



Ministerie van Financiën
Directie Directe Belastingen
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Rotterdam, 8 mei 2013

Betreft: Reactie van ADP Nederland B.V. op de notitie 'Aan het werk met de werkkostenregeling'
Ref.:

Geachte heer/mevrouw,

Met belangstelling hebben wij de notitie 'Aan het werk met de werkkostenregeling' (hierna de notitie) gelezen. Onderstaand treft u onze reactie aan.

Inleiding

ADP Nederland B.V. is een HR- en salarisdienstverlener, en verzorgt voor een groot aantal inhoudingsplichtigen de loonaangifte en de daaraan voorafgaande administratie. ADP is ook een van de vaste deelnemers aan het zogenoemde OSWO-overleg tussen Belastingdienst, UWV en overige softwareontwikkelaars op het HR- en salarisgebied.

Vanaf het najaar 2009 houden wij ons bezig met het voorlichten van onze klanten maar ook andere werkgevers op het gebied van de Werkkostenregeling (WKR). Deze voorlichting bestaat onder meer uit het organiseren van seminars, studiemiddagen en dergelijke, maar ook door het verzorgen van publicaties. Inmiddels hebben wij honderden klanten gesproken over de WKR. Wij menen dus een reëel beeld te kunnen geven van de beleving van de WKR onder werkgevend Nederland.

De huidige situatie

Wij onderschrijven het in de notitie geschetste beeld dat de WKR onvoldoende leeft onder de werkgevers en ook onvoldoende draagvlak heeft. Belangrijkste redenen hiervoor zijn naar onze mening:

1. de onduidelijkheden die aan de uitvoering van de WKR kleven;
2. het verschil in fiscale behandeling tussen vergoeden, verstrekken en ter beschikking stellen;
3. de lange overgangstermijn van drie jaar;

Ad 1

Een van de onduidelijkheden waarmee werkgevers worstelen is het antwoord op de vraag wat er bij een controle door de Belastingdienst wordt verlangd van de administratieve vastleggingen. Uiteindelijk maakt een werkgever, als hij intermediaire kosten, gerichte vrijstellingen en nihil waarderingen niet onder het belaste loonbegrip brengt, een uitzondering op het ruime loonbegrip. Het is een vaste regel in de fiscaliteit dat "wie stelt bewijst". De vorm van bewijs varieert van aannemelijk maken tot aantonen. Het lijkt dan ook logisch dat de Belastingdienst communiceert dat van een werkgever wordt verlangd dat hij vanuit zijn administratie kan bewijzen dat er terecht een beroep wordt gedaan op de uitzonderingen. Algemene uitlatingen op de website van de Belastingdienst in de trant van "wij kunnen u geen voorschriften geven" en "u bent vrij om uw administratie in te richten naar de aard van uw onderneming" zijn strikt juridisch juist, maar dragen niet bij aan verduidelijking van en draagvlak voor de WKR. Ondanks dat wij ons realiseren dat strakke administratieve voorschriften niet goed passen bij een wetsvoorstel dat tot administratieve lastenvermindering moet leiden, lijkt het zo te zijn dat werkgevers behoefte hebben aan een duidelijke omschrijving van de kaders die door de toezichthoudende instantie bij controle worden aangehouden.

Ad 2

Een ander bezwaar van de huidige WKR dat tevens voor onduidelijkheid zorgt is dat vergoedingen, verstrekkingen en het ter beschikking stellen fiscaal verschillend worden behandeld.

Uit alle gesprekken met HR- en salarisprofessionals die feitelijk belast zijn met het uitvoeren van de WKR, komt duidelijk naar voren dat de ontstane verschillen in behandeling belemmerend werken en leiden tot meer administratieve lasten.

Ad 3

Het invoeren van een overgangstermijn is alleszins begrijpelijk, maar deze lange termijn heeft er voor gezorgd dat werkgevers een afwachtende houding zijn gaan aannemen.

