



Ministerie van Financiën

Het belasten van inkomsten behaald uit de deel- en kluseconomie

Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

Datum 1 mei 2020

Status Definitief

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
2. Aanleiding en opzet	8
2.1 Omschrijving probleem	8
2.2 Opbouw onderzoek	8
2.3 Urgentie	9
2.4 Groei van de deel- en kluseconomie	10
3. Kader en uitgangspunten	11
3.1 Afbakening	11
3.2 Definities	11
3.3 Beleidslijnen	12
3.4 Toetsingscriteria	12
3.5 Input en consultatie	13
4. Analyse huidige wetgeving	14
4.1 Inkomsten uit de deeleconomie	14
4.2 Belastingplichtigen voor de IB met inkomsten uit dienstverlening	14
4.3 Belastingplichtigen voor de IB met inkomsten uit de verhuur van onroerend goed	14
4.4 Tussenconclusie	16
5. Bevindingen onderzoeken Belastingdienst	17
5.1 Uitvoerings- en toezichtstrategie Belastingdienst	17
5.2 Onderzoeken Belastingdienst	17
5.3 Verkregen inzichten Belastingdienst	18
5.4 Vervolg	19
5.5 Tussenconclusie	19
6. Perspectief digitale platformen en andere stakeholders	21
6.1 Consultatie	21
6.2 Rondetafelbijeenkomst en seminar	21
6.3 Internationale consultatie	24
6.4 Tussenconclusie	24
7. Analyse knelpunten en oplossingsrichtingen andere landen	25
7.1 Ontwikkelingen OESO	25
7.2 Ontwikkelingen Europese commissie	25
7.3 Beleid andere landen	26
7.4 Tussenconclusie	28
8. Analyse	29
8.1 Aanleiding en probleemstelling	29
8.2 Context	29
8.3 Consultaties	29
8.4 Beleidslijnen	29
8.5 Internationale samenwerking	33
9. Eindconclusie	34
10. Bijlage 1: Literatuurlijst	35
11. Bijlage 2: Organisaties en personen	37
12. Bijlage 3: beleidsfiches	38

1. Samenvatting

Aanleiding

De verwachte groei van de deel- en kluseconomie betekent dat een steeds grotere groep belastingplichtigen inkomen verkrijgt via digitale platformen. De kans bestaat dat een deel van de gebruikers van deze digitale platformen de verworven inkomsten niet, onjuist en/of onvolledig aangeeft. Dit levert een risico op van uitholling van het bestaande systeem van inkomensheffing. Het is daarom belangrijk de knelpunten in het huidige fiscale stelsel die deze ontwikkelingen met zich meebrengen te identificeren en beleidslijnen te benoemen voor de toekomst.

Context

Anders dan bij werkgeverschap bestaat er voor digitale platformen geen verplichting om voor platformgebruikers loonheffing (premies werknemersverzekeringen, inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet, premie volksverzekeringen en loonbelasting als voorheffing op de inkomstenbelasting) af te dragen aan de Belastingdienst.¹ In de praktijk is het voor de Belastingdienst lastig om over (contra)informatie te beschikken om te toetsen of platformgebruikers hun inkomsten aangeven en, indien dat is gebeurd, of de gegevens juist en volledig zijn.

De onderliggende materiële wetgeving die bepaalt op welke wijze inkomen wordt belast dat is verkregen via een digitaal platform wordt door zowel platformgebruikers als de Belastingdienst als ingewikkeld ervaren. De complexiteit betreft zowel de regelgeving inzake tijdelijke verhuur van een woning als inkomsten uit dienstverlening. De toetsing of sprake is van inkomsten en op welke wijze deze moeten worden belast, is veelal afhankelijk van de precieze feiten en omstandigheden van het betreffend geval. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat deze zogenaamde kwalificatievraagstukken zich niet beperken tot inkomsten behaald via digitale platformen, maar ook voorkomen in de meer traditionele economie. Als gevolg van de te verwachten groei van digitale platformen neemt de massaliteit van het aantal gevallen waar dergelijke kwalificatievraagstukken spelen echter fors toe.

Vier beleidslijnen

Het onderzoek benoemt vier beleidslijnen die eraan kunnen bijdragen dat inkomsten behaald uit de deel- en kluseconomie effectiever worden belast. De literatuurstudie, de consultaties, de bestudering van ervaringen in andere landen en de trajecten van de OESO en de Europese Commissie (EC) vormen de basis voor de analyse van de voor- en nadelen van de vier beleidslijnen.

Beleidslijn 1: Verplichte gegevenslevering door digitale platformen (gegevensrenseignering)

Verplichte gegevenslevering door digitale platformen aan de Belastingdienst heeft als voordeel dat de informatiepositie van de Belastingdienst wordt versterkt. De Belastingdienst komt te beschikken over (contra)informatie die kan worden gebruikt om de naleving te bevorderen en de dienstverlening aan de belastingplichtigen te verbeteren. In eerste instantie kunnen de gerenseigneerde gegevens worden gebruikt om een platformgebruiker er bijvoorbeeld in de vooringevulde aangifte (VIA) op te attenderen dat de Belastingdienst beschikt over informatie dat er inkomsten zijn verkregen via een platform. Op termijn is denkbaar dat de verkregen informatie door de Belastingdienst wordt vooringevuld in de VIA van de platformgebruiker. Hierdoor worden platformgebruikers in staat gesteld beter en makkelijker aan hun fiscale verplichtingen te voldoen. Naast verbetering van de dienstverlening kan de Belastingdienst de verkregen informatie ook gebruiken in het toezicht en handhaving. Verplichte gegevenslevering door digitale platformen aan de Belastingdienst is een beleidslijn die zowel vanuit OESO- als EC-perspectief als zeer kansrijk wordt beschouwd.

¹ Er zijn platformen die platformgebruikers in dienst nemen waardoor wel sprake is van werkgeverschap en dus ook loonheffing plaatsvindt.

Deze beleidslijn kent ook een aantal aandachtspunten. Gelet op het feit dat de gerenseigneerde inkomsten in verschillende inkomenscategorieën kunnen vallen zal voorinvulling waarschijnlijk op dit moment nog niet mogelijk zijn. Een ander aandachtspunt is dat de ervaringen van digitale platformen die in het buitenland opereren leren dat het delen van gegevens met belastingdiensten aldaar ingewikkeld kan zijn, bijvoorbeeld vanwege de (te grote) omvang van de set van gegevens of wanneer de gegevensset onvoldoende gespecificeerd is. Internationaal opererende platformen hebben ingebracht dat moet worden voorkomen dat ieder land andere eisen stelt c.q. regels voorschrijft. Zij uiten de wens dat wetgeving zoveel mogelijk in lijn is met de voorstellen die nu bij de OESO en de EC worden ontwikkeld. Vanuit het perspectief van de Belastingdienst is het uiteraard van belang dat de beleidslijn in de praktijk goed uitvoerbaar is.

Beleidslijn 2: Inhoudingsplicht voor platformen voor alle individuele aanbieders

Een inhoudingsplicht houdt in dat digitale platformen wettelijk worden verplicht om een deel van door de platformgebruiker te betalen belasting alvast in te houden en af te dragen aan de Belastingdienst.

Het beleidsmatige voordeel hiervan is dat (een deel) de belastingafdracht vroegtijdig – te weten op het moment van uitbetaling - door platformen plaatsvindt. Een nadeel van een inhoudingsplicht vanuit beleidsperspectief is dat geen rekening kan worden gehouden met de progressiviteit van de belastingtarieven. Vanuit het perspectief van de uitvoering geldt dat de introductie van een inhoudingsplicht het omgaan met grote groepen belastingbetalers op termijn mogelijk kan vereenvoudigen, vergelijkbaar met de wijze waarop nu wordt omgegaan met werknemers in loondienst. Dit vergt echter in de uitvoering een verregaande aanpassing van processen en systemen gelet op het feit dat de huidige belastingsystematiek hier nu niet op is ingericht.

Een aantal digitale platformen heeft aangegeven dat de verplichting tot het doen van een juiste aangifte principieel ligt bij de platformgebruiker. Zij menen daarbij dat een verplichting tot een voorheffing door de platformen een vergaande maatregel is die veel administratieve lasten met zich mee brengt en ten koste gaat van de toegankelijkheid en efficiency van platformen. Door andere partijen dan platformen wordt in dat kader echter de vergelijking gemaakt met internationaal opererende ondernemingen uit de traditionele economie. Ook zij dienen te voldoen aan een groot aantal (soms ingrijpende) administratieve verplichtingen ingevolge de wetgeving van de diverse landen waarin zij actief zijn.

Ook de Commissie Regulering van Werk heeft zich uitgesproken over de inhoudingsplicht. Zij stelt dat digitale platformen medeverantwoordelijk kunnen worden gemaakt voor de afdrachten van (loon)belasting en/ of premies waar het gaat om bemiddeling van werknemers (in het geval de bemiddeling leidt tot de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst). De commissie meent dat hiermee wordt bevorderd dat digitale platformen niet alleen voordelen genieten, maar ook verplichtingen krijgen in relatie tot de arbeid die na hun bemiddeling wordt verricht. De commissie beveelt in dat kader aan na te gaan wat de mogelijkheden zijn om in geval van bemiddeling van zelfstandigen de bemiddelende partij fiscale afdrachten te laten doen voor de zelfstandige.

Beleidslijn 3: Vereenvoudiging van fiscale wetgeving

Verschillende partijen, waaronder wetenschappers, digitale platformen en de Belastingdienst, geven aan dat gebruikers de fiscale wet- en regelgeving ingewikkeld vinden. Zo hangen kwalificatievraagstukken samen met de feiten en omstandigheden van het specifieke geval en is daardoor niet altijd op voorhand duidelijk of en op welke wijze inkomsten belast worden en welke kosten afgetrokken mogen worden. Vereenvoudiging van fiscale wet- en regelgeving kan bijdragen aan het verbeteren van de naleving door platformgebruikers. Daarbij dient aangetekend te worden dat deze problematiek zich niet beperkt tot inkomsten behaald via een digitaal platform, maar zich ook uitstrekt tot inkomsten behaald in de traditionele economie. In de bouwsteen Belasten van Vermogen en in het rapport van de Commissie Regulering van Werk worden hiervoor diverse aanbevelingen gedaan.

Beleidslijn 4: Voorlichting

Door alle geraadpleegde partijen wordt voorlichting als een wenselijke maatregel gezien. Goede voorlichting kan bijdragen aan een betere naleving van de fiscale wet- en regelgeving. Vanuit de OESO wordt een gedragscode ontwikkeld, waarin gedragsnormen worden opgenomen inzake het informeren van platformgebruikers over hun belastingverplichtingen door platformen. Ook op nationaal niveau zouden platformen kunnen worden gestimuleerd om standaard voorlichtingsinformatie beschikbaar te stellen aan hun gebruikers opdat deze actief worden gewezen op hun fiscale verplichtingen. Ook de Belastingdienst kan actief inzetten op het optimaliseren van de informatievoorzieningen en de handhavingscommunicatie.

Internationale samenwerking

De deel- en kluseconomie is een internationaal fenomeen. Internationale samenwerking is daarom van groot belang om tot een effectieve aanpak te komen. Daarbij komt dat sommige internationaal opererende platformen geen vestiging hebben in Nederland en soms zelfs niet in Europa, wat tot vraagstukken leidt op welke wijze wettelijke verplichtingen kunnen worden opgelegd en hoe naleving van wettelijke verplichtingen kan worden afgedwongen. Zowel op OESO als op Europees niveau wordt gewerkt aan voorstellen met betrekking tot een rensigneringsplicht met een bijbehorend geharmoniseerde set van gegevens die door alle deelnemende landen kan worden gebruikt. Door op internationaal niveau minimale informatie-eisen vast te stellen die gelden voor alle digitale platformen, zowel nationaal als internationaal opererend, kan vermeden worden dat platformen in elk land aan andere informatieverplichtingen moeten voldoen. Dit vermindert de administratieve lasten voor platformen en verzekert dat elke deelnemende belastingdienst de noodzakelijke en voor de uitvoering ter zake diende informatie ontvangt. Dit scheelt administratieve lasten en biedt ook meer (rechts)zekerheid aan welke belastingverplichtingen zowel de platformen als de platformgebruikers onderworpen zijn. Nederland ondersteunt daarom de initiatieven die de OESO en de EC op dit moment ontwikkelen.

Consultatie

In het kader van onderhavig onderzoek is gesproken met zowel nationaal als internationaal opererende platformen, vertegenwoordigers van diverse belangenorganisaties, wetenschappers, gemeenten en andere overheidsinstellingen. Doel hiervan is geweest om een zo breed mogelijk beeld te verkrijgen van de effectiviteit van de voorgestelde beleidslijnen. Daarnaast is bij het formuleren en de toetsing van de beleidslijnen nadrukkelijk gekeken naar voorbeelden uit het buitenland. De klus- en deeleconomie is immers bij uitstek een fenomeen dat zich niet beperkt tot de landgrenzen.

Samenvattend

Geadviseerd wordt om als vervolg op het bouwstenenonderzoek verder in te zetten op een samenspel van de beleidslijnen 1. Verplichte gegevenslevering door digitale platformen aan de Belastingdienst (gegevensrensingering), 3. Vereenvoudiging fiscale wetgeving en 4. Voorlichting, door deze lijnen nader uit te werken en te operationaliseren. Daarbij wordt aanbevolen om voor de beleidslijn gegevensrensingering aan te sluiten bij de internationale ontwikkelingen die door de OESO en de EC in gang zijn ingezet. De aanpalende maatregelen voorlichting en complexiteitsreductie versterken deze beleidslijn. De huidige onderliggende materiële wetgeving wordt immers door zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst als complex ervaren. Deze complexiteit heeft zijn weerslag op de naleving van gebruikers en de mogelijkheid van de Belastingdienst om naleving te bevorderen en om toezicht en handhaving uit te oefenen. In de bouwsteen Belasten van Vermogen en de Commissie Regulering van Werk wordt deze complexiteit nader geadresseerd en wordt hiervoor een aantal aanbevelingen gedaan. Voor wat betreft beleidslijn 2. Inhoudingsplicht voor platformen voor alle individuele aanbieders, wordt aanbevolen om de voor- en nadelen van deze optie verder te onderzoeken in samenhang met de nadere uitwerking van de aanbevelingen die de commissie Regulering van werk heeft gedaan met betrekking tot de platformeconomie.

Tot slot is van belang om een goed beeld te hebben van de daadwerkelijke omvang en groei van de deel- en kluseconomie. Op basis van het beschikbare cijfermateriaal is dit beeld op dit moment niet goed te geven. Aanbevolen wordt om in een vervolgtraject op deze bouwsteen en de commissie Regulerings van werk, nader onderzoek te doen naar de precieze omvang van de deel- en kluseconomie in Nederland.

2. Aanleiding en opzet

2.1 Omschrijving probleem

Op termijn kan de groei van inkomsten die particulieren of ondernemers via digitale platformen behalen (ook wel deel- en kluseconomie genoemd) fundamentele gevolgen hebben voor de belastingheffing op inkomsten. Uit een verkenning van de OESO en verschillende onderzoeken (zie hoofdstuk 1 paragraaf 4) komt het beeld naar voren dat een groeiende groep mensen inkomsten behaalt uit (kortstondige) verhuur van onroerend goed of met het verlenen van diensten via digitale platformen. Bij dat laatste valt te denken aan het aanbieden van vervoer, horecawerk, schoonmaakwerkzaamheden of het bezorgen van maaltijden. Het aandeel van dit type platformwerk –het verlenen van diensten - in de Nederlandse economie wordt op dit moment nog zeer beperkt ingeschat, circa 0,4 procent.² Volgens het recente rapport van de commissie Regulering van werk is nog niet duidelijk welk deel van het werk op lange termijn efficiënt via internetplatformen kan worden georganiseerd en of dit een substantieel deel van de arbeidsmarkt gaat betreffen. De commissie stelt dat deze ontwikkeling mede afhankelijk lijkt van de wijze waarop wetgevers besluiten platformwerk te reguleren; worden platformwerkers gezien als zelfstandigen of als werknemers.³

Digitale platformen faciliteren de groei van de klus- en deeleconomie door vraag en aanbod samen te brengen. Als de deel- en kluseconomie de komende jaren blijft groeien en zich zal manifesteren in nog meer onderdelen van de Nederlandse economie, zal dit naar verwachting leiden tot een meer fluïde, flexibele arbeidsmarkt. Ook het (kortstondige) verhuren van (onroerende) goederen lijkt te blijven toenemen. Het is daarom belangrijk om tijdig de knelpunten in het huidige fiscale stelsel die deze ontwikkelingen met zich meebrengen te identificeren en mogelijke beleidlijnen te verkennen die het fiscaal stelsel toekomstbestendig zouden kunnen maken. Deze rapportage richt zich in het bijzonder op de mogelijkheden om inkomsten die worden behaald via digitale platformen te belasten.

