

Het wetsvoorstel op het BTW-compensatiefonds samengevat

Mr. R. Vos , Mr. J. Krabbe , datum 01-12-2000

Datum

01-12-2000

Auteur

Mr. R. Vos [\[i\]](#), Mr. J. Krabbe [\[i\]](#)

Auteursprofiel

Mr. R. Vos

Mr. J. Krabbe

Vakgebied(en)

Omzetbelasting / Algemeen

Op 20 september 2000 heeft minister Zalm het wetsvoorstel voor het oprichten van een BTW-compensatiefonds aan de Kamer aangeboden.

Mr. R. Vos [\[i\]](#), Mr. J. Krabbe [\[i\]](#)

Op 20 september 2000 heeft minister Zalm het wetsvoorstel voor het oprichten van een BTW-compensatiefonds aan de Kamer aangeboden (hierna: het wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel beoogt publiekrechtelijke lichamen te compenseren voor de BTW die aan hen in rekening is gebracht, of die zij verschuldigd zijn geworden ter zake van goederen en diensten in verband met de uitvoering van overheidstaken. In dit artikel zullen wij de hoofdpunten van het wetsvoorstel bespreken.

Achtergrond invoering BTW-compensatiefonds

De achterliggende gedachte voor de invoering van een BTW-compensatiefonds is dat de keuze van publiekrechtelijke lichamen om activiteiten uit te besteden aan particuliere ondernemingen op dit moment (nadelig) beïnvloed wordt door het feit dat zij de hun in rekening gebrachte BTW niet als voorbelasting in aftrek kunnen brengen. Hierdoor gebeurt het in de praktijk dat publiekrechtelijke lichamen ertoe over gaan activiteiten in eigen beheer uit te voeren terwijl, wanneer de BTW geen relevante beslissingsfactor zou zijn, zij deze activiteiten zouden uitbesteden aan particuliere ondernemingen. Als voorbeelden van deze activiteiten kan gedacht worden aan: de openbare groenvoorziening, de inzameling van huishoudelijk afval, het verrichten van archiefwerkzaamheden, werkzaamheden van ingenieursbureaus en automatiseringswerkzaamheden. Door publiekrechtelijke lichamen deze BTW te laten compenseren via het BTW-compensatiefonds zullen zij in staat zijn een betere afweging te maken tussen in- en uitbesteden.

Met de invoering van het BTW-compensatiefonds worden nog een drietal andere effecten nagestreefd, namelijk:

- a** de flexibele inzet van ambtenaren te vergemakkelijken;
- b** het bestaande concurrentienadeel voor het bedrijfsleven weg te nemen;
- c** een kostenefficiëntere besluitvorming door overheden.

Ad a.

Tijdelijke arbeidstekorten bij de ene gemeente kunnen worden opgelost door tijdelijk overbodig personeel van een andere gemeente in te zetten. Echter, hierover dient BTW in rekening te worden gebracht, wat derhalve de onderlinge detachering belemmert.

Ad b .

Dit tweede effect zal evident zijn. Doordat de BTW voor overheden een kostenpost vormt zal een particuliere onderneming aanmerkelijk goedkoper moeten zijn dan het publiekrechtelijk lichaam dat dezelfde activiteiten uitvoert. Door compensatie van de BTW wordt dit concurrentienadeel voor de particuliere ondernemingen weggenomen.

Ad c.

Als laatste effect wordt een meer kostenefficiëntere besluitvorming door de overheden beoogd. Door de invoering van het BTW-compensatiefonds zullen publiekrechtelijke lichamen er niet meer naar streven de BTW-druk te minimaliseren.

Verwacht wordt dat hierdoor een kostenbesparing op het gebied van advieskosten zal optreden en dat tevens het beroep op de rechterlijke macht af zal nemen.

Indien de behandeling in de Kamers op normale wijze verloopt zal het BTW-compensatiefonds op 1 januari 2002 in werking treden.

Op grond van art. 3 aanhef & art. 1, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel kunnen alleen gemeenten en provincies een beroep doen op het fonds. Waterschappen en andere overheidslichamen, zoals sociale zekerheids- en semi-overheidsinstellingen kunnen (vooralsnog) geen beroep doen op het fonds. De achtergrond hiervan is de vrees voor het ontstaan van mogelijke uitvoeringstechnische en budgettaire problemen, omdat daarmee niet een financiële relatie bestaat zoals met gemeenten en provincies. In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid opengelaten in een later stadium alsnog te besluiten deze instellingen bij het BTW-compensatiefonds te betrekken. Voor departementen is echter wel een speciale regeling opgezet. Deze regeling komt erop neer dat aan het departement geen integrale teruggave van BTW wordt verleend maar dat slechts die BTW wordt gecompenseerd die extra betaald moet worden als gevolg van de keuze om activiteiten uit te besteden.

