

Binnen de vaste commissie voor Financiën hebben enkele fracties de behoefte om over de brief met bijlage van de staatssecretaris van Financiën, d.d. 11 mei 2012, inzake de belastingplicht van overheidsbedrijven (31 213, nr. 7), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De voorzitter van de commissie,
Aptroot

De adjunct-griffier van de commissie,
Giezen

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het onderzoek naar de belastingplicht van overheidsbedrijven.

Op pagina twee schrijft de staatsecretaris dat vanuit de gedachte van een gelijk speelveld belastingheffing logisch is, waarom neemt de staatsecretaris daarna zoveel afstand? De leden van de VVD-fractie willen graag weten of zij dit voorstel moeten lezen als een belasting in de vorm van een vennootschapsbelasting? Zo nee, hoe ziet deze belasting er dan uit? Waarom maakt de staatsecretaris een uitzondering voor de overheidsbedrijven met betrekking tot de administratieve lasten? Gelden deze lasten niet voor elke startende onderneming? Waarom wordt er dan specifiek voor deze bedrijven een uitzondering gemaakt? Leidt dit niet weer tot een concurrentievoordeel?

Hoe is dit in de ons omringende landen geregeld? Zijn er landen met heffing, zonder heffing, of met de door de staatssecretaris omschreven tussenvariant?

Hoe zit het met overheidsbedrijven die vanwege veiligheidsredenen een monopolie hebben? Vallen deze ook onder deze regeling? Wat betekent dit voor de prijs, van bijvoorbeeld drinkwater, die toch al aan de hoge kant is? Een deel van de taken valt onder de verantwoordelijkheid van gemeentes, denk aan het ophalen van afval, is er al contact geweest met de VNG?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben met belangstelling kennisgenomen van de notitie belastingplicht overheidsbedrijven. Deze leden lezen dat de staatssecretaris aangeeft dat er veel praktische bezwaren kleven aan invoering van de ondernemingsvariant, maar dat de regering toch blijft zoeken naar een alternatief voor invoering. Daarom hebben de leden van de PvdA-fractie meerdere aanvullende vragen en opmerkingen.

Over het algemeen zijn de leden van de fractie van de PvdA positief kritisch over het voorstel. Positief omdat een gelijk speelveld de doelmatigheid bevordert en eerlijk is ten opzichte van ondernemend Nederland, kritisch omdat uit de voorstellen blijkt dat de administratieve lastenverzwaring ook voor de «indirecte variant» aanzienlijk kan zijn. Daarbij gaat het niet alleen om substantiële additionele administratieve lasten in verband met het vaststellen van een fiscale openingsbalans en het maken van een gescheiden boekhouding met ondernemingsactiviteiten voor overheidsbedrijven. Ook bij de Belastingdienst neemt de uitvoeringslast toe. De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband aan de staatssecretaris een extra toelichting en liefst enige kwantificering in hoeverre de te verwachten voordelen van het gelijke speelveld opwegen tegen de nadelen van administratieve lastenverzwaring. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn de ogen van het kabinet immers altijd een belangrijke hobbel in wetsvoorstellen.

De staatssecretaris spreekt voorts de zorg uit dat er een opwaarts effect ontstaat op de prijzen van semi-publieke diensten. Kan de staatssecretaris aangeven om welke orde van grootte het gaat bij die prijseffecten? Kan de staatssecretaris een overzicht geven om welke overheidsbedrijven het hier gaat? Welke directe overheidsbedrijven ontplooiën ondernemingsactiviteiten die in een apart lichaam moeten worden ondergebracht. Gaan nu

ook de prijzen van het openbaar vervoer verder omhoog, bijvoorbeeld bij de NS of streekvervoer? Voor onderwijs, paspoort, of de id-kaart? Kan de staatssecretaris een aantal casussen aanbieden die een idee geven wat burgers hiervan precies gaan merken?