Het belasten van inkomsten behaald via digitale platformen is complex. Enerzijds wordt dat veroorzaakt doordat de wetgeving niet altijd eenvoudig toepasbaar is op inkomsten die worden behaald via digitale platformen. Voor de diensten die verricht worden via platformen moet bijvoorbeeld beoordeeld worden of er sprake is van een bron van inkomen en of dit dan winst uit onderneming, loon of resultaat uit overige werkzaamheden is (zie verder hoofdstuk 4, paragraaf 2). Dit maakt dat belastingplichtigen de wetgeving voor wat betreft de inkomstenbelasting als ingewikkeld ervaren. Anders dan bij regulier werkgeverschap bestaat er voor digitale platformen dikwijls geen verplichting om voor hun gebruikers loonheffing (premies werknemersverzekeringen, inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet, premie volksverzekeringen en loonbelasting) in te houden en af te dragen aan de Belastingdienst en informatie over de inkomsten te delen met de Belastingdienst. Een snelle groei van de deel- en kluseconomie brengt het risico met zich dat gebruikers van digitale platformen die inkomsten verwerven deze inkomsten niet of niet geheel aangeven. Anderzijds is de steeds verder groeiende groep belastingplichtigen met een complexe aangifte inkomstenbelasting belastend voor de Belastingdienst. Daarbij is het voor de Belastingdienst lastig om de benodigde (contra)informatie – bijvoorbeeld of een eigen woning tijdelijk wordt verhuurd via een platform -, te vergaren om de aanslagen inkomstenbelasting correct op te leggen. Bij een snelle groei van de deel- en kluseconomie betekent het bovenstaande een risico op uitholling van het bestaande systeem van inkomensheffing.

2.2 Opbouw onderzoek

Het ministerie van Financiën is daarom gestart met een onderzoek naar de wijze waarop in Nederland op effectieve wijze kan worden omgegaan met het belasten van inkomsten die door particulieren of ondernemers voor de inkomstenbelasting via de deel- en kluseconomie worden

² SEO (2018)

³ Commissie Regulering van werk (2020).

verkregen. In het inleidende hoofdstuk 2 wordt het de probleemstelling, de urgentie en de groei van de klus- en deeleconomie beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de kaders en uitgangspunten en beschrijft de mogelijke beleidslijnen. In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe inkomsten uit de klus- en deeleconomie in het huidige fiscale stelsel worden belast. In hoofdstuk 5 worden de ervaringen van de Belastingdienst in de huidige uitvoering en toezichtspraktijk beschreven. Met betrekking tot de voorliggende beleidslijnen heeft consultatie plaatsgevonden. De uitkomsten hiervan worden beschreven in hoofdstuk 6. Omdat de deel- en kluseconomie een zeer internationaal karakter heeft en landen om ons heen tegen dezelfde vraagstukken aanlopen, bevat dit rapport in hoofdstuk 7 een analyse van de internationale ontwikkelingen waarbij de aldaar geconstateerde knelpunten en gekozen oplossingsrichtingen worden beschreven. Hoofdstuk 8 bevat de nadere analyse van de beleidslijnen. Het rapport sluit in hoofdstuk 9 af met conclusies. Met dit rapport én met het rapport Belasten van Vermogen wordt invulling gegeven aan de toezegging aan de Tweede Kamer tijdens het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel pakket Belastingplan 2019 op 9 november 2018 om onderzoek te doen naar een andere wijze van belastingheffing over huurinkomsten uit onroerend goed en daarin ook deelervaringen te betrekken die in het buitenland hiermee zijn opgedaan als ook aan de toezegging aan de Eerste Kamer tijdens de Algemene Beschouwingen op 20 november 2018 om onderzoek te doen naar (het belasten van) inkomsten uit verhuur.⁴

2.3 Urgentie

De deel- en kluseconomie betreft voor een deel activiteiten die voor de komst van digitale platformen ook al bestonden. Zo verhuren bijvoorbeeld sommige particulieren in kustgemeenten al sinds jaar en dag in de zomer een deel van hun eigen woning aan toeristen. Door de opkomst van digitale platformen heeft de deel- en kluseconomie echter een steeds belangrijker plaats in de economie gekregen. De zogenoemde platformisering van diensten en (kortstondige) verhuur van onroerend goed maakt het eenvoudiger om vraag en aanbod bij elkaar te brengen, zeker omdat de toegang tot het platform laagdrempelig is. Voor sommige gebruikers zijn hun activiteiten parttime, incidenteel en informeel. Voor andere gebruikers maken deze inkomsten een groot deel uit van hun inkomen.

Commissie Regulering van werk

De commissie Regulering van werk constateert dat internetplatformen inmiddels zorgen voor een drastische verlaging van de transactiekosten en -risico's van aanbesteding van bepaalde, relatief standaard werkzaamheden. De commissie stelt dat: "het matchen van werkenden en werkgevers is simpeler geworden door hulpmiddelen die het zoeken vereenvoudigen. Via rating-systemen krijgen werkenden en werkgevers inzicht in de potentiële kwaliteit die kan worden verwacht. Platformen verlagen de drempel voor werkenden en werkgevers om actief te worden als aanbieder/consument van bepaalde diensten: het hebben van een netwerk is immers niet meer vereist en vaak is er sprake van een vereenvoudiging (en daarmee verlaging van transactiekosten) van de matching procedure (bijvoorbeeld als gevolg van de rating systemen). Hiermee kunnen platformen positief bijdragen aan de waardecreatie op macroniveau. Als er minder frictie is tussen vraag en aanbod, kan de match tussen vraag en aanbod gemiddeld sneller én productiever zijn. Zowel vanuit de vraagkant als vanuit de aanbodkant is er dus een natuurlijke beweging om werk dat eenvoudig via platformen kan worden aanbesteed, ook te organiseren via platformen."⁵

De verwachting zowel nationaal als internationaal is dat de omvang van de deel- en kluseconomie sterk blijft groeien en dat daarmee, naast de omzetbelasting en winstbelasting, ook het belang voor wat de betreft de inkomstenbelasting sterk toeneemt. Gelet op het internationale karakter van de deel- en kluseconomie worden er bij de OESO in het kader van Working Party 10 "modelrules"

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 62 en Handelingen I 2018/19, nr. 8, item 8

⁵ Commissie regulering van werk (2020)

ontwikkeld en zal de EC naar verwachting komen met een voorstel tot het opnemen van een informatieverplichting van digitale platformen in de Digital Service Act. Zie voor meer hierover hoofdstuk 7. Parallel aan deze ontwikkelingen wordt nationaal in het kader van het bouwstenentraject voor een beter belastingstelsel gezien welke stappen er komende jaren kunnen worden genomen om in het huidige stelsel van inkomensheffing rekening te houden met deze ontwikkelingen en daarmee een rechtvaardige belastingheffing zeker te kunnen stellen.

2.4 Groei van de deel- en kluseconomie

Het gebruiksvriendelijke karakter van de deel- en kluseconomie zorgt voor een lage drempel om te participeren. De digitalisering heeft tot gevolg dat het makkelijker is geworden om diensten op grotere schaal aan te bieden. Tot op heden is een beperkt aantal empirische onderzoeken gedaan naar de groei en omvang van de deel- en kluseconomie. Rapporten en onderzoeken op dit gebied zijn vanwege de snelle ontwikkelingen al snel verouderd of hebben een andere scope dan wordt gehanteerd in dit onderzoek.⁶ Wel geven deze rapporten een indicatie van de groei en omvang van de deel- en kluseconomie. Uit de geraadpleegde rapporten komt het beeld naar voren van een snelle opkomst van digitale platformen die opereren op dit terrein. Hieronder een aantal cijfers.

Uit resultaten van het onderzoek van SEO in 2018 blijkt dat 0,4% van de beroepsbevolking eind 2017 werkzaam was als 'kluswerker'.⁷ Uit een onderzoek van PwC uit 2018 volgt dat 44% van de Nederlandse respondenten in 2017 gebruik heeft gemaakt van deel- en kluseconomiediensten. In een rapport van de OESO en de EC wordt aangegeven dat de gemiddelde participatie in de kluseconomie, gemeten in 14 Europese landen, in 2017 2% bedraagt.⁸ Op 1 januari 2019 werden er volgens cijfers van Airbnb 55 duizend accommodaties in Nederland op het platform aangeboden. In 2016 waren dit er nog 26 duizend. In 2018 maakten er in totaal 1,9 miljoen gasten gebruik van een overnachting via Airbnb.⁹

Een recent rapport van Mastercard and Kaiser Associates, ook uitgelicht door de OESO¹⁰, wijst uit dat de transacties in de digitale deel- en kluseconomie in 2018 204 miljard euro bedroegen.¹¹ Het grootste gedeelte van de transacties vond plaats op het gebied van transportdiensten (58%), gevolgd door het delen van bezittingen (30%), huishoudelijke diensten (8%) en professionele diensten (4%).

Het is van belang om een goed beeld te hebben van de daadwerkelijke omvang en groei van de deel- en kluseconomie. Op basis van het beschikbare cijfermateriaal is dit beeld op dit moment niet goed te geven. Aanbevolen wordt om in een vervolgtraject op deze bouwsteen en de commissie Reguleren van werk, nader onderzoek te doen naar de precieze omvang van de deel- en kluseconomie in Nederland.

⁶ Dit onderzoek richt zich specifiek op platformen die de (kortstondige) verhuur van vastgoed faciliteren en op platformen die andersoortige diensten aanbieden zoals het bezorgen van maaltijden, schoonmaakwerkzaamheden en vervoer: zogenaamde customer-to-customer (C2C) transactions.

⁷ SEO (2018)

⁸ OECD *'Gig economy platforms: boon or bane?'*

⁹ Airbnb (2018)

¹⁰ OECD CTPA-CFA (2019)

¹¹ Mastercard and Kaiser Associates (2019)

3. Kader en uitgangspunten

3.1 Afbakening

Scope: de focus van dit onderzoek ligt op de inkomensheffing bij particulieren en ondernemers (hierna: platformgebruikers) voor inkomsten die behaald worden via digitale platformen. Het onderzoek richt zich daarbij specifiek op gebruikers van platformen die de (kortstondige) verhuur van vastgoed faciliteren¹² en op gebruikers van platformen die (andersoortige) diensten aanbieden zoals het bezorgen van maaltijden, schoonmaakwerkzaamheden en vervoer.

Buiten de scope: conform de lijn die de OESO hanteert valt de handel van goederen via platformen (vooralsnog) buiten de scope van het onderzoek. Het beeld bij de handel in goederen is dat het in de regel bedrijven zijn die actief zijn op platformen (business to consumer) en dat belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting met name op incidentele basis - niet bedrijfsmatig - goederen te koop aanbieden.¹³ De belastingheffing op de winst (vennootschapsbelasting) en omzet (omzetbelasting) van ondernemingen die via die platformen handelen valt buiten de scope van dit onderzoek net als de omzet- en winstbelasting van de platformen zelf. Naast het feit dat het een andere doelgroep betreft, te weten bedrijven, is de reden hiervoor ook gelegen in het feit dat op Europees- en OESO-niveau al initiatieven lopen op het gebied van de omzetbelasting, de digital advertisement tax en het Pillar1 en Pillar2-traject.¹⁴ Daarbij komt dat in het kader van het bouwstenentraject voor een beter belastingstelsel een verdiepingsslag plaatsvindt met betrekking tot de vraagstukken die spelen op het gebied van belastingheffing in de Europese Unie en komt de commissie belastingheffing multinationals met een advies.

Ook zal deze rapportage geen concrete aanbevelingen bevatten die gericht zijn op de ondernemersfaciliteiten en het onderscheid tussen ondernemer en werknemer (DBA-dossier). Hierover heeft de commissie Regulering van werk geadviseerd.

Tot slot wordt opgemerkt dat het genereren van inkomsten via crowdfunding, vlogs, filmpjes of kansspelen en behendigheids spelen die via digitale platformen worden aangeboden ook geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoek.

3.2 Definities

In deze rapportage wordt aangesloten bij de definities die binnen de OESO¹⁵ worden gebruikt met betrekking tot platformen en dienstverlening ("relevant services"). Een "platform" betreft alle software, inclusief een website of een deel daarvan en (mobiele) applicaties, die toegankelijk zijn voor gebruikers en waarmee zij kunnen worden verbonden aan andere gebruikers voor het aanbieden van relevante diensten. De term platform omvat ook relevante services, waaronder het verzamelen van betalingstransacties namens de verkopende gebruikers. Een "relevante service" is een service die de verhuur van onroerend goed tegen geldelijke betaling faciliteert, alsmede de verhuur van voertuigen en andere roerende activa en arbeid op aanvraag.¹⁶

¹² Met kortstondige verhuur wordt zowel de verhuur van een eigen woning als van overige woningen bedoeld (de eigen woning, de huurwoning en de niet-zelf bewoonde woning).

¹³ Het is in het geval van incidentele verkoop dan de vraag of er sprake is van een bron van inkomen (zie verder paragraaf 4.1). Wanneer er structureel goederen door een belastingplichtige worden aangeboden zal in de regel sprake zijn van resultaat uit overige werkzaamheden of winst uit onderneming voor de inkomstenbelasting.

¹⁴ OECD (2019) *Secretariat Proposal for a 'unified approach' under pillar one* en OECD (2019) *GloBE – pillar two*

¹⁵ OECD (2019) *Model Reporting Rules*

¹⁶ A "platform" means any software, including a website or a part thereof and applications, including mobile applications, accessible by users and allowing Sellers to be connected to other users for the provision of Relevant Services to such users. A "relevant service" is any service against Monetary Consideration for:

- a) the rental of real estate;
- b) the rental of vehicles and other moveable assets;
- c) on-demand labour; and/or
- d) peer-to-peer lending.

3.3 Beleidslijnen

Ten aanzien van de klus- en deeleconomie zijn in relatie tot de fiscaliteit een aantal kansen en uitdagingen te onderkennen. Enerzijds maken de verscheidenheid en omvang van de diensten die worden aangeboden dat de huidige fiscale wetgeving niet meer altijd eenvoudig toepasbaar is. Ook het geven van eenvoudig begrijpbare en gerichte voorlichting is daardoor ingewikkelder geworden. Dit heeft logischerwijs zijn weerslag op de complexiteit van de in te dienen aangiften door gebruikers. Anderzijds zorgt digitalisering ervoor dat (persoons)gegevens (inclusief inkomstegegevens) systematisch worden vastgelegd bij het digitale platform. Als echter geen sprake is van een dienstbetrekking tussen de gebruiker en het digitale platform en de gebruiker evenmin zelf aangifte doet van inkomsten die hij via een platform ontvangt, kan het voor de Belastingdienst lastig zijn om de inkomsten te traceren. Verder maken de snelheid waarmee technologische ontwikkelingen elkaar opvolgen, de omvang van de gegevensset die wordt verwerkt en het internationaal opereren door digitale platformen de belastingheffing complexer en arbeidsintensiever.

Met het oog op bovenstaande knelpunten is een aantal beleidslijnen geformuleerd dat in het onderliggende onderzoek nader is verkend. De oplossingsrichtingen die in andere landen zijn ingezet en aangekondigde maatregelen van zowel de OESO als de EC zijn hierbij nadrukkelijk in ogenschouw genomen. Het betreft de volgende beleidslijnen:

- 1) Verplichte gegevenslevering door digitale platformen aan de Belastingdienst (gegevensreñsignering). Renseñneren is het verplicht gegevens verstrekken aan de Belastingdienst;
- 2) Inhoudingsplicht voor digitale platformen voor alle individuele aanbieders. Voor werkgevers bestaat er een wettelijke verplichting tot loonheffing. Een inhoudingsplicht voor platformen zou dan inhouden dat digitale platformen wettelijk worden verplicht om alvast een deel van door de platformgebruiker te betalen belasting in te houden en af te dragen aan de Belastingdienst;
- 3) Vereenvoudiging van de fiscale wetgeving;
- 4) Verbeteren voorlichting aan gebruikers.

De vierde beleidslijn, het verbeteren van voorlichting aan gebruikers, kan als ondersteuning voor de andere drie beleidslijnen worden gezien.

3.4 Toetsingscriteria

Om tot effectieve en werkbare voorstellen te komen worden de beleidslijnen langs onderstaande toetsingscriteria gelegd. Het betreft hier nadrukkelijk een indicatieve toetsing omdat de voorstellen nog niet heel concreet zijn uitgewerkt. De toetsing beoogt slechts een eerste beeld te schetsen welke beleidslijnen als kansrijk kunnen worden beschouwd.