Partijen als ADP zijn zeker ook gebaat bij een eenvoudige en hanteerbare wetgeving. Dit leidt tot minder vragen en discussie bij het ontwerpen en programmeren van de HR- en salarissoftware. Ook kan de communicatie naar de klant op een eenvoudiger en eenduidiger wijze plaatsvinden. Dit leidt uiteindelijk tot een lagere druk op onze helpdesk met de daaraan gekoppelde verlaging van de 'beleefde administratieve lasten' bij zowel werkgevers als partijen als ADP. Tegelijkertijd onderschrijven wij dat simpele oplossingen er niet zijn en dat er altijd kennis en kunde nodig zullen zijn voor het op de juiste wijze voeren van een HR- en salarisadministratie.

'Aan het werk met de werkkostenregeling'

In de notitie worden enkele aanbevelingen gedaan die moeten leiden tot een groter draagvlak voor de WKR. Een daarvan is het noodzakelijkheidscriterium.

Het noodzakelijkheidscriterium

De invoering van een noodzakelijkheidscriterium kan er zeker toe bijdragen dat de invulling van het loonbegrip en daarmee de uitvoering van de WKR eenvoudiger wordt. Wij staan positief tegenover de basisgedachte dat als een werkgever het noodzakelijk acht dat zaken vergoed, verstrekt of ter beschikking worden gesteld, deze buiten de loonsfeer kunnen blijven. Een van de obstakels binnen de huidige WKR, het verschil tussen vergoeden, verstrekken en ter beschikking stellen, wordt door de invoering van een noodzakelijkheidscriterium weggenomen.

Anderzijds geeft het noodzakelijkheidscriterium niet de zo gewenste duidelijkheid. Werkgevers zullen zich afvragen of de Belastingdienst zich kan verenigen met het door hen ingenomen standpunt. Hoe wordt de term 'noodzakelijk' ingevuld? De uitleg van 'noodzakelijk' impliceert een mate van 'niet zonder kunnen'. Een dergelijke uitleg zal dan weer tot veel discussie, jurisprudentie en onduidelijkheid leiden. Dit omdat er zaken vergoed of verstrekt zullen worden die niet strikt noodzakelijk zijn voor het vervullen van de dienstbetrekking, maar die er wel toe bijdragen dat de dienstbetrekking makkelijker c.q. beter kan worden vervuld. Als voorbeeld noemen wij het vergoeden of verstrekken van smartphones, tablets, kleding en mobiele navigatieapparatuur. Maar ook het organiseren van zakelijke borrels en bijeenkomsten. Waar ligt de grens van de noodzakelijkheid? Wellicht kan het begrip noodzakelijk worden ingevuld of vervangen door *'ondersteunend of dienstbaar aan de dienstbetrekking'*. Een dergelijke invulling maakt duidelijker wat inhoudelijk met het noodzakelijkheidscriterium wordt bedoeld.

Kosten voor rekening werkgever

Positief voor wat betreft de invulling van het begrip 'noodzakelijk' is dat uit de notitie duidelijk blijkt dat zaken die vergoed worden, maar waar de werknemer een keuze heeft en de werkgever niet de volledige lasten draagt, niet als 'noodzakelijk' zullen worden beschouwd. Dit geeft duidelijk aan dat vergoedingen op grond van zogenoemde cafetaria- en uitruilmogelijkheden in de belaste loonsfeer blijven. Werkgevers zullen deze voordelen door de manier waarop deze arbeidsvoorwaarden zijn opgesteld, ten laste van de vrije ruimte moeten brengen. Dit geeft geen verandering ten opzichte van de huidige praktijk. De zaken die nu in een cafetariamodel worden ingebracht, zoals fiets van de zaak, fitness en vakbondscontributie, komen ook in de huidige praktijk ten laste van de vrije ruimte. Een uitzondering dient wel te worden gemaakt voor de uitruil van reiskosten tot € 0,19 per km.

Onderscheid noodzakelijkheid versus eerste levensbehoeften

Op het gebied van maaltijden kan de praktijk op dit moment prima uit de voeten met de gegeven kaders. Het is werkgevers duidelijk wanneer een vergoeding of verstrekking van een maaltijd onbelast kan blijven. Dat zal ook zo zijn bij de invulling van het noodzakelijkheids criterium. Waar de praktijk wel moeite mee heeft is het bepalen van het aantal privé-maaltijden en de door de werknemers betaalde bijdrage die worden genoten in bedrijfskantines. Niet alles dat wordt afgenomen in een kantine kwalificeert als een maaltijd en ook worden vergaderlunches en andere zakelijke lunches vanuit de bedrijfskantine verstrekt welke ook buiten de loonsfeer kunnen blijven. Dit is echter niet nieuw onder de WKR. Het treffen van een praktische regeling op dit gebied of dit, vaak geringe, voordeel wat ook nog eens wordt bepaald aan de hand van een forfaitair bedrag, geheel buiten de loonsfeer laten zal tot flinke administratieve lastenverlichting leiden.

Op het gebied van kleding kan de introductie van het noodzakelijkheids criterium wel tot onduidelijkheid leiden.

Voorbeelden

1. *Valt de algemene sportkleding die gedragen wordt door werknemers in een sportwinkel en die 's avonds mee naar huis gaat onder het noodzakelijkheids criterium?*
2. *Geldt dit ook voor de werknemers van een modezaak die de kleding moeten dragen uit de collectie die op dat moment in de rekken hangt? Ook als zij de kleding mee naar huis nemen?*
3. *Mag een werkgever met een gerust hart aannemen dat de kleding (donkerblauw kostuum, mantelpakje, overhemd, blouse, sjaaltje, stropdas zonder logo) die hij verstrekt aan personeel dat enkele dagen op een beurs werkt als noodzakelijk voor de dienstbetrekking wordt beschouwd?*

Wij zijn van mening dat de huidige definities van werkkleding, alhoewel deze in sommige gevallen als betuttelend worden ervaren, bij werkgevers meer dan voldoende bekend, en goed hanteerbaar zijn. Handhaving van deze definities geeft in ieder geval zekerheid.

Het noodzakelijkheids criterium en de gerichte vrijstellingen

In paragraaf 2.5.2 van de notitie wordt geopperd toch nog enkele gerichte vrijstellingen in stand te laten. Gesproken wordt over de reiskosten en de kosten voor scholing en voor onderhoud en verbetering van de vaardigheden. Wij zijn van mening dat het duidelijk moet zijn dat dergelijke kosten in ieder geval als noodzakelijk worden beschouwd. Dit hoeft echter niet per se in de vorm van een gerichte vrijstelling. Deze verduidelijkingen kunnen ook worden opgenomen in het nieuw te definiëren loonbegrip of de uitzonderingen daarop. Dat zou dan ook voor de vergoeding voor extraterritoriale kosten kunnen gelden.

In de nieuwe definitie zou het volgende kunnen worden opgenomen:

1. *Niet tot het loon behoort al hetgeen door de werkgever wordt vergoed, verstrekt of ter beschikking wordt gesteld en waarvan de werkgever redelijkerwijs kan aannemen dat hetgeen dat wordt vergoed, verstrekt of ter beschikking wordt gesteld noodzakelijk is voor het vervullen van de dienstbetrekking;*
2. *Als niet noodzakelijk worden in ieder geval de volgende zaken beschouwd:*
 - a. *De vergoeding voor reiskosten voor zover zij meer bedragen dan € 0,19 per km*
 - b. *De vergoeding voor reiskosten met het openbaar vervoer voor zover deze vergoeding meer bedraagt dan de werkelijke kosten*
 - c. *De vergoeding voor extra territoriale kosten voor zover deze meer bedraagt dan de werkelijke kosten dan wel als de werknemer onder de bewijsregeling valt 30% van het loon*
 - d. *Het ter beschikking stellen van een auto van de werkgever*
 - e. *Het ter beschikking stellen van een woning die niet uitsluitend voor het vervullen van de dienstbetrekking wordt beschouwd.*
3. *Als noodzakelijk zal in ieder geval worden beschouwd al hetgeen wordt vergoed, verstrekt of ter beschikking wordt gesteld in het kader van het onderhouden en verbeteren van vaardigheden in het kader van de dienstbetrekking of het volgen van een studie welke aftrekbaar zou zijn in Box 1. Reiskosten worden tot maximaal € 0,19 als noodzakelijk gezien.*