Welke BTW komt voor compensatie in aanmerking?

Op grond van art. 3 van het wetsvoorstel worden publiekrechtelijke instellingen gecompenseerd voor de BTW die aan hen in rekening is gebracht, of die zij verschuldigd zijn ter zake van goederen en diensten voorzover zij deze goederen en diensten niet gebruiken in het kader van de onderneming. Dit behoeft wellicht een nadere toelichting.

Publiekrechtelijke lichamen kunnen voor hun handelingen zowel als ondernemer en als niet-ondernemer aangemerkt worden. Publiekrechtelijke lichamen treden op als ondernemer indien zij, kortweg gezegd, in concurrentie treden met natuurlijke personen. Een voorbeeld hiervan is de exploitatie van een parkeergarage. Publiekrechtelijke lichamen treden tevens als ondernemer op in de door de minister aangewezen gevallen genoemd in art. 3 Uitv.besch. OB 1968 (onder andere de levering van onroerende zaken en het bouwrijp maken van grond). Deze ondernemersactiviteiten dienen vervolgens weer onderverdeeld te worden in BTW-vrijgestelde en BTW-belaste activiteiten.

Een publiekrechtelijk lichaam is geen ondernemer voor die handelingen die hij verricht 'als overheid'. Hiervan is veelal sprake indien een publiekrechtelijk lichaam de wettelijke verplichting heeft een bepaalde taak uit te voeren (vergelijk bijvoorbeeld de uitgifte van paspoorten, of het aanleggen van gemeenschapsvoorzieningen).

Vorzover BTW toerekenbaar is aan de, al dan niet BTW-belaste of BTW-vrijgestelde, ondernemersactiviteiten van een publiekrechtelijk lichaam komt deze niet voor compensatie in aanmerking. In het eerste geval niet omdat zij op grond van de BTW-wetgeving recht op aftrek van voorbelasting heeft. In het tweede geval niet omdat particuliere ondernemingen die dezelfde BTW-vrijgestelde prestaties verrichten ook geen recht op aftrek van voorbelasting hebben. Deze particuliere ondernemingen zouden in dat geval in een nadeligere positie komen te verkeren.

Ergo, publiekrechtelijke lichamen worden dus alleen gecompenseerd voor BTW op goederen en diensten die niet toerekenbaar is aan de ondernemersprestaties van dergelijke lichamen. Op deze regel wordt in art. 4 een tweetal uitzonderingen gemaakt.

Artikel 4 onder a

Bij Algemene Maatregel van Bestuur kan het recht op een bijdrage geheel of gedeeltelijk worden uitgesloten voor omzetbelasting op goederen en diensten welke bij wijze van subsidie in natura of als gift ter beschikking worden gesteld of worden verstrekt aan personen die indien zij deze goederen en/of diensten zelf hadden ingekocht de omzetbelasting niet, of hoofdzakelijk niet (70%) in aftrek hadden kunnen brengen.

Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat publiekrechtelijke lichamen zich als een soort intermediair gaan gedragen tussen de leverancier en derden om zo compensatie van BTW te verkrijgen. Een voorbeeld van een dergelijke activiteit is de aankoop van goederen door een gemeente voor een buurthuis, waarbij de goederen bij wijze van subsidie doorgegeven worden aan het buurthuis. Zonder deze bepaling zou de BTW op deze goederen voor compensatie in aanmerking komen, terwijl wanneer het buurthuis de subsidie in geld zou hebben ontvangen en vervolgens de goederen zelf aangeschaft zou hebben de BTW op de aankoop zou zijn blijven drukken. In deze situatie zal de BTW dus naar gelang de aftrekmogelijkheid van het buurthuis niet of gedeeltelijk niet worden gecompenseerd.

Artikel 4 onder b

Bij Algemene Maatregel van Bestuur kan het recht op een bijdrage geheel of gedeeltelijk worden uitgesloten voor omzetbelasting op goederen en diensten welke worden gebezigd voor het verrichten van prestaties, al dan niet tegen vergoeding, die, indien zij door een ondernemer worden verricht, zijn vrijgesteld op grond van art. 11 van de Wet op de omzetbelasting 1968.

Dit artikel ziet op de situatie dat een publiekrechtelijk lichaam voor bepaalde activiteiten zowel als niet-ondernemer en als vrijgesteld-ondernemer kan optreden. Dit hangt af van de vraag of er een vergoeding voor de activiteit wordt berekend.

