

Opinie

Opinie:	Opinie BTW / De positie voor omzetbelasting doeleinden van de geïntensiverde samenwerking tussen Veiligheidsregio Flevoland en Veiligheidsregio Gooi- en Vechtstreek
Nummer:	001
Aan:	Veiligheidsregio Flevoland en Veiligheidsregio Gooi- en Vechtstreek /Martin Mager en Berber Lettinga
Van:	mevr. mr. M. Bormann-Bakker / mr. B. Linnenbank
Datum:	07 juli 2026

Aanleiding en achtergrond

De Veiligheidsregio's Flevoland (VRF) en Gooi- en Vechtstreek (VRGV) zijn de afgelopen jaren steeds intensiever met elkaar gaan samenwerken op het sub-cluster brandweezorg en crisisbeheersing. Deze intensivering van de samenwerking houdt feitelijk in dat partijen voor de buitenwereld als één samenwerkende organisatie hun wettelijke (reguliere wettelijke taken en overige collectieve/regionale wettelijke taken) werkzaamheden verrichten op het taakveld brandweezorg en crisisbeheersing en ook als zodanig naar buiten toe optreden, maar wel juridisch zelfstandige entiteiten zijn en blijven. Dit laatste heeft ook uitdrukkelijk te maken met het wettelijk kader voor veiligheidsregio's. In het kader van deze samenwerking wordt over en weer het personeel van beide VR's in de samenwerking ingezet om de beoogde gezamenlijke samenwerkingsdoelen te bereiken. Voor deze inzet van personeel in het kader van de uitvoering van de samenwerking worden over en weer geen vergoedingen berekend.

De beide veiligheidsregio's hebben ons gevraagd of ter zake van deze samenwerking een risico bestaat dat verschuldigdheid van btw optreedt en in meer in het algemeen wat de positie is van deze samenwerking voor omzetbelastingdoeleinden?

In het verleden heeft BDO een memo Denkrichtingen BTW en samenwerking VRF en VRGV opgesteld (memo van 30 juni 2025, herziene versie van concept memo van 1 mei 2025), waarin de huidige wijze en de eventuele btw-gevolgen en risico's daarvan op grond van de "oude" samenwerkingsovereenkomst zijn uitgewerkt. Dit memo is als bijlage gehecht aan deze opinie. De standpunten zijn ook toegelicht aan de VR's in een bespreking op 18 september 2025, om te bepalen of wij de opzet en intentie van beide partijen goed hebben begrepen (naast de eerdere afstemmingen).

In deze opinie beschrijven wij in welke mate wij het verdedigbaar achten dat de geïntensiverde samenwerking tussen Veiligheidsregio Flevoland en Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, zoals vormgegeven in de nieuwe concept-samenwerkingsovereenkomst, buiten de heffing van btw blijft. Omdat de wet- en regelgeving op het gebied van btw zowel in Nederland als in de bredere EU context aan verandering onderhevig is, kunnen we alleen uitgaan van deze wet- en regelgeving zoals deze per heden bekend is.

Standpunt

De conclusie is dat in onze optiek in het kader van de geïntensiveerde samenwerking, zoals deze is uitgewerkt en beschreven in de nieuwe concept-samenwerkingsovereenkomst tussen Veiligheidsregio Flevoland en Veiligheidsregio Gooi- en Vechtstreek, er geen sprake is van het verrichten van een economische activiteit en evenmin is er sprake van een prestatie onder bezwarende titel van de ene veiligheidsregio aan de andere en vice versa. In de casus zoals deze aan ons is voorgelegd is daarbij naar onze mening van doorslaggevend belang dat beide partijen feitelijk op het gebied van brandweezorg en crisisbeheersing als één samenwerkende organisatie naar buiten treden, juridisch zelfstandig blijven en de samenwerking uit hun eigen begrotingen financieren en in de samenwerking inbrengen zonder dat onderlinge verrekening plaatsvindt.

Onderbouwing standpunt

1. Uitgangspunten

- VRF en VRGV werken in een geïntensiveerd samenwerkingsverband samen aan hun publieke taken. De grondslag voor deze samenwerking wordt gevonden in de tussen partijen overeengekomen geïntensiveerde samenwerking, neergelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK).
- De samenwerking ziet op de gezamenlijke uitvoering van wettelijke en overige publieke taken op het gebied van brandweezorg en crisisbeheersing.
- Iedere veiligheidsregio draagt haar eigen aandeel in de samenwerking op basis van haar eigen begroting, gevoed door gemeentelijke bijdragen (die kortgezegd zijn gebaseerd op een formatieve verhouding die enigszins lijkt op de gemeentefonds verhoudingen indeling). Hiermee wordt beoogd dat wanneer de ene veiligheidsregio bijvoorbeeld sterk groeit en de andere sterk krimpt, er ruimte blijft bestaan om de inbrengverhoudingen in de samenwerking te wijzigen. Iedere veiligheidsregio brengt datgene dat nodig is voor de uitvoering van de taken die in gezamenlijkheid plaatsvinden in de samenwerking in, waaronder personeel en middelen.
- Tussen de veiligheidsregio's vindt (in beginsel) geen onderlinge verrekening, doorbelasting of facturatie plaats, ook niet op basis van een verdeelsleutel. Alleen voor bepaalde directiekosten bestonden historisch afzonderlijke kostenverrekeningen via kosten voor gemene rekening. Deze kostenverrekeningen zullen in beginsel worden voortgezet.
- De nieuwe concept SOK gaat uit van gezamenlijke en geharmoniseerde taakuitoefening binnen ieders eigen wettelijke verantwoordelijkheid op het gebied van brandweezorg en crisisbeheersing.
- De samenwerking is ingericht als gezamenlijke publieke taakuitoefening en niet als onderlinge dienstverlening.
- De financiële bijdragen van de gemeenten kwalificeren als een allocatie van gezamenlijk te maken kosten voor de uitvoering van de wettelijke en overige publieke taken op het gebied van brandweezorg en crisisbeheersing in de hele regio en niet als vergoeding voor diensten of leveringen. Beide veiligheidsregio's brengen hun (eigen) personeel en middelen in de samenwerking in, gebaseerd op ieders eigen begroting (bij diens eigen deelnemende gemeenten) en voeren vervolgens gezamenlijk de wettelijke taken uit.

- Partijen treden in de praktijk in toenemende mate als één samenwerkende organisatie naar buiten, onder meer via gezamenlijke teams, werving en communicatie.
- Er is sprake van een gezamenlijke directie, samengevoegde teams en eenheid van leiding, terwijl het personeel civiel (arbeidsrecht technisch-) juridisch bij één van de regio's in dienst blijft.

2. Juridisch en fiscaal kader

Voor de omzetbelasting/btw wordt op grond artikel 9 van de btw-richtlijn (richtlijn 2006/112/EG) als belastingplichtige beschouwd eenieder die, ongeacht op welke plaats, zelfstandig een economische activiteit verricht, ongeacht het oogmerk of het resultaat van die activiteit. Als economische activiteiten worden beschouwd, alle werkzaamheden van een fabrikant, handelaar of dienstverrichter, met inbegrip van de winning van delfstoffen, de landbouw en de uitoefening van vrije of daarmee gelijkgestelde beroepen.

Het concept “economische activiteit” voor de btw heeft zich in de loop der tijd gevormd door middel van jurisprudentie en bestaat uit een samenspel van diverse elementen. Om in twijfelgevallen te beoordelen of een activiteit economisch van aard is, hanteert het Hof van Justitie de zogenoemde “typologische benadering”: de omstandigheden waaronder de activiteit plaatsvindt worden vergeleken met het typische gedrag van een ondernemer die op hetzelfde terrein actief is. Concreet komt deze toets neer op vier elementen: (i) de activiteiten leiden tot opbrengsten, (ii) de verrichter treedt op de markt op een wijze die vergelijkbaar is met die van andere ondernemers op die markt, (iii) de activiteiten kennen een zekere duurzaamheid door te handelen op een markt, en (iv) de activiteiten gaan verder dan het louter uitoefenen van het eigendomsrecht. Deze criteria worden in onderlinge samenhang beoordeeld; factoren als de duur van de activiteit, de omvang van de klantenkring en de hoogte van de opbrengsten spelen daarbij een rol.

In artikel 13 btw-richtlijn worden niet als belastingplichtige aangemerkt de Staat, de regio's, de gewesten, de provincies, de gemeenten en de andere publiekrechtelijke lichamen voor de werkzaamheden of handelingen die zij als overheid verrichten, ook niet als zij voor die werkzaamheden of handelingen rechten, heffingen, bijdragen of retributies innen. Voorts staat opgenomen dat wanneer deze lichamen evenwel zodanige werkzaamheden of handelingen verrichten, zij daarvoor als belastingplichtige moeten worden aangemerkt, indien een behandeling als niet-belastingplichtige tot een verstoring van de mededinging van enige betekenis zou leiden.

Op grond van artikel 7 leden 1 en 2 van de Wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: Wet OB) wordt als ondernemer aangemerkt ieder die een beroep of een bedrijf uitoefent. In artikel 7 lid 3 Wet OB is in afwijking hierop opgenomen dat de minister kan bepalen dat publiekrechtelijke lichamen die, anders dan als ondernemer, prestaties verrichten welke naar haar aard ook door ondernemers kunnen worden verricht met betrekking tot die prestaties als ondernemer kunnen worden aangemerkt.

Uit de Memorie van Toelichting bij de Wet OB (Kamerstukken II 1967/68, 9324,3) volgt dat in de omzetbelasting slechts belasting wordt geheven over de toegevoegde waarde (de zogenaamde btw). Opgemerkt in diezelfde kamerstukken wordt dat verschillende prestaties van overheidslichamen buiten de heffing van omzetbelasting blijven, omdat zij met betrekking tot die prestaties niet als ondernemer kunnen worden aangemerkt. Voor zover het gaat om prestaties welke door publiekrechtelijke lichamen ter uitvoering van de aan hen als overheid in de strikte zin van het woord opgedragen taken worden verricht, acht de wetgever btw-heffing niet juist, tenzij de prestaties naar hun aard tevens door ondernemers kunnen worden verricht.

Uit de standaard jurisprudentie van het Hof van Justitie kan als lijn worden afgeleid dat eerst moet worden beoordeeld of het publiekrechtelijk lichaam kwalificeert als belastingplichtige voordat moet worden

beoordeeld of wordt gehandeld in de hoedanigheid van overheid (o.a. een Poolse zaak voor het Hof van Justitie, Gmina), waarin staat vermeld dat slechts wordt getoetst of een publiekrechtelijk lichaam als overheid handelt, indien zij een economische activiteit verricht.

In Nederland heeft de Hoge Raad (Hoge Raad 19 juni 2020, nr. 18/01712) haar oordeel gevelde over overheidshandelen in een standaardarrest over grafrechten in relatie tot de btw. Daarbij is beoordeeld of belanghebbende handelt als overheid. De Hoge Raad legt hierbij een dubbele toets aan zijnde een wettelijke taak en overheidsprerogatieven. Hierbij heeft de Hoge Raad niet beoordeeld of al dan niet sprake is van een economische activiteit (in cassatie werd niet bestreden dat een economische activiteit werd verricht). De advocaat generaal concludeert dat een prestatie van een gemeente buiten de btw valt als geen sprake is van een economische activiteit of als er wel een economische activiteit is, en er sprake is van overheidshandelen. Dezelfde lijn lijkt te worden gevolgd in lagere rechtspraak.

Uit deze standaardlijn volgt dus dat eerst moet worden beoordeeld of sprake is van 1) een economische activiteit in de zin van de btw. Als het antwoord daarop positief is, moet worden nagegaan of btw-heffing achterwege kan blijven omdat sprake is van 2) overheidshandelen. Zonder economische activiteit is de vraag of sprake is van overheidshandelen niet meer relevant, omdat btw-heffing al achterwege blijft als gevolg van het ontbreken van een economische activiteit.

Aanvullend op deze standaardlijn zijn er ontwikkelingen die nadere duiding kunnen geven aan de het begrip overheidshandelen. Meer recent ligt bij de Hoge Raad in Nederland een zaak (het Kadaster), waarbij een van de vragen is of bij het delen of delegeren van een wettelijke taak tussen openbare lichamen (zoals veiligheidsregio's) sprake is van btw-heffing of gedeeld overheidshandelen. Onder andere centraal in deze zaak staat of het Kadaster voor een (door het ministerie gedelegeerde) taak op een markt optreedt en of er sprake is van concurrentie van private partijen, en ook of het mogelijk is om een gedeelde wettelijke taak uit te voeren door publiekrechtelijke lichamen. Het is de verwachting dat de Hoge Raad op korte termijn uitspraak doet in een voorliggende btw-zaak van het Kadaster.

In deze zaak heeft de Advocaat-Generaal een advies gepubliceerd voor de Hoge Raad, waarin onder andere het volgende staat opgenomen: *“Toch sluit ik niet uit dat zich een situatie voor kan doen waarin een publiekrechtelijk lichaam beschikt over overheidsprerogatieven die worden ingezet ter uitvoering van een publieke taak die haar is toevertrouwd, maar waarvan de uiteindelijke wettelijke verantwoordelijkheid (deels) is neergelegd bij een ander publiekrechtelijk lichaam.”*¹

Dit geeft de indruk dat het mogelijk is om een wettelijke taak breder te beleggen bij een of meerdere andere publiekrechtelijke lichamen, en dat samenwerking tussen publiekrechtelijke lichamen binnen het begrip van overheidshandelen kan vallen. Het is nog wachten om te zien hoe de Hoge Raad hier over denkt. Daarvoor zal de uitspraak van de Hoge Raad moeten worden afgewacht.

3. Het EDM arrest

Op basis van het arrest EDM² van het Hof van Justitie zien wij sterke argumenten om op de door jullie voorgelegde casus de zogenaamde consortiumgedachte toe te passen. In zaak EDM betrof het een consortium met verschillende leden die gezamenlijk een activiteit uitvoeren. Alle leden brengen ieder hun eigen aandeel in en brengen de kosten hiervoor in rekening aan de beheerder/penvoerder van het consortium.

¹ *Rechtsoverwegingen 7.9 t/m 7.12 - A-G Hoge Raad, 19 december 2025, nr. 25/00171.*

² HvJ EG 29 april 2004, zaak C-77/01 (EDM), Jur. 2004, p. I-4295.

Vervolgens vindt er verrekening plaats op basis van het aan elk van de leden toebedeelde aandeel in het totaal. Volgens het Hof van Justitie zijn de prestaties die de leden verrichten voor het consortium vergelijkbaar met de prestaties die ondernemers voor zichzelf / voor eigen rekening verrichten. Omdat hier de bezwarende titel ontbreekt, is geen sprake van prestaties voor de btw. Hierdoor vormen de werkzaamheden die de leden verrichten voor het consortium overeenkomstig de gemaakte afspraken en die overeenstemmen met het aan elk van de leden toebedeelde aandeel geen prestaties voor de btw. Wanneer de overschrijding van het afgesproken aandeel van de werkzaamheden door een lid er toe leidt dat de andere leden van het consortium de tegenwaarde hiervan moeten betalen, vormen deze werkzaamheden een prestatie voor de btw.

Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat de activiteiten die de leden inbrengen in het consortium op basis van de gemaakte afspraken niet aangemerkt kunnen worden als prestaties voor de btw. Heffing van btw is alleen aan de orde bij overschrijding van het vooraf afgesproken aandeel. Deze lijn ondersteunt het standpunt dat de inbreng van werkzaamheden binnen een gezamenlijk verband, voor zover deze overeenstemt met de gemaakte afspraken en het aan de deelnemers toegerekende aandeel, niet kwalificeert als een afzonderlijke prestatie onder bezwarende titel voor de btw.

Uit het EDM arrest volgt dat eerst moet worden vastgesteld of partijen tegenover elkaar als marktdeelnemers optreden en of een rechtstreeks verband bestaat tussen een prestatie en een daarvoor ontvangen vergoeding (economische activiteit). Ontbreekt een rechtstreeks verband tussen prestatie en vergoeding, dan kan geen sprake zijn van btw heffing. Voor verdere gedachten rond samenwerkingen in de omzetbelasting verwijzen we tevens naar paragraaf 6 hieronder.

4. Geen economische activiteit

Naar ons oordeel is er in een geval als dit geen sprake van een economische activiteit. Doorslaggevend daarvoor is dat partijen niet op een markt optreden, maar binnen één samenwerkingsverband gezamenlijk wettelijke/publieke taken op het gebied van brandweezorg en crisisbeheersing uitvoeren. Voor een economische activiteit is vereist dat sprake is van marktoptreden; dat marktoptreden ontbreekt in een geval als dit in onze optiek. Wij baseren ons hierbij het Gmina L-arrest van het Hof van Justitie uit 2023³.

Het Hof van Justitie heeft in Gmina L. (C-616/21) een typologische toets aangelegd: de activiteiten van een publiekrechtelijk lichaam worden daarbij vergeleken met het gedrag van een typische marktdeelnemer. Vertoont de activiteit niet de kenmerken van economisch handelen – bijvoorbeeld omdat deze niet duurzaam is, niet gericht op het behalen van inkomsten en grotendeels uit publieke middelen wordt gefinancierd – dan is geen sprake van btw-ondernemerschap.

De samenwerking wordt niet gefinancierd door een prijs die de ene veiligheidsregio aan de andere betaalt, maar wordt bekostigd uit publieke middelen (gebaseerd op gemeentefonds verdeling van beide veiligheidsregio's) die iedere veiligheidsregio voor zich in de eigen begroting verwerkt en die worden ingebracht in de gezamenlijkheid (gezamenlijke activiteiten op het gebied van brandweezorg en crisisbeheersing die worden verricht onder de SOK). De nieuwe SOK sluit daarop aan met harmonisatie van taken, eenheid van leiding, en een gezamenlijke besluitvorming.

Dat alles in ogenschouw nemende wijst in onze optiek op een collectieve organisatie van publieke taakuitoefening, niet op het als ondernemer voor de btw verrichten van prestaties van de ene veiligheidsregio aan de andere veiligheidsregio om daarmee als een marktdeelnemer opbrengsten te behalen.

³ Hof van Justitie 30 maart 2023, nr. C-616/21 (Gmina L), r.o. 43.

5. Geen prestatie onder bezwarende titel

Ook als binnen de samenwerking concrete werkzaamheden door de ene of de andere veiligheidsregio zouden worden verricht, volgt daaruit nog niet dat sprake is van een belastbare prestatie. Daarvoor is een vergoeding nodig die de tegenwaarde vormt voor een identificeerbare dienst. Juist dat element ontbreekt hier: voor de onderlinge inzet van personeel en middelen is geen afzonderlijke vergoeding verschuldigd en vindt in beginsel geen verrekening, doorbelasting of facturatie plaats. Beide partijen begroten de kosten voor hun inbreng in de samenwerking en brengen het personeel en middelen in de samenwerking in om in gezamenlijkheid de wettelijke taken uit te kunnen voeren.

De enige uitzondering hierop vormt de kostenverrekening binnen het taakveld eenheid van leiding, waarvoor wel en over en weer vergoedingen worden betaald op basis van eerdere gemaakte afspraken (op basis van eerder afgestemde kosten van gemene rekening met name). Ongeacht of ter zake van deze personeelsleden al dan niet een verrekening of betaling plaatsvindt, zien wij sterke argumenten om te stellen dat, aangezien deze personeelsleden ook worden ingebracht in de samenwerking en in gezamenlijkheid binnen de samenwerking worden ingezet om de wettelijke taken verricht, een eventuele verrekening tussen de beide veiligheidsregio's hiervoor niet tot onderlinge dienstverlening kan leiden (op grond van de hierboven beschreven EDM-gedachte). Ook in een dergelijk geval is in onze optiek sprake van het in gezamenlijkheid (op grond van de nieuwe concept SOK) uitvoeren van de wettelijke taken op het gebied van brandweezorg en crisisbeheering.

Het bovenstaande zou mogelijk anders kunnen zijn indien er sprake zou zijn van het over en weer ruilen van prestaties (over en weer in natura). Echter, aangezien er sprake is van de inbreng in de gezamenlijkheid en het vanuit deze samenwerkende gezamenlijkheid verrichten van de wettelijke taken op het gebied van brandweezorg en crisisbeheersing is van een mogelijke ruilsituatie naar onze mening geen sprake. De voorgelegde casus vertoont in onze optiek duidelijke trekken met de consortiumoverweging uit EDM: de werkzaamheden vinden plaats binnen een gezamenlijk verband, en zijn niet te beschouwen als diensten van de ene deelnemende veiligheidsregio aan de andere deelnemende veiligheidsregio tegen betaling (in natura). Daarnaast zien wij argumenten om te stellen dat in een geval als dit er geen sprake is van een economische activiteit voor de btw, gebaseerd op de redenering zoals deze voortvloeit uit de hierboven beschreven Gmina L zaak.