De leden van de PvdA-fractie delen de analyse van de staatssecretaris dat de indirecte ondernemingsvariant de meest werkbaar is. Echter, ook in deze variant zijn weer vervolgstappen nodig. De staatssecretaris wil voorkomen dat directe overheidsbedrijven die onderdelen van haar organisatie in privaatrechtelijke lichamen hebben ondergebracht, onder de heffing van de vennootschapsbelasting uitkomen. Hierover treedt de staatssecretaris in overleg met de VNG, IPO en UvW. Verder moeten bedrijfsactiviteiten die het directe overheidsbedrijf nu uitvoert, worden weggezet in een apart privaatrechtelijk lichaam. Wat kosten deze stappen qua administratieve lasten?

De staatssecretaris kiest in zijn voorstel voor een verschuiving van inkomsten ten gunste van het Rijk (meer vennootschapsbelasting) ten nadele van de decentrale overheid (minder inkomsten uit bedrijfsactiviteiten), zonder dat er wordt gesproken over een vergoeding vanuit het Rijk naar de decentrale overheid. Is de staatssecretaris bereid een vergoedingsregeling voor decentrale overheden in te voeren ter compensatie van de door hen af te dragen vennootschapsbelasting?

Uit de inventarisatie over de ondernemingsvariant wordt geschreven dat «de Belastingdienst zal worden geconfronteerd met een omvangrijke uitbreiding van uitvoeringstaken» (p. 43). De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid vinden dit zorgelijk. Momenteel wordt er bezuinigd bij de Belastingdienst en zijn er grootschalige ICT-projecten bezig om de gedwongen uitstroom van personeel op te vangen. Is de staatssecretaris bereid de taakverzwaring van de Belastingdienst te compenseren met extra fte's voor deze vitale rijksdienst?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de fractie van de PVV hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief en de achterliggende notitie. Daarbij hebben deze leden de volgende vragen en opmerkingen.

Al in 2007 heeft de Eerste Kamer meerdere malen aangedrongen op modernisering van de belastingplicht van overheidsbedrijven. Op 28 september 2007 heeft de staatssecretaris een notitie¹ aan beide Kamers verzonden. Een half jaar later, op 31 maart 2008, is er een schriftelijk overleg gevoerd², gevolgd door een algemeen overleg (AO) op 18 juni 2008. Daarna volgden nog brieven van de staatssecretaris gedateerd op 19 november 2008, 9 juli 2009 en 12 januari 2010. Op 11 mei 2012, ontving de Kamer nu de gevraagde notitie en de bijbehorende brief.

In de notitie van 28 september 2007 werden vier varianten onder het vergrootglas genomen: de indirecte ondernemingsvariant, de ondernemingsvariant, de verdringingsvariant en de opsommingvariant. In het AO van 18 juni 2008 heeft de Tweede Kamer zich uitdrukkelijk uitgesproken voor de ondernemingsvariant. De staatssecretaris heeft toegezegd om de ondernemingsvariant nader uit te werken. In het bijzonder zouden de vrijstellingen daarbij aan de orde komen. Een notitie wordt daarbij, op korte termijn, toegezegd. Pas op 11 mei 2012 werd de notitie aan de Kamer gezonden onder begeleiding van een brief. Een draagtijd van 47 maanden. De notitie is helder en overzichtelijk. De begeleidende brief noopt tot minder vrolijkheid. Na meer dan vier jaar onderzoek is de staatssecretaris er nog niet uit en moet nog meer onderzoek worden

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 213, nr. 1.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 213, nr. 2.

verricht en nog meer overleg plaats vinden. En passant opteert de staatssecretaris ook nog voor de indirecte ondernemingsvariant. Graag een reactie van de staatssecretaris.

