrijstelling zal ik de zaak op de voet volgen. Een ander punt is de vraag of het BTW-compensatiefonds kan worden verruimd door de beperking te schrappen van art. 4, lid b, voor prestaties van gemeenten, die indien zij door een ondernemer worden verricht zijn vrijgesteld van btw. Deze uitsluiting heeft als doel concurrentievervalsingen en mogelijke staatssteun aan gemeenten tegenover commerciële partijen te voorkomen. Die andere partijen (zoals onderwijs- en zorginstellingen) die geen overheid zijn en vergelijkbare vrijgestelde prestaties verrichten, ontvangen namelijk geen btw-compensatie voor de btw die drukt op de ingekochte leveringen en diensten die nodig zijn voor het verrichten van hun vrijgestelde prestaties. Het verruimen van het BTW-compensatiefonds is dus niet mogelijk omdat dit tot concurrentievervalsing leidt.

2. De heer Schouw heeft gevraagd naar een heldere communicatiestrategie richting decentrale overheden zodat gemeenten niet onnodig btw kosten maken.

De VNG heeft in haar communicatie naar gemeenten via een ledenbrief helder aangegeven welke gevolgen zijn verbonden aan de verschillende vormen waarin gemeenten samenwerken. Ik verwijs naar: http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/attachments/20140227_bijlage-ledenbrief_btw-gevolgen-decentralisaties.pdf.

In overleg met de VNG zal ik onderzoeken of en op welke punten deze communicatie kan worden verbeterd en of vermelding van deze informatie op de site van de Belastingdienst nog een nuttige toevoeging kan zijn om gemeenten goed en volledig te informeren over de btw-gevolgen van samenwerken.

Daarnaast bestaat er volgens de huidige raming voor 2015 nog altijd aanzienlijke ruimte onder het plafond op het BTW-Compensatiefonds, van naar verwachting ruim 128 miljoen euro. Mochten de btw-lasten dus stijgen, dan is er voor 2015 dus ruimte voor meer declaraties bij het BTW-Compensatiefonds (zie ook de reactie op vraag 5).

3. Door de heer Schouw en mevrouw Van Toorenborg is gevraagd waar het percentage 1–10% betrekking op heeft en of hiervan een rekenvoorbeeld kan worden gegeven.

Het percentage van 1–10% heeft betrekking op de van compensatie uitgesloten btw en de btw op vrijgestelde prestaties die gemeenten verrichten (bijvoorbeeld de vrijgestelde verhuur van onroerende zaken zoals kinderdagverblijven, sportterreinen of uitvoeringskosten van vrijgesteld openbaar onderwijs) waarvoor geen aftrek van btw en geen compensatie bestaat.

Voorbeeld:

De gemeenten X, Y en Z komen overeen dat gemeente Z de financiële administratie en de salarisadministratie gaat verrichten voor de gemeenten X en Y voor € 100.000 per jaar. Dit zijn voor de ontvangende gemeente overheadkosten. De hierover verschuldigde btw bedraagt € 21.000. De gemeenten X en Y hebben in hun administratie voor de overheadkosten vastgesteld welk deel van die kosten toerekenbaar is aan activiteiten waarvoor geen btw-af trek en geen btw-compensatie mogelijk is. Dat wordt uitgedrukt in een percentage en dat percentage verschilt per gemeente van 1–10%. In het gegeven voorbeeld is derhalve € 210 tot € 2.100 van de in totaal € 21.000 btw niet aftrekbaar en niet-compensabel.

Het resultaat van de toerekening van kosten aan de compensabele activiteiten, de belaste ondernemersactiviteiten en de vrijgestelde activiteiten, uitgedrukt in percentages vormt het mengpercentage van de gemeente aan de hand waarvan zij kan bepalen welk deel van de btw op die kosten compensabel of aftrekbaar is en welk deel waarvoor geen aftrek en geen btw-compensatie bestaat. Gemiddeld is dat bijvoorbeeld 93-5-2 waarbij dan 93% staat voor compensabel, 5% voor btw-aftrekbaar en 2% voor het niet aftrekbare en niet compensabele gedeelte. Dit betekent dat in een dergelijk geval 2% van de door het samenwerkingsverband in rekening btw bij de gemeente een kostenpost vormt.

4. Mevrouw Van Toorenborg heeft gevraagd om een overzicht van de voorbeelden VNG en wat er binnen de wet wel mogelijk is.

VNG heeft drie situaties aangedragen die te typeren zijn als voorbeelden van een 1) bestuursmodel, 2) het model van de centrumgemeente en 3) de shared service centers. Om te expliciteren wat er in deze situaties gebeurt, beschrijf ik achtereenvolgens deze drie vormen van samenwerking tussen gemeenten, en geef ik de gevolgen aan.

Ad. 1 Het bestuursmodel

Een samenwerkingsverband van een aantal gemeenten neemt nagenoeg alle taken van de deelnemende gemeenten over. De gemeenten financieren het samenwerkingsverband volledig.

