

Vergaderjaar 2013–2014

33 752

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)

Nr. 110

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2014

Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg van 27 maart 2013 heeft mijn ambtsvoorganger met u gesproken over de werkkostenregeling (WKR). Daaraan voorafgaand heeft u de notitie «Aan het werk met de werkkostenregeling» ontvangen¹. Deze notitie bevatte een verkenning naar oplossingsrichtingen ter verbetering van de WKR, die vorig voorjaar breed ter consultatie is voorgelegd. Deze consultatie is afgerond en een verslag daarvan is als bijlage² bij deze brief opgenomen. Vervolgens heb ik uitvoerig met vertegenwoordigers uit verschillende branches gesproken, enerzijds om goed kennis te kunnen nemen van de soms uiteenlopende belangen van de verschillende branches, anderzijds om hen deelgenoot te maken van de dilemma's waar ik mee worstelde bij de verdere uitwerking van de WKR. In deze brief geef ik weer hoe ik de verdere uitwerking van de WKR voor ogen heb. Met een vijftal specifieke aanpassingen worden de eerdere bezwaren tegen de regeling vrijwel geheel weggenomen en wordt de uitvoerbaarheid aanzienlijk verbeterd. Hierna worden de verschillende maatregelen toegelicht en waar nodig wordt daarbij een relatie gelegd met de consultatie. Daarna ga ik in op de verlaging van de vrije ruimte, noodzakelijk om deze maatregelen budgettair neutraal in te kunnen voeren. Aan het slot van deze brief ga ik in op het huidige keuzeregime. Met de in deze brief genoemde maatregelen is het onwenselijk het huidige keuzeregime opnieuw te verlengen; met ingang van 1 januari 2015 wordt de WKR voor alle werkgevers van toepassing.

¹ Kamerstuk 33 402, nr. 54.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Algemeen

Voorop staat dat de systematiek van de WKR goed is. Dat uit zich ook in de brede waardering voor het uitgangspunt van de regeling³. Die waardering blijkt uit zowel de brede consultatie als uit het overleg dat ik met de verschillende branches heb gehad. Hierdoor neemt ook de bereidheid toe om de regeling toe te passen en daar ben ik blij om. De belangrijkste boodschap van de consultatie is wellicht dat het niet alleen zoeken blijft naar een balans tussen een aantal beginselen die vaak tegenstrijdig zijn, maar ook naar een balans tussen tegengestelde belangen. De WKR is, ook al is er sinds de introductie in 2009 al heel wat detaillering in aangebracht, in essentie een grove maatregel. Vereenvoudiging betekent vaak een keuze voor het algemeen belang waardoor specifieke, soms kleine, groepen nadelige effecten ondervinden. De consultatie maakt dan ook duidelijk dat de WKR nooit zodanig vorm kan krijgen dat het iedereen naar de zin is. Partijen hebben uiteenlopende belangen waardoor het moeilijk is een consensus te bereiken. Ik heb uitvoerig met vertegenwoordigers uit verschillende branches gesproken. Het liefst wil men behoud van de eigen, specifieke vrijstellingen, én behoud van de vrije ruimte, die in wezen een generieke vrijstelling vormt. Dat kan dus niet. We hebben elkaar gevonden in een pakket met maatregelen dat, alles overwegende, bezwaren zo veel mogelijk wegneemt en de uitvoerbaarheid aanzienlijk verbetert. In mijn laatste gesprek met vertegenwoordigers en experts vanuit de verschillende belanghebbenden-groepen ontstond brede waardering voor het voorliggende compromis, ook al zal dat deze groepen er waarschijnlijk niet van weerhouden hun eigen belangen te blijven benadrukken.

De WKR leidt in haar huidige vorm al tot een vermindering van de administratieve lasten doordat voor voorzieningen waarvoor van de vrije ruimte gebruikgemaakt wordt geen vastleggingen meer op werknemers-niveau vereist zijn. Het is nu zaak om ook de administratieve lasten zoals die in de praktijk ervaren worden zo veel mogelijk weg te nemen. Zoals ik in de inleiding heb aangegeven stel ik vijf maatregelen voor die daaraan kunnen bijdragen:

1. beperkte introductie van het noodzakelijkheids criterium;
2. jaarlijkse afrekensystematiek;
3. concernregeling;
4. vrijstelling voor branche-eigen producten;
5. wegnemen van onderscheid tussen vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen.

