

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2608

Vragen van de leden **Rog, Omtzigt** (beiden CDA), **Bisschop** en **Stoffer** (beiden SGP) aan de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *extra belastingdruk voor scholen die het lerarentekort proberen op te vangen middels een RTC* (ingezonden 4 april 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Snel** (Financiën), mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (ontvangen 13 mei 2019).

Vraag 1

Bent u bekend met de oprichting van Regionale Transfer Centra (hierna: RTC) in het primair onderwijs¹ en het feit dat het Ministerie van SZW dit aanmoedigt middels subsidiegelden²?

Antwoord 1

Ja, in de periode 2014–2016 hebben het Arbeidsmarktplatform PO en het Vervangingsfonds/ Participatiefonds (Vf/Pf) gezamenlijk het project Sectorplan PO uitgevoerd. Dat is destijds met cofinanciering (stimuleringssubsidie) van het Ministerie van SZW gebeurd. Onderdeel van dit plan vormde de oprichting van regionale transfercentra (RTC's). In RTC's werken schoolbesturen in de regio samen onder andere door middel van gezamenlijk ingerichte inval- en flexpools. Hierbij wordt vanuit het collectief voorzien in de matching van vraag en aanbod van invalkrachten bij de scholen van de deelnemende schoolbesturen. De invalkrachten zijn of komen hierbij in dienst van één van deze schoolbesturen. De invalkrachten komen niet in dienst van een RTC en worden ook niet door een RTC uitgeleend. Inmiddels functioneren er 12 RTC's en een aantal andere niet-commerciële invalpools. Er is geen sprake meer van rijkssubsidie. De RTC's worden in stand gehouden en bekostigd door de deelnemende schoolbesturen.

Vraag 2

Deelt u de mening dat een RTC als bovenbestuurlijke samenwerkingsvorm een goed middel is om boventalig personeel in het onderwijs voor de sector te behouden en de instroom in de WW in krimpregio's te voorkomen door middel van begeleiding van werk naar werk?

¹ <https://www.povoorderegio.nl/>

² <https://www.dus-i.nl/subsidies/regionale-aanpak-lerarentekort>

Antwoord 2

De RTC's zijn opgericht in tijden van grote leerlingendaling en daarmee samenhangende personeeloverschotten in het primair onderwijs. In deze periode hebben zij een aanwijsbare bijdrage geleverd om de instroom in de WW te beperken. De focus van de samenwerkende schoolbesturen en daarmee RTC's, is en wordt inmiddels verlegd naar het zoeken van (regionale) oplossingen voor het lerarentekort. Samenwerking tussen schoolbesturen is daarbij namelijk van groot belang in zowel het aanboren en werven van nieuwe (zij)instroom als het behouden van zittend personeel. Door de verbindende functie die RTC's in deze samenwerking vervullen, zijn zij een waardevol instrument.

Vraag 3

Is er voor de heffing van omzetbelasting een verschil tussen het matchen van personeel (waarbij het onderwijsgevend personeel niet in dienst is van het RTC maar op de loonlijst staat van de aangesloten schoolbesturen) en het ter beschikking stellen van personeel (waarbij het onderwijsgevend personeel in dienst is van bijvoorbeeld een uitzendbureau)?

Antwoord 3

Ja, een dienst die enkel bestaat uit het tegen vergoeding matchen of bemiddelen bij het plaatsen van personeel is niet gelijk aan een dienst die bestaat uit het tegen vergoeding feitelijk ter beschikking stellen van personeel. Beide diensten zijn belast met btw tenzij een vrijstelling van toepassing is.

Om te bereiken dat het voor de onderwijssector duidelijk is wanneer een dienst die bestaat uit het uitlenen van personeel onder de btw-onderwijsvrijstelling valt, zijn de eerder in de rechtspraak geformuleerde criteria samengevat en toegelicht in een beleidsbesluit d.d. 14 december 2018 (nr. 2018-22809). Dit besluit biedt voor de praktijk een duidelijk en praktisch toepasbaar kader voor het uitlenen van personeel in het onderwijs. Het ter beschikking stellen door onderwijsinstellingen van onderwijzend personeel is onder voorwaarden aan te merken als een nauw met het verzorgen van onderwijs samenhangende prestatie. Er is sprake van een nauw met het verzorgen van onderwijs samenhangende prestatie als:

- de uitlenende onderwijsinstelling voor zijn hoofdprestatie de vrijstelling toepast van artikel 11, eerste lid, onderdeel o, van de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB);
- de inlener het personeelslid inzet voor prestaties als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel o, van de Wet OB;
- de terbeschikkingstelling van het personeelslid onontbeerlijk is voor het verrichten van de vrijgestelde prestaties; en
- de terbeschikkingstelling er niet in hoofdzaak toe strekt extra opbrengsten te verkrijgen met prestaties die worden verricht in rechtstreekse mededinging met commerciële ondernemers die aan de heffing van btw zijn onderworpen.