6. Andere ondersteunende aanwijzing bij onderbouwing stelling dat sprake is van niet-economische activiteiten

6.1 Vergelijking met interne prestaties binnen een fiscale eenheid of een naar buiten toe optredend samenwerkingsverband

Hoewel de samenwerking tussen VRF en VRGV niet één-op-één gelijk is te stellen met een fiscale eenheid btw of een personenvennootschap, biedt de btw-behandeling van interne prestaties binnen dergelijke verbanden wel een ondersteunende aanwijzing. Ook daar geldt dat werkzaamheden en bijdragen die binnen één gezamenlijk verband plaatsvinden, niet zonder meer worden aangemerkt als afzonderlijke prestaties onder bezwarende titel. Deze gedachte ondersteunt het standpunt dat de inzet van personeel en middelen binnen de samenwerking tussen VRF en VRGV niet als onderlinge dienstverlening moet worden gekwalificeerd.

In de rechtspraak is bepaald dat prestaties binnen een fiscale eenheid btw of tussen hoofdhuis en vaste inrichting niet als afzonderlijke economische prestaties voor de btw worden aangemerkt. Ook bij samenwerkingsverbanden die naar buiten toe gezamenlijk optreden, kan de inbreng van personeel,

middelen of werkzaamheden door de deelnemers onder omstandigheden worden gezien als inbreng in het gezamenlijke verband en niet als afzonderlijke dienstverlening aan een andere deelnemer. Deze benadering sluit aan bij de wijze waarop de samenwerking tussen VRF en VRGV feitelijk is ingericht. Beide veiligheidsregio's brengen personeel en middelen in ten behoeve van de gezamenlijke uitvoering van wettelijke en overige publieke taken. Die inzet vindt plaats binnen het gezamenlijke samenwerkingsverband en niet met het oog op het verrichten van afzonderlijke diensten aan elkaar. Dit ondersteunt het standpunt dat eventuele interne werkzaamheden binnen de samenwerking buiten de heffing van btw blijven.

Uitgaande van een gelijke behandeling van gelijke gevallen tussen ondernemers en niet ondernemers voor de btw (gelijkheidsbeginsel), dienen eventuele onderlinge (interne) prestaties binnen het naar buiten toe optredende samenwerkingsverband van veiligheidsregio Flevoland en Veiligheidsregio Gooi- en Vechtstreek dan eveneens buiten de btw-heffing te blijven, op gelijke wijze zoals dat bij reguliere samenwerkingen tussen btw-ondernemers, waarbij beide btw-ondernemers als één nieuwe ondernemer voor de btw worden aangemerkt, het geval is.

6.2 De financiering via eigen begrotingen

De financiering via de eigen begrotingen bevestigt naar onze mening dat geen sprake is van een vergoeding van de ene veiligheidsregio aan de andere voor een afzonderlijke dienst. De middelen worden ontvangen van de deelnemende gemeenten en niet van de ene veiligheidsregio van de andere veiligheidsregio als de vergoeding voor een dienst.

Beide veiligheidsregio's brengen hun (eigen) personeel en middelen in de samenwerking in, gebaseerd op ieders eigen begroting en voeren vervolgens gezamenlijk de wettelijke taken uit. Wij merken op dat de begrotingssystematiek op zichzelf niet beslissend is, maar zien hierin wel een sterk argument die het beeld ondersteunt dat sprake is van een inbreng in de samenwerking om tot een gezamenlijke taakuitoefening te komen.

Waar geen onderlinge verrekening plaatsvindt en de nieuwe SOK de financiële bijdragen van beide veiligheidsregio's aanmerkt als een bijdrage voor de inbreng voor gezamenlijke kosten in verband met de uitvoering van de gezamenlijke samenwerking, ligt de kwalificatie van activiteiten binnen de naar buiten toe optredende samenwerking meer voor de hand dan die van onderlinge dienstverlening.