Gevolgen

Het samenwerkingsverband is ondernemer voor de btw-heffing voor de dienstverlening aan de deelnemende gemeenten. Als sprake is van één dienst aan de deelnemende gemeenten die gemeenten gebruiken voor overheidsprestaties en vrijgestelde prestaties, is de koepelvrijstelling van toepassing. In een dergelijk geval mogen de deelnemende gemeenten de btw op de kosten van de koepel onder de werking van de transparantieregeling brengen. Dat betekent dat voor die kosten compensatie onder de werking van het BCF mogelijk is als de gemeente de kosten maakt in het kader van overheids-handelingen of niet-economische activiteiten mits geen sprake is van de uitzondering voor vrijgestelde handelingen.

De koepelvrijstelling geldt echter niet als de dienst van het samenwerkingsverband ook gebruikt wordt voor belaste prestaties van de deelnemende gemeenten. De btw die het samenwerkingsverband dan berekent over de dienstverlening aan de deelnemende gemeenten is niet aftrekbaar voor de btw en niet compensabel bij het BCF als die dienstverlening gebruikt wordt voor vrijgestelde prestaties die de gemeenten verrichten (binnen het kader van de btw als ondernemer of buiten het kader van de btw als overheid).

Wanneer het samenwerkingsverband verschillende, separate diensten in plaats van één dienst aan de deelnemende gemeenten verricht, kan de btw-druk worden verminderd door de toepassing van de koepelvrijstelling voor sommige van deze diensten.

Het niet-afrekbare en niet-compensabele btw-bedrag bedraagt volgens opgave van de VNG € 600.000 bij een samenwerkingsverband van een aantal middelgrote gemeenten.

Ad. 2 Centrumgemeente

Een gemeente neemt bijna alle activiteiten van een andere gemeente tegen betaling over van die andere gemeente.

Gevolgen

De centrumgemeente is ondernemer voor de btw-heffing voor de werkzaamheden die tegen betaling voor een andere gemeente worden verricht. De koepelvrijstelling is niet van toepassing omdat er geen samenwerkingsverband is. De btw over deze dienstverlening is niet aftrekbaar voor de btw en niet compensabel onder de werking van het BCF voor zover deze betrekking heeft op vrijgestelde prestaties die de gemeente verricht, die haar werkzaamheden heeft uitbesteed. Het leerstuk van de kosten voor gemene rekening kan een oplossing vormen voor het verminderen van de btw-druk. Beide gemeenten zouden er voor kunnen kiezen om voor gezamenlijke rekening personeel in te schakelen. Als de kosten van dit personeel volgens een vooraf overeengekomen vaststaande verdeelsleutel worden verdeeld over de gemeenten, kan heffing van btw achterwege blijven als verder wordt voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van het leerstuk van de kosten voor gemene rekening. De voorwaarden die gelden voor toepassing van dit leerstuk zijn opgenomen in paragraaf 6.3.3 van het besluit van 25 november 2011, nr. BLKB 2011/641M (afrek van voorbelasting).

Het niet-afrekbare en niet-compensabele btw-bedrag bedraagt volgens opgave van de VNG € 40.000 bij een centrumgemeente die werkt voor een kleine gemeente.

Ad. 3 Shared service centers

Een samenwerkingsverband van een aantal gemeenten verricht een aantal verschillende diensten/deelactiviteiten voor de deelnemende gemeenten. De gemeenten hebben per deelactiviteit een samenwerkingsovereenkomst en betalen per deelactiviteit.

Gevolgen

De koepelvrijstelling is van toepassing voor zover de gemeenten de diensten gebruiken voor vrijgestelde prestaties of voor overheidsprestaties en voldaan wordt aan de andere voorwaarden van de koepelvrijstelling. De koepelvrijstelling geldt niet voor gebieden waarvoor de koepelvrijstelling in verband met concurrentievervalsing buiten werking is gesteld (o.a. advisering en begeleiding op het gebied van onderhoudsbeheersing van woningen, detachering, financiële administratie en loonadministratie). De btw die door de koepel over de dienstverlening in rekening wordt gebracht is niet aftrekbaar voor de btw en niet compensabel bij het BCF voor zover deze betrekking heeft op vrijgestelde prestaties die de gemeente verricht, die haar werkzaamheden heeft uitbesteed.

Voor zover de koepelvrijstelling van toepassing is, mogen de deelnemende gemeenten de btw op de kosten van de koepel onder de werking van de transparantieregeling brengen. Dat betekent dat voor die kosten compensatie mogelijk is als de gemeente de kosten maakt in het kader van overheids-handelingen of niet-economische activiteiten mits geen sprake is van de uitzondering voor vrijgestelde handelingen.

Het niet-afrekbare en niet-compensabele btw-bedrag bedraagt volgens opgave van de VNG € 100.000 bij een shared service center dat werkt voor een aantal middelgrote gemeenten.

Het totale btw-nadeel/de extra btw-last bij de drie genoemde samenwerkingsvormen bedraagt in de mij thans bekende gevallen circa € 1,5 miljoen btw waarbij uitgegaan wordt van de door de VNG genoemde bedragen.

