

Internetconsultatie. Reactie op de verkenning van het ministerie van Financiën tot verbetering van en vergroten van het draagvlak voor de werkkostenregeling

1. Inleiding

Staatssecretaris Weekers gaat ervan uit dat het op een gegeven moment kiezen of delen wordt: "We moeten niet tot in lengte van jaren met twee regimes naast elkaar zitten (...)." ¹. Vaktechnisch is dat natuurlijk het goede uitgangspunt.

Maar het zou eigenlijk geen punt mogen zijn: de wetgever heeft gekozen voor de werkkostenregeling, met alleen een tijdelijk keuzeregime. De staatssecretaris had naar mijn mening consequent moeten zijn. Hij had vast moeten houden aan de door de wetgever gekozen systematiek van de werkkostenregeling. Dus alle vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen zijn belast. Uitzonderingen zijn de gerichte vrijstellingen (ook voor vergoedingen) en de nihilwaarderingen voor sommige verstrekkingen. En daarbovenop de vrije ruimte. Dat is in de kern een goed systeem dat zich in de praktijk al heeft bewezen ². Het lag niet op de weg van de staatssecretaris naar een nieuw systeem te gaan zoeken, met als gevolg een nog langere periode van onzekerheid en mogelijk als uitkomst dat de werkgevers die op de werkkostenregeling zijn overgestapt hun administratie weer anders kunnen gaan inrichten.

2. Administratieve lasten

De verkenning gaat ervan uit dat gedetailleerde wetgeving voor veel administratieve lasten zorgt. Ik denk dat dit uitgangspunt niet klopt. Gedetailleerde wetgeving is gemakkelijk toe te passen en kosten moeten hoe dan ook worden beoordeeld en geboekt.

Ik herken me niet in de problematiek die de verkenning schetst over het bepalen van een privé-voordeel. Het is bijna steeds alles of niets. Waar een splitsing aan de orde is, is die in de regel genormeerd en dat zal gezien de verkenning ook zo blijven (bij het privégebruik auto ³ en bij de kilometervergoedingen ⁴).

3. Noodzakelijkheids criterium

Voor het in de verkenning genoemde noodzakelijkheids criterium is vaktechnisch alles te zeggen. Dat een vergoeding voor puur zakelijke kosten (zoals een vergoeding van de kosten die een medewerker moet maken voor een verklaring omtrent het gedrag) tot het belastbare loon behoort ⁵, ligt niet voor de hand, om het maar heel zacht te zeggen.

¹ Kamerstukken II 2012-2013, 33 402, nr. 51.

² Er zijn natuurlijk meerdere goede systemen. Dat vergt een keuze en een uitkomst voor jaren. Dit is geen onderwerp om te blijven pionieren.

³ Wel vreemd dat het normaal wordt gevonden dat daar meer dan drie dicht bedrukte kantjes voor nodig zijn.

⁴ De salarisadministrateur verwerkt doorgaans alleen de kilometers; de computer zorgt voor het te betalen bedrag en de fiscale uitsplitsing daarvan.

⁵ Dit kleine voorbeeld laat overigens zien dat het voor de administratieve lasten niet uitmaakt: de via het salaris betaalde vergoeding wordt geboekt, met hoe dan ook een fiscale codering.

Dus als we het met een noodzakelijkheids criterium regelen en er vrije ruimte bovenop doen, hebben we een goed systeem, zo begrijp ik de verkenning. Dat lijkt aardig maar ik vrees dat de schijn bedriegt.

Er komt een algemeen criterium bij dat veel praktijkvragen zal opleveren, terwijl vrijstellingen en bijzondere regels nodig blijven. De vrijstellingen, omdat bepaalde kosten (zoals voor reizen, verblijfkosten en studie) hoe dan ook gewenst zijn. En bijzondere regels, omdat sommige onderwerpen moeten worden geregeld, ook om budgettair niet uit de rails te lopen.

Ik bespreek de voorbeelden op bladzijde 11 en volgende van de verkenning.

Voorbeeld a over het vrij laten van tabletcomputers is bedenkelijk. Dat wordt een faciliteit die ongetwijfeld veel geld gaat kosten. Weliswaar is er begrijpelijke kritiek op de verschillende behandeling voor de loonheffingen tussen tabletcomputers en telefoons, maar dat is volgens mij geen kritiek waaraan de wetgever tegemoet moet komen. Vanuit de theorie gezien is de regeling voor internettelefoons veel te ruim⁶ en die voor tabletcomputers veel te beperkt⁷. Praktisch zou ik zeggen dat de plus en de min tegen elkaar kunnen worden weggestreept. Dus trek een lijn (hier letterlijk bij de beeldscherm diagonaal) en het ene apparaat is vrij en het andere is belast. Duidelijkheid heeft een prijs die hier te betalen is. Een faciliteit voor tabletcomputers gaat ten koste van de vrije ruimte (grof geschat, ongeveer 0,1%-punt), met vermoedelijk onder de werkgevers meer verliezers dan winnaars.

Voorbeeld b gaat over een borrel voor de door het werk vermoeiden. Die blijft belast. Het noodzakelijkheids criterium pakt niet anders uit dan bij de huidige werkkostenregeling.

Voorbeeld c ziet op de ter beschikking gestelde kleding die praktisch alleen geschikt is om bij het werk te dragen. Die blijft onbelast. Ook hier is er geen verschil met de werkkostenregeling.

Voorbeeld d geeft een onbelaste vergoeding voor muziekinstrumenten die professioneel worden gebruikt. Dat is een verandering die op sympathie kan rekenen. Maar toch, als vergoedingen voor "noodzakelijke" kosten weer belastingvrij worden, halen we die hele casuïstiek en bijbehorende administratieve lasten weer terug. En zou juist in dit voorbeeld de redenering niet moeten zijn dat een werknemer een voordeel heeft als hij een vergoeding krijgt voor de kosten van instrumenten die hun waarde in ieder geval gedeeltelijk behouden? Dat is het verschil met de vergoedingen bij de huidige gerichte vrijstellingen waar de vergoeding opgaat aan de directe uitgaven.

Voorbeeld e belast de fitness op de werkplek. Dat is treurig. De werkkostenregeling laat voorzieningen op de werkplek los. Dat zijn in meer of mindere mate genoten kleine voordelen, deels loon en deels ook niet, waar je voor de belastingheffing om doelmatigheidsredenen niet naar moet kijken⁸. Dat was het idee. Stel het kantoor met een fitnessruimte, deels verplicht voor medewerkers die in de handhaving werkzaam zijn en deels voor de mensen op kantoor. In de visie van de verkenning zou loon moeten worden belast bij de kantoormensen: dat betekent dus bijhouden hoe vaak die mensen fitnessen en daar een loonbedrag bij berekenen. Een administratieve achteruitgang bij de huidige situatie, waarbij de voorziening buiten schot blijft.

Voorbeeld f (de onbelaste training) en *voorbeeld g* (de belaste vakantiereis) pakken weer niet anders uit dan bij de huidige wetgeving.

⁶ Hier worden per werknemer per jaar honderden euro's aan privé-voordeel buiten schot gelaten.

⁷ Er zijn genoeg werknemers die de tablet praktisch geheel zakelijk gebruiken maar waarbij het bewijs daarvan niet goed te leveren is.

⁸ En dan is de fitness natuurlijk nog maar een kleintje, in verhouding tot de losse consumpties.

Mijn indruk is dat het noodzakelijkheids criterium niet heel veel zal veranderen. Behalve bij de tabletcomputers zal dit criterium ook cijfermatig niet veel doen. Bij de zakelijke kosten die ten laste van de vrije ruimte moeten worden vergoed, gaat het niet om de grote bedragen. De grote bedragen bij vergoedingen zitten in de reiskosten, de verblijfkosten en de studiekosten maar daar zijn gerichte vrijstellingen voor.

Mijn mening is dat het noodzakelijkheids criterium geen vereenvoudiging oplevert. In wezen worden de werkkostenregeling en de wetgeving met betrekking tot de vrije vergoedingen en verstrekkingen in elkaar geschoven. Dat is theoretisch aardig, maar ik vrees toch vooral voor nieuwe praktijkvragen die pas na jaren definitief in de rechtspraak zullen worden beantwoord. Eigenlijk is sprake van een mengsysteem, dat zich nog helemaal moet gaan bewijzen. Als men echt voor een noodzakelijkheids criterium voelt, kunnen we beter terug naar af, naar de wetgeving met betrekking tot de vrije vergoedingen en verstrekkingen die zich ook heeft bewezen.

Bovendien vraag ik me af of het noodzakelijkheids criterium soelaas biedt aan de werkgevers die nu niet met de vrije ruimte uit zouden komen. Zo niet (en dat vermoed ik), dan blijft dat bezwaar bestaan en zullen deze werkgevers zich tegen een werkkostenregeling blijven verzetten. Wat het uitkomen met de vrije ruimte betreft heb ik overigens wel behoefte aan een duidelijke analyse. Gaat het om werkgevers met veel loon in natura, zoals grote feesten en verre reizen? Zo ja, dan hoeven we daar niets voor te verzinnen. Of gaat het om de detailhandel met kortingen voor producten uit eigen bedrijf? Zo ja, dan zou ik zeggen dat die loonvoordelen nu ten onrechte niet worden belast maar dat de jarenlang bestaande faciliteit niet direct kan worden afgeschaft. Ik kan me voorstellen dat die regeling naar de werkkostenregeling wordt overgeheveld en daar vervolgens wordt afgebouwd.

Aangezien het voor werkgevers uiteindelijk om de kosten gaat, is van belang wat de verkenning zich voorstelt bij de opmerking dat de vrije ruimte, bij een budgettaire neutrale vormgeving van het noodzakelijkheids criterium, naar verwachting iets kleiner gaat worden. Gaat er bijvoorbeeld 0,1%-punt vanaf of is dat bijvoorbeeld 0,3%-punt? Dat maakt alles uit. Bij de bespreking van de verkenning in de Tweede Kamer moet dat wel helder zijn. Anders weet men niet waar men voor kiest met het risico van wederom een vlucht vooruit, een nog verder verlengd keuzeregime.

4. Werkkostenregeling

Ik vind dat de staatssecretaris vast moet houden aan de door de wetgever gekozen systematiek van de werkkostenregeling. Binnen die systematiek kan uiteraard aan verbeteringen worden gedacht. Ik stip een paar onderwerpen aan.

4.1. Voorzieningen thuis

Ik stel voor artikel 3.7, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 te schrappen. Alle voorzieningen thuis zijn dan belast, zonder het nu te maken onderscheid tussen arbovoorzieningen en andere voorzieningen. Waarom zouden we belastinggeld spenderen aan voorzieningen bij de werknemer thuis waarvan deze ook naast en na zijn dienstbetrekking profijt heeft? Werkgevers die hun werknemers de gelegenheid geven thuis te laten werken, hebben overigens veelal een relatief hoge loonsom en hoeven in het totaal van de werkkostenregeling zeker niet slecht af te zijn.

4.2. Parkeren

Laat in verband met het werk gegeven parkeerverstrekingen vrij. De werkkostenregeling heeft daar voor meer administratieve lasten gezorgd (onderscheid maken tussen bijvoorbeeld een parkeerkaart voor een auto van de zaak en een parkeerkaart voor een auto van de werknemer). Nergens voor nodig. Onder de oude wetgeving was het goed geregeld.

4.3. OV-abonnementen voor woon-werkverkeer

Wat ongelukkig is (maar dat zit niet zozeer in de wetgeving als in de uitleg daarvan door de Belastingdienst), is dat de bewijslast voor vaste vergoedingen voor OV-abonnementen onder de werkkostenregeling veel strenger is gemaakt dan bij de vrije vergoedingen en verstrekkingen. Daar was geen enkele reden voor.

4.4. Afrekenen overschrijding vrije ruimte werkkostenregeling

Ik kies voor de voorschotmethode op jaarbasis waarbij op een geschatte actuele loonsom mag worden gerekend, ook door de starters. Verder zou ik niets regelen. Aangenomen dat de werkgevers redelijk schatten als zij in de loop van het jaar niet genoeg aan de vrije ruimte hebben, heeft de inspecteur geen reden om gedurende het jaar erg kritisch te zijn. Het zonder meer toestaan van afrekenen achteraf per jaar⁹ kan echter tot een te groot uitstel van belastingheffing leiden.

4.5. Salderingsmogelijkheden

Sterke gevoelens heb ik er niet bij, maar mijns inziens is het logisch de werkkostenregeling per inhoudingsplichtige toe te passen. Anders wordt het ingewikkelder (per concernonderdeel kunnen andere arbeidsvoorwaarden gelden; nog meer administraties om voor de vrije ruimte op elkaar te leggen), ook voor de Belastingdienst om te controleren.

4.6. Gebruikelijkheidscriterium

Het gebruikelijkheidscriterium biedt de mogelijkheid serieuze loonvoordelen (bijvoorbeeld aandelenplannen) tegen 80%-heffing ten laste de werkgever af te rekenen. Dat is een zwak punt in de werkkostenregeling. Maar als dit soepele criterium los wordt gelaten (bijvoorbeeld door te bepalen dat het echt om vergoedingen en verstrekkingen van "werkkosten" moet gaan), gaat de beoogde vermindering van de administratieve lasten de mist in. Dan zijn er per werknemer allerlei registraties nodig.

Ik kan niet beoordelen of hier in de praktijk sprake is van minder gewenste vormen van belastingarbitrage. De staatssecretaris heeft dat beeld hopelijk wel. Het lijkt me goed dat eerst te analyseren en vervolgens te beslissen of en in hoeverre maatregelen mogelijk zijn.

Als dat beeld slecht is, moet de conclusie wellicht zijn dat de werkkostenregeling (en dat geldt mijns inziens dan ook voor het in de verkenning genoemde systeem) een mislag is geweest en dat we terug moeten naar de regelgeving met betrekking tot vrije vergoedingen en verstrekkingen. Maar die conclusie trek ik nu niet.

Rotterdam, 8 mei 2013

Leo Verhoeven

⁹ Per drie maanden afrekenen, zoals in de verkenning wordt genoemd, is niet praktisch.