Het probleem ligt niet alleen bij deze staatssecretaris. Het is de overheid die niet meer weet wat nu zijn taken wel of niet zijn. De overheid of publieke sector loopt zich op een groot aantal gebieden tegen de samenleving aan te bemoeien. Zo komt de publieke sector vaak op terrein dat op uitstekende wijze bediend kan worden door de private sector. Nu de publieke sector zich op een groot aantal terreinen met de samenleving bemoeit besteedt deze minder aandacht aan haar traditionele taken. Op het terrein van haar traditionele taken vindt zij steeds meer de private sector die een deel van de taak dan maar zelf in- en aanvult. De overheid of publieke sector moet duidelijk aangeven waar haar taken zijn, zo vinden de leden van de PVV-fractie. De rest is dan voor de private sector.

In die tussentijd is er helaas overlap. Toch kan het volgens de leden van de PVV-fractie niet zo zijn dat de, zowel de directe als de indirecte, overheidsbedrijven in een oneerlijke concurrentie treden met de particuliere bedrijven, omdat overheidsbedrijven niet onder bepaalde belastingen vallen en particuliere bedrijven wel. Er moet volgens de leden van de PVV-fractie wel een gelijk speelveld zijn. De ondernemingsvariant is daartoe de te bewandelen weg. Indien er sprake is van een onderneming, dan is er belastingplicht voor de vennootschapsbelasting, ongeacht of het particuliere of private sector is. Toch is er in de visie van de leden van de PVV-fractie een duidelijk verschil tussen de particuliere sector en de private sector. Is een taak een publiekrechtelijke taak, dan is belastingheffing niet gepast omdat dit zou leiden tot zinloos rondpompen van geld. Een dergelijk opvatting past heel goed binnen de ondernemingsvariant en kan bereikt worden door het opnemen van vrijstellingen. Die vrijstellingen zullen dan ook beperkt moeten worden tot de uitoefening van publieke taken, zoals de klassieke overheidstaken en daarmee samenhangende verdeling van de daarmee gemoeide lasten.

De meeste private organisaties betalen hun organisaties uit marktprijzen. Er zijn ook private organisaties die hun organisaties deels betalen uit marktprijzen en het restant wordt betaald uit subsidies die rechtstreeks door de publieke sector aan die organisaties worden verstrekt. Als dat gesubsidieerde gedeelte boven een bepaald percentage uitkomt, smelt de belastingplicht opeens. Dat is alleen het geval als de subsidie direct aan die private organisatie wordt verstrekt. Ingeval de subsidie eerst aan de afnemer van die private organisatie wordt verstrekt, dan smelt de belastingplicht niet weg. Feitelijk is er geen verschil. Het is volgens de leden van de PVV-fractie dan ook hoog tijd dat subsidies die direct aan een private organisatie worden vertrekt aangemerkt worden als (gewone) inkomsten. Het percentage dient daarbij geen rol te spelen. Als die private organisatie dan winst heeft gemaakt, heeft ze haar werk effectief gedaan, en kan een deel daarvan via de belasting terug naar de samenleving. Thans wordt dit gezien als zinloos rondpompen van geld. De leden van de PVV-fractie zien dat anders. Graag een reactie van de staatssecretaris.

In de optiek van de leden van de PVV-fractie mag de juridische huls waarin een activiteit is gegoten geen verschil maken voor de belastingplicht. Het mag dus geen verschil maken of de activiteit is ondergebracht in een aparte juridische entiteit (indirect overheidsbedrijf) of dat deze activiteit zonder een aparte juridische entiteit (direct overheidsbedrijf) plaatsvindt. Het gaat om «substance over form». Voor de ondernemingsvariant maakt het niet uit of er sprake is van een direct of een indirect overheidsbedrijf. Uit de brief van staatssecretaris leiden de leden van de PVV-fractie nu af dat de staatssecretaris niet langer opteert voor de

ondernemingsvariant maar voor de indirecte ondernemingsvariant. Dit was niet wat was afgesproken op 18 juni 2008. De leden van de PVV-fractie vinden het anno 2012 te zot voor woorden dat het een verschil maakt voor de fiscale behandeling van een ondernemingsactiviteit door een overheid of het een direct (onbelast) of een indirect (belast) overheidsbedrijf is. De argumenten die de staatssecretaris daarbij aanvoert snijden voor de leden van de PVV-fractie geen hout.