- Is de beleidslijn effectief en efficiënt. Dat wil zeggen wordt het doel bereikt en gebeurt dit zo doelmatig mogelijk;
- Is de beleidslijn proportioneel, dat wil zeggen staat deze in verhouding tot het beoogde doel. En is deze in lijn (te brengen) met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG);
- Draagt de beleidslijn bij aan een gelijk speelveld tussen digitale platformen en de niet via platformen georganiseerde economie;
- Draagt de beleidslijn bij aan een gelijk speelveld tussen digitale platformen onderling;
- Past de beleidslijn binnen de internationale ontwikkelingen;
- Is de beleidslijn toekomstbestendig;
- Is de beleidslijn uitvoerbaar voor digitale platformen;
- Is de beleidslijn uitvoerbaar voor de Belastingdienst;
- Is de beleidslijn inpasbaar in het huidig belastingstelsel.

3.5 Input en consultatie

Zoals reeds aangegeven is dit rapport een onderdeel van het bouwstenentraject om te komen tot aanbevelingen voor een beter belastingstelsel. In het kader van dit traject is er veel waarde aan gehecht om bij het in kaart brengen van de verschillende beleidslijnen de belanghebbende partijen in de gelegenheid te stellen om hun visie te geven. Daarom hebben gesprekken plaatsgevonden met stakeholders zowel binnen de overheid als daarbuiten (een overzicht hiervan is als bijlage 2 bij de rapportage gevoegd).

In september 2019 is een rondetafelbijeenkomst georganiseerd waarvoor een aantal nationaal- en internationaal opererende digitale platformen was uitgenodigd. Zij werden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze met betrekking tot beleidslijnen kenbaar te maken. In vervolg hierop is in oktober 2019 een seminar georganiseerd waarbij naast de digitale platformen ook andere experts of belanghebbenden zoals wetenschappers, belangenorganisaties, beleidsdepartementen, gemeenten en toezichthouders waren uitgenodigd. Tijdens dit seminar werd vanuit de verschillende perspectieven gereflecteerd op de vier bovengenoemde beleidslijnen voor de deel- en kluseconomie. Beide bijeenkomsten hebben bijgedragen aan de gedachtenvorming over de beleidsvarianten die in deze rapportage worden beschreven. In hoofdstuk 6 wordt deze input nader beschreven.

Deze rapportage is in nauwe samenwerking met de Belastingdienst tot stand gekomen. De Belastingdienst heeft ook zelfstandig onderzoek uitgevoerd op het gebied van de deel- en kluseconomie. De uitkomsten hiervan zijn in deze rapportage meegenomen. Ook de kennis die in de lopende trajecten bij de OESO en de EC is opgedaan vormt input voor deze rapportage.

4. Analyse huidige wetgeving

4.1 Inkomsten uit de deeleconomie

Of en op welke wijze inkomen uit de deel- en kluseconomie op dit moment wordt belast hangt af van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. De eerste vraag die moet worden gesteld zodra een platformgebruiker inkomen heeft genoten uit de deel- en kluseconomie is of sprake is van een *bron van inkomen*. Dit is het geval als sprake is van deelname aan het economische verkeer, de belastingplichtige het behaalde voordeel heeft beoogd en het behaalde voordeel redelijkerwijs te verwachten was. Als is vastgesteld dat sprake is van een bron van inkomen komt de vervolgvraag aan de orde hoe die bron dient te worden *gekwalificeerd* (de bronvraag) en in *welke box* het inkomen wordt belast (de zogenoemde rangorderegeling).¹⁷

4.2 Belastingplichtigen voor de IB met inkomsten uit dienstverlening

Particulieren die inkomsten behalen met dienstverlening in de klus- en deeleconomie worden in principe belast in box 1 (werk en woning). Voor de inkomstenbelasting in box 1 zijn er drie mogelijkheden: 1). Winst uit onderneming, 2). Loon uit dienstbetrekking en 3). Resultaat uit overige werkzaamheden. Hoe de inkomsten worden belast is afhankelijk van de kwalificatie van de bron van inkomen:

- Er kan sprake zijn van ondernemerschap. Of iemand ondernemer is wordt getoetst aan de hand van open normen, waaronder of verwacht wordt dat er winst wordt gemaakt, iemand zelf kan bepalen hoe de onderneming wordt ingericht en hoe werkzaamheden worden uitgevoerd, er meerdere opdrachtgevers zijn, er ondernemingsrisico's worden gelopen en als er voldoende tijd aan de werkzaamheden wordt besteed om deze rendabel te maken;
- Er kan sprake zijn van loon uit dienstbetrekking;
- Als er inkomsten zijn, maar er geen sprake is van ondernemerschap of loon uit dienstbetrekking, is sprake van 'resultaat uit overige werkzaamheden' (ROW). Dit is een restcategorie.¹⁸

De tarieven in box 1 zijn voor alle drie de bronnen van inkomen hetzelfde. Wel bestaan verschillen in bijvoorbeeld het recht op heffingskortingen en fiscale faciliteiten. Zo wordt winst uit onderneming en resultaat uit overige werkzaamheden in grote lijnen op dezelfde manier berekend, maar kunnen alleen ondernemers onder voorwaarden aanspraak maken op bijvoorbeeld de zelfstandigenaftrek en de investeringsaftrek.

4.3 Belastingplichtigen voor de IB met inkomsten uit de verhuur van onroerend goed

In de inkomstenbelasting worden resultaten uit vastgoed in handen van natuurlijke personen belast. Het gaat dan veelal om particulieren maar bijvoorbeeld ook om ondernemers die hun onderneming drijven in de vorm van een eenmanszaak, vennootschap onder firma, maatschap, commanditaire vennootschap, of in een besloten vennootschap (bv)-vorm (zogenoemde directeuren-groootaandeelhouders) voor zover het de inkomsten uit het aanmerkelijk belang in de bv betreft. De Wet IB 2001 kent verschillende inkomenscategorieën die zijn verdeeld over drie boxen. Het betreft winst uit onderneming, loon, resultaat uit overige werkzaamheden, periodieke uitkeringen en verstrekkingen, inkomsten uit eigen woning, inkomen uit aanmerkelijk belang en voordeel uit sparen en beleggen. Resultaten uit vastgoed kunnen in de meeste van deze inkomenscategorieën vallen. De vraag welke categorie van toepassing is, is afhankelijk van de fiscale kwalificatie van de onroerende zaak (bijvoorbeeld ondernemingsvermogen, eigen woning of normaal vermogensbeheer). Op grond van de rangorderegeling wordt inkomen dat tot meer dan

¹⁷ Op grond van de rangorderegeling wordt inkomen dat tot meer dan een inkomenscategorie binnen de Wet IB 2001 kan behoren, alleen op grond van de als eerste in de wet genoemde categorie in aanmerking genomen. Anders gezegd, als een inkomensbestanddeel bijvoorbeeld zowel in box 1 als 3 zou kunnen vallen, wordt het in aanmerking genomen in box 1.

¹⁸ Onderdeel hiervan is ook de terbeschikkingstellingsregeling. In het kader van de klus- en deeleconomie lijken daar geen bijzondere aandachtspunten te zijn. Daarom wordt deze regeling niet verder uitgewerkt.

één inkomenscategorie binnen de Wet IB 2001 kan behoren, alleen op grond van de als eerste in de wet genoemde categorie in aanmerking genomen.

4.3.1 Tijdelijke verhuur van de eigen woning

Indien een belastingplichtige zijn eigen woning tijdelijk verhuurt, bijvoorbeeld tijdens vakantie, dient hij 70% van de huurinkomsten op te tellen bij het eigenwoningforfait. Deze inkomsten worden dus voor 70% belast als inkomsten uit eigen woning in box 1. De kosten die rechtstreeks samenhangen met het verhuren, zoals kosten van gas- en elektriciteitsgebruik door de huurders, kunnen in aftrek worden gebracht op de in aanmerking te nemen huuropbrengst. Het volledige bedrag van het eigenwoningforfait dient in aanmerking te worden genomen, dus ook voor de periode van tijdelijke verhuur.

Indien een belastingplichtige een gedeelte van de eigen woning tijdelijk verhuurt, is volgens een uitspraak van 11 juli 2019 van het Hof Amsterdam de bijtelling bij het eigenwoningforfait van 70% van de huur niet van toepassing. De zaak betrof een bij de woning behorend tuinhuis dat via Airbnb tijdelijk werd verhuurd. De rechtbank oordeelde dat de inkomsten uit tijdelijke verhuur van een tot de eigen woning behorend tuinhuis niet belast zijn. De regeling voor de inkomsten uit tijdelijke verhuur van een eigen woning is volgens de rechtbank namelijk niet van toepassing bij tijdelijke verhuur van een deel van de eigen woning. Het Hof Amsterdam bevestigde deze uitspraak van de rechtbank, maar oordeelde anders dan de rechtbank dat het tuinhuis wel belast is in box 3. De staatssecretaris is van mening dat ook de inkomsten uit tijdelijke verhuur van een deel van de eigen woning voor 70% in box 1 dienen te worden belast en heeft tegen de uitspraak van het Hof beroep cassatie ingesteld

4.3.2 Kamerverhuur

De verhuur van woningen of delen hiervan via een digitaal platform is normaliter gericht op verhuur van tijdelijke aard. Is er echter toch sprake van niet-tijdelijke verhuur dan valt het niet-tijdelijk verhuurde gedeelte van de eigen woning (inclusief het daaraan toe te rekenen deel van de eigenwoningsschuld) doorgaans in box 3. Hierop geldt een uitzondering wanneer de zogenoemde kamerverhuurvrijstelling van toepassing is. Dit betreft – onder voorwaarden – een vrijstelling voor kamerverhuur van niet-zelfstandige woonruimte waarbij de huurder ingeschreven moet staan op het betreffende adres. Als deze regeling van toepassing is, blijft de verhuurde kamer onderdeel van de eigen woning in box 1.

4.3.3 Verhuur van (een deel van) een andere koopwoning:

Andere koopwoningen dan de eigen woning behoren tot de grondslag van de vermogensrendementsheffing van box 3. In box 3 wordt belasting geheven over forfaitair bepaalde inkomsten uit de andere koopwoning. De daadwerkelijk ontvangen verhuurinkomsten hoeven daarom in die gevallen niet afzonderlijk aangegeven te worden.

4.3.4 Verhuur van (een deel van) een huurwoning

Het huurrecht van de huurder is een genotsrecht dat behoort tot de rendementsgrondslag van box 3, maar de waarde van het huurrecht wordt op nihil gesteld voor zover een zakelijke vergoeding wordt voldaan in regelmatig vervallende termijnen die betrekking hebben op een tijdvak van ten hoogste een jaar. Als een particulier een woning huurt en deze doorverhuurt worden de opbrengsten van deze onderverhuur niet in aanmerking genomen in box 3. Immers, de werkelijke verhuuropbrengsten worden in box 3 niet belast. Dit geldt zowel voor de woning in eigendom die wordt verhuurd, als de gehuurde woning die wordt onderverhuurd. Er is in die gevallen als gevolg van de nihilwaardering van het huurrecht geen belasting in box 3 verschuldigd bij onderverhuur van een huurwoning.¹⁹

¹⁹ Overigens is onderverhuur vaak niet toegestaan. In het Burgerlijk Wetboek staat dat huurders van kamers, woonwagens of woonwagenstandplaatsen de woonruimte niet geheel of gedeeltelijk mogen onderverhuren. Huurders van zelfstandige woningen (eengezinswoningen, appartementen) mogen ook niet de gehele woning onderverhuren, maar wel een of meer kamers in hun woning onderverhuren als zij zelf in de woning blijven wonen (hospitaverhuur). Dit is geregeld in artikel 244 van Boek 7 van het Burgerlijk

4.4 Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat de huidige fiscale wetgeving inkomen op veel verschillende manieren belast, afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval. Wat betreft het inkomen dat wordt vergaard via de klus- en deeleconomie kan deze variëteit leiden tot complexe vraagstukken voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst. Daarbij komt dat iedere casus afhankelijk is van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat deze zogenaamde kwalificatievraagstukken zich niet beperken tot inkomsten behaald via digitale platformen, maar ook voorkomen in de meer traditionele economie.

Wetboek (wettelijk verbod). In huurcontracten voor zelfstandige woningen verbiedt de verhuurder vaak ook de hospitaverhuur (contractueel verbod).

5. Bevindingen onderzoeken Belastingdienst

5.1 Uitvoerings- en toezichtstrategie Belastingdienst

De Belastingdienst streeft ernaar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties. Dit geldt voor alle burgers en bedrijven, ongeacht of zij hun inkomsten verkrijgen uit de meer traditionele of de digitale economie. In beide gevallen stemt de Belastingdienst de behandeling die burgers en bedrijven krijgen af op het gedrag dat zij laten zien.

5.2 Onderzoeken Belastingdienst

De Belastingdienst heeft een aantal onderzoeken gedaan naar ontwikkelingen binnen de deel- en kluseconomie. Hierbij is de nadruk gelegd op gebruikers die hun activiteiten via digitale platformen aanbieden. Het doen van onderzoek draagt bij aan het vergroten van het inzicht in de verdienmodellen, fiscale belangen, nalevingsbeelden en uitvoerings- en toezichtsvraagstukken binnen de deel- en kluseconomie.

5.2.1 Onderzoek naar deel- en kluseconomie - algemeen

De Belastingdienst heeft in den brede onderzoek naar de deel- en kluseconomie gedaan. De scope van het onderzoek van de Belastingdienst is derhalve ook breder dan de scope van onderhavige bouwsteen. Het onderzoek is gericht op de volgende verschijningsvormen binnen de deel- en kluseconomie:

- Deeleconomie – bijvoorbeeld het delen van woningen, auto's of goederen;
- Kluseconomie – bijvoorbeeld het verlenen van diensten als transport of schoonmaakwerkzaamheden;
- Publieksfinanciering – publieke financiering zonder tussenkomst van een bank, bijvoorbeeld crowdfunding;
- Verkoop (tweedehands) goederen – bijvoorbeeld het verkopen van zelfgemaakte spullen of het verkopen van gebruikte goederen.

Daarbij is in het onderzoek door de Belastingdienst met name gekeken naar de gevolgen voor de inkomsten- en omzetbelasting. Het onderzoek onderkent in hoofdzaak twee nalevingsrisico's²⁰:

Het risico dat een onjuiste of onvolledige aangifte wordt gedaan. Dit risico doet zich met name voor bij inkomsten uit de tijdelijke verhuur van een (eigen) woning, publiekfinanciering en uit activiteiten in het kader van de kluseconomie. Onder welke bron (winst uit onderneming, loon uit dienstbetrekking of resultaat uit overige werkzaamheden) de inkomsten vallen, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden. Dit kan leiden tot onduidelijkheid over de rubriek waarin platformgebruikers hun inkomsten in de aangifte moeten aangeven.²¹

Een ander risico is dat belastingplichtigen zich ten onrechte niet registreren als ondernemer.²² Het is voor veel platformgebruikers binnen de deel- en kluseconomie niet duidelijk onder welke voorwaarden zij belasting moeten afdragen over hun inkomsten uit de verkoop van (tweedehands) goederen of binnen de kluseconomie.²³

5.2.2 Onderzoek naar tijdelijke verhuur

Binnen de deeleconomie is nader onderzoek gedaan. Dit onderzoek richtte zich op de korte termijn verhuur van woningen en/of kamers. Het onderzoek naar de tijdelijke verhuur van (een deel van)

²⁰ Voor belastingen zijn nalevingsrisico's onderverdeeld in risico's die zien op (1) zich (terecht) registreren als belastingplichtige, (2) (tijdig) aangifte doen, (3) juist en volledig aangifte doen, en (4) (tijdig) belastingschuld betalen.

²¹ Dit risico geldt ook bij leningen en aandelen in het kader van publieksfinanciering (crowdfunding) in box 3 (voordeel uit sparen en beleggen).

²² Dit speelt met name bij activiteiten verricht binnen de kluseconomie of de verkoop van (tweedehands) goederen via een platform.

²³ Ook komt het voor dat belastingplichtigen zich ten onrechte niet als ondernemer voor de omzetbelasting registreren.

woningen met tussenkomst van een platform is met name gericht geweest op de inkomstenbelasting. Naast de reguliere behandeling van aangiften over inkomsten uit tijdelijke verhuur is het toezicht tijdelijk geïntensiveerd om inzicht in nalevingsbeelden verder te vergroten. In dit onderzoek zijn de aangiften inkomstenbelasting van gebruikers (de verhuurders) beoordeeld en vergeleken met informatie uit openbare bronnen op het internet. Hierbij zijn gegevens over de gebruiker en het verhuurde object noodzakelijk. Met behulp van een aselechte steekproef zijn eerste inzichten verkregen in de nalevingstekorten. Het blijkt dat niet-naleving bij deze doelgroep van alle typen woningen bijna 50% bedraagt. De niet-naleving met betrekking tot specifiek de (tijdelijke) verhuur van eigen woningen is hoger. In driekwart van de gevallen waarin een eigen woning (tijdelijk) wordt verhuurd, wordt een onjuiste of onvolledige aangifte ingediend. Deze cijfers over de niet-naleving zijn voor de Belastingdienst aanleiding om hier meer aandacht aan te besteden in het toezicht en om te bezien of een vereenvoudiging van wet- en regelgeving wenselijk is.²⁴

5.2.3 Onderzoek naar de vervoersector

De Belastingdienst heeft geconstateerd dat platformgebruikers in de vervoersector bijna allemaal bij de Belastingdienst bekende, geregistreerde, ondernemers zijn. Op basis van een beperkte steekproef heeft de Belastingdienst platformgebruikers in de vervoersector onderzocht. Daarbij is gebleken dat in een aantal casussen de inkomsten, welke de ondernemer via een platform heeft verdiend, niet of niet volledig verantwoord waren in de aangiften.

