

Vergaderjaar 2011–2012

32 504

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2011)

Nr. 70

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 24 oktober 2011

Met deze brief geef ik graag gevolg aan de toezegging om u nader te informeren over de resultaten van de tussenevaluatie van de werkkostenregeling.¹ Hierbij is het voor mij belangrijk richting werkgevers duidelijkheid en zekerheid te bieden. Ook breng ik u op de hoogte van de conclusies en gevolgen die ik aan de tussenevaluatie wil verbinden.

De hoofdlijn daarvan is dat de systematiek van de werkkostenregeling goed is. Het is de werkgever die vorm en inhoud geeft aan vergoedingen en verstrekkingen en de overheid hoeft daarbij niet sturend op te treden in de vorm van vrijstellingen op detailniveau. Het verminderen van de (gepercipieerde) administratieve lasten is wel van groot belang. De forfaitaire ruimte wordt nog wel als krap ervaren en het aantal gerichte vrijstellingen is niet voor alle werkgevers nodig. Gelet op het grote belang van de werkkostenregeling voor werkgevers zal ik de voor 2013 aangekondigde evaluatie naar voren halen. Ook is een generieke verruiming van de forfaitaire ruimte te verwachten. Deze forfaitaire ruimte zal bij de invoering van de Wet uniformering loonbegrip met 0,1%-punt stijgen naar 1,5%. Voor het Belastingplan 2013 heb ik nu reeds financiële ruimte ingeboekt voor een aanvullende stijging met 0,1%-punt. Dat betekent dat bij de thans voorziene invoering van de Wet uniformering loonbegrip in 2013, de forfaitaire ruimte stijgt van 1,4% naar 1,6% van de loonsom.

Inleiding

Op verzoek van de Tweede Kamer² is een tussenevaluatie gehouden van de werkkostenregeling en is ook gekeken naar mogelijkheden tot verruiming. De werkkostenregeling bestaat sinds 1 januari 2011, waarbij het systeem van vrije vergoedingen en verstrekkingen optioneel is. Laatstgenoemd regime blijft tot 1 januari 2014 bestaan en houdt in dat de wettelijke bepalingen zoals die tot 2011 van toepassing waren, naar keuze van de werkgever uiterlijk tot 1 januari 2014 van toepassing blijven. De oorspronkelijke wettelijke bepalingen over vrije vergoedingen en

¹ Handelingen II, 2010/11, nr. 23, blz. 71.

² Handelingen II 2010/11, nr. 23, blz. 71.

verstrekkingen kennen veel voorwaarden en detailregelingen en zorgen daarmee voor een grote administratieve last. De systematiek van de werkkostenregeling herbergt daarentegen een eenvoudig en grofmazig regime van onbelaste vergoedingen en verstrekkingen van werkgever aan werknemer. De regeling kenmerkt zich door een sterk verminderd aantal detailregels. Tevens gaat de regeling gepaard met een systematiek die beter aansluit op de bedrijfsvoering van de werkgever. In mijn brief van 9 september jl.¹ heb ik reeds aangegeven dat het, gelet op de overgangstermijn van 3 jaar (2011 tot 2014), van groot belang is de vinger aan de pols te houden omtrent het gebruik van de werkkostenregeling.

Opzet

Bij deze tussenevaluatie is gekozen voor een kwalitatieve aanpak. De evaluatie is vormgegeven aan de hand van gesprekken met vertegenwoordigers van de belastingadviespraktijk, van accountantskantoren en van salarisservicebureaus. Tevens is gebruik gemaakt van ervaringen die zijn opgedaan in contacten tussen werkgevers en hun belastinginspecteur. Ook zijn externe publicaties geraadpleegd over de werkkostenregeling en het gebruik ervan. Ervaringen die in de tussenevaluatie worden genoemd zijn vooral opgedaan in de voorbereidende fase. Deze fase is de fase van overgang naar de werkkostenregeling. Slechts in beperkte mate is ervaring opgedaan met het daadwerkelijk gebruik van de regeling.

Resultaten

Systematiek werkkostenregeling en overgangperiode

De reacties op de werkkostenregeling lopen sterk uiteen. In het algemeen kan de systematiek van de werkkostenregeling rekenen op brede steun. De gedachte van een forfaitaire ruimte waarin werkgevers naar eigen keuze en zonder nadere eisen en voorwaarden, vergoedingen en verstrekkingen met een privévoordeel voor de werknemer kunnen onderbrengen, wordt algemeen gewaardeerd. Voorts wordt signaleerd dat de werkkostenregeling een positieve bijdrage kan leveren aan de administratieve organisatie en interne beheersing bij werkgevers. Het is namelijk eenvoudiger te toetsen, zowel voor de werkgever als voor de Belastingdienst, of de werkgever binnen de forfaitaire ruimte blijft, dan te toetsen of de vele verschillende detailregels met daarbij behorende voorwaarden zijn nageleefd.