Indien het publiekrechtelijk lichaam een vergoeding vraagt, treedt hij op als vrijgesteld-ondernemer. Vraagt hij geen vergoeding dan wordt niet als ondernemer opgetreden. Deze bepaling sluit een bijdrage voor dit soort activiteiten uit. In de Memorie van Toelichting op dit wetsvoorstel wordt als voorbeeld het verstrekken van onderwijs gegeven. Er zou dan een ongelijkheid ontstaan tussen het openbaar onderwijs (gefinancierd door gemeenten) en het bijzonder onderwijs (gefinancierd door het Ministerie van OC&W). Voor het openbare onderwijs zou dan wel compensatie kunnen worden verkregen, terwijl voor het bijzonder onderwijs geen compensatie mogelijk is vanwege het feit dat alleen gemeenten en provincies een beroep op het fonds kunnen doen.

Uit het bovenstaande volgt dat geen compensatie mogelijk is van BTW op goederen en diensten welke worden gebruikt voor het verstrekken van onderwijs. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten van aanschaf en onderhoud van onroerende zaken, kosten van de leermiddelen, inrichtingskosten van de school. Gemeentelijke onderwijsuitgaven welke zijn toe te rekenen aan het onderwijsbeleid komen wel voor compensatie in aanmerking.

Buitenlandse BTW

Art. 1, onder d, van het wetsvoorstel geeft een definitie van het begrip omzetbelasting. Hieronder wordt verstaan de belasting die wordt geheven in de lidstaten van de Europese Unie op grond van de Zesde richtlijn *en* de belasting die het karakter van een omzetbelasting heeft en krachtens de nationale wetgeving wordt geheven in de EVA-staten genoemd in art. 2, onderdeel b, van de Overeenkomst betreffende de Europese Economisch Ruimte (dit zijn Noorwegen, IJsland en Liechtenstein).

Het compensatiefonds compenseert publiekrechtelijke lichamen dus niet alleen voor Nederlandse BTW, maar tevens voor alle EU-BTW en de BTW die in Noorwegen, IJsland en Liechtenstein verschuldigd is betaald. Overigens zullen publiekrechtelijke lichamen slechts in twee weinig voorkomende situaties buitenlandse BTW betalen. Ten eerste namelijk indien een publiekrechtelijk lichaam in het buitenland een dienst afneemt van een buitenlandse ondernemer. Ten tweede wanneer een publiekrechtelijk lichaam op jaarbasis voor minder dan f 23000 aan goederen geleverd krijgt vanuit andere EU-landen.

Wijziging paragraaf 10 en paragraaf 8 Toelichting gemeenten

Op grond van art. 10 Toelichting gemeenten zijn gemeenschappelijke regelingen vrijgesteld van de heffing van omzetbelasting. Zij hoeven over de door hen verrichte prestaties geen BTW in rekening te brengen aan deelnemende gemeenten en provincies. Een vergelijkbare regeling geldt op grond van paragraaf 8, onder deel 4 van de Toelichting gemeenten voor rechtspersonen die volledig onder het bestuur van een individuele provincie of gemeente vallen. Na de invoering van het BTW-compensatiefonds komen beide vrijstellingen te vervallen. De gemeentelijke regelingen en de gemeentelijke of provinciale rechtspersonen dienen voortaan BTW in rekening te brengen bij de deelnemende gemeenten en provincies die deze BTW gecompenseerd krijgen uit het BTW-compensatiefonds.

Tussenkop Formele vereisten

Art. 5 bepaalt dat het recht op bijdrage ontstaat op het tijdstip waarop de omzetbelasting aan het publiekrechtelijk lichaam in rekening wordt gebracht danwel op het moment waarop de omzetbelasting wordt verschuldigd. Van verschuldigdheid van omzetbelasting is sprake in geval van intracommunautaire verwervingen, interne leveringen en in de gevallen waarin de omzetbelasting naar de afnemer van de goederen of dienst wordt verlegd. In deze gevallen wordt de omzetbelasting van het publiekrechtelijk lichaam geheven. Deze bepaling sluit volkomen aan bij de relevante tijdstippen voor de omzetbelasting. Om voor een bijdrage in aanmerking te komen dient het publiekrechtelijk lichaam maandelijks een verzoek in te dienen bij de inspecteur die ook competent is voor de omzetbelasting. Hiervoor zal een standaardformulier worden ontwikkeld. Per gemeente of provincie dient telkens één verzoek ingediend te worden. Dit verzoek dient betrekking te hebben op de voorafgaande maand en komt tot uitkering in de daaropvolgende maand. Een gemeente dient dus in november een verzoek in over de maand oktober welke tot uitkering komt in de maand december.