5.3 Verkregen inzichten Belastingdienst

Onderstaand zijn op hoofdlijnen de inzichten opgenomen die de Belastingdienst heeft opgedaan naar aanleiding van de uitgevoerde onderzoeken:

5.3.1 Bekendheid met en uitlegbaarheid van fiscale wet- en regelgeving

In hoofdstuk 4 kwam al naar voren dat de wetgeving waar veel platformgebruikers mee te maken krijgen door de variëteit aan mogelijkheden complex kan zijn voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst. De Belastingdienst constateert in haar onderzoek dat het voor platformgebruikers binnen de deel- en kluseconomie vaak onduidelijk is of en onder welke rubriek hun inkomsten in de aangifte inkomstenbelasting moeten worden aangegeven en of er sprake is van ondernemerschap voor de omzetbelasting. Het ondernemersbegrip in de omzetbelasting en in de inkomstenbelasting verschilt. Door deze verschillende ondernemersbegrippen kan het voorkomen dat een particulier voor de inkomstenbelasting geen ondernemer is, maar dit voor de omzetbelasting wel is. Voor de aangifte inkomstenbelasting speelt de beantwoording van de bronvraag en de bepaling van de juiste rubriek (winst uit onderneming, loon uit dienstbetrekking of resultaat uit overige werkzaamheden) een rol. Het antwoord op deze vragen is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval. Daarnaast heeft de Belastingdienst onvoldoende zicht op het bepalen van de hoogte van de inkomsten en de bij de inkomsten horende aftrek van kosten. Ook hier spelen feiten en omstandigheden een grote rol om die eventuele aftrek te beoordelen.

5.3.2 Informatiepositie van de Belastingdienst

Er bestaat geen wettelijke verplichting tot een structurele uitwisseling van informatie tussen digitale platformen en de Belastingdienst. Structurele (contra-)informatie om de aangiften te controleren of voor in te vullen, is hiermee niet voorhanden. Door het ontbreken van dit inzicht moet afzonderlijk over derden informatie worden ingewonnen en dat is een arbeidsintensief proces. Om deze informatie in te winnen is het belangrijk onderscheid te maken tussen platformen gevestigd binnen en buiten de eigen jurisdictie van de Belastingdienst. Nationaal gezien heeft de Belastingdienst op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) verschillende bevoegdheden om informatie te vergaren. Ten aanzien van niet in Nederland gevestigde platformen is het onder omstandigheden eveneens mogelijk informatie in te winnen, maar hiervoor

²⁴ Daarnaast is in dit onderzoek aandacht besteed aan de omzetbelasting. Uit de steekproef is gebleken dat nagenoeg alle gebruikers op basis van de genoten verhuurinkomsten in aanmerking kunnen komen voor toepassing van de kleine ondernemersregeling waardoor er effectief geen omzetbelasting is verschuldigd.

moet in de regel op basis van EU-regelgeving of internationale verdragen een verzoek om informatie worden gedaan bij de bevoegde belastingautoriteit in het land van vestiging van het platform. Hierbij kan meestal niet volstaan worden met een algemene uitvraag zonder inzicht te verschaffen in de mogelijke nalevingstekorten en zonder meer concrete informatie over een (groep van) belastingplichtigen.

De omstandigheid dat zowel nationaal als internationaal geen automatische uitwisseling van dergelijke informatie is geregeld, leidt ertoe dat de Belastingdienst niet structureel de beschikking heeft over fiscale informatie met betrekking tot platformgebruikers. Extra complicerende factor daarbij is dus dat een groot deel van de platformen niet in Nederland is gevestigd.

5.3.3 Beschikbaarheid van informatie bij platformen voor de Belastingdienst

Indien binnen de EU en/of daarbuiten internationale afspraken kunnen worden gemaakt over automatische informatie-uitwisseling met platformen ten aanzien van belastingplichtigen die inkomsten genereren via de deel- en kluseconomie komt de Belastingdienst te beschikken over meer bruikbare informatie. Als deze informatie beschikbaar komt, kan ernaar worden gestreefd deze zoveel mogelijk op te nemen in de vooringevulde aangifte (VIA) waardoor de compliance wordt bevorderd. De informatie die digitale platformen over hun gebruikers hebben verschilt per platform. De digitale platformen leggen – logischerwijs - enkel die informatie vast die zij nodig hebben voor hun bedrijfsvoering en welke zij op grond van wetgeving moeten bewaren. Informatie die de Belastingdienst nodig heeft over een belastingplichtige moet gevalideerd (juist en geldig) zijn zodat een betrouwbare en efficiënte (automatische) identificatie van de belastingplichtige kan worden gemaakt. Om deze informatie dienstverlenend in te kunnen zetten voor de VIA is het tijdig ontvangen van de informatie belangrijk. Daarnaast is het belangrijk dat de informatie over de inkomsten volledig is en dat er door de Belastingdienst zoveel mogelijk een kwalificatie aan dit inkomen kan worden gehangen. Gezien de verschillen tussen de activiteiten die met tussenkomst van platformen worden verricht, zal dit ook verschillen per sector.

5.4 Vervolg

Vooruitlopend op de uitkomsten van onderhavig onderzoek heeft de Belastingdienst aangegeven te willen investeren in de informatievoorzieningen, de handavingscommunicatie te verbeteren teneinde platformgebruikers meer bekend te maken met hun fiscale verplichtingen en - voor zover mogelijk binnen het huidige wettelijk kader - duidelijkheid te geven over deze verplichtingen. Omdat de Belastingdienst onvoldoende zicht heeft op de groep platformgebruikers is een samenwerking met de platformen op dit vlak wenselijk. Concreet betekent dit dat de Belastingdienst zich zal inzetten om de informatievoorziening op de website van platformen verder te verbeteren met als doel fouten en onvolledigheden door burgers en bedrijven te helpen verminderen. Daarnaast wordt geïnvesteerd in de contacten met de platformen om ervoor te zorgen dat deze hun gebruikers wijzen op de fiscale aspecten van deelname aan de deel- en kluseconomie. De aanpak richt zich niet alleen op het voorkomen van fouten en op dienstverlening, maar er wordt ook capaciteit ingezet op toezicht en het oppakken van fraudesignalen. Die inzet moet helpen om nalevingstekorten terug te dringen en om actueel inzicht te behouden in het nalevingsniveau.

5.5 Tussenconclusie

Het behalen van inkomsten via digitale platformen leidt voor de Belastingdienst tot een toename van particulieren en (kleine) ondernemers die mogelijk (extra) inkomsten moeten aangeven voor de inkomstenbelasting.²⁵ Het fiscale belang hiervan verschilt per platformgebruiker. Ongeacht de hoogte van het fiscaal belang is het uiteraard noodzakelijk dat platformgebruikers aan hun

²⁵ En tot een toename van particulieren die ondernemer worden voor de omzetbelasting (buiten de scope van deze bouwsteen).

wettelijke verplichtingen voldoen. Ook als de fiscale belangen beperkt zijn, leidt het behalen van inkomsten via de digitale platformen dan ook per definitie tot een toename van de administratieve lastendruk voor platformgebruikers en voor de Belastingdienst tot uitvoerings- en toezichtlasten. Naar verwachting zal de deel- en kluseconomie de komende jaren alleen maar groeien. Dit kan gepaard gaan met een toename van het aantal platformgebruikers en de omvang van het fiscale belang (in totaal en per platformgebruiker). Dit vraagt om een helder wettelijk kader en een efficiënt en effectief uitvoerbaar en handhaafbaar stelsel. Idealiter wordt de materiële wetgeving vereenvoudigd, waardoor eenvoudiger te beoordelen is of sprake is van een bron van inkomen en hoe deze moet worden gekwalificeerd voor zowel de platformgebruiker als de Belastingdienst. De resultaten van de onderzoeken worden door de Belastingdienst gebruikt om de uitvoering en het toezicht beter aan te laten sluiten op ontwikkelingen in de groeiende deel- en kluseconomie.

6. Perspectief digitale platformen en andere stakeholders

6.1 Consultatie

Bij het ontwikkelen van beleidslijnen is het van belang dat ook de inzichten en ervaringen van de buitenwereld worden betrokken. Daarom heeft het ministerie van Financiën in september 2019 een rondetafelbijeenkomst georganiseerd met als thema het belasten van inkomsten behaald via platformen. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken met een negental nationaal- en internationaal opererende platformen. In vervolg hierop heeft op 16 oktober 2019 een seminar plaatsgevonden waar naast de digitale platformen ook andere belanghebbenden met elkaar het gesprek zijn aangegaan over de vier eerdergenoemde beleidslijnen. Bij het seminar waren vertegenwoordigers aanwezig uit de wetenschap, belangenorganisaties, gemeenten, beleidsdepartementen en toezichthouders. Alle genodigden (hierna: geraadpleegde partijen) gaven aan het een goede zaak te vinden dat zij aan de voorkant van de ontwikkeling van nieuw beleid worden geconsulteerd en daarmee in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze te geven. Ook bij de OESO hebben consultaties plaatsgevonden met digitale platformen. De bevindingen van deze consultaties zijn onderstaand beschreven.²⁶

6.2 Rondetafelbijeenkomst en seminar

Zowel tijdens de rondetafelbijeenkomst als tijdens het seminar is gereflecteerd op de in paragraaf 2.4 gedefinieerde beleidslijnen:

- 1) Verplichte gegevenslevering door digitale platformen aan de Belastingdienst (renseignering aan de Belastingdienst);
- 2) Inhoudingsplicht voor digitale platformen voor alle individuele aanbieders;
- 3) Vereenvoudiging van fiscale wetgeving;
- 4) Verbeteren voorlichting aan gebruikers.

Per beleidslijn zijn de verschillende reacties beschreven. Omdat de geraadpleegde partijen verschillende perspectieven hebben, komen hun zienswijzen logischerwijs niet altijd overeen.²⁷ Daarbij wordt, wellicht ten overvloede, opgemerkt dat ook tussen platformen onderling verschillen in zienswijze bestaan met betrekking de vier bovengenoemde beleidslijnen.

6.2.1 Reacties op beleidslijn 1: Verplichte gegevenslevering door digitale platformen

De geraadpleegde partijen gaven aan dat gegevenslevering van gegevens door digitale platformen aan de Belastingdienst pas mogelijk is indien wordt voldaan aan een aantal voorwaarden:

Wettelijke basis: Er moet een wettelijke basis worden gecreëerd op grond waarvan de platformen gerechtigd zijn bepaalde gegevens, zoals het Burgerservicenummer (BSN), te vragen aan hun gebruikers en te verstrekken aan de Belastingdienst. Deze wettelijke basis moet in lijn zijn met de AVG. Digitale platformen geven aan dat om een level playing field te waarborgen, de verplichting tot het delen van gegevens voor alle digitale platformen moet gelden. Hierbij is wel opgemerkt dat dit in de praktijk bij startups en kleine digitale platformen problemen kan geven. Geopperd is om een drempel in te bouwen zodat kleine, net startende bedrijven niet hoeven te renseigneren.

Een andere optie is dat pas bij een minimumbedrag aan inkomsten per gebruiker door platformen hoeft te worden gerenseigneerd. De kanttekening die bij het invoeren van een dergelijke drempel wordt geplaatst, is dat belastingplichtigen via verschillende platformen inkomsten kunnen genereren. Een vrijstelling per platform kan dan tot spreiding van de activiteiten bij verschillende

²⁶ De door de OESO ontwikkelde modelrules en het voorstel van de EC voor het opnemen van een informatieverplichting in de Europese richtlijn inzake administratieve samenwerking 2011/16/EU zijn nog in de consultatiefase. Over de uitkomsten hiervan is nog niks bekend ten tijde van het schrijven van dit rapport.

²⁷ Er is voor gekozen om niet te specificeren welke partij welk standpunt of zienswijze heeft ingebracht, maar om breed overzicht te geven van de inbreng die is opgehaald.

platformen leiden (een stapeling van inkomsten waarbij een gebruiker per platform tot net onder de drempel inkomsten genereert).

Specifieke gegevensset: Welke gegevens verplicht moeten worden verstrekt, dient te worden gespecificeerd. Deze gegevensset moet proportioneel en uitvoerbaar zijn. Digitale platformen geven aan dat het hun voorkeur heeft om aan te sluiten bij de gegevensset waarover platformen al (zoveel mogelijk) beschikken. Het uitvragen van gegevens ten behoeve van de Belastingdienst - terwijl platformen deze gegevens zelf niet per se nodig hebben voor de eigen dienstverlening - wordt door hen als inefficiënt ervaren. Een platform adviseert om zoveel mogelijk aan te haken bij de gegevensset die reeds aangeleverd moet worden in het kader van de richtlijn elektronische handel²⁸ om zo de administratieve lasten te beperken. Ervaringen van digitale platformen die in het buitenland opereren illustreren dat het delen van gegevens met Belastingdiensten ingewikkeld kan zijn, bijvoorbeeld vanwege de omvang van de gegevensset of vanwege het feit dat onvoldoende gespecificeerd is welke gegevens worden verlangd. Daarbij moet het systeem voor gegevensuitwisseling technisch implementeerbaar zijn. Ook validatie en authenticatie van de identiteit van de platformgebruiker is een belangrijk aandachtspunt.

Internationale coördinatie: Door internationaal opererende platformen wordt ingebracht dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat ieder land andere eisen stelt/regels voorschrijft. Zij uiten de wens dat wetgeving zoveel mogelijk in lijn moet zijn met de voorstellen die nu bij de OESO worden ontwikkeld.

Level playing field: Verschillende geraadpleegde partijen geven aan dat sprake moet zijn van een level playing field met de meer traditionele economie. Bedrijven uit de traditionele economie zijn reeds gehouden aan regels met betrekking tot bijvoorbeeld administratieve verplichtingen en gegevensreñseignering. De vraag doet zich voor waarom deze regels niet óók voor digitale platformen zouden moeten gelden. De ontwikkeling naar volwassenheid van deze sector brengt immers ook verantwoordelijkheden en verplichtingen met zich mee.

Verbetering dienstverlening en voorinvulling: Een groot deel van de geraadpleegde partijen ziet graag dat de door digitale platform verstrekte gegevens worden gebruikt om de dienstverlening vanuit de Belastingdienst naar belastingplichtigen te verbeteren. Digitale platformen menen dat de gegevens niet slechts als controlemiddel ingezet zouden moeten worden. Het beeld is dat de Belastingdienst de verstrekte informatie bijvoorbeeld kan gebruiken in de VIA, waardoor het voor platformgebruikers makkelijker wordt om aan de fiscale verplichtingen te voldoen. Hierbij geldt uiteraard dat gegevens pas kunnen worden gebruikt in de VIA als zij correct en volledig zijn. Hoe overzichtelijker en werkbaarder de verlangde gegevensset is, hoe gemakkelijker de verstrekte informatie door de Belastingdienst kan worden gebruikt in de VIA.

6.2.2 Reacties op beleidslijn 2: Inhoudingsplicht voor platformen voor alle platformgebruikers

Een aantal digitale platformen geeft aan dat de verplichting tot het doen van een juiste aangifte principieel ligt bij de platformgebruiker. Zij menen dat het verplichten tot een voor- of eindheffing een vergaande maatregel is die veel administratieve lasten met zich mee brengt en ten koste gaat van de toegankelijkheid en efficiency van platformen. Daarentegen wordt door verschillende andere geraadpleegde partijen de vergelijking gemaakt met internationaal opererende ondernemingen uit de traditionele economie die zich ook aan de wetgeving van de diverse landen waarin zij actief zijn moeten houden.

Een van de geconsulteerde partijen geeft aan dat een directe voor- of eindheffing door het platform kan bijdragen aan het voorkomen van schuldenproblematiek bij de platformgebruiker omdat direct afdracht plaats vindt en niet pas in het jaar van aangifte wordt geconfronteerd met zijn fiscale verplichtingen.