Transparantie is ook van toepassing op de lokale overheden. Een goede kostentoe wijzing en kostentoe rekening moeten ook het uitgangspunt zijn bij de lokale overheden. Grote tariefsverschillen in leges en rechten bij de lokale overheden wekken telkens weer wrevel. Door vast te houden aan het uitgangspunt van de ondernemingsvariant is een aanzet om te komen tot een transparante kostentoe wijzing en kostentoe rekening. De leden van de PVV-fractie verwachten dan ook dat van de invoering van de ondernemingsvariant een positieve uitwerking zal hebben. Het additionele werk zoals de gescheiden boekhouding, het opstellen van een fiscale openingsbalans en mogelijke prijsstijgingen is een prijs die voor die transparantie moet worden betaald. Via de ondernemingsvariant kunnen lokale overheden beter worden vergeleken via benchmarks, tarieven en prijzen worden inzichtelijker. Ook komt de mate van kruissubsidiëring beter in beeld bij de lokale overheden, hetgeen mogelijk tot heroverweging van keuzes kan leiden. De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat bij de lokale overheden voor een deel al een mate van scheiding in de administratie wordt gemaakt. Doordat er in het kader van de btw door de lokale overheid wordt opgetreden als overheid, belaste ondernemer en onbelaste ondernemer is er al een zekere mate van scheiding in de administratie. In de ogen van de leden van de PVV-fractie kan daar op worden voortgebouwd. Ook de lokale belastingbetaler is gebaat met de invoering van de ondernemingsvariant.

Wat de leden van de PVV-fractie betreft ligt de zaak simpel; de ondernemingsvariant is de weg die verder bewandeld moet worden. De indirecte ondernemingsvariant zorgt voor nieuwe ongelijkheden en onevenwichtigheden. Voor echte publieke taken is en blijft belastingheffing niet gepast en mondt dat uit in zinloos rondpompen van geld. Met zinloos rondpompen van geld is niemand gebaat. Dit kan voorkomen worden door voor die echte publieke taken vrijstellingen op te nemen. Het vormgegeven van die vrijstellingen zal de uitdaging zijn. De leden van de PVV-fractie verzoeken de staatssecretaris dan ook om haast te maken met de belastingplicht voor overheidsbedrijven op grondslag van de ondernemingsvariant.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de notitie over de belastingplicht van overheidsbedrijven. Deze leden zijn blij dat de staatssecretaris eindelijk een volgende stap zet in dit dossier dat al zo lang loopt. Deze leden hebben nog wel enkele vragen over de notitie.

De huidige regeling voor overheidsbedrijven stamt uit 1956. Sindsdien zijn de taken van de overheid veranderd. Zo zijn mijnbouw- en handelsbedrijven van de overheid belastingplichtig, maar dienstenbedrijven niet. Van 1997 tot 2005 is de lijst met belastingplichtige activiteiten en belastingplichtige overheidsbedrijven op individuele basis uitgebreid. Het is echter duidelijk dat er een integrale herziening nodig is van het systeem op basis waarvan overheidsbedrijven wel of niet belastingplichtig zijn. Sinds 2003 is hier door zowel de Tweede als de Eerste Kamer aandacht voor gevraagd. In 2007 heeft toenmalig staatssecretaris van Financiën De