De maatregelen zullen hierna worden toegelicht en worden meegenomen in het met Prinsjesdag in te dienen wetsvoorstel Belastingplan 2015 zodat ze per 1 januari 2015 kunnen worden ingevoerd.

Toelichting op de maatregelen

1. Beperkte introductie van het noodzakelijkheids criterium

Het noodzakelijkheids criterium is een open norm die ervan uitgaat dat hetgeen een werkgever in het kader van zijn bedrijfsvoering aan voorzieningen noodzakelijk acht, aan de werknemer kan worden verstrekt zonder fiscaal rekening te hoeven houden met het privévoordeel van de werknemer. Dit is tegelijkertijd het voordeel en de zwakte van het noodzakelijkheids criterium. Het voordeel zit in de geboden flexibiliteit en de goede aansluiting bij de praktijk van de hedendaagse arbeidsmarkt. De zwakte is dat voor dit deel ten principale wordt afgestapt van het beginsel dat privévoordeel, dat wel degelijk genoten wordt, belast wordt.

³ Zie bijvoorbeeld Financieel Dagblad 9 maart 2013.

Ik stel voor om het noodzakelijkheids criterium voorlopig alleen te introduceren voor gereedschappen en voor computers, mobiele communicatiemiddelen en dergelijke apparatuur. Op deze manier kan binnen een overzichtelijk terrein in de praktijk en in de uitvoering ervaring worden opgedaan met dit nieuwe criterium. Bovendien kunnen zo de veelvuldig in de brede consultatie genoemde problemen worden opgelost die spelen bij het onderscheid in de zakelijk gebruikseis tussen de portable computer, de tablet met een diameter groter dan 7 inch (> 90% zakelijk gebruik) en de kleinere tablet, de smartphone en de mobiele telefoon (> 10% zakelijk gebruik).

In de brede consultatie heeft een ruime meerderheid van de respondenten zich uitgesproken voor de algemene brede introductie van het noodzakelijkheids criterium. De met dit criterium geboden flexibiliteit is daarbij de doorslaggevende factor. Opvallend is wel dat bij een groot deel van de respondenten die positief reageren, tegelijkertijd de behoefte bestaat aan duidelijkheid vooraf. Bij voorkeur in de vorm van lijstjes waarin limitatief de vergoedingen en verstrekkingen worden genoemd die zonder meer als noodzakelijk kwalificeren. Naar mijn mening zijn dit twee niet goed met elkaar te verenigen wensen. Daar komt bij dat een groot aantal respondenten vreest veel tijd kwijt te zijn met de afstemming met de inspecteur, zeker als er geen lijstjes komen. De Belastingdienst deelt die gedachte, en voorziet een stijging van de uitvoeringskosten, in elk geval bij de introductie. Dat maakt dat een algemene brede introductie te veel onzekerheden geeft. Daarom geef ik er de voorkeur aan om het noodzakelijkheids criterium in eerste instantie beperkt te introduceren.

Dit is ook in lijn met het door ACTAL gegeven advies over de Verkenning. Volgens ACTAL is de introductie van noodzakelijkheid als criterium een kans voor het verminderen van regeldruk. Ook biedt het kansen voor het gemakkelijker invoeren van de werkkostenregeling met lagere eenmalige aanpassingskosten. ACTAL ziet ook het risico van juridisering, omdat een open norm onduidelijkheden mee kan brengen. Daarom adviseert ACTAL om te monitoren of het noodzakelijkheids criterium in de praktijk goed hanteerbaar is. Dat advies⁴ volg ik met mijn voorstel.