Het is goed te signaleren dat individuele werkgevers in de overgangperiode de tijd nemen om zorgvuldig de omvang van hun vergoedingen en verstrekkingen te onderzoeken. Een dergelijk onderzoek kan, naast meer inzicht, tevens een waardevolle bijdrage leveren aan het eigen «tax control framework» (TCF). Een TCF is een instrument van interne beheersing, specifiek gericht op de fiscale functie binnen een bedrijf. Het uiteindelijke doel van een TCF is te komen tot juiste, volledige en tijdige belastingaangiften. In zoverre bevordert een onderzoek naar de omvang van vergoedingen en verstrekkingen het horizontaal toezicht. Uit de peiling komt naar voren dat ongeveer 10% van de werkgevers in 2011 de werkkostenregeling reeds heeft toegepast. De schattingen voor 2012 lopen zodanig uiteen dat daaraan nog geen conclusie valt te verbinden. Het jaar 2011 blijkt door werkgevers vooral te zijn gebruikt om zich op de hoogte te stellen van de werkkostenregeling en te inventariseren wat nu eigenlijk de omvang van de door hen verstrekte vergoedingen en verstrekkingen is. Met andere woorden, er wordt gekeken of de forfaitaire ruimte «past» bij de eigen situatie.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500-IXB, blz. 2.

Verduidelijking van het loonbegrip

De overgangperiode en het feit dat werkgevers zich verdiepen in de werkkostenregeling en hun huidige vergoedingen en verstrekkingen biedt een verklaring voor de vele vragen die thans opkomen. Veel vragen zien rechtstreeks op toepassing van de werkkostenregeling, maar ook komen vragen op die niet rechtstreeks samenhangen met de invoering van de werkkostenregeling. In veel gevallen betreft het vragen waar de grenzen van het loonbegrip liggen, onder andere of sprake is van loon als werknemers geen privévoordeel hebben van een voorziening die de werkgever treft. Ik maak graag van de gelegenheid gebruik dit onderdeel van het loonbegrip te verduidelijken. Niet alle voorzieningen die een werkgever voor werknemers treft vormen loon. Naast het feit dat sprake moet zijn van een voldoende oorzakelijk verband tussen de voorziening en de dienstbetrekking, moet de voorziening een privévoordeel voor de werknemer meebrengen (voordeelcriterium). Voorzieningen die geen privévoordeel meebrengen vormen geen loon en blijven daarom onbelast, onafhankelijk van de vraag of ze op de werkplek worden gebruikt of verbruikt. Zowel het oorzakelijk- verbandcriterium als het voordeelcriterium vormen al decennia lang een breed geaccepteerde benadering in wetgeving en rechtspraak en brengen dus geen wijziging in het loonbegrip zoals dat onder de werkkostenregeling van toepassing is.

Versoepeling werkkostenregeling bij loon in natura en eigen bijdrage werknemers

Een veel gehoord verzoek is een praktische invulling te bieden voor de kantine-regeling bij werkgevers die gebruik willen maken van de werkkostenregeling. Het gaat dan om de eigen bijdrage van werknemers die soms boven maar ook beneden de forfaitaire waardering ligt van een kantine-maaltijd. Werkgevers willen graag op collectief niveau een eventueel loonvoordeel berekenen, maar de huidige wettelijke bepalingen bieden die mogelijkheid daartoe niet. Dit verzoek wil ik graag honoreren om aldus de wetgeving in overeenstemming te brengen met een van de doelen van de werkkostenregeling, namelijk geen registratie op werknemersniveau. Een maatregel daartoe zal ik bij Nota van wijziging bij het bij uw Kamer aanhangige wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen 2012 inbrengen. Overigens heeft deze maatregel een breder bereik dan alleen de kantine-regeling. De maatregel voorkomt dat de werkgever bij loon in natura, waarvoor de werknemers een eigen bijdrage betalen en waarbij een eventueel loonvoordeel in de forfaitaire ruimte komt, dit per werknemer moet administreren.