U gelieve het bovenstaande als een eerste aanzet te zien en niet als een uitputtende opsomming. Het voordeel van het regelen in (de uitzondering op) het loonbegrip is dat de WKR op zich overzichtelijker wordt. De vraag of iets loon is, is dan al beantwoord en er is niet later nog een keer een (gerichte) vrijstelling van toepassing. Wordt de loonpoort gepasseerd, dan hoeft de werkgever alleen nog maar te kiezen of het loon wordt belast bij de werknemer of dat het door de werkgever als eindheffingsloon wordt aangemerkt en ten laste van de vrije ruimte komt. Op die manier hoeven werkgevers ook niet na te denken op welke wijze gerichte vrijstellingen uit de (loon)administratie moeten blijken en worden vastgelegd, hoeven er ook vanuit de Belastingdienst geen voorschriften te worden gegeven of en op welke wijze gerichte vrijstellingen moeten worden vastgelegd. Dit leidt in ieder geval tot een beleving van lagere administratieve lasten.

Afrekensystematiek

De huidige afrekensystematiek is inderdaad een knelpunt binnen de WKR. Dit ligt deels in de verschillende methodes die er zijn om de WKR te verantwoorden in de loonaangifte. Voor een groot deel ligt dit ook in het verschil tussen loonadministratie en financiële administratie. De loonadministratie van ondernemingen wordt per maand of per 4 weken gevoerd. De maandsalarissen worden meestal rond de 25^e betaalbaar gesteld. Dat betekent dat het invoeren van de betreffende gegevens zijn piek kent tussen de 14^e en de 20^e van de maand. In het algemeen wordt de loonadministratie van de maand of periode afgesloten na uitbetalen van de salarissen. In veel gevallen betekent dat ook dat de loonaangifte ruim voor de uiterste datum bij de Belastingdienst binnen is. Ook bij het afrekenen per kwartaal zal het zo zijn dat er op de reeds eerder ingediende loonaangifte correctieberichten moeten worden verzonden. Dit leidt tot extra administratieve lasten.

Ons voorstel is om uit te gaan van één methode van afrekenen en verantwoorden.

De meest praktische methode is één afrekenmoment na afloop van het jaar waarin de werkgever een ruime tijd (3 maanden) wordt gegeven de afrekening te doen.

Wil de overheid in de loop van het jaar toch eindheffing WKR ontvangen, dan zou gebruik kunnen worden gemaakt van een voorschotmethode die volgens onderstaande wijze kan worden ingericht:

- In de loop van het betreffende kalenderjaar maakt de werkgever gebruik van de loonsom van het voorafgaande jaar;
- Is er geen (volledig) jaarloon van het voorafgaande jaar, dan wordt herleid zoals dat nu ook het geval is bij bepaling van het jaarloon bijzondere beloningen. Dit is een methodiek die sinds jaar en dag bekend is en ook het nodige draagvlak zal kennen;
- Zaken die onder de vrije ruimte worden gebracht worden verantwoord in het tijdvak waarin het voordeel wordt genoten of uiterlijk in het daaropvolgende tijdvak;
- Uiterlijk bij de eerste aangifte van het volgend kalenderjaar verantwoord de werkgever de eindafrekening WKR in zijn loonaangifte.

Afrekenen binnen concernverband

Wij begrijpen de wens van werkgevers om niet benutte ruimte binnen concern onderling te kunnen verrekenen. Wij maken u er echter op attent dat het in lang niet alle gevallen mogelijk zal zijn dit volledig geautomatiseerd binnen het salarispakket op te lossen. Salarispakketten werken op werkgevers- en niet op concernniveau. Verder kan het zo dat verschillende vennootschappen binnen het concern met verschillende salarispakketten werken. In dat geval is het zeker onmogelijk het volledig geautomatiseerd op te lossen.