²⁸ Richtlijn 2017/2455/EU van de Raad van 5 december 2017

Een praktisch bezwaar dat wordt genoemd bij deze voorgestelde beleidslijn is dat niet alle betalingen via digitale platformen lopen. Betalingen vinden soms plaats via een bank of creditcardmaatschappij zonder de tussenkomst van een platform. De oplossing van dit bezwaar zou kunnen zijn gelegen in een externe – door het platform te onderhouden - rekening waarop enkel de belasting wordt gestort.

Voorheffing en de commissie regulering van werk

De commissie Regulering van werk (hierna de Commissie) stelt vast dat bij digitale bemiddelingsplatformen de betaling voor de werkzaamheden vaak via het platform verloopt. De bemiddelaar is in dat geval wel betrokken bij de uitvoering (hij vervult meer dan een prikbord-functie), maar niet op een dusdanige inhoudelijke wijze dat met de werkenden een uitzendovereenkomst ontstaat. Daarvoor moet, zoals gezegd, sprake zijn van betrokkenheid bij de totstandkoming, werving en selectie, uitvoering en tijdelijke terbeschikkingstelling. De betrokkenheid na afloop van de bemiddeling heeft in dergelijke gevallen slechts betrekking op het beheer van de geldstroom. De Commissie verwacht dat dat deze wijze van bemiddeling de komende jaren in omvang zal toenemen, met name waar het gaat om de bemiddeling tussen werkenden en particulieren.

In deze situatie stelt de Commissie voor de bemiddelaar medeverantwoordelijk te maken voor de afdrachten van (loon)belasting en/ of premies waar het gaat om bemiddeling van werknemers; dus daar waar de bemiddeling leidt tot de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst. Zo ontstaat niet alleen meer zicht op het nu nog vooral zwarte circuit rondom werk voor particulieren, maar wordt ook bevorderd dat digitale platformen niet alleen voordelen genieten maar ook verplichtingen krijgen in relatie met de arbeid die na hun bemiddeling wordt verricht.

Om dezelfde redenen beveelt de Commissie aan na te gaan wat de mogelijkheden zijn in geval van bemiddeling van zelfstandigen de bemiddelende partij fiscale afdrachten te laten doen voor de zelfstandige. Omdat thans het uitgangspunt in de fiscaliteit is dat zelfstandigen hun belastingen zelf afdragen, zal moeten worden nagegaan op welke wijze bij bemiddeling door digitale platformen hiervan kan worden afgeweken.²⁹

6.2.3 Reactie op beleidslijn 3: Vereenvoudiging belastingregels

Diverse geraadpleegde partijen, waaronder wetenschappers, wijzen op de complexiteit van het belastingstelsel en geven aan dat platformgebruikers de van toepassing zijnde fiscale wet- en regelgeving erg ingewikkeld vinden. Deze biedt niet altijd op een toegankelijke manier een eenduidig antwoord op relevante vragen. Er bestaat bijvoorbeeld onduidelijkheid over welke kosten afgetrokken mogen worden. Ook de regels met betrekking tot de tijdelijke verhuur van een (eigen) woning roepen veel vragen op. Gegevensrenseignering aan de Belastingdienst zal helpen de compliance te verbeteren, maar lossen deze onderliggende vragen naar verwachting niet op.

6.2.4 Reactie op beleidslijn 4: Verbeteren voorlichting aan gebruikers

Door alle geraadpleegde partijen wordt voorlichting gezien als een *no regret* maatregel en als basisvoorwaarde om platformgebruikers in staat te stellen hun fiscale verplichtingen na te komen. Ook in dit verband wordt door verschillende partijen gewezen op de complexiteit van de fiscale wet- en regelgeving, waarbij wordt opgemerkt dat goede voorlichting kan bijdragen aan een betere naleving hiervan. Platformen geven aan graag een rol te willen spelen bij het voorlichten van platformgebruikers maar wijzen er tegelijkertijd op dat de overheid hierbij zelf ook een belangrijke verantwoordelijkheid heeft. Een aantal platformen geeft aan bereid te zijn meer aandacht te besteden aan voorlichting op hun website om het bewustzijn bij platformgebruikers op die manier

²⁹ Commissie regulering van werk (2020)

te vergroten. Andere digitale platformen lichten toe dat ze op dit moment al actief voorlichting geven, bijvoorbeeld door middel van het versturen van een herinnering om aangifte te doen, *whitepapers* over belastingaangifte bij platformwerk beschikbaar te stellen of een hulpline open te stellen waar gebruikers terecht kunnen met vragen over het doen van aangifte.

6.3 Internationale consultatie

Zoals eerder in het rapport aangegeven wordt de deel- en kluseconomie ook door de OESO onderzocht waarbij wordt gekeken naar de manier waarop de lidstaten het beste kunnen komen te beschikken over gegevens, op basis waarvan zij de platformgebruikers vervolgens (volgens de nationale wetgeving, dus naar eigen inzicht) kunnen belasten. Daartoe ontwikkelt de OESO zogenoemde modelvoorschriften (*modelrules*) om platformen te verplichten informatie te leveren aan de belastingdienst van het land waar ze gevestigd zijn, waarna belastingdiensten deze informatie vervolgens onderling kunnen uitwisselen. Bij het opstellen van deze modelregels heeft de OESO meermaals een groep vertegenwoordigers uit de platformbranche gevraagd mee te denken. Hierbij gaven digitale platformen de onderstaande overwegingen mee.

Digitale platformen maken zich zorgen over eisen die OESO-leden aangeven te willen stellen aan de verificatie van de gegevens die zij verzamelen over hun gebruikers. Digitale platformen kennen bijvoorbeeld wel het bankrekeningnummer waarop uitbetaald wordt, maar geven aan dat zij niet altijd zeker weten of degene die uitbetaald wordt ook de persoon is die – bijvoorbeeld - de dienst verricht, omdat zij niet in alle gevallen de platformgebruiker identificeren.³⁰

Ook hebben de digitale platformen de OESO verzocht business-IT-specialisten te betrekken bij de uitwerking van de verplichting tot het leveren van gegevens, om te voorkomen dat die levering gepaard gaat met een grote inspanning van de platformen vanwege bijvoorbeeld een bepaald voorgeschreven format. De informatie die platformen op dit moment in bepaalde landen verzamelt sluit lang niet altijd aan bij de wensen van de OESO-leden. Door afstemming op dit punt te zoeken kunnen de informatiewensen bij elkaar worden gebracht.

6.4 Tussenconclusie

Het verbeteren van voorlichting aan platformgebruikers kan helpen om hen meer bewust te maken van hun fiscale verplichtingen. Zowel de Belastingdienst als digitale platformen zelf kunnen stappen zetten in de voorlichting. Daarnaast wordt de *renseignering* van gegevens – onder voorwaarden - als belangrijke aanvullende beleidslijn gezien. Zeker indien de gegevens kunnen worden opgenomen in de VIA kan de compliance van de platformgebruikers worden versterkt. Het zou daarbij helpen als de fiscale wet- en regelgeving wordt vereenvoudigd opdat kwalificatievraagstukken gemakkelijker beantwoord kunnen worden. Een inhoudingsplicht wordt als een vergaande maatregel gezien, waarbij er door platformen op wordt gewezen dat de verplichting tot het doen van een juiste aangifte bij de gebruiker ligt.

³⁰ In Amerika hebben digitale platformen de wettelijke verplichting om boven een bepaald aantal jaarlijkse transacties en inkomsten het social security number van aanbieders te controleren bij de Belastingdienst.

7. Analyse knelpunten en oplossingsrichtingen andere landen

De opkomst van de deel- en kluseconomie ontwikkelt zich in andere landen op een vergelijkbare manier en leidt tot vergelijkbare vraagstukken. De ervaringen van andere landen op nationaal niveau geven inzicht in de voor- en nadelen die kleven aan een breed palet van beleidslijnen. Door kennis te nemen van de initiatieven op Europees en mondiaal niveau kan het Nederlandse beleidsproces goed worden afgestemd op internationale ontwikkelingen. Onderstaand overzicht brengt deze ontwikkelingen in beeld.

7.1 Ontwikkelingen OESO

Op OESO-niveau wordt sinds 2017 onderzocht welke maatregelen door verschillende landen worden genomen op het gebied van de deeleconomie. Het beeld daarbij is dat veel landen dezelfde gewenste vervolgstap zien namelijk: het invoeren van nieuwe regels over het automatisch leveren van identificerende- en transactiegegevens van platformgebruikers door platformen aan belastingdiensten (beleidslijn 1 in dit rapport). Zoals hierboven reeds opgemerkt, werkt de OESO daarom in Working Party 10 verband aan modelvoorschriften (modelrules) met betrekking tot een renseigneringsplicht voor digitale platformen. De overwegingen van de OESO hierbij zijn dat platformen transacties in de deel- en kluseconomieën op wereldschaal faciliteren, en er dus inherente beperkingen zitten aan de effectiviteit van nationale rapportageverplichtingen. Nationale overheden zullen met name worden geconfronteerd met uitdagingen op het gebied van handhaving of nationale rapportagevereisten wanneer het betreffend platform zich niet in hun rechtsgebied bevindt. Tegelijkertijd kunnen platformen die in verschillende landen actief zijn, worden geconfronteerd met een brede variëteit aan nationale rapportageverplichtingen wat weer kan leiden tot hogere kosten en mogelijke schade voor de bedrijfsactiviteiten. In de door de OESO ontwikkelde modelvoorschriften wordt op uniforme wijze voorgeschreven welke gegevens³¹ digitale platformen moeten verzamelen met betrekking tot de inkomsten die worden gerealiseerd door platformgebruikers en die vervolgens worden geresigneerd aan nationale belastingdiensten. Het door de OESO ontwikkelde beleidskader gaat bestaan uit de volgende drie bouwstenen:

1. Modelvoorschriften ten aanzien van de informatieverplichting voor platformen (modelrules);
2. Een kader voor de automatische uitwisseling van de informatie verzameld onder de modelvoorschriften; en
3. De ontwikkeling van technische oplossingen ter ondersteuning van zowel de uitwisseling van informatie als de uitvoering van de due diligence-verplichtingen door digitale platformen.

De eerste bouwsteen, modelvoorschriften, is in februari 2020 ter consultatie openbaar gemaakt. De reacties hierop moeten dus nog worden verwerkt. De OESO verwacht dat zodra de modelvoorschriften zijn vastgesteld verder kan worden gewerkt aan de tweede en derde bouwsteen. Naast de modelregels ontwikkelt de OESO een gedragscode (code of conduct) voor digitale platformen. Het betreft hier vrijwillige afspraken tussen belastingdiensten en digitale platformen. Het gaat daarbij onder meer om gedragsnormen waarbij digitale platformen zich bijvoorbeeld committeren aan het informeren van hun platformgebruikers over hun fiscale verplichtingen.³²

7.2 Ontwikkelingen Europese commissie

Begin februari 2020 heeft de EC een voorstel voor aanpassing van de richtlijn inzake administratieve samenwerking bij directe belastingen opengesteld voor consultatie. Het voorstel komt erop neer dat platformen verplicht worden informatie aan belastingdiensten te verschaffen

³¹ Gedacht wordt onder meer aan naam, adres, woonplaats, sofinummer (TIN), bankgegevens, inkomsten.

³² Public consultation document Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy 19 February 2020 – 20 March 2020, <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/public-consultation-document-model-rules-reporting-platform-operators-with-respect-sellers-sharing-gig-economy.pdf>

over platformgebruikers die inkomsten genereren via de digitale platformeconomie. Het richtlijnvoorstel zal de komende maanden ambtelijk worden uitgewerkt en naar verwachting in juni 2020 worden gepresenteerd door de EC. De kern van het voorstel sluit aan bij de richting die wordt gekozen in de modelrules van de OESO, te weten een verplichting voor platformen om gegevens over behaalde inkomsten van platformgebruikers te renseigneren aan belastingdiensten.

Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/16/EU as regards measures to strengthen the exchange of information framework in the field of taxation.³³

De belangrijkste problemen die het initiatief wil adresseren zijn het terugdringen van nalevingstekort (taxgap) als gevolg van het feit dat sommige belastingbetalers hun inkomsten die ze verdienen via online platformen niet opgeven aan de Belastingdienst. Daarnaast beoogt het voorstel de manier waarop nationale belastingdiensten samenwerken bij belastingontduiking te verbeteren en de beschikbare gegevens beter en efficiënter te gebruiken ten behoeve van de belastingheffing. De EC stelt vast dat de digitale platformeconomie snel is gegroeid en naar verwachting zal blijven groeien. Gesteld wordt dat de naleving op dit moment suboptimaal is en de omvang van niet-gerapporteerde inkomsten waarschijnlijk aanzienlijk zal zijn.

De EC is van mening dat het specifieke probleem waar het hier om gaat is dat de belastingdiensten van de lidstaten weinig informatie hebben met betrekking tot de inkomsten die in hun land worden verdiend via activiteiten zoals het verhuren van een woning of het verlenen van een vervoersdienst via een digitaal platform. Dit is vooral het geval wanneer de inkomsten gegeneerd worden via platformen die elders zijn gevestigd.

De EC schrijft dat de specifieke doelstellingen voor een informatieverplichting van platformen de volgende zijn: Het stelt de belastingdiensten in staat informatie te verkrijgen over belastingplichtigen die inkomsten verkrijgen via de digitale platformeconomie, het zorgt voor een betere samenwerking tussen de belastingdiensten en nalevingskosten worden tot een minimum te beperkt door een gemeenschappelijke EU-rapportagestandaard vast te stellen. Naar verwachting zal de compliance toenemen als bekend wordt dat platformen verplicht zijn gegevens te delen met Europese belastingdiensten.

7.3 Beleid andere landen

Gebruik publieke gegevens

Een aanzienlijk aantal landen, waaronder Ierland, Spanje, Hongarije, Kroatië en Finland maakt gebruik van technologieën (waaronder webscraping)³⁴ om informatie (o.a. over prijzen, transacties, de duur van verblijven en schattingen van omzetcijfers) van websites te verzamelen. De meeste belastingdiensten concluderen echter dat dit soort gegevens niet geheel betrouwbaar zijn, met name waar het gaat om de identificatie van platformgebruikers. Van hen is meestal alleen een voornaam of gebruikersnaam zichtbaar op het web. De stap van ongestructureerde gegevens naar gegevens die individuele platformgebruikers als belastingplichtigen kunnen identificeren, is bovendien erg arbeidsintensief. Dergelijke informatie kan wel helpen om trends op het gebied van bedrijfsmodellen en belastingrisico's te signaleren.

³³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/dac_renewal_en

³⁴ webscraping is een computertechniek waarbij software wordt gebruikt om informatie van webpagina's te extraheren en al dan niet te analyseren.

Vrijwillige gegevenslevering

Kenmerkend voor een vrijwillig systeem is dat overheden bepaalde voordelen geven aan digitale platformen geven die zich committeren aan het vrijwillige systeem in ruil voor het leveren van identificatie- en transactiegegevens. Op het gebied van de kortstondige verhuur zijn reeds voorbeelden van dergelijke afspraken op gemeentelijk niveau. Hierbij staan gemeenten toe dat de gebruikers van de platformen waar afspraken mee zijn gemaakt hun huis vaker mogen verhuren. Bijvoorbeeld in plaats van de toegestane 30 dagen mag het huis dan 60 dagen worden aangeboden op het betreffende platform. In ruil hiervoor levert het digitale platform informatie over de verhuur aan en/of wordt toeristenbelasting geïnd. De voordelen op het niveau van platformgebruikers zijn bijvoorbeeld een gunstige fiscale behandeling van inkomsten uit platformen in de vorm van een speciale vrijstelling of een speciaal tarief. Zo heeft Denemarken een verhoging van belastingvrije inkomsten ingevoerd voor verhuur van vakantiewoningen als die verhuur plaatsvindt via een platform of verhuurbedrijf dat de inkomsten doorgeeft aan de Deense belastingdienst. Dit vrijwillige systeem loopt echter tegen beperkingen aan. Naast de afhankelijkheid van het digitale platform dat optreedt, moeten de platformgebruikers zelf ook toestemming geven voor het doorgeven van hun gegevens. Niet alle platformgebruikers zullen hiertoe genegen zijn. Naarmate er meerdere platformen actief zijn waarop gebruikers hetzelfde kunnen aanbieden wordt het voor overheden moeilijker dergelijke afspraken te maken en te controleren.