Als bij het uitlenen van onderwijzend personeel tussen schoolbesturen binnen deze kaders wordt gehandeld, blijft btw-heffing ter zake achterwege.

Vraag 4, 5 en 6

Is er voor de heffing van omzetbelasting een verschil tussen instellingen die uitsluitend de matchingskosten in rekening brengen aan het aangesloten schoolbestuur of instellingen die een commerciële vergoeding in rekening brengen?

Klopt het dat de Belastingdienst recent het standpunt heeft ingenomen dat matching niet rechtstreeks nodig is voor de onderwijsprestatie van de onderwijsinstelling en dat daarom de koepelvrijstelling niet van toepassing is voor RTC's? Kunt u dit standpunt motiveren, aangezien onderwijzend personeel essentieel is om onderwijs te kunnen geven en basisscholen moeite hebben om voldoende gekwalificeerde onderwijzers voor de klas te krijgen?

Klopt het dat de Belastingdienst recent het standpunt heeft ingenomen dat het matchen van personeel gelijk moet worden gesteld aan het ter beschikking van personeel en daarom als concurrerende activiteit van de koepelvrijstelling is uitgesloten?

Antwoord 4, 5 en 6

De Belastingdienst heeft het standpunt ingenomen dat de bemiddelingsdiensten van een RTC bij het plaatsen van personeel niet kunnen delen in de koepelvrijstelling. In dit geval staat overigens niet ter discussie dat het feitelijk tegen vergoeding ter beschikking stellen van personeel tussen schoolbesturen veelal onder de btw-onderwijsvrijstelling valt (ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 3), onder meer vanwege het feit dat het uitlenen van dit personeel onontbeerlijk is voor het verlenen van onderwijs.

De koepelvrijstelling houdt kortweg in dat een samenwerkingsverband (ook wel: koepel) bepaalde diensten vrijgesteld van btw kan verrichten aan zijn leden. De koepelvrijstelling is in de Wet OB opgenomen in artikel 11, eerste lid, onderdeel u. Voor de toepassing van de koepelvrijstelling gelden de volgende voorwaarden:

- a. er is een samenwerkingsverband dat als ondernemer diensten verricht aan leden;
- b. de leden verrichten vrijgestelde prestaties of zijn geen ondernemer voor de btw;
- c. de diensten van het samenwerkingsverband zijn rechtstreeks nodig voor de uitoefening van de van btw vrijgestelde prestaties of voor de handelingen die als niet-ondernemer plaatsvinden;
- d. het samenwerkingsverband berekent alleen de door hem gemaakte kosten aan de leden door naar rato van het aandeel van de leden in de diensten; en
- e. de koepelvrijstelling voor het samenwerkingsverband mag geen concurrentieverstoring tot gevolg hebben tegenover derden.

Bij personeelsbemiddelingsdiensten die een koepel verricht stuit toepassing van de koepelvrijstelling af op de hiervoor genoemde onderdelen c en e.

Ad c. In Europese jurisprudentie wordt bevestigd dat de koepelvrijstelling alleen van toepassing kan zijn als de dienst van de koepel rechtstreeks of direct nodig is voor de uitoefening van onderwijs. De bemiddelingsdienst die een RTC biedt aan de aangesloten instellingen is, anders dan de feitelijke uitlening zelf, niet direct en rechtstreeks noodzakelijk voor het geven van onderwijs.

Ad e. Toepassing van de koepelvrijstelling mag niet leiden tot concurrentieverstoring. De activiteiten die een RTC verricht – voor zover het bemiddelingsdiensten betreft – staan in concurrentie met bijvoorbeeld «recruitment bureaus» waar onderwijspersoneel niet in loondienst is of met gelijksoortige intermediairs. Net als een RTC verricht dit type ondernemers personeelsbemiddelingsdiensten.

Gelet op de voorwaarde onder d. bestaat er inderdaad verschil tussen het uitsluitend in rekening brengen van de kosten die de koepel voor bemiddeling/matching maakt en het in rekening brengen van een commerciële vergoeding (kosten + winstoverslag) voor die dienst.