2. Jaarlijkse afrekensystematiek

De huidige afrekensystematiek kan worden vereenvoudigd door te bepalen dat de inhoudingsplichtige voortaan nog maar één keer per jaar hoeft vast te stellen wat zijn verschuldigde belasting in het kader van de WKR is. Hierdoor zal het niet meer nodig zijn om per aangiftetijdvak te toetsen of de vrije ruimte wordt overschreden. De inhoudingsplichtige kan als het kalenderjaar is afgelopen met betrekking tot alle vergoedingen en verstrekkingen uit dat kalenderjaar in één keer toetsen of de vrije ruimte wordt overschreden en de eventueel verschuldigde belasting in het eerste aangiftetijdvak van het volgende kalenderjaar afdragen. Dit is een vermindering van de administratieve lasten voor werkgevers en vergemakkelijkt de invoering van de WKR voor de werkgevers die op grond van het overgangsrecht nog het oude regime toepassen.

Op deze nieuwe afrekensystematiek is positief en eensgezind gereageerd tijdens de consultatie.

3. Concernregeling

Door de introductie van de zogenoemde concernregeling wordt als het ware een collectieve generieke vrijstelling (vrije ruimte) gecreëerd waaruit alle daartoe door de betrokken inhoudingsplichtigen aangewezen vergoedingen en verstrekkingen belastingvrij kunnen worden vergoed en verstrekt. Dit heeft tot gevolg dat binnen concernverhoudingen niet langer

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

een splitsing hoeft te worden gemaakt tussen vergoedingen en verstrekkingen die deels ten behoeve van werknemers van het ene concernonderdeel komen en deels ten behoeve van een ander. Aan de concerntoepassing wordt als voorwaarde verbonden dat er sprake is van vrijwel volledig eigendom (95%-eis) van de moedermaatschappij in de (klein-)dochtermaatschappij(en). Ook deze maatregel kan op brede steun rekenen, zo bleek uit de brede consultatie.

4. Vrijstelling voor branche-eigen producten

Door de bestaande regeling voor personeelskorting in de vorm van een gerichte vrijstelling in de WKR te continueren kom ik tegemoet aan werkgevers met relatief veel deeltijders en daardoor een relatief lage loonsom zoals dat in de detailhandel veel voorkomt. Door deze lage loonsom hebben zij een relatief kleine vrije ruimte terwijl de kosten van vergoedingen en verstrekkingen niet automatisch lager zijn. Uit de consultatie kwam naar voren dat een afzonderlijke vrijstelling voor personeelskorting overwegend voorstanders kent.

5. Wegnemen van het onderscheid tussen vergoedingen, verstrekkingen en ter beschikkingstellingen

Uitgangspunt in de systematiek van de WKR is om alle vergoedingen en verstrekkingen aan werknemers onder te brengen in de vrije ruimte. Naast een uitzondering voor de gerichte vrijstellingen is uit oogpunt van uitvoerbaarheid een uitzondering gemaakt voor voorzieningen die mede op de werkplek gebruikt of verbruikt worden. In de praktijk blijkt het namelijk buitengewoon lastig om voor deze voorzieningen een waardering te bepalen en het gebruik of verbruik vast te stellen. Om te vermijden dat bijvoorbeeld de waarde van consumpties op de werkplek of van de fitness in het bedrijfspand moet worden bepaald en het gebruik vastgesteld moet worden is de nihilwaardering ingevoerd.

Zo is onderscheid ontstaan tussen voorzieningen die ter beschikking worden gesteld om op de werkplek te gebruiken en voorzieningen die op een andere manier worden verstrekt of vergoed. De vereenvoudigingsgedachte achter de WKR brengt mee dat, ongeacht of sprake is van een ter beschikking gestelde voorziening of een vergoeding of verstrekking, geen vastleggingen op werknemersniveau in de loonadministratie meer vereist zijn. Uit de consultatie blijkt echter dat sommige werkgevers dergelijke voorzieningen soms liever vergoeden dan ter beschikking stellen. De bijkomende administratieve lasten van vergoedingen nemen zij voor lief. Om aan deze werkgevers tegemoet te komen en om de begrijpelijkheid te verbeteren zal in de WKR een nieuwe gerichte vrijstelling worden ingevoerd ten aanzien van een aantal werkplekgerelateerde voorzieningen waarvoor nu een nihilwaardering geldt. Daaronder vallen dan de ter beschikking gestelde, de anderszins verstrekte en de vergoede voorzieningen. Daarmee keren ook de administratieve vereisten weer terug.

Percentage vrije ruimte

Om vorenstaande maatregelen budgetneutraal in te kunnen voeren, zal de vrije ruimte moeten worden verlaagd van 1,5% naar 1,2%. Tijdens de brede consultatie is een bereidheid tot verlaging van het percentage van de vrije ruimte gebleken. Daarbij past uiteraard de kanttekening dat die bereidheid er is onder de conditie dat de respondent er financieel niet op achteruitgaat. Dat kan echter verschillen per branche en zelfs per bedrijf – een dergelijke garantie kan bij een budgettair neutrale vereenvoudigingsoperatie zoals deze niet worden gegeven.

Einde keuzeregime

Uit de brede consultatie is naar voren gekomen dat men zekerheid wil over het moment dat het keuzeregime niet nogmaals verlengd wordt. Een groot aantal respondenten heeft erop aangedrongen vanaf 2015 alleen nog de WKR van toepassing te laten zijn. De voorbereidingstijd voor de omschakeling naar de WKR achten zij voldoende, zeker met het vooruitzicht van de invoering van de hiervoor genoemde jaarlijkse afrekensystematiek, waardoor nog maar eens per jaar en achteraf hoeft te worden vastgesteld of de vrije ruimte is overschreden.

Niet onverwacht is dat met name werkgevers die verwachten niet uit te komen met de vrije ruimte hebben gepleit voor het continueren van het keuzeregime. Het financiële argument van deze werkgevers zou alleen met een structureel keuzeregime weggenomen kunnen worden. Daar ben ik geen voorstander van. Twee regimes naast elkaar geeft vooral onduidelijkheid en vraagt dus ook veel meer van voorlichting. Hierbij speelt ook een rol dat verlenging van het keuzeregime een prijskaartje kent. Het keuzeregime zal duurder uitvallen naarmate werkgevers meer zicht krijgen op de mogelijkheden van de WKR en daardoor beter in staat zullen zijn om het voor hen financieel meest gunstige systeem te kiezen. Daarmee rekening houdend kan op basis van in het evaluatierapport opgenomen informatie worden verondersteld dat de kosten van een (permanent) keuzeregime op termijn kunnen oplopen tot € 300 miljoen per jaar⁵.

BTW

Tot slot wil ik nog ingaan op een punt dat in de brede consultatie naar voren is gekomen en dat in het voorgenoemen pakket niet terugkomt. Het gaat daarbij om vastleggingen inclusief BTW, zoals dat in het loondomein als uitgangspunt geldt. Vergoedingen zijn naar hun aard altijd inclusief BTW, immers voor een werknemer speelt aftrek geen rol. Ook de waarde van loon in natura is naar haar aard inclusief BTW.

Vastleggingen in de financiële administratie van werkgevers in de profitsector geschieden exclusief BTW. Het verzoek is om een wettelijke maatregel te treffen om de doorboeking naar de vrije ruimte dan ook exclusief BTW te laten plaatsvinden. Dit leidt tot minder administratieve lasten voor deze werkgevers. Dit verzoek komt sympathiek over, maar heeft in de uitwerking als nadeel dat de vrije ruimte dan gecorrigeerd moet worden met de BTW-druk. Dat zou dan weer onredelijk uitpakken voor de non-profitsector.

Het probleem van het doorboeken exclusief BTW kan evenwel in de praktijk worden opgelost, zonder dat een wetswijziging nodig is. Bij het berekenen van het bedrag dat in de vrije ruimte moet worden ingeboekt, kan de werkgever met de inspecteur afspreken dat hij de gemiddelde BTW-druk over de verschillende voorzieningen uit de vrije ruimte in aanmerking neemt.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

⁵ Kamerstuk 33 402, nr. 53, pag 13