Aanpassing belastingregels

Er zijn ook landen die een apart fiscaal regime ten aanzien van platformgebruikers hebben ingevoerd, bijvoorbeeld in de zin van een belastingvrije som, een lager tarief of een kostenaftrek, zonder daar de eis van medewerking aan gegevenslevering daartegenover te stellen (Noorwegen, VK, Hongarije). Aparte wetgeving voor inkomen behaald via een digitaal platform wordt niet door alle landen als noodzakelijk of wenselijk gezien. Denemarken, Zweden, Noorwegen³⁵, Finland en Australië hebben op basis van eigen onderzoek geconcludeerd dat hun huidige belastingwetten voldoende ruimte bieden om inkomsten behaald via digitale platformen te belasten. Het anders behandelen van dergelijke inkomsten zou het belastingstelsel minder inzichtelijk en complexer maken voor de burger en strijdig zijn met uitgangspunten als het gelijk belasten van gelijksoortige inkomsten en progressiviteit. Italië heeft wel gekozen voor een apart regime, in de vorm van een lager tarief voor inkomsten uit de deel- en kluseconomie onder de € 10.000. Ook België heeft aparte belastingregels ingevoerd, waarbij sprake is van vrijwilligheid. Platformgebruikers kunnen alleen aanspraak maken op de gunstige regeling (tarief en forfaitaire aftrek) als zij handelen op een door de overheid erkend platform. Platformen kunnen zich vrijwillig laten registreren bij de Belgische belastingdienst als 'erkend platform' als zij voldoen aan bepaalde voorwaarden.

Verplichte gegevenslevering in specifieke gevallen

Alle deelnemende landen in de OESO- en EU-projecten gaven aan bevoegdheden te hebben om gegevens op te vragen bij digitale platformen die zich binnen hun jurisdictie bevinden om individuele belastingplichtigen te controleren, bijvoorbeeld na het starten van een onderzoek. Een beperkt aantal belastingdiensten gaf aan ook de wettelijke mogelijkheden te hebben om over een groep belastingplichtigen gegevens op te vragen. Een grote drempel bij het opvragen van dergelijke gegevens is echter dat platformen vaak niet in het land gevestigd zijn waar de platformgebruikers belastingplichtig zijn. Hoewel informatie-uitwisseling tussen belastingdiensten mogelijk is, betreffen dit soort uitwisselingen vaak individuele belastingbetalers of een gespecificeerde groep. Het opvragen van een grote hoeveelheid data kent zijn grenzen zowel vanuit privacy perspectief (zogenaamde phishing expedition) als ook om technische redenen. Zelfs als bepaalde gegevens in bulk zijn ontvangen maakt de grote omvang of het gebrek aan structuur van die gegevens het niet altijd eenvoudig voor de ontvangende belastingdienst om deze te gebruiken.

³⁵ In Noorwegen heeft een belastingherziening in 2006 ervoor gezorgd dat inkomen uit arbeid, zoals salaris en inkomen van zelfstandigen nagenoeg gelijk wordt belast. Inkomen van zelfstandigen wordt belast met een soortgelijke progressieve bracket tax – die bovenop een basistarief komt- als de werknemer, waardoor het marginaal toptarief dicht bij dat van de werknemer ligt.

Automatisch renseigneren van identificerende- en transactiegegevens

Veel landen, waaronder Denemarken, Zweden, Noorwegen, Finland en Australië, zijn op nationaal niveau uitgekomen op dezelfde gewenste oplossing: het automatisch renseigneren van identificerende- en transactiegegevens van platformgebruikers aan hun belastingdienst. Deze informatie kunnen de belastingdiensten vervolgens gebruiken om platformgebruikers te identificeren en registreren. Vervolgens kan deze informatie bijvoorbeeld worden verwerkt worden in een vooringevulde aangifte, worden gebruikt om voorlichtingsmateriaal te verspreiden of om opgave van inkomsten door platformgebruikers (self-reporting) te stimuleren. Frankrijk en Spanje hebben al een dergelijke informatieplicht ingevoerd en Noorwegen staat op het punt deze te introduceren.

Inhoudingsplicht

Het enige land dat tot dusver een inhoudingsplicht heeft geïntroduceerd specifiek voor digitale platformen is Italië.

Voorlichting

Er zijn in een aanzienlijk aantal landen aanwijzingen dat een groot deel van de aanbieders van diensten of onroerend goed op platformen hun fiscale verplichtingen niet goed begrijpen. Om gebruikers te wijzen op hun fiscale verplichtingen en naleving te bevorderen ontplooiën de meeste OESO- en EU-landen voorlichtingsactiviteiten. Deze variëren van het aanbieden van informatie op sites van platformen of de eigen belastingdienst tot directe communicatie met gebruikers. Voorbeelden van directe communicatie met gebruikers zijn het sturen van brieven (Spanje, Ierland) of sms'jes (Finland) naar bij desbetreffende belastingdienst bekende aanbieders van kortdurende verhuur. Sommige landen (o.a. Noorwegen) hebben gerichte mediacampagnes gevoerd waarin gebruikers worden aangesproken.

7.4 Tussenconclusie

Bovenstaande analyse laat zien dat de opkomst van de deel- en kluseconomie zich in veel verschillende landen op een vergelijkbare manier ontwikkelt en leidt tot vergelijkbare vraagstukken. Landen zetten onder andere in op voorlichting, gebruik van publieke gegevens, vrijwillige of verplichte levering van gegevens over inkomsten behaald op platformen aan belastingdiensten en een inhoudingsplicht. Van deze beleidslijnen wordt een renseigneringsplicht – het automatisch renseigneren van identificerende- en transactiegegevens van gebruikers door platformen aan belastingdiensten – door de meeste landen als de meest effectieve beleidslijn gezien. Dit is ook de beleidslijn waar nu in internationaal verband, op OESO- en EC-niveau, aan wordt gewerkt.

8. Analyse

8.1 Aanleiding en probleemstelling

De verwachte groei van de deel- en kluseconomie betekent dat een steeds grotere groep belastingplichtigen inkomen verkrijgt via digitale platformen. De kans bestaat dat een deel van de gebruikers van deze digitale platformen de verworven inkomsten niet, onjuist en/of onvolledig aangeeft. Dit levert een risico op van uitholling van het bestaande systeem van inkomensheffing. Het is daarom belangrijk de knelpunten in het huidige fiscale stelsel die deze ontwikkelingen met zich meebrengen te identificeren en beleidslijnen te benoemen voor de toekomst.

8.2 Context

Anders dan bij werkgeverschap bestaat er voor digitale platformen – voor zover het platform niet inhoudingsplichtig is ³⁶ - geen verplichting om voor platformgebruikers loonheffing af te dragen aan de Belastingdienst. In de praktijk is het voor de Belastingdienst lastig om over (contra)informatie te beschikken om te toetsen of platformgebruikers hun inkomsten aangeven en, indien dat wel gebeurt, of de gegevens juist en volledig zijn.

De onderliggende materiële wetgeving die bepaalt op welke wijze inkomen wordt belast dat is verkregen via een digitaal platform wordt door zowel platformgebruikers als de Belastingdienst als ingewikkeld ervaren. De complexiteit betreft zowel de regelgeving inzake tijdelijke verhuur van een woning als inkomsten uit dienstverlening. Bij de toetsing of sprake is van *inkomsten* en op welke wijze deze moeten worden belast, is veelal afhankelijk van de precieze feiten en omstandigheden van het betreffend geval. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat deze zogenaamde kwalificatievraagstukken zich niet beperken tot inkomsten behaald via digitale platformen, maar ook voorkomen in de meer traditionele economie. Als gevolg van de te verwachten groei van digitale platformen neemt de massaliteit van het aantal gevallen waar dergelijke kwalificatievraagstukken spelen echter fors toe.

8.3 Consultaties

In het kader van onderhavig onderzoek is gesproken met zowel nationaal als internationaal opererende platformen, vertegenwoordigers van diverse belangenorganisaties, wetenschappers, gemeenten en andere overheidsinstellingen. Op deze manier is getracht een zo breed mogelijk beeld te verkrijgen wat betreft de effectiviteit van de voorgestelde beleidslijnen. Daarnaast is bij het formuleren en de toetsing van de beleidslijnen nadrukkelijk gekeken naar voorbeelden uit het buitenland. De klus- en deeleconomie is immers bij uitstek een fenomeen dat zich niet beperkt tot de landgrenzen.

8.4 Beleidslijnen

Het onderzoek benoemt vier beleidslijnen die eraan kunnen bijdragen dat inkomsten behaald uit de deel- en kluseconomie effectiever worden belast. De literatuurstudie, de consultaties, de bestudering van ervaringen in andere landen en de trajecten van de OESO en de EC vormen de basis voor de analyse van de voor- en nadelen van de vier beleidslijnen.

8.4.1 Beleidslijn 1: Verplichte gegevenslevering door digitale platformen

Gegevenslevering door digitale platformen aan de Belastingdienst heeft als voordeel dat de informatiepositie van de Belastingdienst wordt versterkt. De Belastingdienst komt te beschikken over (contra)informatie die kan worden gebruikt om de naleving te bevorderen en de dienstverlening aan de belastingplichtigen te verbeteren. In eerste instantie kunnen de

³⁶ Als het platform de gebruikers zelf in dienst heeft (en er dus sprake is van werkgeverschap).

gerenseigneerde gegevens bijvoorbeeld worden gebruikt om een platformgebruiker er in de VIA op te attenderen dat de Belastingdienst beschikt over informatie dat er inkomsten zijn verkregen via een platform. Op termijn is denkbaar dat de verkregen informatie door de Belastingdienst wordt voor ingevuld in de VIA van de platformgebruiker. Hierdoor worden platformgebruikers in staat gesteld beter en makkelijker aan hun fiscale verplichtingen te voldoen. Naast verbetering van de dienstverlening kan de Belastingdienst de verkregen informatie ook gebruiken in het toezicht en handhaving.

Gegevenslevering door digitale platformen aan de Belastingdienst is een beleidslijn die zowel vanuit OESO- als EC- perspectief als zeer kansrijk wordt beschouwd. Een aantal landen heeft verplichtingen hiertoe reeds in het leven geroepen of zijn voornemens om gegevenslevering door platformen te verplichten. Bij de uitvoering van deze beleidslijn is een aantal voorwaarden noodzakelijk:

- Het creëren van een wettelijke grondslag op basis waarvan de platformen verplicht worden bepaalde gegevens, zoals het BSN, te vragen aan hun gebruikers en te verstrekken aan de Belastingdienst. Deze wettelijke basis zal in lijn moeten zijn met de AVG;
- Om een *level playing field* te waarborgen moet de verplichting tot het delen van gegevens voor alle digitale platformen gaan gelden;
- Gespecificeerd moet zijn welke set gegevens platformen verplicht worden te verstrekken. Deze gegevensset moet proportioneel en uitvoerbaar zijn. Daarbij wordt – in lijn met de OESO – gedacht aan naam- adres en woonplaatsgegevens, het BSN, het totaalbedrag aan inkomsten en het bankrekeningnummer.

Een groot deel van de geconsulteerde platformen staat positief ten opzichte van een renseigneringsplicht als de gegevens niet alleen als controlemiddel worden gebruikt maar ook worden ingezet om de dienstverlening voor de belastingplichtigen te verbeteren.

De voorgestelde beleidslijn is doeltreffend en proportioneel. De beleidslijn is doeltreffend omdat de door de platformen verschaft informatie direct de relevante belastingplichtigen betreffen. Zonder de informatie zou de Belastingdienst de fiscale situatie van individuele belastingplichtigen apart moeten onderzoeken, wat een veel te tijdrovend en arbeidsintensief proces is. De beleidslijn is proportioneel omdat bedrijven uit de traditionele economie op dit moment al te maken hebben met wettelijke verplichtingen zoals gegevensrenseignering. De beleidslijn draagt daarmee bij aan een *level playing field* met de meer traditionele economie. Verschillende geraadpleegde partijen hebben het belang hiervan benadrukt.

Deze beleidslijn kent ook een aantal aandachtspunten. Uit de bouwsteen Belasten van Vermogen komt naar voren dat het daadwerkelijk voorinvullen van via platformen behaalde verhuurinkomsten in de aangifte ook met een renseigneringsplicht niet mogelijk is vanwege het feit dat de gerenseigneerde verhuurinkomsten in verschillende inkomenscategorieën kunnen vallen (bijvoorbeeld inkomsten uit eigen woning, ROW, box 3) en er sprake kan zijn van kostenaftrek. Voor wat betreft de inkomsten uit diensten geldt ook dat hoe de inkomsten worden belast afhankelijk is van de kwalificatie van de bron van inkomen, waarbij onderscheid wordt gemaakt in winst uit onderneming, loon uit dienstbetrekking en resultaat uit overige werkzaamheden. Ook hierbij zal voorinvulling waarschijnlijk op dit moment nog niet mogelijk zijn.

Een ander aandachtspunt is dat de ervaringen van digitale platformen die in het buitenland opereren leren dat het delen van gegevens met belastingdiensten aldaar ingewikkeld kan zijn, bijvoorbeeld vanwege de (te grote) omvang van de set van gegevens of wanneer de gegevensset onvoldoende gespecificeerd is. Het systeem voor gegevensuitwisseling moet voor platformen technisch implementeerbaar zijn. Ook validatie en authenticatie van de identiteit van de platformgebruiker is een belangrijk aandachtspunt. Dit zal werk meebrengen voor de platformen. Internationaal opererende platformen hebben ingebracht dat moet worden voorkomen dat ieder land andere eisen stelt c.q. regels voorschrijft. Zij uiten de wens dat wetgeving zoveel mogelijk in lijn is met de voorstellen die nu bij de OESO en de EC worden ontwikkeld.

Vanuit het perspectief van de Belastingdienst is het uiteraard van belang dat deze beleidslijn in de praktijk goed uitvoerbaar is. Daarbij gaat het voor de Belasting niet zozeer om de kwantiteit (omvang) als wel om de kwaliteit van informatie die wordt verkregen. Aandachtspunt hierbij is dat de deel- en kluseconomie bestaat uit verschillende onderdelen (verhuur van onroerend goed is een geheel andere sector dan het bezorgen van maaltijden), met ieder verschillende juridische kaders en uitvoerings- en toezichtsvraagstukken. De Belastingdienst heeft aangegeven dat het wenselijk is om – in ieder geval op termijn – de aangifte zo volledig mogelijk te kunnen voorinvullen. Deze wens wordt onderschreven door de digitale platformen. Naast het tijdig ontvangen van gevalideerde informatie en het technisch inrichten van deze informatie-uitwisseling zou waar mogelijk de fiscale wetgeving op onderdelen zo ingericht dienen te worden dat er minder afhankelijkheid bestaat van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Voorinvullen is gemakkelijker als de complexiteit in de onderliggende materiële wet- en regelgeving op het gebied van de inkomstenbelasting wordt gereduceerd. Beleidslijn 3 borduurt hierop voort.

8.4.2 Beleidslijn 2: Inhoudingsplicht voor platformen voor alle individuele aanbieders

Een inhoudingsplicht voor platformen houdt in dat deze partijen wettelijk worden verplicht om een deel van door de platformgebruiker te betalen belasting alvast in te houden en af te dragen aan de Belastingdienst. Het beleidsmatige voordeel hiervan is dat (een deel van) de belastingafdracht vroegtijdig - te weten op het moment van uitbetaling - door platformen plaatsvindt. Een nadeel van een inhoudingsplicht vanuit beleidsperspectief is dat geen rekening kan worden gehouden met de progressiviteit van de belastingtarieven. Vanuit het perspectief van de uitvoering geldt dat de introductie van een inhoudingsplicht het omgaan met grote groepen belastingbetalers mogelijk kan vergemakkelijken, vergelijkbaar met de wijze waarop nu wordt omgegaan met werknemers in loondienst. Dit vergt echter ook in de uitvoering een verregaande aanpassing van processen en systemen gelet op het feit dat de huidige belastingsystematiek hier nu niet op is ingericht.

Een aantal digitale platformen geeft aan dat de verplichting tot het doen van een juiste aangifte principieel ligt bij de platformgebruiker. Zij menen dat de verplichting tot een voorheffing door de platformen een vergaande maatregel is die veel administratieve lasten met zich mee brengt en ten koste gaat van de toegankelijkheid en efficiency van platformen. Door andere partijen dan platformen wordt in dat kader echter de vergelijking gemaakt met internationaal opererende ondernemingen uit de traditionele economie. Ook zij dienen te voldoen aan een groot aantal (soms ingrijpende) administratieve verplichtingen ingevolge de wetgeving van de diverse landen waarin zij actief zijn. Een inhoudingsplicht voor platformen versterkt in die zin het *level playing field*. Daarnaast kan een inhoudingsplicht helpen om eventuele schuldenproblematiek te verminderen, omdat (een deel van) de afdracht aan de fiscus reeds heeft plaatsgevonden. Een praktisch bezwaar dat wordt genoemd bij deze voorgestelde beleidslijn is dat niet alle betalingen via digitale platformen lopen. Betalingen vinden soms plaats via een bank of creditcardmaatschappij zonder de tussenkomst van een platform. De oplossing van dit bezwaar zou kunnen zijn gelegen in een externe – door het platform te onderhouden - rekening waarop enkel de belasting wordt gestort.

Ook de Commissie Regulering van Werk heeft zich uitgesproken over de inhoudingsplicht. Zij stelt dat digitale platformen medeverantwoordelijk kunnen worden gemaakt voor de afdrachten van (loon)belasting en/ of premies waar het gaat om bemiddeling van werknemers (in het geval de bemiddeling leidt tot de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst). De commissie meent dat hiermee wordt bevorderd dat digitale platformen niet alleen voordelen genieten, maar ook verplichtingen krijgen in relatie tot de arbeid die na hun bemiddeling wordt verricht. De Commissie beveelt in dat kader aan na te gaan wat de mogelijkheden zijn om in geval van bemiddeling van zelfstandigen de bemiddelende partij fiscale afdrachten te laten doen voor de zelfstandige.

8.4.3 Beleidslijn 3: Vereenvoudiging van fiscale wetgeving

Verschillende partijen, waaronder wetenschappers, digitale platformen en de Belastingdienst, geven aan dat gebruikers de fiscale wet- en regelgeving ingewikkeld vinden. Zo hangen kwalificatievraagstukken samen met de feiten en omstandigheden van het specifieke geval en is daardoor niet altijd op voorhand duidelijk of en op welke wijze inkomsten belast worden en welke

kosten afgetrokken mogen worden. Vereenvoudiging van fiscale wet- en regelgeving kan bijdragen aan het verbeteren van de naleving door platformgebruikers. Daarbij dient aangetekend te worden dat deze problematiek zich niet beperkt tot inkomsten behaald via een digitaal platform, maar zich ook uitstrekt tot inkomsten behaald in de traditionele economie. Een level playing field is op dit punt dus ook van groot belang. In de bouwsteen Belasten van Vermogen en in het rapport van de Commissie Regulering van Werk worden hiervoor diverse aanbevelingen gedaan.

Uit de bouwsteen Belasten van Vermogen:

De opkomst van tijdelijke verhuur via platformen laat zien dat het voor belastingplichtigen vaak onduidelijk en complex is hoe de verhuurinkomsten zijn belast. Dit draagt mogelijk bij aan een hoog nalevingstekort bij het opgeven van inkomsten uit tijdelijke verhuur, veelal van de eigen woning. Uit onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat er veel fouten worden gemaakt bij het toepassen van de aftrek van de directe kosten van verhuur in situaties van tijdelijke verhuur van de eigen woning. Een oplossing die zowel de complexiteit van de regeling voor betrokkenen vermindert als de uitvoering voor de Belastingdienst kan verbeteren, is het invoeren van een volledige forfaitaire kostenaftrek bij tijdelijke verhuur van de eigen woning. In combinatie met een renseigneringsplicht voor platformen en betere voorlichting aan (potentiële) verhuurders, is de verwachting dat dit de naleving bij tijdelijke verhuur zal bevorderen.

8.4.4 Beleidslijn 4: Voorlichting

Door alle geraadpleegde partijen wordt voorlichting als een wenselijke maatregel gezien. Goede voorlichting kan bijdragen aan een betere naleving van de fiscale wet- en regelgeving. Het inherente nadeel is dat voorlichting richting gebruiker geen dwingend karakter heeft, waardoor de effectiviteit onzeker is. Een aantal platformen is al actief in het geven van voorlichting naar platformgebruikers. Anders platformen geven aan graag een rol te willen spelen bij het voorlichten van hun gebruikers, maar wijzen erop dat de overheid hier zelf ook een belangrijke verantwoordelijkheid heeft.

Vanuit de OESO wordt een *code of conduct* ontwikkeld, waarin gedragsnormen worden opgenomen waarbij digitale platformen zich bijvoorbeeld committeren aan het informeren van hun platformgebruikers over hun fiscale verplichtingen.

Ook op nationaal niveau zouden platformen gestimuleerd kunnen worden om standaard voorlichtingsinformatie beschikbaar te stellen aan hun gebruikers opdat deze actief worden gewezen op hun fiscale verplichtingen. Het zou daarbij bijvoorbeeld helpen als platformen jaarlijks een overzicht verstrekken aan gebruikers van de inkomsten die zijn behaald via het platform. Ook de Belastingdienst kan actief inzetten op het optimaliseren van de informatievoorzieningen en de handavingscommunicatie. Samenwerking met de platformen zal hierbij helpen. Deze inzet zal naar verwachting bijdragen aan het terugdringen van het nalevingstekort.

8.4.5 Toetsing beleidslijnen aan vooraf geformuleerde criteria

In hoofdstuk 2 zijn een aantal criteria geformuleerd waar de voorgestelde beleidslijnen aan worden getoetst. Onderstaand nogmaals op een rij:

- Is de beleidslijn effectief en efficiënt. Dat wil zeggen wordt het doel bereikt en gebeurt dit zo doelmatig mogelijk;
- Is de beleidslijn proportioneel, dat wil zeggen staat deze in verhouding tot het beoogde doel. En is deze in lijn (te brengen) met de AVG;
- Draagt de beleidslijn bij aan een gelijk speelveld tussen digitale platformen en de niet via platformen georganiseerde economie;
- Draagt de beleidslijn bij aan een gelijk speelveld tussen digitale platformen onderling;
- Past de beleidslijn binnen de internationale ontwikkelingen;
- Is de beleidslijn toekomstbestendig;
- Is de beleidslijn uitvoerbaar voor digitale platformen;

- Is de beleidslijn uitvoerbaar voor de Belastingdienst;
- Is de beleidslijn inpasbaar in het huidig belastingstelsel.

Het betreft hier nadrukkelijk een indicatieve toetsing de omdat de voorstellen nog niet concreet uitgewerkt zijn. De toetsing beoogt slechts een eerste beeld te schetsen welke beleidslijnen als kansrijk kunnen worden beschouwd. Bij de toetsing van de beleidslijnen vormen de uitkomsten van bovenstaande analyse de basis voor scoring.

	Effectief en efficiënt	Proportioneel en in lijn met AVG	Gelijk speelveld tussen platformen	Gelijk speelveld tov reg economie	Past internationaal	Toekomst bestendig	Uitvoerbaar voor platformen	Uitvoerbaar voor de Belastingdienst	Inpasbaar huidig belastingstelsel
Renseigneringsplicht	++	++	++	++	++	++	+	+-	++
Inhoudingsplicht	+/-	+/-	++	+	--	+/-	+/-	-	+/-
Vereenvoudiging fiscale wetgeving	++	++	++	++	n.v.t.	+	++	++	+/-
Voorlichting	++	++	++	++	++	++	++	++	n.v.t.

8.5 Internationale samenwerking

De deel- en kluseconomie is een internationaal fenomeen. Internationale samenwerking is daarom van groot belang om tot een effectieve aanpak te komen. Daarbij komt dat sommige internationaal opererende platformen geen vestiging hebben in Nederland en soms zelfs niet in Europa, wat tot vraagstukken leidt op welke wijze wettelijke verplichtingen kunnen worden opgelegd en hoe naleving van wettelijke verplichtingen kan worden afgedwongen. Door in EU-verband afspraken te maken en te werken aan modelwetgeving in OESO-verband wordt een gelijk speelveld gecreëerd. Eenduidige regelgeving biedt voor platformen en platformgebruikers bovendien het voordeel dat niet per land gekeken hoeft te worden welke regelgeving van toepassing is. Dit scheelt administratieve lasten en biedt ook meer (rechts)zekerheid aan welke belastingverplichtingen zowel de platformen als de platformgebruikers onderworpen zijn. Nederland ondersteunt daarom de initiatieven die de OESO en de EC op dit moment ontwikkelen.

9. Eindconclusie

Gelet op bovenstaande analyse wordt geadviseerd om als vervolg op het bouwstenenonderzoek verder in te zetten op een samenspel van de beleidslijnen 1. Verplichte gegevenslevering door digitale platformen aan de Belastingdienst (gegevensrenseignering), 3. Vereenvoudiging fiscale wetgeving en 4. Voorlichting, door deze lijnen nader uit te werken en te operationaliseren. Daarbij wordt aanbevolen om voor de beleidslijn gegevensrenseignering aan te sluiten bij de internationale ontwikkelingen die door de OESO en de EC in gang zijn ingezet. Zowel op OESO als op Europees niveau wordt gewerkt aan voorstellen met betrekking tot een renseigneringsplicht met een bijbehorend geharmoniseerde set van gegevens die door alle deelnemende landen kan worden gebruikt. Door op internationaal niveau minimale informatie-eisen vast te stellen die gelden voor alle digitale platformen, zowel nationaal als internationaal opererend, kan vermeden worden dat platformen in elk land aan andere informatieverplichtingen moeten voldoen. Dit vermindert de administratieve lasten voor platformen en verzekert dat elke deelnemende belastingdienst de noodzakelijke en voor de uitvoering ter zake diende informatie ontvangt.

De aanpalende maatregelen voorlichting en complexiteitsreductie versterken deze beleidslijn. De huidige onderliggende materiële wetgeving wordt immers door zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst als complex ervaren. Deze complexiteit heeft zijn weerslag op de naleving van gebruikers en de mogelijkheid van de Belastingdienst om naleving te bevorderen en om toezicht en handhaving uit te oefenen. In de bouwsteen Belasten van Vermogen en de Commissie Regulering van Werk wordt deze complexiteit nader geadresseerd en wordt hiervoor een aantal aanbevelingen gedaan. Voor wat betreft beleidslijn 2. Inhoudingsplicht voor platformen voor alle individuele aanbieders, wordt aanbevolen om de voor- en nadelen hiervan verder te onderzoeken in samenhang met de nadere uitwerking van de aanbevelingen die de commissie Regulering van werk heeft gedaan met betrekking tot de platformeconomie.

Tot slot is van belang om een goed beeld te hebben van de daadwerkelijke omvang en groei van de deel- en kluseconomie. Op basis van het beschikbare cijfermateriaal is dit beeld op dit moment niet goed te geven. Aanbevolen wordt om in een vervolgotraject van deze bouwsteen en de commissie Regulering van werk, nader onderzoek te doen naar de precieze omvang van de deel- en kluseconomie in Nederland.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Airbnb, 'Nieuwe cijfers 2018: Airbnb groeit verantwoord en verspreidt toerisme over het hele land', 14 februari 2020, <https://news.airbnb.com/nl/nieuwe-cijfers-2018-airbnb-groeit-verantwoord-en-verspreidt-toerisme-over-het-hele-land/>.

Australian Board of Taxation, *Tax and the Sharing Economy: A Report to the Government*, Australië: 2017.

Commissie Regulering van Werk, *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, 23 januari 2010.

Finnish Ministry of Economic Affairs and Employment, Labour and Trade Department, *Collaborative Economy in Finland – Current State and Outlook*, Finland 2017.

Finnish Tax Administration, *Digitalisation and Platform Economy – Possibilities and Threats to Taxation*.

FPG/097, *Digital and Data: Taxation Model for Collaborative Economy Platforms* (2019).

Intra-European Organisation of Tax Administration, *Regulation of the sharing economy in Norway*, Oslo 2017.

MasterCard and Kaiser Associates, *The Global Gig Economy: Capitalising on a UDF 500B Opportunity*, 2019.

OECD CTP-CFA, *Analysis of tax reporting implications of the gig economy*, Parijs: OECD Publishing 2019.

OECD, *Gig economy platforms: boon or bane?* (WP 10 No. 1550), Parijs: OECD Publishing 2019.

OECD, *Global Anti-Base Erosion Proposal ("GloBE") – Pillar Two* [ter consultatie gebracht op 8 november 2019]. Raad te plegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two.pdf.pdf>

OECD, *Secretariat Proposal for a "Unified Approach" under Pillar One* [ter consultatie gebracht op 9 oktober 2019]. Raad te plegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>

OECD, *The Sharing and Gig Economy: Effective Taxation of Platform Sellers: Forum on Tax Administration*

OECD, WP 10 on Exchange of Information and Tax Compliance, *Model Reporting Rules for the sharing and gig economy*, CTPA-CFA-WP10 (2019).

Official Norwegian Report, *The Sharing Economy* (NOU 2017:4), 2017.

Official Swedish Report, *Sharing economy – on the terms of the users* (SOU 2017:4), 2017. Parijs: OECD Publishing 2019.

Rechtbank Amsterdam 11 juli 2019, ECLI: NL: GHAMS:2019:2424.

Richtlijn 2017/2455/EU van de Raad van 5 december 2017 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG en Richtlijn 2009/132/EG wat betreft bepaalde btw-verplichtingen voor diensten en afstandsverkopen van goederen

Skatteverket, *Kartläggning och analys av delningsekonomins påverkan på skattesystemet* (Analyse van het effect van de deeleconomie op het belastingstelsel) (Rapport 131 129 651-16/113), Solna (Zweden) 2016.

UK's tax, payments and customs authority, *Sharing Economy: User characteristics and tax reporting behaviour* (Research Report 453), 2017.

B. ter Weel, S. van der Werff, H. Bennaars, R. Scholte, J. Fijnje, M. Westerveld & T. Mertens, *De opkomst en groei van de kluseconomie Nederland*, Amsterdam: SEO 2018.

Bijlage 2: Organisaties en personen

In het kader van dit onderzoek is een rondetafelbijeenkomst met digitale platformen en een seminar georganiseerd. Daarnaast hebben er individuele gesprekken plaatsgevonden met verschillende organisaties, ministeries en personen. Onderstaand een overzicht van de personen en organisaties die op enigerlei wijze betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van dit rapport.

- Airbnb
- Algemene Bond Uitzendondernemingen
- Autoriteit Consument & Markt
- Autoriteit Financiële Markten
- Algemene Rekenkamer
- Belastingdienst
- Booking.com
- Centraal Bureau voor de Statistiek
- Centraal Planbureau
- Charly Cares
- Deliveroo
- FNV
- Gemeente Amsterdam
- Helpling
- HomeAway
- Koninklijke Horeca Nederland
- Dhr. M. Arets, universiteit van Utrecht
- Mr. dr. S.J. Mol-Verver, universiteit van Amsterdam
- Ministerie van BZK
- Ministerie van EZK
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van SZW
- Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
- Peerby
- Prof. Dr. K. Frenken, universiteit van Utrecht
- Prof. mr. J.M. van Slooten, universiteit van Amsterdam
- Randstad Go
- Register Belastingadviseurs
- Smart
- SnappCar
- Sociaal-Economische Raad
- Takeaway.com
- Temper
- Thuisbezorgd
- Uber
- ViaVan
- VNO-NCW
- Youngones
- ZZP-NL

Bijlage 3: Beleidsfiches

1. Verplichte gegevenslevering door digitale platforms aan de Belastingdienst	
Thema	Digitale platforms
Doel	Verhogen van de compliance, versterken van de informatiepositie van de Belastingdienst en verbeteren van de dienstverlening.
Omschrijving van de maatregel	
Een wettelijke renseigneringsverplichting voor platforms om gegevens over de door hun gebruikers behaalde inkomsten stelselmatig geautomatiseerd te delen met de Belastingdienst.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • De verwachte groei van de deel- en kluseconomie betekent dat een steeds grotere groep belastingplichtigen inkomen verkrijgt via digitale platformen. Het risico bestaat dat een deel van de gebruikers van deze digitale platformen de verworven inkomsten niet, onjuist en/of onvolledig aangeeft. Dit levert een risico op van uitholling van het bestaande systeem van inkomensheffing. Het is daarom belangrijk de knelpunten in het huidige fiscale stelsel die deze ontwikkelingen met zich meebrengen, te identificeren en beleidslijnen te benoemen voor de toekomst. • De focus van dit onderzoek ligt op de inkomensheffing bij particulieren en ondernemers voor de inkomstenbelasting (IB) (hierna: platformgebruikers) voor inkomsten die behaald worden via digitale platformen. Het onderzoek richt zich daarbij specifiek op platformgebruikers die de (kortstondige) verhuur van vastgoed faciliteren en op platformgebruikers die (andersoortige) diensten aanbieden zoals het bezorgen van maaltijden, schoonmaakwerkzaamheden en vervoer.³⁷ • De voorgestelde maatregel heeft als voordeel dat de informatiepositie van de Belastingdienst wordt versterkt. De Belastingdienst komt te beschikken over (contra)informatie die kan worden gebruikt om de naleving te bevorderen en de dienstverlening aan de belastingplichtigen te verbeteren. • In eerste instantie kan de informatie worden gebruikt om een platformgebruiker er bijvoorbeeld in de VIA op te attenderen dat de Belastingdienst beschikt over informatie dat er inkomsten zijn verkregen via een platform. • Op termijn is denkbaar dat de verkregen informatie door de Belastingdienst wordt voorgegeven in de VIA van de platformgebruiker. Hierdoor worden platformgebruikers in staat gesteld beter en makkelijker aan hun fiscale verplichtingen te voldoen. Naast verbetering van de dienstverlening kan de Belastingdienst de verkregen informatie ook gebruiken in het toezicht en handhaving. • Gegevenslevering door digitale platformen aan de Belastingdienst is een beleidslijn die zowel vanuit OESO- als EC- perspectief als zeer kansrijk wordt beschouwd. Zowel de OESO als de EC werken aan voorstellen hiertoe: de OESO ontwikkelt modelrules en de EC komt met wijzigingsvoorstel van de directive on administrative cooperation (DAC 7). • Bij de uitvoering van deze beleidslijn is een aantal voorwaarden noodzakelijk: <ul style="list-style-type: none"> ○ Het creëren van een wettelijke grondslag op basis waarvan de platformen verplicht worden bepaalde gegevens te vragen aan hun gebruikers en te verstrekken aan de Belastingdienst. Deze wettelijke basis zal in lijn moeten zijn met de AVG; ○ Om een level playing field te waarborgen moet de verplichting tot het delen van gegevens voor alle digitale platformen gaan gelden; ○ Gespecificeerd moet zijn welke set gegevens platformen verplicht worden te verstrekken. Deze gegevensset moet proportioneel, ter zake doende en uitvoerbaar zijn. Daarbij wordt – in lijn met de OESO – gedacht aan naam- adres en woonplaatsgegevens, het BSN, het totaalbedrag aan inkomsten en het bankrekeningnummer. • De voorgestelde beleidslijn is doeltreffend en proportioneel. De beleidslijn is doeltreffend omdat de door de platformen verschaft informatie direct de relevante belastingplichtigen betreffen. Zónder de informatie zou de Belastingdienst de fiscale situatie van individuele belastingplichtigen apart moeten onderzoeken, wat een veel te tijdrovend en 	

³⁷ De handel van goederen via platformen valt buiten de scope van het onderzoek. Het beeld bij de handel in goederen is dat het in de regel bedrijven zijn die actief zijn op platformen (business to consumer) en dat belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting met name op incidentele basis -niet bedrijfsmatig- goederen te koop aanbieden. De belastingheffing op de winst (vennootschapsbelasting) en omzet (omzetbelasting) van ondernemingen die via die platformen handelen valt buiten de scope van dit onderzoek net als de omzet- en winstbelasting van de platformen zelf. Naast het feit dat het een andere doelgroep betreft, te weten bedrijven, is de reden hiervoor ook gelegen in het feit dat op Europees- en OESO-niveau al initiatieven lopen op het gebied van de omzetbelasting, de digital advertisement tax en het Pillar1 en Pillar2-traject.

arbeidsintensief proces is. De beleidslijn is proportioneel omdat bedrijven uit de traditionele economie op dit moment al te maken hebben met wettelijke verplichtingen zoals gegevensreusening. De beleidslijn draagt daarmee bij aan een level playing field met de meer traditionele economie. Verschillende geraadpleegde partijen hebben het belang hiervan benadrukt.

- Deze beleidslijn kent ook een aantal aandachtspunten. Voorinvulling zal op dit moment niet mogelijk zijn omdat dit afhankelijk is van de kwalificatie van de bron van inkomen. Het systeem van gegevensuitwisseling moet technisch implementeerbaar zijn. Ook validatie en authenticatie van de identiteit van de aanbieder is een belangrijk aandachtspunt. (Internationaal opererende) platforms zijn van mening dat deze beleidslijn mogelijk de toegankelijkheid en laagdrempeligheid voor gebruikers vermindert en leidt tot hogere administratieve lasten. De implementatie en uitvoering brengen structurele kosten met zich mee.

Effecten	
Economie	Brengt administratieve lasten met zich mee voor digitale platforms. Zorgt voor een gelijk speelveld met opdrachtgevers/werkgevers die al wettelijk verplicht zijn loongegevens te leveren aan de Belastingdienst.
Begroting	-
Overig	Gelet op het internationale karakter van de deel- en kluseconomie worden er bij de OESO in het kader van Working Party 10 "modelrules" ontwikkeld en zal de Europese Commissie naar verwachting komen met een voorstel tot het opnemen van een informatieverplichting van digitale platformen (DAC 7).
Uitvoeringsaspecten	De Belastingdienst heeft in wege op de hand aangegeven dat het om een complexe structuurwijziging in het formeel recht gaat. Door een wettelijke verplichting tot gegevensuitwisseling komt de Belastingdienst te beschikken over (contra) informatie. Deze informatie kan de Belastingdienst gebruiken om de compliance te bevorderen en de dienstverlening aan belastingplichtigen te verbeteren. De Belastingdienst heeft in wege op de hand aangegeven dat er systemen moeten worden ingericht voor het ontvangen en verwerken van de benodigde gegevens. Het goed voorstelbaar dat dit een grote impact heeft op de IV-systemen.

2. Inhoudingsplicht voor platformaanbieders voor alle individuele aanbieders	
Thema	Digitale platforms
Doel	Belastingheffing vereenvoudigen en verhogen van de compliance en verbeteren van de dienstverlening.
Omschrijving van de maatregel	
Een inhoudingsplicht voor platforms waarbij zij verantwoordelijk worden gemaakt voor de verplichte afdracht van inkomstenbelasting van hun gebruikers.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • De verwachte groei van de deel- en kluseconomie betekent dat een steeds grotere groep belastingplichtigen inkomen verkrijgt via digitale platformen. Het risico bestaat dat een deel van de gebruikers van deze digitale platformen de verworven inkomsten niet, onjuist en/of onvolledig aangeeft. Dit levert een risico op van uitholling van het bestaande systeem van inkomensheffing. Het is daarom belangrijk de knelpunten in het huidige fiscale stelsel die deze ontwikkelingen met zich meebrengen te identificeren en beleidslijnen te benoemen voor de toekomst. • De focus van dit onderzoek ligt op de inkomensheffing bij particulieren en ondernemers voor de IB (hierna: platformgebruikers) voor inkomsten die behaald worden via digitale platformen. Het onderzoek richt zich daarbij specifiek op platformgebruikers die de (kortstondige) verhuur van vastgoed faciliteren en op platformgebruikers die (andersoortige) diensten aanbieden zoals het bezorgen van maaltijden, schoonmaakwerkzaamheden en vervoer. • Een inhoudingsplicht voor digitale platforms houdt in dat deze partijen wettelijk worden verplicht om een deel van door de platformgebruiker te betalen belasting alvast in te houden en af te dragen aan de Belastingdienst. • Het beleidsmatige voordeel hiervan is dat (een deel van) de belastingafdracht vroegtijdig – te weten op het moment van uitbetaling - door platforms plaatsvindt. • Een nadeel van een inhoudingsplicht vanuit beleidsperspectief is dat geen rekening kan worden gehouden met de progressiviteit van de belastingtarieven. • Vanuit het perspectief van de uitvoering geldt dat de introductie van een inhoudingsplicht het omgaan met grote groepen belastingbetalers zal vergemakkelijken, vergelijkbaar met de wijze waarop nu wordt omgegaan met werknemers in loondienst. Dit vergt echter ook in de uitvoering een verregaande aanpassing van processen en systemen gelet op het feit dat de huidige belastingsystematiek hier nu niet op is ingericht. • Digitale platformen geven aan dat de verplichting tot het doen van een juiste aangifte principieel ligt bij de platformgebruiker. Zij menen dat de verplichting tot een voorheffing door de platformen een vergaande maatregel is die veel administratieve lasten met zich mee brengt en ten koste gaat van de toegankelijkheid en efficiency van platformen. • Door andere partijen dan platformen wordt in dat kader echter de vergelijking gemaakt met internationaal opererende ondernemingen uit de traditionele economie. Ook zij dienen te voldoen aan een groot aantal (soms ingrijpende) administratieve verplichtingen ingevolge de wetgeving van de diverse landen waarin zij actief zijn. Een inhoudingsplicht voor platformen versterkt in die zin het level playing field. Daarnaast kan een inhoudingsplicht helpen om eventuele schuldenproblematiek te verminderen, omdat (een deel van) de afdracht aan de fiscus reeds plaatsgevonden. • Een praktisch bezwaar dat wordt genoemd bij deze voorgestelde beleidslijn is dat niet alle betalingen via digitale platformen lopen. Betalingen vinden soms plaats via een bank of creditcardmaatschappij zonder de tussenkomst van een platform. De oplossing van dit bezwaar zou kunnen zijn gelegen in een externe – door het platform te onderhouden - rekening waarop enkel de belasting wordt gestort. • Ook de Commissie Regulering van Werk heeft zich uitgesproken over de inhoudingsplicht. Zij stelt dat digitale platformen medeverantwoordelijk kunnen worden gemaakt voor de afdrachten van (loon)belasting en/ of premies waar het gaat om bemiddeling van werknemers (in het geval de bemiddeling leidt tot de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst). Zij menen dat hiermee wordt bevorderd dat digitale platformen niet alleen voordelen genieten, maar ook verplichtingen krijgen in relatie tot de arbeid die na hun bemiddeling wordt verricht. De Commissie Regulering van Werk beveelt in dat kader aan na te gaan wat de mogelijkheden zijn om in geval van bemiddeling van zelfstandigen de bemiddelende partij fiscale afdrachten te laten doen voor de zelfstandige. 	
Effecten	
Economie	Zorgt voor (soms ingrijpende) administratieve verplichtingen voor digitale platforms. Een inhoudingsplicht voor platformen versterkt het gelijk speelveld met bedrijven/opdrachtgevers/werkgevers die reeds met wettelijke inhoudingsplicht te maken hebben

Begroting	-
Overig	Een inhoudingsplicht wordt internationaal (nu nog) niet onderzocht als kansrijke optie.
Uitvoeringsaspecten	<p>Door het introduceren van een inhoudingsplicht kan de omgang met grote groepen belastingbetalers vergemakkelijkt worden, vergelijkbaar met de wijze waarop nu wordt omgegaan met werknemers in loondienst waardoor fraude minder makkelijk mogelijk is en de handhaving wordt verbeterd.</p> <p>De Belastingdienst heeft in wege op de hand aangegeven dat het de introductie betreft van een nieuw middel. De impact hiervan is groot, deels afhankelijk van de vormgeving. De impact voor de gegevensuitwisseling met de betrokken partijen is naar verwachting ook groot. Voorts in ieder geval een punt van aandacht het feit dat nieuwe middelen moeten worden opgevoerd in de inningssystemen. In verband met de rationalisering van de inningssystemen is dat in ieder geval niet eerder mogelijk dan 2023. Het eerstvolgende mogelijke inwerkingtredingsmoment vanaf 2023 moet worden vastgesteld met een uitvoeringstoets. De impact voor de keten gegevens is naar verwachting groot. Ook de impact voor een of meer andere ketens is naar verwachting groot, afhankelijk van bij de vormgeving gemaakte keuzes.</p>

3. Vereenvoudiging belastingregels	
Thema	Digitale platforms
Doel	Meer eenvoud in onderliggende materiële regelgeving en daarmee het verhogen van de compliance.
Omschrijving van de maatregel	
Vereenvoudigen van de materiële wet- en regelgeving op het gebied van inkomstenbelasting om de naleving te verbeteren.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • De verwachte groei van de deel- en kluseconomie betekent dat een steeds grotere groep belastingplichtigen inkomen verkrijgt via digitale platformen. Het risico bestaat dat een deel van de gebruikers van deze digitale platformen de verworven inkomsten niet, onjuist en/of onvolledig aangeeft. Dit levert een risico op van uitholling van het bestaande systeem van inkomensheffing. Het is daarom belangrijk de knelpunten in het huidige fiscale stelsel die deze ontwikkelingen met zich meebrengen te identificeren en beleidslijnen te benoemen voor de toekomst. • De focus van dit onderzoek ligt op de inkomensheffing bij particulieren en ondernemers voor de IB (hierna: platformgebruikers) voor inkomsten die behaald worden via digitale platformen. Het onderzoek richt zich daarbij specifiek op platformgebruikers die de (kortstondige) verhuur van vastgoed faciliteren en op platformgebruikers die (andersoortige) diensten aanbieden zoals het bezorgen van maaltijden, schoonmaakwerkzaamheden en vervoer. • Verschillende partijen, waaronder wetenschappers, digitale platforms en de Belastingdienst, geven aan dat gebruikers de fiscale wet- en regelgeving ingewikkeld vinden. Zo hangen kwalificatievraagstukken samen met de feiten en omstandigheden van het specifieke geval en is daardoor niet altijd op voorhand duidelijk of en op welke wijze inkomsten belast worden en welke kosten afgetrokken mogen worden. Vereenvoudiging van fiscale wet- en regelgeving kan bijdragen aan het verbeteren van de naleving door platformgebruikers. • Daarbij dient aangetekend te worden dat deze problematiek zich niet beperkt tot inkomsten behaald via een digitaal platform, maar zich ook uitstrekt tot inkomsten behaald in de traditionele economie. • In de bouwsteen Overig Vermogen en in het rapport van de Commissie Regulering van Werk worden diverse aanbevelingen gedaan voor vereenvoudiging of wijziging van de materiele belastingwetgeving. • Vereenvoudiging draagt ertoe bij dat belastingplichtigen hun fiscale verplichtingen beter kunnen nakomen en de Belastingdienst de aangifte gemakkelijker kan voorinvullen en eenvoudiger kan vaststellen. 	
Effecten	
Economie	Betere naleving van fiscale verplichtingen dankzij vereenvoudiging van wetgeving is goed voor de economie.
Begroting	-
Overig	-
Uitvoeringsaspecten	Complexiteitsreductie bevordert de uitvoerbaarheid van wetgeving door de Belastingdienst en kan positief bijdragen aan vermindering van fraude en verbetering van de handhaving. Impact op systemen zal afhangen van de specifieke maatregel.

4. Voorlichting door de platforms en de Belastingdienst	
Thema	Digitale platforms
Doel	Verhogen van de compliance en verbeteren van de informatievoorziening.
Omschrijving van de maatregel	
Het verbeteren van de voorlichting met betrekking tot de fiscale verplichtingen van gebruikers. Dit verhoogt naar verwachting de compliance van gebruikers en draagt bij aan het terugdringen van het nalevingstekort.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • De verwachte groei van de deel- en kluseconomie betekent dat een steeds grotere groep belastingplichtigen inkomen verkrijgt via digitale platformen. Het risico bestaat dat een deel van de gebruikers van deze digitale platformen de verworven inkomsten niet, onjuist en/of onvolledig aangeeft. Dit levert een risico op van uitholling van het bestaande systeem van inkomensheffing. Het is daarom belangrijk de knelpunten in het huidige fiscale stelsel die deze ontwikkelingen met zich meebrengen te identificeren en beleidslijnen te benoemen voor de toekomst. • De focus van dit onderzoek ligt op de inkomensheffing bij particulieren en ondernemers voor de IB (hierna: platformgebruikers) voor inkomsten die behaald worden via digitale platformen. Het onderzoek richt zich daarbij specifiek op platformgebruikers die de (kortstondige) verhuur van vastgoed faciliteren en op platformgebruikers die (andersoortige) diensten aanbieden zoals het bezorgen van maaltijden, schoonmaakwerkzaamheden en vervoer. • Door alle geraadpleegde partijen wordt voorlichting als een wenselijke maatregel gezien. Goede voorlichting kan bijdragen aan een betere naleving van de fiscale wet- en regelgeving. • Een aantal platformen is al actief in het geven van voorlichting naar platformgebruikers. Anders platformen geven aan graag een rol te willen spelen bij het voorlichten van hun gebruikers, maar wijzen erop dat de overheid hier zelf ook een belangrijke verantwoordelijkheid heeft. • Vanuit de OESO wordt een code of conduct ontwikkeld, waarin gedragsnormen voor platforms zijn opgenomen inzake het informeren van platformgebruikers over hun belastingverplichtingen. • Ook op nationaal niveau zouden platformen verder gestimuleerd kunnen worden om standaard voorlichtingsinformatie beschikbaar te stellen aan hun gebruikers opdat deze actief worden gewezen op hun fiscale verplichtingen. Het zou daarbij bijvoorbeeld helpen als platformen jaarlijks een overzicht verstrekken aan gebruikers van de inkomsten die zijn behaald via het platform. • Ook de Belastingdienst kan actief inzetten op het optimaliseren van de informatievoorzieningen en de handavingscommunicatie. Samenwerking met de platformen zal hierbij helpen. Deze inzet zal naar verwachting bijdragen aan het terugdringen van het nalevingstekort. • Het helpt als de complexiteit in de onderliggende materiële wet- en regelgeving op het gebied van de inkomstenbelasting wordt gereduceerd. 	
Effecten	
Economie	-
Begroting	-
Overig	Door alle geconsulteerde partijen wordt voorlichting als een no regret maatregel gezien.
Uitvoeringsaspecten	Een verbetering van de voorlichting leidt tot een betere naleving. Deze variant verhoogt naar verwachting de compliance van gebruikers van de digitale deel- en kluseconomie. Voorlichting richting de gebruiker heeft echter geen dwingend karakter, waardoor de effectiviteit onzeker is. De maatregel raakt de interactie met belastingplichtigen in de vorm van extra voorlichting over fiscale verplichtingen.