Vraag 7

Hoe verhoudt dit standpunt zich tot de definitie van het ter beschikking stellen van personeel in het besluit van 14 december 2018 met nr. 2018-22809 namelijk: de situatie waarin de uitlener personeel ter beschikking stelt aan de inlener waarbij dat personeel onder toezicht of leiding van de inlener arbeid verricht?

Antwoord 7

Toepassing van de onderwijsvrijstelling op de uitlening van personeel tussen onderwijsinstellingen staat in dit geval niet ter discussie.

Vraag 8

Hoe kan een belastingplichtige te weten komen dat onder het ter beschikking stellen van personeel ook moet worden begrepen het matchen van personeel en hoe verhoudt dit zich tot het rechtszekerheidsbeginsel? Hoe verhoudt dit zich tot de uitspraak van Hof Amsterdam van 12 augustus 1985³?

³ Hof Amsterdam, 12 augustus 1985, nr. 1967/84, V-N 1986/711,25.

Antwoord 8

Het ter beschikking stellen van personeel is een andere dienst dan het bemiddelen c.q. matchen bij het plaatsen van personeel (zie het antwoord op vraag 3). In zijn algemeenheid geldt dat een belastingplichtige zich in vooroverleg kan wenden tot de inspecteur ten einde zekerheid te krijgen inzake de btw-heffing over de prestaties die hij verricht. De uitspraak van Hof Amsterdam ziet op een andere situatie dan bij de RTC's aan de orde is. In de casus bij Hof Amsterdam was de koepel degene die tegen vergoeding personeel uitleende aan zijn leden. Naar aanleiding van deze uitspraak is het uitlenen van personeel in artikel 9a van de Uitvoeringsbeschikking omzetsbelasting 1968 expliciet uitgesloten van de toepassing van de koepelvrijstelling.

Vraag 9

Herinnert u zich de mededeling in het algemeen overleg btw bij samenwerkingsverbanden bij gemeenten van uw voorganger, dat de Belastingdienst in het kader van de vormgeving van samenwerkingsverbanden, om te voorkomen dat het samenwerken leidt tot een additionele btw-last gemeenten heeft «aangeboden ze hier zo goed mogelijk bij te assisteren, als een soort denktank, op een serviceachtige manier»?⁴

Antwoord 9

Ja, in het Algemeen Overleg van 20 november 2014 heeft mijn ambtsvoorganger gezegd: «*De Belastingdienst is erbij gebaat dat de wet op een nette manier wordt nageleefd zonder te veel gedoe, zonder te veel administratieve lasten en zonder te veel btw-last. In dat verband heeft de Belastingdienst gemeenten aangeboden ze hier zo goed mogelijk bij te assisteren, als een soort denktank, op een servicecenterachtige manier. Met al te veel complexiteit heeft namelijk niet alleen de gemeente een probleem maar ook de Belastingdienst. Elke ingewikkeldheid die aan gene zijde wordt opgezet, moet aan deze zijde weer worden geïnterpreteerd.*».

Vraag 10 en 11

Deelt u de mening dat het ongewenst is dat schoolbesturen vanwege de samenwerking via een RTC voor de matchingsactiviteiten tegen een extra btw-last oplopen terwijl zij samenwerken om tekorten in het onderwijs zo efficiënt mogelijk tegen te gaan?

Bent u bereid bij scholenkoepels op eenzelfde manier mee te denken op welke manier zij kunnen samenwerken om personeelstekorten te verkleinen zonder dat dit leidt tot additionele btw-lasten?

Antwoord 10 en 11

In zijn algemeenheid vind ik het niet gewenst dat schoolbesturen bij inspanningen om tekorten in het onderwijs zo efficiënt mogelijk tegen te gaan met extra kosten worden geconfronteerd. Btw-heffing vloeit echter voort uit Europese en nationale wet- en regelgeving en dat kan niet zonder meer terzijde worden geschoven. In aansluiting op het antwoord op vraag 9 zijn de Minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media en ik bereid om in samenspraak met de PO-raad en een vertegenwoordiging van het landelijk overleg van RTC's te bekijken of er mogelijkheden zijn binnen de kaders van wet- en regelgeving om btw-heffing te voorkomen bij samenwerking om personeelstekorten, waaronder ook die voor invalkrachten, in het onderwijs te verkleinen.

⁴ Kamerstukken II 2014–2015, 34 000 VII, nr. 30, blz. 12.