Intensivering voorlichting door Belastingdienst

Er worden reeds veel inspanningen gepleegd op het punt van algemene voorlichting over de werkkostenregeling, zoals op de site van de Belastingdienst, door de belastingadviespraktijk en in mediacampagnes waarin op het bestaan van de WKR wordt gewezen en op de noodzaak zich daarop te oriënteren. Ik realiseer mij dat algemene voorlichting in bijzondere individuele situaties onvoldoende duidelijk kan overkomen. Dat valt niet altijd te vermijden. In dit soort gevallen kan een werkgever zich uiteraard wenden tot de eigen inspecteur om antwoord te krijgen op de specifieke eigen situatie. Dit komt gelukkig ook regelmatig voor. Toch zal ik de Belastingdienst opdragen de voorlichting over de werkkostenregeling te intensiveren en de op de website van de Belastingdienst geplaatste documenten over de werkkostenregeling nog eens kritisch te bekijken.

Mix tussen forfaitaire vrijstelling en gerichte vrijstellingen

Werkgevers zouden bij voorkeur de positieve elementen van het regime voor vergoedingen en verstrekkingen en de positieve elementen van de werkkostenregeling met elkaar willen combineren. Dit is begrijpelijk als werkgevers jarenlange ervaring hebben opgedaan met het oude systeem en tevens de vrijheid van de forfaitaire ruimte zien. Toch is dat niet de bedoeling van de werkkostenregeling. Dat laat zich het beste zien bij de gemengde kosten, waarvoor onder het oude systeem een onbelaste vergoeding of verstrekking mogelijk was voor het zakelijke deel (niet voor het privévoordeel). Onder de werkkostenregeling kan zo'n gemengde vergoeding of verstrekking in het geheel onbelast blijven, dus ook voor het privévoordeel, als de werkgever die ten laste van zijn forfaitaire ruimte brengt. De werkkostenregeling vraagt van de werkgever een keuze welke vergoedingen of verstrekkingen en welke beloningsbestanddelen hij ten laste van de forfaitaire ruimte kan en wil brengen. Het toevoegen van meer gerichte vrijstellingen holt de systematiek uit van de werkkostenregeling. De werkkostenregeling in zijn huidige vorm is een mix tussen een grote forfaitaire vrijheid en een beperkter aantal detailregelingen dan onder het oude systeem. Die mix heeft reacties opgeroepen, waaruit een aantal hoofdlijnen is aan te wijzen.

Allereerst wordt de behoefte aan meer vrijheid genoemd en minder detailregelingen. Concreet wordt de grens van de forfaitaire ruimte als een knellend financieel plafond ervaren en hebben lang niet alle werkgevers behoefte aan alle gerichte vrijstellingen. Dit sluit goeddeels aan bij de eerste gedachten over de werkkostenregeling: alle vergoedingen en verstrekkingen behoren tot het loon en er komt één forfaitaire vrijstelling zonder gerichte vrijstellingen. Ook vanuit het perspectief van een loonsomheffing zou een dergelijk systeem veruit het meest eenvoudig zijn.

Daarentegen vragen niet alle werkgevers om meer vrijheid en minder details. Er bestaat ook behoefte bij sommige werkgevers om vrijstellingen voor de hierboven vermelde gemengde kosten. Vanuit de praktijk is ook aandacht gevraagd voor het wegvallen van de symmetrie tussen vergoedingen en verstrekkingen op het punt van verstrekkingen met een lagere of nihilwaardering, zoals de werkplek thuis en elders gehuurde parkeerfaciliteiten. Ik onderken het verdwijnen van de symmetrie, dat is een gevolg van de gemaakte keuzes. Het herstellen van de symmetrie zou een belangrijke administratieve lastenverhoging betekenen, zoals het bijhouden van bonnen en betalingsbewijzen op werknemersniveau. Overigens kunnen werkgevers in veel gevallen via een aanpassing in hun bedrijfsvoering hierop anticiperen. Waar dat niet mogelijk of niet wenselijk is, kan forfaitaire ruimte wellicht soelaas bieden.

Opvallend is de behoefte aan nog meer forfaitaire vrijheid aan de ene kant en de veelheid aan verzoeken om oude vrijstellingen of de symmetrie tussen vergoedingen en verstrekkingen te herstellen aan de andere kant. Hier zit een zekere tegenstrijdigheid in. In het algemeen geldt dat vereenvoudiging leidt tot een grofmaziger systeem en minder detaillering. Zo'n regeling wordt generieker en kent dus minder uitzonderingen.

