

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1809

Vragen van de leden **Inge van Dijk** en **Palland** (beiden CDA) aan de Staatssecretaris van Financiën (Fiscaliteit en Belastingdienst) en de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen over *het bericht «Vrijwilligers in de knel door regels fiscus voor vergoeding: «Gedwongen om te stoppen»»* (ingezonden 3 januari 2023).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst), mede namens de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (ontvangen 9 maart 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1342.

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport «Signaal Vrijwilligersvergoeding» opgesteld door de Landelijke Cliëntenraad, waaruit blijkt dat de regels voor het krijgen van een vergoeding voor vrijwilligerswerk onduidelijk en oneerlijk zijn en dat mensen die leven van een uitkering of toeslagen hierdoor in de problemen kunnen komen?^{1, 2}

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2 en 3

Heeft de Belastingdienst dergelijke signalen al eerder ontvangen? Indien ja, hoe is met deze signalen omgegaan en waarom is ervoor gekozen daar niet op te acteren?

Antwoord 2 en 3

De vrijwilligersregeling is tot stand gebracht omdat behoefte bestond aan een duidelijke regeling voor het verstrekken van (geringe) kostenvergoedingen aan vrijwilligers. Door de regeling moet duidelijkheid bestaan over de vraag over de fiscale positie van de vrijwilliger, zowel voor de vrijwilliger zelf als voor de organisatie waarvoor deze werkt. Om die duidelijkheid te bevorderen is voorlichting voorhanden via de communicatiekanalen van de Belasting-

¹ <https://www.rtlnieuws.nl/economie/life/artikel/5356132/vrijwilligersvergoeding-belastingdienst-oneerlijke-onduidelijke>.

² <https://o8s9ala602u.b-cdn.net/6wyfh9q41izh-221214-def-signaal-vrijwilligers-vergoeding.pdf>.

dienst, zoals de website en het Handboek Loonheffingen. Aan de hand van signalen uit de praktijk, waaronder ook signalen over de vrijwilligersregeling, worden deze kanalen doorlopend verder verduidelijkt om de onduidelijkheden die uit deze signalen blijken weg te nemen. Dit geldt ook voor de signalen die in het rapport «Signaal Vrijwilligersvergoeding» zijn opgenomen.

Vraag 4, 5 en 6

Zijn de signalen voor u voldoende aanleiding om de uitwerking van de betreffende regels mee te nemen in het Belastingplan 2024, met als doel de complexiteit te verminderen en daarbij te kijken naar de punten die in het rapport zijn benoemd onder «De wetgeving: een hindernisbaan» (pag. 4)? Bent u tevens bereid te kijken naar de beschreven hardheden (onlogische bedragen, maximumvergoeding per jaar en het optellen van bedragen)? Kunt u toelichten waarom destijds is gekozen voor de inrichting van de regels zoals deze nu zijn, bij voorkeur per knelpunt (zie vraag 4) en per beschreven hardheid (zie vraag 5)?

Antwoord 4, 5 en 6

Allereerst vind ik het belangrijk om aan te geven dat het kabinet de inzet van vrijwilligers enorm waardeert en het grote belang van vrijwilligerswerk voor de Nederlandse samenleving onderkent. Aan de andere kant is het ook van belang om het karakter van de regeling, een kostenvergoedingsregeling, niet uit het oog te verliezen. Wij hebben daarom zorgvuldig gekeken naar de gesignaleerde problemen en hoe dit past binnen de vrijwilligersregeling. Voordat ik specifiek inga op de vragen wil ik, ook gelet op diverse recente publicaties over de vrijwilligersregeling³, het karakter van de vrijwilligersregeling benadrukken.⁴ De vrijwilligersregeling is bedoeld voor vrijwilligerswerk; werk dat onverplicht en onbetaald wordt gedaan binnen organisaties met een ideële doelstelling, een sportorganisatie of een organisatie met een maatschappelijk nut. Onbetaald werk leidt niet tot loonheffing omdat er dan geen sprake is van loon. Er is ook geen sprake van loon indien de vrijwilliger de voor het werk gemaakte kosten vergoed krijgt.