Deze praktische bezwaren hoeven het verrekenen binnen concerns niet in de weg te staan. Het is wel zo dat die concernpartij die de afrekening moet doen alleen het uiteindelijke eindresultaat zal moeten aangeven in zijn salarispakket. Onderlinge verrekening van te veel of te weinig betaalde eindheffing zal binnen het concern op financieel niveau moeten gebeuren.

Overige opmerkingen

Zoals eerder vermeld hebben werkgevers behoefte aan duidelijkheid. De mededelingen van de staatssecretaris van financiën dat niet afgestapt wordt van het systeem van de WKR en dat het zeker niet de bedoeling is om twee systemen naast elkaar te handhaven, draagt bij aan die duidelijkheid en wordt door ons ondersteund.

Tegelijkertijd is er op dit moment onduidelijkheid of en zo ja, hoe en op welk tijdstip de WKR 2.0 van kracht zal zijn. Volgens de planning is er pas volledige duidelijkheid op Prinsjesdag 2013 bij de presentatie van het belastingplan 2014. Dit tijdstip is te laat om veranderingen in de WKR per 2014 door te voeren. Werkgevers maar ook leveranciers van HR- en salarissoftware hebben dan te weinig voorbereidingstijd. Aan de andere kant zal invoering van de veranderingen binnen de WKR per 2015 naar alle waarschijnlijkheid inhouden dat slechts weinig werkgevers de overstap naar de WKR zullen maken per 2014. Dit betekent een concentratie van 'overstappers' per eind 2014.

De mogelijkheid van drie systemen in 2014 (vergoedingen en verstrekkingen, WKR oud en WKR nieuw) heeft zeker niet onze voorkeur. Dit leidt waarschijnlijk tot een flinke kostenstijging bij leveranciers van HR- en salarissoftware. Deze software moet immers voldoen aan alle wettelijke eisen. Gesteld kan worden dat het scheppen van een mogelijkheid in de wet leidt tot een verplichting in de HR- en salarissoftware. Invoeren van de WKR 2.0 per 2015 is wat ons betreft de beste optie.

Conclusie

Werkgevers hebben op dit moment behoefte aan duidelijkheid. Deze duidelijkheid wordt deels gegeven maar er blijven ook zaken onduidelijk.

Wij zijn van mening dat de notitie een goed uitgangspunt creëert om tot vereenvoudiging van de WKR te komen. Als het gezond verstand prevaleert zal het noodzakelijkheids criterium werkbaar zijn. Dit vergt echter wel een 'cultuuromslag' bij werkgevers maar zeker ook bij de Belastingdienst. De inspecteur moet er van uitgaan dat een werkgever niet zo maar investeert en een werkgever moet er op kunnen vertrouwen dat het door hem ingenomen standpunt wordt gehonoreerd. In de meeste praktijkgevallen, die nu als intermediaire kosten, gerichte vrijstelling of nihil waardering worden gezien, zal dat geen discussie geven. Toch kan het zo zijn dat de term noodzakelijk in de praktijk te zwaar wordt aangezet. Om die reden pleiten wij dan ook voor of een heel duidelijke toelichting of een minder strakke wettekst. Een nog verdergaande vereenvoudiging kan worden bereikt door helemaal geen gerichte vrijstellingen meer te hanteren maar nog gewenste uitzonderingen in het loonbegrip te regelen. Verder zal een eenduidige afrekenmethodiek met een afrekenmoment na afloop van het jaar ook leiden tot een vereenvoudiging.

Voor dit moment vertrouwen wij erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en hopen wij een zinvolle bijdrage te hebben geleverd aan de discussie die tot vereenvoudiging van de WKR moet leiden.

Hoogachtend,

ADP Nederland BV
Namens deze:



D. van Leeuwen
Manager Kenniscentrum Wet- & Regelgeving.