Snelle vervolgevaluatie en meer studie naar vereenvoudiging

Mijn streven is dat werkgevers, zeker in 2014, goed uit de voeten kunnen met de werkkostenregeling. De tussenevaluatie geeft mij hierover nog onvoldoende bevestiging. Het meermaals gehoorde kritische geluid als de te krap ervaren forfaitaire ruimte vraagt om nader onderzoek. Daarom ligt het in mijn bedoeling de voor 2013 aangekondigde evaluatie van de

werkkostenregeling¹ eerder te doen plaatsvinden en zo spoedig mogelijk van start te laten gaan. Hierbij zal dan ook breed gekeken worden naar het gebruik en de omvang van vergoedingen en verstrekkingen. In het naar voren halen van de evaluatie zie ik verschillende voordelen. Allereerst kunnen de uitkomsten worden gebruikt bij bestudering van de mogelijkheden naar een andere forfaitaire vrijheid in combinatie met minder detailregelingen. Tevens maakt een evaluatie in 2012 het mogelijk de gerichte vrijstellingen en de huidige omvang van de forfaitaire ruimte snel en grondig te kunnen beoordelen. Tenslotte kan, ingeval de resultaten van de evaluatie 2012 daar aanleiding voor geven, nader onderzocht worden welke maatregelen getroffen kunnen worden. Te denken valt aan een andere optionele mix tussen de forfaitaire ruimte en de gerichte vrijstellingen, wat wellicht zal leiden tot meer enthousiasme en minder administratieve lasten. Een dergelijk systeem laat het aan de werkgever over of hij meer waarde hecht aan administratieve eenvoud of meer detaillering. De gepercipieerde administratieve lasten, dat wat werkgevers ervaren als administratieve lasten, is dan tot een minimum beperkt. Besluitvorming over te treffen maatregelen kan dan tijdig in gang gezet worden, zodat deze aansluitend op het einde van de overgangsperiode, per 2014 in werking kunnen treden.

Samenhang werkkostenregeling en verkenning loonsomheffing

Een eenvoudige en robuuste werkkostenregeling is in overeenstemming met de speerpunten van kabinetsbeleid die ook in dit Belastingplan 2012 naar voren komen: eenvoudig, solide en fraudebestendig. Die lijn wil ik continueren, ook na afloop van het overgangsregime. Terugkeren naar een regime waar per kostencategorie nadere eisen en voorwaarden gesteld worden past niet in het streven naar eenvoud en soliditeit. Bij een mogelijk in de toekomst in te voeren loonsomheffing past het evenmin om vrijstellingen te hebben die met veel voorwaarden zijn omgeven en per werknemer moeten worden geadministreerd. In zoverre is de werkkostenregeling een opmaat, maar zeker ook een lakmoesproef voor een loonsomheffing.

Verhoging forfaitaire ruimte in 2013 naar 1,6%

De forfaitaire ruimte zal bij de invoering van de Wet uniformering loonbegrip met 0,1%-punt stijgen naar 1,5%. Voor het Belastingplan 2013 heb ik nu reeds financiële ruimte ingeboekt voor een aanvullende stijging met 0,1%-punt. Dat betekent dat bij de thans voorziene invoering van de Wet uniformering loonbegrip in 2013, de forfaitaire ruimte stijgt van 1,4% naar 1,6% van de loonsom.

Tot slot

De tussenevaluatie bevestigt eerdere signalen dat (nog) niet iedereen enthousiast is over de werkkostenregeling. Over het algemeen begrijp ik ook de terughoudendheid van werkgevers om de werkkostenregeling tijdens het overgangsregime in te voeren. Terughoudendheid is verklaarbaar in het geval een werkgever geen financieel voordeel denkt te kunnen behalen of daarover onzeker is. Wellicht van meer belang zijn de stappen die een werkgever van plan is te zetten in het kader van de invoering van de regeling. Hierbij verschuift immers het accent van de loonadministratie naar een meer interactieve relatie tussen loonadministratie, financiële administratie en personeelsadministratie. Een dergelijke verschuiving biedt daarbij voordelen op het gebied van beheersing van bedrijfsprocessen, maar vergt ook aanpassingen in de bedrijfsinrichting en arbeidsvoorwaardenpakket. Dit vraagt dus om een inspanning van de werkgever, die men mogelijk nog niet bereid is te leveren in geval van

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 32 130, nr. 13, blz. 2.

onduidelijkheden en onzekerheden, maar ook de keuzeregeling tot en met 2013 draagt hieraan bij. Men heeft immers drie jaar de tijd en men wacht – zo blijkt uit de tussenevaluatie – liever af tot men meer zekerheid heeft over de situatie na 2013. De tussenevaluatie is nuttig gebleken voor het tijdig signaleren van knelpunten in de werkkostenregeling. Niet alle bezwaren zal ik kunnen wegnemen, maar ik hecht er grote waarde aan dat werkgevers bij een definitieve overgang van de werkkostenregeling soepel kunnen toepassen.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers