

L.G.M. Stevens en D.A. Albregtse

Persoonlijke dienstverlening en fiscale uitvoerbaarheid

Fiscaaltechnische knelpunten en oplossingen

**Onderzoek uitgevoerd door het Fiscaal Economisch Instituut BV
in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen**

De Raad voor Werk en Inkomen is het overlegorgaan van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI doet voorstellen aan de regering en andere partijen over het brede terrein van werk en inkomen. Doel van deze voorstellen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Het vergroten van de transparantie van en het verbeteren van de kwaliteit op de reïntegratiemarkt behoort eveneens tot de kerntaken van de RWI.

November 2006

In een notitie uit november 2005 hebben wij de Raad voor Werk en Inkomen (hierna: RWI) op zijn verzoek een aantal mogelijkheden voorgelegd met betrekking tot het creëren van een apart fiscaal regime voor beloningen uit het verlenen van persoonlijke diensten in het particuliere domein. Twee van de door ons verkende mogelijkheden – de gedefiscaliseerde en de gefiscaliseerde variant - hebben ten grondslag gelegen aan het advies “Huis houden op de markt”, dat de RWI op 26 januari 2006 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden. De voorstellen zijn voorts voorgelegd aan het Kabinet. Het Kabinet heeft de voorstellen om een aantal redenen, samengevat in de bijlage ‘De markt voor persoonlijke dienstverlening en de onderkant van de arbeidsmarkt’, bij de brief van 9 juni 2006, op blz. 14)2 afgewezen en in plaats daarvan voorgesteld de bestaande tweedagenregeling in de zin van artikel 5 Wet LB 1964 te vervangen door een driedagenregeling. Intussen is het voorstel om de tweedagenregeling te vervangen door een driedagenregeling verwerkt in het Belastingplan 2007. In de Memorie van Toelichting bij het Belastingplan 2007 wordt met nadruk gewezen op de voordelen ervan voor de opdrachtgever. Hij hoeft zich, aldus de Memorie van Toelichting, geen zorgen te maken over financiële en administratieve lasten. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de op aangifte te betalen belastingen en premies volksverzekeringen.³

De afwijzing van de voorstellen van de RWI heeft geleid tot een motie vanuit de Tweede Kamer waarin de wens te kennen is gegeven de RWI te verzoeken de voorstellen nader uit te werken.⁴ Bij brief van 18 juli 2006 heeft de RWI ons advies gevraagd over een verdere fiscaal-technische uitwerking van de voorstellen. Met deze notitie voldoen wij met genoeg aan de door de RWI gevraagde nadere adviesaanvraag, waarbij wij ook het voorstel betreffende de driedagenregeling uit het Belastingplan 2007 zullen betrekken.

1. Inleiding

Uitgangspunt bij het opstellen van deze notitie zijn de kritiekpunten van het Kabinet op de voorstellen uit het RWI-advies, voorzover deze van fiscale aard zijn.⁵ De door het Kabinet genoemde fiscale knelpunten hebben – samengevat – betrekking op het mogelijk in strijd zijn van de voorstellen met het gelijkheidsbeginsel (par. 3), problemen bij de uitvoering ervan, waaronder een mogelijke toename van administratieve verplichtingen(par. 4) en de ontgaans- en misbruikmogelijkheden die eruit voortvloeien (par. 5). In par.6 van deze notitie gaan we nader in op de mogelijke wettelijke vormgeving van de voorstellen. In par.7 hebben we nog een aantal kanttekeningen geplaatst bij het voorstel van een BTW-vrijstelling voor persoonlijke dienstverlening.⁶ Deze notitie wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen (par. 8). Allereerst echter een korte schets van de voorstellen(par. 2).

2. Korte schets van de voorstellen

In onze eerdere notitie hebben we een tweetal opties uitgewerkt om te komen tot een speciaal fiscaal regime voor beloningen van persoonlijke diensten, verleend in het particuliere domein. Het betreft (a) de gedefiscaliseerde variant en (b) de gefiscaliseerde variant.

(a) de gedefiscaliseerde variant

Het voorstel houdt in dat de opdrachtnemer (dienstverlener) over de verkregen beloningen geen belastingen en premies verschuldigd is en – als consequentie daarvan – ook geen sociale

¹ Naar een speciaal fiscaal regime voor persoonlijke dienstverlening binnen het particuliere domein, FEI BV, november 2006

² Kamerstukken Tweede Kamer 2005-2006, 29.544, nr. 62

³ De Raad van State heeft aangegeven dat het voorstel niet past in het Belastingplan, aangezien het geen betekenis voor de dekking van de uitgaven.

⁴ Motie Van de Sande c.s., Kamerstukken Tweede Kamer 2005-2006, 29.544, nr. 68

⁵ Af te leiden uit de brief van 9 juni 2006 van de staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën aan de Tweede Kamer. Aan de mogelijke uitstralingseffecten daarvan op de verschillende van belangzijnde marktverhoudingen wordt slechts zijdelings ingegaan,

⁶ Overigens valt dit laatste niet binnen de aanvankelijke adviesaanvraag, maar komt voort uit een nadere vraag van het RWI.

zekerheidsrechten opbouwt. Voor de opdrachtgever bestaat er geen inhoudingsplicht. Wel dient hij om controletechnische redenen – bijvoorbeeld jaarlijks – aan de Belastingdienst te melden wat de beloning is die voor de persoonlijke dienstverlening is uitbetaald en aan wie. Voorgesteld wordt om de onbelaste beloning per opdrachtnemer te beperken tot € 500 per maand. Het gaat hierbij om een *voorwaardelijke* vrijstelling. Zodra het bedrag van € 500 per maand wordt overschreden, vervalt de – gehele - vrijstelling. De vrijstelling geldt per opdrachtnemer.