Jager een notitie opgesteld over de mogelijke varianten voor modernisering. De staatssecretaris heeft nu in de onderliggende notitie de ondernemingsvariant uitgewerkt. Omdat dit dossier al zo lang loopt en alle oriënterende onderzoeken nu gedaan zijn, vinden de leden van de CDA-fractie het van groot belang dat de gewenste modernisering van de belastingplicht voor overheidsbedrijven nu in de praktijk gebracht gaat worden. Kan de staatssecretaris een tijdspad aangeven welke volgende stappen nu binnen welke termijn ondernomen zullen worden? Wanneer worden er nu eindelijk concrete beslissingen genomen over de belastingplicht van overheidsbedrijven? De leden van de CDA-fractie vragen de staatssecretaris om dit tijdspad zo vast te stellen dat de nieuwe wettelijke regeling voor overheidsbedrijven binnen de vennootschapsbelasting in het Belastingplan 2013 opgenomen wordt. Deze leden vinden het van belang dat, gezien het feit dat dit dossier al zo lang loopt, Nederland voortvarend te werk gaat bij het moderniseren van de belastingheffing van overheidsbedrijven. Het zou onwenselijk zijn als de modernisering uitgesteld wordt, waardoor de Europese Commissie verdere stappen onderneemt tegen de mogelijke staatssteunaspecten in de huidige regeling. Deelt de staatssecretaris deze mening?

In de notitie staat de ondernemingsvariant centraal. Bij deze variant vervallen de vrijstellingen voor directe en indirecte overheidsbedrijven, waardoor voor het overheidsbedrijf de algemene regels van de rechtsvorm gelden. Directe overheidsbedrijven worden belastingplichtig voor zover zij een onderneming drijven. De staatssecretaris gaat in overleg treden met andere ministeries, VNG, IPO en de UvW over welke activiteiten veelal zijn ondergebracht in privaatrechtelijke rechtspersonen. De leden van de CDA-fractie achten het niet onverstandig dat de staatssecretaris hier kennis van neemt, maar deze leden vragen zich wel af wat de visie van de staatssecretaris zelf is op dit punt. Wanneer moeten naar de mening van de staatssecretaris werkzaamheden van de overheid onder worden gebracht in een BV of NV en wanneer in bijvoorbeeld een stichting?

De staatssecretaris beschrijft in de notitie dat de Wet Markt en Overheid en de modernisering van de belastingplicht van overheidsbedrijven in elkaars verlengde liggen. Via de Wet Markt en Overheid wordt oneerlijke concurrentie van overheidsbedrijven via een te lage prijsstelling bestreden. Kan de staatssecretaris aangeven wat de eerste ervaringen zijn van de Wet Markt en Overheid? Op welke manier vindt de kostprijsbepaling plaats?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de voorliggende brief. Vooraf merken de leden van de SP-fractie op dat een daadwerkelijk besluit over de belastingheffing overheidsbedrijven door een nieuwe Kamer met een missionaire regering moet worden genomen.

Kan de staatssecretaris met wetenschappelijk onderzoek aantonen dat er concurrentieverstoring plaatsvindt bij activiteiten die zowel worden verricht door de overheid als door private partijen? Zo nee, waarom wordt de gehele exercitie toch doorgezet? Zo ja, kan precies worden aangegeven op welke terreinen mogelijke concurrentieverstoring plaatsvindt? Kunnen daarbij ook voorbeelden van bedrijven worden gegeven?

De leden van de SP-fractie vragen of de indirecte ondernemingsvariant de bezwaren van de ondernemingsvariant wegnemen. Kan de staatssecretaris de verschillen aangeven tussen beide varianten? Wat zijn de

voordelen van de indirecte ondernemingsvariant boven de ondernemingsvariant? Wat zijn de nadelen? Hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen de grote administratieve lastenverzwaring, extra uitvoeringslasten bij de Belastingdienst en de financiële gevolgen? Hoe lang denkt de staatssecretaris nodig te hebben voor aanvullend onderzoek naar bovenstaande gevolgen? Hoe kijkt de staatssecretaris aan tegen de gevolgen, met in het achterhoofd juist de doelstelling van vermindering van de administratieve lastendruk en uitvoeringslasten van de Belastingdienst? Moet de Belastingdienst zich juist niet meer richten op haar huidige werkzaamheden zodat deze niet verslechteren door extra uitvoeringslasten?

De leden van de SP-fractie vragen of de optionele belastingplicht voor overheidsbedrijven nader kan worden toegelicht. Wat voor mogelijke problemen ziet de Europese staatssteunregelgeving op de optionele belastingplicht?