5. De heer Van Oosten heeft gevraagd om in te gaan op de Zeeuwse voorbeelden, en wat er binnen de wet mogelijk is.

De gemeenten Middelburg, Vlissingen, Schouwen-Duiveland en Veere geven in hun brief aan de VNG d.d. 12 september 2014, aan dat het BCF-plafond belemmerend werkt voor het aangaan van samenwerking in de vorm van een centrumgemeente, die taken voor andere gemeenten gaat uitvoeren.

In het Financieel Akkoord gesloten door (vertegenwoordigers van) decentrale overheden en het Rijk is begin 2013 afgesproken dat het BTW compensatiefonds (het BCF) blijft bestaan, maar met ingang van 2015 wel wordt geplafonneerd.¹

Btw die voortvloeit uit samenwerking tussen decentrale overheden kunnen gedeclareerd worden bij het BCF. Meer samenwerking als gevolg van de decentralisaties kan inderdaad leiden tot meer declaraties bij het BCF. Vooral nog wordt een aanzienlijke ruimte onder het BCF-plafond geraamd van ruim 128 miljoen euro in 2015 (zie ook begroting IX 2015 Financiën en Nationale Schuld, artikel 6). Ruimte onder het plafond komt uiteindelijk ten goede aan het Gemeente- en Provinciefonds. Overschrijdingen van het plafond leiden tot verrekening met het Gemeente- en Provinciefonds. Voor individuele gemeenten en provincies is er dus geen sprake van een gesloten BCF-loket.

Voor het geval het BCF-plafond in de toekomst uiteindelijk toch knellend blijkt, zoals de Zeeuwse gemeenten vrezen, verkent een werkgroep van IPO, VNG, Ministerie van Financiën en Ministerie van Binnenlandse Zaken of kan worden bepaald, en zo ja in welke mate, dit het gevolg is van btw uit hoofde van nieuwe samenwerkingsverbanden, voortvloeiend uit de decentralisaties (zie ook hieronder).

6. De heer Groot heeft gevraagd naar de stand van zaken van de werkgroep die het draaiboek maakt voor het geval het plafond overschreden wordt.

Een werkgroep van IPO, VNG, Ministerie van Financiën en Ministerie van Binnenlandse Zaken verkent hoe, mocht in de toekomst het plafond voor het BCF knellend blijken, kan worden bepaald of, en zo ja in welke mate, dit het gevolg is van btw uit hoofde van nieuwe samenwerkingsverbanden, voortvloeiend uit de decentralisaties.

Binnen de werkgroep gaat VNG (in samenspraak met de andere leden uit de werkgroep) momenteel na of het mogelijk is in de gemeentelijke boekhouding btw uit hoofde van samenwerkingsverbanden apart te administreren. Ingeval van een overschrijding kan dan worden nagegaan in welke mate dit het gevolg is van samenwerkingsverbanden voortvloeiend uit de decentralisaties.

¹ Zie voor meer informatie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2013/01/21/conclusies-bestuurlijk-overleg.html>

7. De heer Groot heeft gevraagd naar de voortgang van het gesprek met VNG over de voorschotregeling.

In mijn brief aan uw Kamer d.d. 16 juni 2014 (Kamerstuk 33 750 VII, nr. 59) staat dat het kabinet samen met VNG zal bekijken of voorschotten uit het BCF die voortvloeien uit samenwerking nog altijd onevenredig zware administratieve lasten veroorzaken. Die afspraak staat nog steeds. Momenteel wordt gezocht naar een geschikt moment waarbij een (eerste) overleg plaats kan vinden met de VNG en één of meerdere gemeenten. Zodra het overleg daar aanleiding toe geeft, licht ik uw Kamer in over de resultaten ervan.

8. De heer Bisschop heeft gevraagd welke dienstverlening de Belastingdienst aan gemeenten biedt en in welke gevallen dit al tot iets heeft geleid.

Voor alle gemeenten geldt dat zij een (algemeen) aanspreekpunt hebben binnen de Belastingdienst. Via deze persoon kunnen concrete vragen over de fiscaliteit worden gesteld. Gemeenten en Belastingdienst zijn – bijvoorbeeld in het kader van Horizontaal Toezicht – ook regelmatig met elkaar in gesprek over (lopende) fiscale zaken. In dergelijke gesprekken wordt door de Belastingdienst ook aandacht besteed aan actuele (fiscale) ontwikkelingen en wat dit concreet betekent voor de gemeente (is er een standpunt nodig van de inspecteur of iets anders). De ervaring is dat Belastingdienst en gemeenten elkaar inmiddels goed weten te vinden.

Meer concreet heeft de Belastingdienst met meerdere gemeenten in goed onderling overleg vastgesteld op welke wijze de prestaties van een (nieuw) samenwerkingsverband zoveel mogelijk onder de koepelvrijstelling kunnen worden gebracht zonder daarbij afbreuk te doen aan de wettelijke vereisten hieromtrent.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes