

Vergaderjaar 2008–2009

31 834

Fiscale definities en consequenties arbeidsrelaties

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2008

In het parlement is een aantal punten aan de orde gekomen dat ziet op de fiscale kwalificatie van arbeidsrelaties en de gevolgen daarvan (zie overzicht). Als algemene aanleiding om de complexiteit van de fiscale arbeidsrelaties en de samenhang te bezien, geldt de toenemende behoefte aan flexibele arbeid en de daarmee gepaard gaande toegenomen diversiteit van arbeidsrelaties.

Overzicht moties en toezeggingen fiscale arbeidsrelaties.

- A. In het plan van aanpak vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst is aangekondigd dat onderzocht wordt of het aantal fiscale regimes voor arbeidrelaties kan worden teruggebracht.¹
- B. Motie Blok c.s. Heldere definitie van zzp-er.²
- C. Motie Ten Hoopen c.s. Rapportage over onder andere definitie zelfstandig ondernemer.³
- D. Motie Vos/Van Gent. Verzoek om fiscale en andere nadelen tussen werknemers en zelfstandigen in kaart te brengen.⁴
- E. Toezegging staatssecretaris van Financiën om een overzicht aan de TK te sturen over de behandeling van zzp-ers in andere EU-lidstaten. Hierbij zal ook het belastingregime worden betrokken.⁵

Het bijgevoegde rapport⁶ gaat over de fiscale definities die voor de verschillende werkenden worden gehanteerd en de verschillen in behandeling als gevolg daarvan. Het vereenvoudigen en verduidelijken van grenzen en verschillen maakt overgangen makkelijker en kan belemmeringen wegnemen. Na de uitbreiding van de rechtsgevolgen biedt de VAR aan zelfstandigen en hun opdrachtgevers zekerheid over de rechtsgevolgen van hun arbeidsrelaties. De VAR is echter ook een symptoom van de complexiteit van de beoordeling van arbeidsrelaties en is in die optiek te zien als een noodverband. Doordat de partijen bij de arbeidsrelatie zelf geen oordeel kunnen of durven vellen, laat men dit over aan de Belastingdienst.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 066, nr. 2.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XV, nr. 63.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 311, nr. 16.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 311, nr. 14.

⁵ Kamerstukken II, 2007/08. 21 501-07 en 21 109, nr. 598, blz. 5.

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Overige trajecten

Vanwege de omvang van dit onderwerp wordt deze analyse vooral gericht op fiscale onderwerpen en wordt slechts op hoofdlijnen aandacht besteed aan niet-fiscale terreinen zoals de sociale zekerheid en het civiele recht. In het vervolgtraject zal meer aandacht worden besteed aan andere terreinen.

In een later stadium zal het kabinet in samenhang met de vereenvoudiging van de fiscale kwalificatie van arbeidsrelaties ook een standpunt formuleren over de personenkring werknemersverzekeringen, mede naar aanleiding van het SER-advies. Met betrekking tot het bestaan van «zzp-schap tegen wil en dank» heeft het EIM een onderzoek gedaan. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dit onderzoek, voorzien van een kabinetsreactie, op 7 november 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 31 311, nr. 23).

Het bevorderen van ondernemerschap is een belangrijk speerpunt. Het doel van dit rapport is niet om door simpelweg de definitie van ondernemer te verruimen op papier meer ondernemers te krijgen. Het kabinet zet juist in op het bevorderen van «echt» ondernemerschap: mensen en bedrijven die een risico durven te nemen, innovatief proberen te zijn en bijdragen aan de groei van onze economie. In andere trajecten wordt aandacht besteed aan dergelijke activiteiten, zoals bijvoorbeeld de notitie over het fiscaal stimuleren van ondernemerschap die als bijlage bij het Belastingplan 2009 is opgenomen.

Het doel van dit rapport is om, door het opstellen van een probleem-analyse, een eerste stap te zetten naar een vereenvoudiging van de diverse fiscale arbeidsrelaties. Vereenvoudiging is van belang, onder andere voor het stimuleren van ondernemerschap.

Samenvatting

Werkenden, bedrijven en Belastingdienst

Uit onderzoek en gesprekken met betrokkenen is gebleken dat de fiscale kwalificatie van arbeidsrelaties als complex wordt ervaren. De juridische werkelijkheid sluit niet volledig aan bij de beleving van betrokkenen. Als voorbeelden worden begrippen (zoals gezagsrelatie) en het geheel aan regels genoemd. Door de onbekendheid met de wet- en regelgeving, de hieruit voortvloeiende onzekerheid en de bijkomende administratieve lasten, beginnen zowel werkenden als bedrijven vaak zelf niet aan de beoordeling, maar laten dit over aan een (belasting)adviseur of de Belastingdienst. Adviseurs «vertalen» regels vaak naar simpeler vuistregels voor hun klanten. De praktijk heeft behoefte aan vereenvoudiging. Men wil weten waar men aan toe is, liefst zonder eerst verklaringen bij de Belastingdienst te vragen. De toegenomen diversiteit van arbeidsrelaties heeft ertoe geleid dat de Belastingdienst in de afgelopen decennia veel meer werk heeft gekregen met het beoordelen van arbeidsrelaties. Dat komt ook door de behoefte aan zekerheid/duidelijkheid vooraf met betrekking tot de loonheffing en de werknemersverzekeringen. De verschillen tussen de fiscale consequenties van de verschillende arbeidsrelaties zijn in het rapport zowel beschrijvend als in rekenvoorbeelden in kaart gebracht.

Internationaal

De meeste ons omringende landen kennen twee soorten arbeidsrelaties, te weten werknemers en ondernemers. Het belang van het onderscheid tussen deze arbeidsrelaties ligt daar vooral bij de sociale zekerheid. Duidelijk is wel dat ook in die andere landen onzekerheid bestaat over de kwalificatie van arbeidsrelaties en dat het daarom in de meeste landen mogelijk is om op enige wijze een vorm van zekerheid vooraf te krijgen. Wat opvalt,

is dat er ondanks verschillen in belastingssystemen toch vooral grote overeenkomsten zijn met de Nederlandse situatie.

Vervolg

Het kabinet onderzoekt de voor- en nadelen van verschillende varianten die duidelijkheid en zekerheid verschaffen over de kwalificatie van de arbeidsrelatie en daarbij recht doen aan de belangen van werkenden, bedrijven en overheid. Er kan bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) worden gedacht aan:

- A. Beperking van het aantal categorieën arbeidsrelaties. Omdat de problematiek zich juist concentreert op de grenzen van de diverse vormen van arbeidsrelaties kan een beperking van het aantal fiscale kwalificaties hier een belangrijke vereenvoudigende werking hebben.
- B. Objectieve grenzen in definities. Omdat in de praktijk fiscale subjectieve definities vaak worden vertaald naar bijvoorbeeld zoveel mogelijk digitale grenzen (vuistregels), zou de fiscale regelgeving ook van dergelijke digitale grenzen kunnen uitgaan.
- C. Oplossen kleinere administratieve praktijkproblemen.

Bij het opstellen van deze probleemanalyse is naast onderzoek door bureau Forum en het International Bureau of Fiscal Documentation (bijlagen)¹ gebruik gemaakt van informatie die is opgedaan tijdens gesprekken met betrokkenen (sociale partners, zelfstandigenorganisaties, belastingadviseurs, Belastingdienstmedewerkers). Bij de verkenning van verschillende oplossingsrichtingen zullen deze betrokkenen eveneens geconsulteerd worden. Het streven is erop gericht om uiterlijk voor de zomer van 2009 een rapportage met uitwerking van de oplossingsrichtingen inclusief effecten aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Notitie fiscale behandeling directeur-grotaandeelhouder

Graag maak ik van deze gelegenheid gebruik om u te melden dat de voor eind 2008 aangekondigde notitie over de fiscale behandeling van de directeur-grotaandeelhouder enige vertraging heeft opgelopen. U ontvangt deze notitie voorjaar 2009.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.