Om renteverlies bij gemeenten en provincies te voorkomen, er zit een tijdspanne van twee maanden tussen het betalings- en het ontvangstmoment, zal met wekelijkse voorschotten gewerkt worden. Aan het eind van elke maand zullen de uitbetaalde voorschotten vergeleken worden met het recht op teruggaaf over die maand. Indien een publiekrechtelijk lichaam recht heeft op een hogere bijdrage dan zij over die maand aan voorschotten heeft ontvangen dan ontvangt zij direct een aanvullende uitkering. Te veel ontvangen voorschotten hoeven echter niet direct terugbetaald te worden. Dit bedrag wordt in de maanden daarna verrekend door middel van een verlaging van eventuele aanvullende uitkeringen. Aan het eind van het jaar wordt vervolgens nog een eindafrekening gemaakt.

Aan de administratie van de provincies en gemeenten worden dezelfde eisen gesteld die gelden voor het verkrijgen van een teruggave van omzetbelasting. Dit betekent dat uit de administratie de relatie moet blijken tussen de originele factuur en het geboekte bedrag aan compensabele BTW. De originele factuur dient derhalve deel uit te maken van de administratie en op

de factuur dient te worden aangetekend hoe de kosten zijn toegerekend. Deze informatie zal gedurende een termijn van zeven jaren bewaard dienen te worden.

Tussenkop Overgangsregelingen

Daar het BTW-compensatiefonds onder andere gevoed wordt door een uitname uit het Gemeente- en Provinciefonds kunnen er bij individuele gemeenten en provincies eventueel positieve en negatieve budgettaire effecten optreden. Deze effecten zullen optreden indien een gemeente of provincie meer of minder dan gemiddeld activiteiten uitbesteedt. Indien een gemeente minder dan gemiddeld uitbesteedt zal er een negatief effect optreden omdat de uitname uit het gemeente en provinciefonds is gebaseerd op een gemiddeld uitbestedingspatroon. Aan de andere kant zal een gemeente of provincie die meer dan gemiddeld activiteiten uitbesteedt een financieel voordeel behalen.

Op basis van de overgangsregeling zullen gemeenten en provincies gedurende de eerste jaren van de werking van het fonds jaarlijks een gegarandeerde minimumuitkering uit het fonds ontvangen ongeacht de hoogte van de compensabele BTW in dat jaar. Dit moet voorkomen dat individuele gemeenten en provincies er door de invoering van het fonds sterk op achteruit gaan. De overgangsregeling kent nog enkele nadere verfijningen, het in extenso bespreken van deze overgangsregeling gaat buiten het kader van dit artikel.

Tevens zal er een overgangsregeling gaan gelden voor de resolutie BTW-28. Deze resolutie bepaalt kort gezegd dat een gemeente haar inkoop-BTW op de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen, waarvoor zij niet als ondernemer optreedt, in aftrek mag brengen naar de mate er sprake is van kostendekkende gemeenschapsvoorzieningen. Met de invoering van het BTW-compensatiefonds is de resolutie BTW-28 overbodig geworden. Het aanleggen van gemeenschapsvoorzieningen is immers een overheidstaak.

Aangezien de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen vaak meerdere jaren in beslag neemt is er een overgangsregeling opgenomen. Op basis van deze regeling zullen leveringen en diensten die voor 1 januari 2002 hebben plaatsgevonden worden afgerekend op basis van de resolutie BTW-28. Hierbij dient uitgegaan te worden van de informatie zoals die op 31 december 2001 beschikbaar is. De BTW over leveringen en diensten die na 1 januari 2002 plaatsvinden komt in beginsel volledig voor compensatie in aanmerking ongeacht de mate van kostendekkendheid.

Ten slotte

Met de invoering van het BTW-compensatiefonds zal de omzetbelasting voor gemeenten en provincies als beslissingsfactor voor de keuze tussen in- en uitbesteden komen te vervallen. Tevens zullen ingewikkelde rekenexercities in verband met resolutie BTW-28 tot het verleden gaan behoren. Het BTW-compensatiefonds blijft vooralsnog echter beperkt tot gemeenten en provincies. Waterschappen en sociale zekerheids- en semi-overheidsinstellingen kunnen vooralsnog geen beroep doen op het fonds. Deze keuze moet politiek echter nog afgestemd worden. Wellicht dat deze overheidslichamen na de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer alsnog een beroep kunnen doen op het fonds.

Voetnoten

[1]

Mr. R. Vos is werkzaam als belastingadviseur bij Arthur Andersen in respectievelijk Amstelveen en Rotterdam.

[**]

Mr. J. Krabbe is werkzaam als belastingadviseur bij Arthur Andersen in respectievelijk Amstelveen en Rotterdam.