De vrijwilligersregeling is een kostenvergoedingsregeling die organisaties in staat stelt vrijwilligers tegemoet te komen in de kosten die zij maken in verband met het vrijwilligerswerk, zonder dat onzekerheid ontstaat of wel of geen loonheffing verschuldigd is. Deze kostenvergoedingsregeling komt daarmee tegemoet aan de wens om de administratieve lasten rond de vrijwilligersregeling terug te dringen. Met de vaststelling van de bedragen (€ 1.900 per jaar en € 190 per maand) wordt voorkomen dat voor iedere kostenvergoeding moet worden aangetoond dat de kosten daadwerkelijk zijn gemaakt en daarvoor bewijs dient te worden overlegd. Vrijwilligers die meer kosten maken dan € 1.900 per jaar kunnen hun daadwerkelijke kosten onbelast vergoed krijgen, zonder dat dit leidt tot loonheffing.

De vrijwilligersregeling is een bewijsregel bedoeld om administratieve lasten te beperken en niet bedoeld als een vrijstelling van inkomen. De vrijwilligersregeling is niet bedoeld om een zo hoog mogelijke financiële prikkel te kunnen bieden aan vrijwilligers of als een onbelaste aanvulling op het inkomen van mensen met een uitkering. Het maatschappelijke of ideële karakter en het ontbreken van salaris staan immers bij het vrijwilligerswerk voorop. Het is daarnaast van groot belang dat wordt voorkomen dat vrijwilligerswerk betaalde arbeid verdringt.

Het maximumbedrag van de vrijwilligersregeling is door de wetgever gesteld op € 1.900 per jaar. Hierbij is, naar het oordeel van het kabinet, sprake van een ruimhartige forfaitaire regeling: ten aanzien van vergoedingen tot € 1.900 hoeven kosten die verband houden met vrijwilligerswerk niet te worden aangetoond. Alleen uitgaan van een jaarbedrag zou betekenen dat een vrijwilliger waarvan wordt uitgegaan dat hij zijn werkzaamheden onbezoldigd verricht, in een tijdsbestek van minder dan een maand, meer dan het wettelijk

³ <https://www.rtlnieuws.nl/economie/life/artikel/5356132/vrijwilligersvergoeding-belastingdienst-oneerlijke-onduidelijke>
<https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/vrijwilligers-met-uitkering-lopen-risico-op-boete-om-beloning~b915c506/>
<https://nos.nl/artikel/2458191-vrijwilligersvergoeding-kan-mensen-in-bijstand-in-problemen-brengen>

⁴ Kamerstuk 34 312, nr. 3

minimum maandloon onbelast zou kunnen ontvangen. Om dergelijke oneerlijke concurrentie te voorkomen, stelt de wet ook een maximum per maand aan de onbelaste vrijwilligersvergoeding. De basis wordt gevormd door het jaarbedrag. Met het oog op het verlichten van de administratieve lasten voor vrijwilligersorganisaties en flexibiliteit voor seizoensgebonden activiteiten stelt de wet het maandbedrag op 1/10 van het jaarbedrag.⁵ Naast de maximumbedragen per jaar en per maand geldt ook als voorwaarde voor toepassing van de vrijwilligersregeling dat de arbeid niet bij wijze van beroep wordt verricht. Om de praktijk een handvat te bieden bij de beoordeling van dit criterium, is in 2006 nadere invulling gegeven aan dit criterium. Dit houdt in dat bij iemand die een vergoeding per uur ontvangt, in ieder geval geen sprake is van het bij wijze van beroep verrichten van arbeid als die uurvergoeding niet hoger is dan € 5 (of € 2,75 voor een vrijwilliger jonger dan 21 jaar). Het laten vervallen van het tarief per uur zou betekenen dat de «veilige haven» komt te vervallen en dat iedere vrijwilligersorganisatie die een uurtarief hanteert afzonderlijk aan de hand van wellicht minder duidelijke criteria dient te toetsen of er sprake is van een marktconforme beloning. Dit zal leiden tot meer discussie met de Belastingdienst. Voor de betaling van vergoedingen aan vrijwilligers kunnen in feite drie verschillende methoden gehanteerd worden:

1. Vergoeding op basis van de forfaitaire kostenvergoedingsregeling («vrijwilligersregeling»); als deze vergoeding blijft binnen de gestelde maxima (€ 1.900 per jaar, € 190 per maand en € 5 per uur indien er een uurvergoeding is afgesproken) wordt aangenomen dat deze vergoeding wordt betaald ter dekking van kosten in het kader van het vrijwilligerswerk en is deze onbelast.
2. De vrijwilliger ontvangt een vergoeding voor gemaakte kosten die afdoende kan worden onderbouwd (bijvoorbeeld aan de hand van betalingsbewijzen). Deze kostenvergoeding is per definitie (zonder maximum) onbelast.
3. Een combinatie van beide regelingen waarbij naast de vergoeding van daadwerkelijk gemaakte kosten ook de forfaitaire kostenvergoedingsregeling wordt toegepast. Hierbij is feitelijk sprake van het dubbel vergoeden van kosten en als de maxima van de vrijwilligersregeling worden overschreden sprake van belast inkomen. Deze variant zorgt, zo begrijp ik, tot problemen in de praktijk. In deze variant kan het namelijk voorkomen dat, indien het gezamenlijke bedrag van de forfaitaire kostenvergoeding en de werkelijke kostenvergoeding meer bedraagt dan de normbedragen, de totale vergoeding als belast inkomen wordt aangemerkt.

Ook kunnen vrijwilligers te maken krijgen met een bijbetaling in de inkomstenbelasting omdat zij van meerdere vrijwilligersorganisaties een vergoeding ontvangen en de totale vergoeding die zij ontvangen voor het vrijwilligerswerk de normbedragen overschrijdt. Dit is echter niet specifiek voor de vrijwilligersregeling, maar is een gevolg van de algemene systematiek van de loonheffingen. Inhoudingsplichtigen voor de loonheffingen kunnen van elkaar niet weten wat en aan wie zij betalen en inhouden. Daarom past iedere inhoudingsplichtige afzonderlijk de regels voor de loonheffingen toe. Mocht de samentelling echter leiden tot extra belastingheffing dan betaalt de belastingplichtige dit bij in de inkomstenbelasting. Een dergelijk effect kan ook optreden bij mensen met meerdere (kleine) dienstbetrekkingen of pensioenen.

Zoals uit het voorgaande blijkt, is de fiscale vrijwilligersregeling juist bedoeld om vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties tegemoet te komen in complexiteit en administratieve lasten. Het afschaffen van de forfaitaire bedragen, zodat alleen werkelijke kosten vergoed kunnen worden, acht het kabinet ongewenst. Betere voorlichting over de vrijwilligersregeling en uitleg van de doelstelling kan onduidelijkheid wegnemen. Een aanpassing van de regeling acht het kabinet op dit moment ongewenst en onnodig.

De Werkloosheidswet (WW) voorziet in de mogelijkheid om met behoud van een WW-uitkering vrijwilligerswerk te doen. De voorwaarden waaronder toestemming van UWV kan worden verkregen zijn neergelegd in de Regeling

⁵ Denk hierbij aan geven van de maandelijkse vergoeding aan trainers van sportverenigingen die tijdens de zomervakantie twee maanden geen training geven.

vrijwilligerswerk in de WW⁶. De regeling is uitsluitend bedoeld om te bepalen wat vrijwilligerswerk in de zin van artikel 8, eerste lid, WW is. Uitgangspunt daarbij is het doel van de WW, namelijk de verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid. Vrijwilligerswerk is van grote waarde voor de samenleving en kan tevens voor uitkeringsgerechtigden het vinden van betaald werk bevorderen. Tegelijkertijd wordt met de WW niet beoogd (extra) vrijwilligerscapaciteit beschikbaar te stellen, maar om een periode tussen twee banen te overbruggen.