In het RWI-advies is er voor gekozen de inkomsten, voorzover gedefiscaliseerd, niet mee te tellen als toetsingsinkomen voor de inkomensafhankelijke regelingen. Ook wordt door het RWI voorgesteld om voor de bijstand een vrijstellingsregeling/vrijlatingsregeling te doen gelden. Hiervoor wordt aangesloten bij de bestaande regelingen ingevolge welke gemeenten een bedrag van € 1984 per jaar (€ 165 per maand) mogen geven aan bijstandsgerechtigden die uitstromen naar werk. Om bijstandsgerechtigden te prikkelen zoveel mogelijk uren in de persoonlijke dienstverlening te gaan werken, wordt in overweging gegeven om een bepaald percentage, bijvoorbeeld 33 procent, van het gefiscaliseerde inkomen per maand vrij te stellen (maximaal dus 33 procent van het defiscaal bij te verdienen inkomen van € 500, dat is € 165 per maand). De voorstellen omtrent de vrijstellingsregeling voor de bijstand werken zowel door bij toepassing van de gedefiscaliseerde variant als bij toepassing van de gefiscaliseerde variant (zie hierna).

(b) de gefiscaliseerde variant

De gefiscaliseerde variant houdt in dat over de door de opdrachtgever verkregen beloningen belastingen en premies verschuldigd zijn, waardoor bij deze variant wel sociale verzekeringsrechten worden opgebouwd. De totale loonkosten zijn daarentegen bij de opdrachtgever aftrekbaar. Hiertoe kan bij de opdrachtgever een persoonsgebonden aftrekpost in het leven geroepen worden (zie onderdeel 6). In beginsel bestaat bij deze variant de verplichting dat de opdrachtgever danwel de ondernemer die de werknemer aan de opdrachtgever ter beschikking stelt, belastingen en premies inhoudt.⁷ Ook is sprake van een meldingsplicht door de opdrachtgever. In deze –gefiscaliseerde - variant telt het verdiende loon overigens wel mee voor het toetsingsinkomen voor de inkomensafhankelijke regelingen. Voor bijstandsgerechtigden wordt dezelfde vrijstellingsregeling voorgesteld als beschreven bij de gedefiscaliseerde variant (zie hiervoor)

Het RWI stelt voor beide varianten – de gedefiscaliseerde variant en de gefiscaliseerde variant - naast elkaar - te laten bestaan. De opdrachtgever dient echter voor één van de varianten te kiezen. Het is voor een opdrachtgever, aldus het RWI-advies, niet geoorloofd om de ingehuurde werknemer/opdrachtnemer defiscaal nog een of meer uren aanvullend te laten werken. Voor de opdrachtnemer bestaat op grond van het RWI-advies wel de mogelijkheid om voor de ene opdrachtgever gedefiscaliseerd te werken en voor de ander gefiscaliseerd.

3. Strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Op grond van het gelijkheidsbeginsel, dat onder meer vastgelegd is in art. 1 van de Grondwet en in een aantal door Nederland ondertekende internationale mensenrechtenverdragen, dienen gelijke gevallen gelijk behandeld te worden en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van hun ongelijkheid (proportionaliteit). In fiscale termen uitgedrukt betekent dit onder meer dat mensen die arbeid verrichten over de daarbij verdiende inkomsten belasting en premies verschuldigd zijn volgens de dezelfde daarvoor geldende regels. Bij de inrichting van het belasting- en premiestelsel is onder meer rekening gehouden met verdelings- en doelmatigheidsbeginselen. Het creëren van een speciaal fiscaal regime voor bepaalde vormen van arbeid en dienstverlening veroorzaakt van nature spanning in het

⁷ In de notitie naar aanleiding van het door ons toegestuurde conceptversie van deze notitie wordt opgemerkt dat volgens het RWI-advies voor geen van beide varianten een inhoudingsplicht voor de opdrachtgever bestaat. Wij kunnen dit niet expliciet uit het eerdere RWI-advies afleiden. Bovendien zou dit betekenen dat er vanuit wordt gegaan dat de gedefiscaliseerde variant slechts van toepassing zou kunnen zijn bij het tussenschakelen van een (commerciële) ondernemer/inhoudingsplichtige. Dat lijkt ons niet het uitgangspunt en zou op gespannen voet te staan met het gelijkheidsbeginsel. Om het systeem sluitend te maken ontkomt men er niet aan in voorkomende gevallen – als tussenkomst van een derde-inhoudingsplichtige ontbreekt – de opdrachtgever als inhoudingsplichtige aan te wijzen.

systeem. Het leidt ertoe dat er ongelijke behandeling van gelijke gevallen ontstaat, waardoor het evenwicht tussen bovenbedoelde beginselen wordt verstoord. Voor een dergelijke verstoring kunnen echter dringende redenen bestaan, die een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel rechtvaardigen. Het kabinet is van mening dat de wenselijkheid van bevordering van een (deel)markt ten opzichte van andere markten geen voldoende rechtvaardiging is voor ongelijke fiscale behandeling van beloningen van arbeid in vergelijkbare relaties. Ook in casu is dat niet het geval, vindt het kabinet.⁸

Deze constatering van het kabinet is opmerkelijk, omdat ze op gespannen voet staat met het eigen kabinetsbeleid.

De suggestie wordt gewekt dat er geen bijzondere regimes bestaan met betrekking tot het belasten van inkomsten uit arbeid. Het gaat, oordeelt het kabinet, bij het belasten van inkomsten in de fiscale systematiek veeleer om de hoogte van de inkomsten dan om de werkzaamheden die daaraan ten grondslag liggen. Hoewel we dit uitgangspunt onderschrijven, willen we wijzen op een aantal regimes, waarbij dit uitgangspunt ter zijde is geschoven. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de (a) de speciale regeling voor artiesten en beroepssporters, (b) de regeling voor extraterritoriale werknemers, (c) de regeling voor anonieme werknemers en (d) de bestaande regeling voor werksters, de tweedagenregeling. Voorts kan gewezen worden op het stelsel van afdrachtkortingen. Ook deze regelingen leiden tot ongelijke behandeling van arbeidsinkomen en beïnvloeden daardoor de concurrentieverhoudingen. De verschillende - instrumentele - doelstellingen van de diverse regelingen met als gemeenschappelijk kenmerk 'het beter doen functioneren van de arbeidsmarkten door onder meer het voorkomen van illegale arbeid' worden daarbij steeds als rechtvaardiging ervan aangevoerd. Ook de door de RWI gedane voorstellen zijn gericht op het beter doen functioneren van een deelarbeitsmarkt, namelijk die van de persoonlijke dienstverlening. De doelstelling van de voorstellen is een tweeledige, t.w. het uit de illegale - 'zwarte' - sfeer halen van de persoonlijke dienstverlening binnen het private domein én het beter doen functioneren van de witte markt voor persoonlijke dienstverlening. Het feit dat momenteel de persoonlijke dienstverlening binnen het private domein zich vrijwel geheel binnen het 'zwarte' circuit afspeelt, betekent dat het gelijkheidsbeginsel ook thans onder druk staat. Legalisering leidt daarom zeker niet tot een meer ongelijke behandeling. Dit argument kan daarom geen reden zijn het bestaan van de zwarte sector te blijven gedogen (zie hierna).

Een tweede argument tegen de gedane voorstellen is het feit dat ze zouden leiden tot een verdringing van de 'witte' - commerciële sector. Echter, juist onder de huidige omstandigheden is van verdringing sprake. De formele markt wordt namelijk verdrongen door de informele markt. De formele markt kan hierdoor niet optimaal functioneren. Legalisering van de 'zwarte' markt door toepassing van de gedefiscaliseerde variant brengt daar, evenals de voorgestelde omzetting van de tweedagenregeling in de driedagenregeling, in beginsel geen verandering in aan. Het bestaande prijsverschil wordt in het geval van implementatie van de voorgestelde gedefiscaliseerde variant slechts gelegaliseerd. In geval van toepassing van de gefiscaliseerde variant valt echter te verwachten dat de verdringing minder wordt. Immers, de 'witte', commerciële markt kan hiervan juist profiteren en marktaandeel van de 'zwarte' markt terugwinnen.

De betekenis van legalisering van de zwarte markt voor persoonlijke dienstverlening zit in de meerwaarden daarvan, te weten het zichtbaar maken, en daarmee beleidsmatig grijpbaarder maken, van de markt voor persoonlijke dienstverlening en het scheppen van een gunstiger belastingklimaat in moreel opzicht. Ons inziens rechtvaardigen deze doelstellingen een inbreuk op het - formele - gelijkheidsbeginsel. Het uiteindelijke oordeel kan echter alleen de rechter geven.

Dat geldt ook voor de vraag *hoe groot* de inbreuk op het gelijkheidsbeginsel mag zijn. In beide gevallen is met name het proportionaliteitsbeginsel van groot belang. Staat de inbreuk in een redelijke verhouding tot de te bereiken doelstelling en kan de doelstelling beter op een andere manier bereikt worden? Wij zijn van mening dat de RWI-voorstellen als zodanig de toets aan het proportionaliteitsbeginsel kan doorstaan. Wij vragen ons echter wel af of dat ook geldt voor één van de elementen uit de voorstellen, te weten het geheel buiten beschouwing laten van het verdiende inkomen bij toepassing van de gedefiscaliseerde variant voor de inkomensafhankelijke regelingen. Het kan hierbij om een bedrag van (maximaal) € 6000 euro per jaar gaan. Met name in huwelijkse en

⁸ Zie de bijlage 'De markt voor persoonlijke dienstverlening en de onderkant van de arbeidsmarkt' bij de brief van 9 juni 2006, blz. 7, kamerstukken Tweede Kamer 2005-2006, 29.544, nr. 62.

samenwoningssituaties (meerverdienerssituaties) kan dit leiden tot nogal grote verschillen in toekenning van bijvoorbeeld de huur- en de zorgtoeslag. Deze zijn namelijk afhankelijk van het gezamenlijke gezinsinkomen. Wij pleiten wel voor handhaving van die prikkel, maar dan wellicht op een lager niveau. Aansluiting zou kunnen gezocht bij het bedrag, dat geldt voor de vrijstellingsregeling van de bijstand (maximaal € 165 per maand - € 1980 per jaar, of als dat minder is 30% van het verdiende inkomen uit persoonlijke dienstverlening). In het licht van het gelijkheidsbeginsel lijkt het ons aan te bevelen om de vrijstelling mede van toepassing te doen zijn bij de *gefiscaliseerde* variant. Voor de vormgeving hiervan: zie par. 6.

4. Uitvoeringsproblemen

4.1. Afbakeningsproblemen

Het kabinet zet voorts grote vraagtekens bij de mogelijkheid om de markt voor persoonlijke dienstverlening af te bakenen.⁹ De afbakening is inderdaad de achilleshiel van onze voorstellen, zowel bij toepassing van de gedefiscaliseerde variant, als bij toepassing van de gefiscaliseerde variant.¹⁰ Wij achten het echter mogelijk om tot een deugdelijke afbakening te komen. Hierbij gaan we uit van de volgende definitie van het begrip ‘persoonlijke dienstverlening’:

‘persoonlijke dienstverlening is dienstverlening binnen het particuliere domein, die traditioneel om niet binnen particuliere gezinseenheden wordt verricht, die met een zekere frequentie wordt uitgevoerd binnen een relatie die zich kenmerkt door een zekere duurzaamheid, en die tegen betaling wordt verricht’.

We onderscheiden hierin de volgende elementen op basis waarvan afbakeningscriteria kunnen worden vastgesteld:

- De werkzaamheden dienen plaats te vinden *binnen het particuliere domein*;
- De werkzaamheden worden *traditioneel binnen particuliere domein/gezinseenheden om niet verricht*;
- De werkzaamheden worden met een *zekere frequentie* uitgevoerd binnen een relatie die zich kenmerkt *een zekere duurzaamheid*.
- De werkzaamheden worden *tegen betaling* verricht.

Voor wat betreft de *gedefiscaliseerde variant*¹¹ komt daarbij nog de begrenzing dat het met de dienstverlening verdiende inkomen bij de opdrachtnemer aan een maximum moet worden gebonden. In het RWI-advies is ervoor gekozen om een maximum van € 500 per maand per opdrachtnemer te hanteren.

In het hierna volgende worden de verschillende elementen nader onder de loep genomen en afgebakend.

Binnen het particuliere domein

Onder ‘particuliere domein’ worden gezinseenheden verstaan, waartoe naast traditionele gezinnen met of zonder kinderen ook éénpersoonshuishoudens en huishoudens met meer dan twee volwassen behoren. Afbakeningsproblemen kunnen ontstaan, indien het gaat om meerpersoonshuishoudens, waarbij de band tussen de deelnemers losser wordt en de organisatie ervan meer externe coördinatie vergt. Denk aan leefgemeenschappen, studentenhuizen, verpleeg- en verzorgingstehuizen. Van groot belang hierbij is dan wie de opdracht verstrekt. In het geval van persoonlijke dienstverlening waarop in deze notitie wordt gedoeld, gaat het om dienstverlening, waarbij het persoonlijke contact tussen

⁹ Zie bijlage ‘De markt voor persoonlijke dienstverlening en de onderkant van de arbeidsmarkt’ bij de brief van 9 juni 2006, blz. 7, kamerstukken Tweede Kamer 2005-2006, 29.544, nr. 62.

¹⁰ L.G.M. Stevens, Het wittewerksterplan dat wel werkt, NRC donderdag 29 juni 2006, blz. 9.

¹¹ Overigens kan dit afbakeningscriterium ook van belang zijn bij de *gefiscaliseerde variant*, maar dan de relatie tot de opdrachtgever. Het is namelijk voorstelbaar dat men de aftrekpost, die men aan de opdrachtgever in verband met uitgaven voor persoonlijke dienstverlening wil verlenen, aan een maximum wil binden.

opdrachtgever en opdrachtnemer centraal staat. Aan te bevelen zou zijn de vrijstelling te beperken tot contracten, aangegaan tussen twee natuurlijke personen, geen ondernemers in de zin van de Wet IB 2001 zijnde. Zo deelt het inkomen uit de dienstverlening door een huishoudelijke hulp, aangesteld door een stichting om de kamers van één of meer bewoners van een verzorgingstehuis schoon te maken, niet in de vrijstelling, terwijl dat wel het geval zou zijn indien een individuele bewoner zelf als opdrachtgever optreedt. Ook ZZP'ers, die immers per definitie de ondernemersstatus hebben, worden als potentiële onder de vrijstelling vallende dienstverleners uitgesloten.

Uitsluiting van ondernemers en rechtspersonen als opdrachtgever of opdrachtnemer beperkt naar onze mening verstoring die van onderhavige vrijstelling uit zou kunnen gaan op de reguliere arbeidsmarkt en op de concurrentieverhoudingen binnen het officiële circuit.

Dienstverlening die traditioneel binnen gezinseenheden onbetaald worden verricht

Het gaat in deze notitie om dienstverlening die binnen particuliere huishoudens veelal onbetaald werd en nog wordt verricht, en die over het algemeen geen specifieke vaardigheden vergen. Vanouds was het de huisvrouw die vele taken onbetaald verrichtte. Door de emancipatie en de veranderende rolpatronen komt hier langerzamerhand verandering in. Binnen leefgemeenschappen worden de zorgtaken veelal ook onderling verdeeld en beurtelings door de leden ervan onbetaald verricht. Ook alleenstaanden verrichten bedoelde diensten veelal zelf. Naarmate de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt toeneemt en het verdiende loon van de gezinsleden hoger is, zal in toenemende mate een beroep worden gedaan op betaalde persoonlijke dienstverlening.

Frequentie en duurzaamheid van de relatie waarbinnen de werkzaamheden worden verricht

Met betrekking tot de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zou als voorwaarde kunnen worden gesteld dat de vrijstelling alleen geldt indien de dienstverlening gekenmerkt wordt door een bepaalde duurzaamheid en waarbij de diensten met een zekere frequentie, periodiciteit worden verricht. Incidentele dienstverlening wordt daarmee uitgesloten (reparatie van auto of fiets, behangen of verven van de woning). Dit is vooral van belang indien aan de vrijstelling een meldingsplicht door de opdrachtgever wordt gekoppeld. Voorkomen moet namelijk worden dat elke – betaalde – incidentele dienstverlening moet worden gemeld en door de belastingdienst verwerkt moet worden. Dat zou zowel voor de burger als voor de belastingdienst een verzwaring van de administratieve lastendruk betekenen.

Betaalde arbeid

Hiervan is sprake als tegenover de geleverde arbeidsprestatie een directe prestatie – veelal in geld – staat. Vrijwilligers, die een vergoeding van gemaakte kosten ontvangen, worden geacht hun arbeid onbetaald te verrichten. Zij vallen als zodanig niet onder de reikwijdte van de door ons voorgestelde regeling aangezien voor hen reeds een speciale vrijwilligersregeling geldt die hen buiten de heffings sfeer houdt.¹²

Maximum inkomen

Om een aantal redenen, waaronder het eerder geschetste gelijkheidsbeginsel en de economische verstoring van de reguliere arbeidsmarktwikkeling, is het noodzakelijk en gewenst een begrenzing per tijdseenheid aan te brengen in het bedrag dat belasting- en premievrij met de dienstverlening mag worden verdiend. Dit geldt met name bij de door ontwikkelde *gedefiscaliseerde variant*.¹³ In dit verband bestaan verscheidene mogelijkheden:

- begrenzing van het inkomen per week of per maand dat een opdrachtnemer met het verrichten van bedoelde diensten belasting- en premievrij mag verdienen. Daarbij is het totaal van het inkomen verdiend bij één of meer opdrachtgevers van belang. Voor deze optie – beperking inkomen per maand (€ 500) is in het RWI-advies gekozen

¹² De vrijwilligersregeling is sinds 1 januari 2006 opgenomen in art. 2, zesde lid, Wet LB 1964. Op grond daarvan mag aan hen ten hoogste € 150 per maand en € 1500 per kalenderjaar onbelast worden vergoed. Voorheen was de vrijwilligersregeling vastgelegd in een beleidsbesluit.

¹³ Zie echter ook noot 11.

- begrenzing van de beloning per opdrachtgever. Hieraan zou dan voorts de voorwaarde kunnen worden gekoppeld dat de opdrachtnemer slechts met één of in elk geval een beperkt aantal opdrachtgevers een contract mag aangaan.
- begrenzing van het uurloon. Deze laatste wijze van begrenzing lijkt ons niet wenselijk. Het lijkt ons van belang dat aan de opdrachtnemer een marktconforme netto uurbeloning kan worden verstrekt.

Naast beperking van het bedrag dat met de dienstverlening mag worden verdiend, zou ook een begrenzing in het aantal uren, dat bijvoorbeeld per week gewerkt mag worden bij één dan wel bij meer opdrachtgevers, kunnen worden aangebracht.

Ondanks een strakke wettelijke afbakening van het begrip *persoonlijke dienstverlening* zullen in de uitvoeringspraktijk zeker gevallen blijven voorkomen, waarbij zich interpretatieverschillen zullen voordoen, waarover meningsverschillen tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige kunnen ontstaan. De maatschappelijke opvattingen over wat onder persoonlijke dienstverlening dient te worden verstaan, is zeer divers. Bovendien zullen belastingplichtigen de neiging hebben om het begrip ruimer te interpreteren dan de wetgever heeft beoogd, teneinde het daaraan verbonden fiscaal voordeel te kunnen genieten. In dit kader stellen we voor om een lijst in de wet of de uitvoeringsregeling op te nemen, waarin de meest gangbare vormen van persoonlijke dienstverlening, waarvoor de vrijstelling (bij de gedefiscaliseerde variant) of de persoonlijke aftrekpost (bij de gefiscaliseerde variant) geldt, worden opgesomd. Daarnaast bevelen wij aan de mogelijkheid te openen voor de belastingplichtige (opdrachtgever) om vooraf zekerheid van de Belastingdienst te vragen en te verkrijgen of de zich in een bepaald geval voordoende dienstverlening met een persoonlijk karakter in aanmerking komt voor facilitering. Dit in gevallen de dienstverlening niet in de lijst is opgenomen of daar onduidelijkheid over bestaat. De procedure, die hierbij dient te worden gevolgd kan naar analogie van de huidige procedure, die moet worden gevolgd bij de aanvraag van een verklaring arbeidsrelatie (VAR-verklaring) vorm worden gegeven. Wordt niet vooraf om zekerheid gevraagd dan zal de belastinginspecteur het karakter van de dienstverlening achteraf toetsen en beoordelen of de belastingplichtige aan de eisen voor facilitering in aanmerking komt. De verantwoordelijkheid voor het niet vragen van zekerheid vooraf ligt bij de opdrachtgever.

4.2. Administratieve verplichtingen

Een belangrijk bezwaar van het kabinet tegen de voorstellen is de toename van de administratieve lasten voor de opdrachtgever, met name bij toepassing van de *gefiscaliseerde variant*.¹⁴ Op zich delen wij de conclusie dat met name de gefiscaliseerde variant, indien succesvol, zal leiden tot een toename van de administratieve lasten. Dit is ons inziens echter inherent aan – een prijs voor - het legaliseren en ontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening en het kan geen reden zijn om te gedogen dat de markt voor persoonlijke dienstverlening zich nagenoeg geheel binnen het 'zwarte' circuit blijft afspelen. Hoewel uitbreiding van de twee- naar de driedagenregeling – in theorie - een verlichting van administratieve lasten met zich meebrengt, is dit voordeel slechts schijn. Geconstateerd kan worden dat de huidige tweedagenregeling nauwelijks leidt tot legalisering van de 'zwarte' markt voor persoonlijke dienstverlening. Hoewel de opdrachtgever verschoond blijft van administratieve verplichtingen, terwijl op de opdrachtnemer de plicht rust aangifte van het verdiende inkomen voor de inkomstenbelasting/premie te doen, waardoor het systeem op papier – legaal - rond loopt, blijkt in praktijk dat door de opdrachtnemer vrijwel nooit aangifte van het verdiende inkomen wordt gedaan.¹⁵ Het is niet te verwachten dat dit onder de voorgestelde driedagenregeling anders zal zijn. In de Memorie van Toelichting bij het Belastingplan 2007 geeft het kabinet zelf ook aan dat de controlemogelijkheid bij toepassing van de driedagenregeling beperkt is, althans als we de wat cynische opmerking, dat er echter niet bij elke particulier thuis een belastinginspecteur kan worden gestationeerd, zo mogen interpreteren. Wel zal de Belastingdienst verschillende signalen in de gaten blijven houden en bij verdenking een onderzoek starten, aldus het Kabinet. Hier wordt in wezen

¹⁴ Zie bijlage 'De markt voor persoonlijke dienstverlening en de onderkant van de arbeidsmarkt' bij de brief van 9 juni 2006, blz. 12-14, kamerstukken Tweede Kamer 2005-2006, 29.544, nr. 62.

¹⁵ De markt voor persoonlijke dienstverlening, SEOR, EUR, Rotterdam, december 2004.

voortzetting van het huidige opsporingsbeleid aangekondigd. Het huidige opsporingsbeleid is echter niet effectief gebleken.

Hoewel toename van administratieve lasten een logisch gevolg is van de legalisering, dient er wel naar gestreefd worden die administratieve lasten, waar mogelijk, zo minimaal mogelijk te doen zijn.

Speciaal voor particuliere opdrachtgevers die een zelfstandige relatie hebben met een opdrachtnemer – dus met hulpen die niet werken via inhoudingsplichtige commerciële ondernemers/tussenpersonen – lijkt het ons mogelijk en wenselijk sterk vereenvoudigde procedures, inzake de inhouding en administratieve verwerking daarvan te ontwikkelen. Gedacht kan worden aan het creëren van een regeling die gelijkenis vertoont met de regeling die nu geldt voor meewerkende kinderen in de onderneming van hun ouders. De regeling voor meewerkende kinderen is sinds 2001 wettelijk verankerd in art. 10g Uitvoeringsbesluit LB 1965, in art. 76 Uitvoeringsregeling LB 2001 en in art. 28 Uitvoeringsregeling Algemene Wet inzake Rijksbelastingen 1994.¹⁶ Op grond van de regeling kan de belastinginspecteur op verzoek toestaan de inhoudingen op het loon pas te doen plaatsvinden op de eerste werkdag van het kalenderjaar volgend op dat waarin is (mee)gewerkt. De belastingen en premies dienen in dat geval vóór 1 februari van dat kalenderjaar te worden afgedragen.

Het verdient geen aanbeveling *uitsluitend* te kiezen voor een verplichte elektronische aangifte en verwerking daarvan. Een belangrijke categorie opdrachtgevers van persoonlijke dienstverlening bestaat uit ouderen, die nog relatief weinig bekend zijn met de computer.

Overigens dient te worden opgemerkt dat juist voor opdrachtgevers die een directe relatie met de opdrachtnemers hebben, de gedefiscaliseerde variant in nagenoeg alle gevallen aantrekkelijker zal zijn dan de gefiscaliseerde variant. Bij deze variant bestaan, afgezien van de meldingsplicht, geen administratieve verplichtingen.

Om de administratieve verplichtingen rond de meldingsplicht bij toepassing van de gedefiscaliseerde variant zo laag mogelijk te houden zou een door de Belastingdienst opgemaakt en gestandaardiseerd meldingsformulier kunnen worden ontwikkeld, dat elektronisch of op papier kan worden uitgereikt en/of ingediend.

Eén jaarlijkse melding achteraf lijkt ons voldoende. Het meldingsformulier dient naast de persoonlijke gegevens van de opdrachtgever, de naam, adresgegevens en het sofnummer van de opdrachtnemer te bevatten, alsmede de per kalendermaand uitbetaalde beloningen. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de melding en dient derhalve het formulier te ondertekeningen.

Het moment van melden bij toepassing van de gefiscaliseerde variant kan samenvallen met het moment waarop de aftrekpost door de opdrachtgever wordt geclaimd, waardoor er geen extra administratieve lasten uit hoeven voort te vloeien. Om voor de aftrekpost in aanmerking te komen, dient wel steeds aangifte te worden gedaan. Daarbij zullen naam-, adres- en woonplaatsgegevens van de opdrachtnemer, alsmede diens sofi-nummer op verzoek moeten kunnen worden overlegd

5. Ontgaan en misbruik

Het kabinet zet grote vraagtekens bij de effectiviteit van de regeling in de zin van het nut ervan – zal men er wel voor opteren? – en de controle op de naleving ervan.^{17, 18} Keuze tussen de huidige situatie, waarbij vraag en aanbod zich in het ‘zwarte’ circuit bevinden en de door ons voorgestelde gedefiscaliseerde variant biedt zowel aan de opdrachtgever als aan de opdrachtnemer geen directe financiële voordelen.¹⁹ Immers, de prijs van persoonlijke dienstverlening binnen de ‘witte’ sector wordt gelijk aan die binnen de ‘zwarte’ sector. Dit kan de vraag oproepen of de regeling er wel toe zal

¹⁶ De regeling is verder toegelicht in het Besluit van de staatssecretaris van Financiën van 20 december 2000, nr. CPP2000/2884M, V-N 2001/7.23.

¹⁷ Aan effectiviteitsvragen aangaande de gevolgen voor de verschillende van belang zijnde marktverhoudingen besteden wij in deze notitie geen aandacht. Dat valt buiten onze opdracht. Zie in dit verband onze brief van 6 augustus 2006, kenmerk FE/2006/070

¹⁸ Zie bijlage ‘De markt voor persoonlijke dienstverlening en de onderkant van de arbeidsmarkt’ bij de brief van 9 juni 2006, blz. 10-12, kamerstukken Tweede Kamer 2005-2006, 29.544, nr. 62.

¹⁹ Ingeval van toepassing van de gefiscaliseerde variant zijn meer prikkels aanwezig die de overstap aantrekkelijk maken. Denk bijvoorbeeld aan de sociale zekerheidsrechten waarop de opdrachtnemer bij ziekte, arbeidsongeschiktheid ed. een beroep kan doen.

leiden dat overgestapt wordt naar het officiële circuit²⁰. Met name ook de meldingsplicht kan hierop een negatieve invloed hebben. Het feit dat opdrachtgever en opdrachtnemer geen gelijke belangen hoeven te hebben en ook vaak niet zullen hebben bij de keuze voor één van de varianten, zou tot gevolg kunnen hebben dat van het opstellen van een contract wordt afgezien en dat derhalve niet aan de voorgestelde meldingsplicht van de opdrachtgever kan worden voldaan, waardoor alles bij het oude blijft. In het RWI-advies (blz. 9) wordt namelijk de mogelijkheid geopperd om de melding te doen plaatsvinden via een daarvoor te ontwerpen standaardcontract persoonlijke dienstverlening – waaruit onder meer de gemaakte keuze blijkt -, dat door zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer is ondertekend. Het lijkt ons – gezien bovengenoemd knelpunt – aantrekkelijker om voor de meldingsplicht te volstaan met een eenzijdige verklaring van de opdrachtgever (zie par. 4.2).

Ons inziens kan de argumentatie van het kabinet op dit punt het blijven gedogen van de ‘zwarte’ arbeidsmarkt van persoonlijke dienstverleners niet rechtvaardigen. Een goede voorlichting, waarbij onder meer wordt gewezen op het laakbare van het handelen binnen de ‘zwarte’ sector, lijkt ons een geëigend middel om de overstap naar de legale sfeer te bevorderen. Om de overstap aantrekkelijk te maken is het inbouwen van additionele prikkels gewenst. Een mogelijke (negatieve) prikkel zou kunnen bestaan uit een verhoging van de controle-intensiviteit, en verscherping van het daaraan gekoppelde sanctiebeleid. Overigens wordt door het kabinet juist het controleren – de mogelijkheid daartoe – binnen het domein waarbinnen zich de persoonlijke dienstverlening afspeelt als knelpunt ervaren. De juridische mogelijkheden daartoe zijn volgens het kabinet, onder meer door privacy-wetgeving zeer beperkt.²¹

Bij dit alles dient voorts nog de volgende kanttekening te worden geplaatst. De legalisering zal naar verwachting leiden tot een beter functioneren van de witte markt voor persoonlijke dienstverlening. Dat zal naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een toename van de vraag naar persoonlijke dienstverlening, zowel bij toepassing van de gedefiscaliseerde variant als bij toepassing van de gefiscaliseerde variant. Wat de gefiscaliseerde variant betreft zal met name de aftrekbaarheid van de bruto loonkosten de vraag naar persoonlijke dienstverlening doen toenemen.

Wet Ketenaansprakelijkheid

Een vraag die bij toepassing van de gefiscaliseerde variant kan opkomen, betreft de aansprakelijkheid van de opdrachtgever voor door de intermediaire ondernemer, die de opdrachtnemer ter beschikking heeft gesteld, niet afgedragen belastingen en premies. Wij zijn van mening dat van aansprakelijkheid geen sprake zal zijn, mede gezien de omschrijving van het begrip ‘opdrachtgever’ in art. 35a, tweede lid, Invorderingswet 1990.

6. Wettelijke vormgeving

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan een aantal mogelijkheden om aan zowel de gedefiscaliseerde als de gefiscaliseerde variant wettelijk vorm te geven

6.1. Wettelijke vormgeving van de gedefiscaliseerde variant

De uitsluiting van de belasting- en inhoudingsplicht voor de loonbelasting kan worden vormgegeven door van de dienstbetrekking uit te sluiten persoonlijke dienstverlening binnen het private domein, voorzover die plaatsvindt tegen een beloning van niet meer dan € 500 per kalendermaand (vergelijk het huidige art. 5 Wet LB 1964, de huidige tweedagenregeling. Ook hierbij is aangesloten bij het begrip ‘dienstbetrekking’). Voor wat betreft de uitwerking en afbakening van het begrip ‘persoonlijke dienstverlening binnen het particuliere domein’ kan een regeling worden opgenomen in hoofdstuk 2 van het Uitvoeringsbesluit LB 2001, In par. 4.1 hebben we de elementen die in de regeling moeten worden verwerkt, aangegeven.

²⁰ Overigens heeft ook de tweedagenregeling niet geleid tot afname van ‘zwarte’ persoonlijke dienstverlening en is op dit punt geen verandering te verwachten van de voorgestelde uitbreiding van die regeling tot de driedagenregeling (zie hiervoor).

□ Zie de bijlage bij de brief van 9 juni 2006, blz. 8 e.v.

Voorts dient in het bestaande art. 3.96 (onderdeel d) Wet IB 2001 de bepaling te worden opgenomen dat niet tot het inkomen behoort inkomen uit persoonlijke dienstverlening, verricht in het private domein, tot een bedrag van maximaal € 6000 per kalenderjaar, voorzover de maandelijks uitbetaalde bedragen niet hoger zijn geweest dan € 500.

Het geheel of gedeeltelijk²² niet tot het loon/inkomen rekenen werkt voorts door in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De doorwerking impliceert dat de vrijgestelde beloningen (tot een bepaald maximum) geen invloed hebben op de inkomensafhankelijke regelingen die onder de genoemde wet vallen. In geval van inkomensafhankelijke regelingen waarvoor dat nog niet geldt,²³ moeten additionele bepalingen in de betreffende wetten worden opgenomen. Ten slotte moet het vrijlatingsbedrag voor de bijstand in de desbetreffende wet- en regelgeving worden vastgelegd. De meldingsplicht dient te worden geregeld in de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (Hoofdstuk VIII, afdeling 2).

6.2. Wettelijke vormgeving van de gefiscaliseerde variant

De gefiscaliseerde variant vergt in tegenstelling tot de gedefiscaliseerde variant geen aanpassing van de Wet LB 1964. In de sfeer van de Wet IB 2001 dient echter een voorziening te worden gecreëerd op grond waarvan de uitbetaalde beloningen (incl. loonbelasting en sociale premies) aftrekbaar zijn. Onze gedachten gaan daarbij uit naar een aftrekpost in de sfeer van de persoonsgebonden aftrek, hoofdstuk 6 Wet IB 2001. Overwogen zou kunnen worden deze aftrekpost te maximeren tot een bedrag, gelijk aan het maximaal bedrag van de vrijgestelde beloning ingevolge de gedefiscaliseerde variant - € 6000 per jaar - *vermeerderd* met de af te dragen inhoudingen. Dit zal leiden tot een maximale aftrekpost van zo'n € 10.000 per jaar. In het Uitv.besl IB of de Uitv.reg. IB zou voorts uitgewerkt moeten worden wat onder 'persoonlijke dienstverlening in het particuliere domein' dient te worden verstaan. Bij de gefiscaliseerde variant is het niet nodige een aparte, wettelijk geregelde, meldingsplicht in het leven te roepen. Immers, door het claimen van de - te creëren - persoonsgebonden aftrekpost, wordt de keuze voor de gefiscaliseerde variant kenbaar gemaakt. Als moment van claimen van de persoonsgebonden aftrekpost kan worden aangemerkt het doen van de aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen dan wel het moment waarop een verzoek voor voorlopige teruggaaf wordt gedaan. De mogelijkheid voor het doen van voorlopige teruggaaf met betrekking tot bedoelde aftrekpost waardoor het fiscale voordeel ervan reeds gedurende het lopende kalenderjaar wordt genoten, behoeft geen additionele wettelijke regeling. Art. 9.3, eerste lid, onderdeel c, Wet IB 2001 voorziet hier reeds in. Nadat een voorlopige teruggaaf is verleend, zal overigens steeds nog een aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen moeten worden gedaan.

Als er voor gekozen wordt - om in tegenstelling tot in het aanvankelijke RWI-advies - uitkeringen of verstrekkingen uit inkomensafhankelijke regelingen geheel of gedeeltelijk buiten beschouwing te laten, vergt dat aanpassing van art. 8 Awir en van wetten inzake inkomensafhankelijke regelingen die niet onder de Awir vallen. Ten slotte moet ook bij deze variant het vrijlatingsbedrag voor de bijstand in de desbetreffende wet- en regelgeving worden vastgelegd.

7. Een BTW-vrijstelling voor persoonlijke dienstverlening

Omtrent de mogelijkheid van een algehele BTW-vrijstelling voor persoonlijke dienstverlening zijn we weinig hoopvol gestemd. De BTW-wetgeving wordt in hoge mate bepaald door EG-richtlijnen. Met name de Zesde EG-richtlijn omzetbelasting is in dit geval van belang. In die richtlijn is geen mogelijkheid -voor lidstaten - aangegeven voor een algehele BTW-vrijstelling op persoonlijke diensten. Wel bestaat er een aantal mogelijkheden voor vrijstellingen op deelmarkten voor persoonlijke dienstverlening, verband houdend met diensten en goederen die nauw samenhangen met maatschappelijk werk en met sociale zorg, inclusief die welke worden verricht door bejaardentehuizen, door publiekrechtelijke lichamen of door andere organisaties die door de betrokken Lidstaat als instellingen van sociale aard worden erkend. Nederland heeft van de mogelijkheden gebruik gemaakt door in de Wet OB 1968 vrijstellingen op te nemen voor:

²² Zie onze eerdere opmerking hierover in het licht van het gelijkheidsbeginsel

²³ Inkomensafhankelijke regelingen van vóór 2006, waarin niet expliciet is vermeld, dat daarop de Awir van toepassing is, vallen er niet onder.

- het verzorgen en verplegen van in een inrichting opgenomen personen (art. 11, eerste lid, onderdeel c),
- bepaalde diensten van sociale aard, waaronder onder meer diensten van instellingen van gezinsverzorging vallen (art. 11, eerste lid, onderdeel f, in verbinding met art. 7 Uitv. Besl. OB 1968),
- de geïndiceerde thuiszorg (art. 11, eerste lid, onderdeel g, 2°)
- zorgboerderijen ed. (art. 11, eerste lid, onderdeel g, 3°)
- kinderopvang (art. 11, eerste lid, onderdeel w)

Het creëren van niet in de richtlijn voorziene vrijstellingen is in beginsel niet mogelijk. Toestemming hiervoor zal moeten worden verleend door de Europese Commissie. Overigens valt niet te verwachten dat de Commissie toestemming zal verlenen. Ze stelt zich wat dit betreft over het algemeen zeer terughoudend op. De procedure die gevoerd moest worden om een *experiment* te starten om een aantal arbeidsintensieve diensten, waaronder die van de kapper, rijwielhersteller en huisschilder, onder het verlaagde tarief te brengen, en de discussies die tijdens de looptijd van het experiment oplaaiden, getuigen hiervan

Overigens heeft de BTW-vrijstelling in het licht van onze voorstellen een beperkt effect. Ze zou in beginsel alleen de gefiscaliseerde variant, voorzover daarbij sprake is van tussenschakeling van een ondernemer, raken.

Verder dient erop gewezen worden dat ingeval van een vrijstelling de door de ondernemers betaalde voordruk niet wordt terug gegeven, waardoor het effect ervan op de prijzen voor persoonlijke diensten gereduceerd wordt. Een alternatief zou zijn het instellen van een 0-tarief, waarbij verrekening van de voordruk wel mogelijk is. Overigens zou dat op dezelfde Europeesrechtelijke bezwaren stuiten, als een BTW-vrijstelling. Bij de effectiviteit van een vrijstelling of een 0%-tarief moeten echter ook vraagtekens worden gezet, mede gezien de ervaringen, die opgedaan zijn met het reeds genoemde BTW-experiment met een verlaagd BTW-tarief op bepaalde arbeidsintensieve diensten.

8. Conclusies en aanbevelingen

Alles overziende lijkt het ons de moeite waard, dat het kabinet de eerder door ons gedane voorstellen, verwoord in het RWI-advies van 26 januari 2006 in heroverweging neemt. De door het kabinet genoemde knelpunten/probleempunten onderkennen we, maar vinden we geen reden de voorstellen af te wijzen. Ook bij het voorgestelde alternatief, uitbreiding van de tweedagenregeling naar de driedagenregeling, doen zich genoemde knelpunten/probleempunten voor. Voorts zal die uitbreiding niet of nauwelijks invloed hebben op de persoonlijke dienstverlening binnen de 'zwarte' sector. Door de door ons gedane voorstellen te aanvaarden wordt in elk geval een einde gemaakt aan het openlijk gedogen, dat een groot deel van de persoonlijke dienstverlening zich binnen de 'zwarte' sector afspeelt. Het effectieve prijsverschil van persoonlijke dienstverlening tussen de 'witte' en de 'zwarte' sector is na implementering van de gedane voorstellen voor de opdrachtgever verdwenen. Immers, ingeval van toepassing van de gedefiscaliseerde variant zal de prijs in de 'witte' sector gelijk zijn aan die in de 'zwarte' sector; ingeval van toepassing van de gefiscaliseerde variant is de prijs in de 'witte' sector weliswaar hoger, maar die hogere prijs wordt geheel of in ieder geval voor een groot deel gecompenseerd door het aftrekbaar zijn bij de opdrachtgever van de bruto beloning

Colofon

Persoonlijke dienstverlening en fiscale uitvoerbaarheid. Fiscaaltechnische knelpunten en oplossingen is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Oranjestraat 4
2514 JB Den Haag
Postbus 16101
2500 BC Den Haag
info@rwi.nl
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving omslag: Smidswater, Den Haag

ISBN 90 8766 009 X

November 2006