7. Overheidshandelen

Ook als toch een economische activiteit zou moeten worden aangenomen, dan zien wij argumenten om te stellen dat de activiteiten binnen deze samenwerking als overheidshandelen zijn aan te merken. Het gaat immers uitsluitend om de gezamenlijke uitvoering van wettelijke taken en overige publieke taken en de daarvoor noodzakelijke ondersteuning vanuit beide veiligheidsregio's in het kader van de samenwerking. Van belang hierbij is in onze optiek ook dat de beide veiligheidsregio's hun activiteiten onder exact dezelfde wetgeving verrichten, namelijk de uitvoering van wettelijk taken zoals neergelegd in de Wet veiligheidsregio's (brandweerbijstand en crisisbeheersing). De samenwerking ziet uitsluitend op de gezamenlijke uitvoering van publieke taken binnen het wettelijk kader van de beide betrokken veiligheidsregio's.

Tegen deze achtergrond bezien zijn er argumenten om te betogen dat ook wanneer de wettelijke verantwoordelijkheid formeel niet volledig bij één publiekrechtelijk lichaam ligt, de activiteiten niettemin plaatsvinden in het kader van gezamenlijk uitgeoefend overheidshandelen, zodat btw-heffing achterwege dient te blijven.

Een aanvullend aanknopingspunt voor het standpunt dat sprake is van overheidshandelen, kan mogelijk worden gevonden in de conclusie van de Advocaat-Generaal in de lopende Kadaster-zaak. Daarin wordt expliciet ruimte gelaten voor de mogelijkheid dat een publiekrechtelijk lichaam overheidsprerogatieven inzet ter uitvoering van een publieke taak, terwijl de uiteindelijke wettelijke verantwoordelijkheid geheel of gedeeltelijk bij een ander publiekrechtelijk lichaam ligt. Deze overweging biedt steun aan de gedachte dat ook bij gezamenlijke of gedeelde publieke taakuitoefening tussen publiekrechtelijke lichamen plaats kan zijn voor kwalificatie als overheidshandelen. Wij merken hierbij op dat deze gedeelde verantwoordelijkheid voor beide gebieden alleen tussen deze twee veiligheidsregio's zo gedeeld wordt.

De eventuele samenwerking met andere veiligheidsregio's vindt op andere wijze plaats en wordt ook naar buiten niet zo uitgedragen. In dat kader kan worden gedacht aan de samenwerking tussen beide VR's met Veiligheidsregio Utrecht in het kader van de uitvoering van de gezamenlijke meldkamerfunctie.

8. Conclusie

Wij achten het goed verdedigbaar dat de in deze opinie beschreven samenwerking tussen Veiligheidsregio Flevoland en Veiligheidsregio Gooi- en Vechtstreek buiten de heffing van btw blijft. Naar onze mening bestaan voor deze conclusie sterke fiscaal juridische en feitelijke argumenten.

Doorslaggevend is dat de samenwerking is ingericht als gezamenlijke publieke taakuitoefening en niet als onderlinge dienstverlening. Beide veiligheidsregio's brengen personeel en middelen in vanuit hun eigen begroting, zonder dat in beginsel sprake is van onderlinge verrekening, doorbelasting of facturatie. Tegen die achtergrond is naar onze mening geen sprake van een economische activiteit en evenmin van een prestatie onder bezwarende titel.

Indien, anders dan hiervoor betoogd, toch een economische activiteit zou worden aangenomen, achten wij goed verdedigbaar dat sprake is van gedeeld overheidshandelen. De samenwerking ziet immers op de gezamenlijke uitvoering van wettelijke en overige publieke taken op het gebied van brandweezorg en crisisbeheersing binnen het wettelijk kader van de betrokken veiligheidsregio's.

Tot slot achten wij het goed verdedigbaar dat de wederzijdse inzet van personeel en middelen niet kwalificeert als een ruiltransactie. Deze inzet vindt plaats als inbreng in de samenwerking en niet als afzonderlijke prestatie van de ene veiligheidsregio aan de andere.

Den Haag, 7 juli 2026

Digitaal ondertekend door:

Arnaud Vermaat
8 juli 2026 10:53 +02:00

Mw. mr. M. Bormann-Bakker

Digitaal ondertekend door:

Erik Bakx
8 juli 2026 11:40 +02:00

mr. E.H.C. Bakx