Het verrichten van vrijwilligerswerk met behoud van de WW-uitkering is alleen mogelijk bij een organisatie of instelling waar werkzaamheden worden verricht met een algemeen of maatschappelijk nut. Het is niet de bedoeling dat WW'ers met behoud van uitkering commerciële activiteiten gaan verrichten of werk doen dat gebruikelijk betaald werk is, ook niet binnen organisaties of instellingen met een maatschappelijk nut, want dat kan organisaties op een economisch voordeel zetten en leiden tot verdringing van regulier werk.

De WW-uitkeringsgerechtigde die vrijwilligerswerk doet met behoud van WW mag de forfaitaire vrijwilligerskostenvergoeding ontvangen. In de Regeling vrijwilligerswerk in de WW is daarom voor de definitie van het begrip «onbetaalde arbeid» ten aanzien van de hoogte van de vergoeding aangesloten bij artikel 2, zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964. Deze bedragen worden niet belast en zijn tevens bepalend voor het al dan niet zijn van werknemer in de zin van de Werkloosheidswet. Indien de WW-uitkeringsontvanger een hogere vrijwilligersvergoeding ontvangt dan het in de Wet op de loonbelasting 1964 genoemde maximum, wordt het vrijwilligerswerk gezien als niet-verzekeringsplichtige arbeid. UWV kort in dat geval het aantal uren dat «gewerkt» is op de uitkering, waarbij het fictieve uurloon bepaald wordt aan de hand van het dagloon.

Ook mensen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen (Wajong, WIA en WAO) hebben de mogelijkheid om als vrijwilliger aan de slag te gaan. Uitkeringsgerechtigden hebben een meldingsplicht wanneer zij vrijwilligerswerk gaan doen. UWV volgt de regels van de fiscaliteit bij het verrekenen van een eventuele vrijwilligersvergoeding. Wanneer een uitkeringsgerechtigde een of meerdere forfaitaire vergoedingen ontvangt en onder de grenzen uit de Wet op de loonbelasting 1964 blijft, wordt deze vergoeding niet gezien als inkomen en vindt geen verrekening plaats. Wanneer de forfaitaire vergoeding(en), al dan niet in combinatie met separate onkostenvergoedingen boven de normbedragen uitkomt, wordt de ontvangen forfaitaire vergoeding(en) als inkomen verrekend met de uitkering.

Het in de werknemersregelingen afwijken van de fiscale wetgeving, waar het gaat om het verrekenen van de (forfaitaire) onkostenvergoedingen is complexe materie. Op voorhand is niet goed te overzien wat het eventueel aanpassen van dit principe in gaat houden voor zowel de belastingwetgeving als de werknemersregelingen. Wel is aannemelijk dat wijziging en ingrijpende herziening en wetswijzigingen zal vergen en consequenties zal hebben voor de uitvoering. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal dit vraagstuk meenemen bij vereenvoudiging van de WW en de WIA. Tot die tijd zal het kabinet inzetten op meer en duidelijke voorlichting op dit punt.

De wijze waarop binnen de Participatiewet met de kostenvergoeding wordt omgegaan, wijkt weer iets af van de wijze waarop binnen de fiscaliteit en de UWV regeling daarmee wordt omgegaan. Binnen de Participatiewet is bepaald dat een kostenvergoeding voor vrijwilligerswerk tot een maximum van € 1.900 per jaar (en € 190 per maand (norm 1.1.2023)) niet als middelen wordt aangemerkt. Dit houdt tevens in dat wanneer de uiteindelijke kostenvergoeding de grens van € 1.900 overschrijdt, enkel hetgeen waarmee het grensbedrag wordt overschreden, wordt aangemerkt als inkomen. Hierbij past dan wel weer de nuancering dat indien betrokkene weet te onderbouwen, dat de vergoeding ziet op daadwerkelijk gemaakte kosten, ook een hoger bedrag buiten beschouwing kan worden gelaten. Het door de LCR afgegeven signaal dat een kleine overschrijding een hoge terugvordering in het kader van de Participatiewet tot gevolg kan hebben, duidt op een onjuiste uitvoering van de wet. De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen zal dit bij

⁶ Staatscourant 2014 nr. 36 337 en 2018 nr. 68 157

gemeenten onder de aandacht brengen, om een onjuiste uitvoering in de toekomst te kunnen voorkomen.