Verkenning gebruik en uitvoering reisaftrek OV

Datum 1 februari 2024
Status Definitief

Inhoud

1	**Inleiding**	**4**
2	**Achtergrond en doel**	**5**
3	**Werking**	**7**
4	**Gebruik van de reisaftrek**	**9**
4.1	Methode van onderzoek	9
4.2	Feitelijk gebruik van de reisaftrek OV	9
4.3	Financiële gevolgen	12
5	**Uitvoering van de reisaftrek OV door de Belastingdienst**	**15**
6	**Conclusies**	**18**
7	**Bijlage 1: Toetsingskader fiscale regelingen**	**20**

1 Inleiding

Sinds 1999 worden fiscale regelingen stelselmatig geëvalueerd. Hoofddoel van een evaluatie is het toetsen of regelingen doeltreffend en doelmatig zijn. Ook wordt het toetsingskader fiscale regelingen toegepast. De reisaftrek OV is nog niet eerder geëvalueerd.

De evaluatie van de reisaftrek OV is aangekondigd in Strategische Evaluatie Agenda (SEA). In deze evaluatie ligt de focus op het gebruik door belastingplichtigen en de uitvoering, controle en handhaving door de Belastingdienst. Op basis hiervan is een oordeel gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling alsmede de doenlijkheid van de regeling voor belastingplichtigen.

De evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van Financiën in afstemming met de Belastingdienst en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De resultaten zijn door een extern deskundige van het CPB beoordeeld.

2 Achtergrond en doel

Doel
Het meest duidelijk beschreven doel van de reisaftrek is het stimuleren van het gebruik van het openbaar vervoer voor woon-werkverkeer.

> MvT, Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 130.
> 'Om het gebruik van het openbaar vervoer voor reizen van woning naar werk verder te stimuleren is de aftrek van kosten voor regelmatig woon-werkverkeer alleen mogelijk bij gebruik van het openbaar vervoer. De reisaftrek is daarom alleen van toepassing op regelmatig woon-werkverkeer waarbij de reisafstand geheel of gedeeltelijk per openbaar vervoer is afgelegd. Hierbij wordt alleen de per openbaar vervoer afgelegde reisafstand in aanmerking genomen voor het bepalen van het in aftrek te brengen bedrag.

De wettelijke regeling van de reisaftrek is ontleend aan die van het reiskostenforfait in de Wet IB 1964. Anders dan het reiskostenforfait geldt de reisaftrek alleen voor woon-werkverkeer per openbaar vervoer. De Wet IB 2001 staat aftrek van kosten bij dienstbetrekking in beginsel niet meer toe (zie art. 3.80 Wet IB 2001). De in art. 3.87 Wet IB 2001 geregelde reisaftrek is met ingang van 1 januari 2007 de uitzondering op deze regel.

In de jaren 2001 tot en met 2006 was de reisaftrek een onderdeel van de werknemersaftrek (art. 3.85 Wet IB 2001). De werknemersaftrek bestond in de jaren 2001 en 2002 uit de fietsaftrek, de reisaftrek en de zeedagenaftrek. De fietsaftrek (art. 3.86 Wet IB 2001) is met ingang van 1 januari 2003 vervallen. Bij het vervallen van de zeedagenaftrek (art. 3.89 Wet IB 2001) met ingang van 1 januari 2007 is ook het begrip werknemersaftrek vervallen.

> MvT, Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 130
> 'Met de gewijzigde formulering en opbouw zijn geen andere dan de hierna te noemen inhoudelijke wijzigingen beoogd. In tegenstelling tot hetgeen onder het regime van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 mogelijk was, blijft aan de aftrekkant alleen voor woon-werkverkeer met het openbaar vervoer het reiskostenforfait in stand. Inherent hieraan is dat de openbaarvervoerverklaring nu voor de totale afstand is vereist en niet meer alleen voor afstanden boven de 30 kilometer. Tevens zijn, ten opzichte van de situatie onder de Wet op de inkomstenbelasting 1964, de bedragen met circa 35% verlaagd.'

De meeste werknemers ontvangen een onbelaste reiskostenvergoeding van de werkgever. De regeling is alleen bedoeld voor werknemers die geen of gedeeltelijke vergoeding ontvangen van de werkgever. De reisaftrek OV biedt in die zin ook een gedeeltelijk vangnet voor werknemers die regelmatig naar hun werk reizen per openbaar vervoer maar daarvoor geen vergoeding van hun werkgever ontvangen.

Afschaffing
Op Prinsjesdag 2012 is het voorstel ingediend voor een Wet herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer (Kamerstukken II 2012/13, 33 404, nr. 2). Dat om een budgettaire reden ingediende voorstel hield kort gezegd in dat de fiscale

vrijstellingen met betrekking tot woon-werkverkeer per 1 januari 2013 zouden vervallen.

Kamerstukken II 2012/13, 33 404, nr. 7 Brief Staatssecretaris van Financiën van 9 november 2012.
'Dit wetsvoorstel regelt dat met ingang van 1 januari 2013 alle tegemoetkomingen voor reizen in het kader van voor woon-werkverkeer belast zijn. Tevens regelt dit wetsvoorstel dat de kilometers gemaakt door een auto van de zaak voor woon-werkverkeer als privé worden aangemerkt.

In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte II is overeengekomen om de afschaffing terug te draaien.

3 Werking

De reisaftrek openbaar vervoer maakt onderdeel uit van de aangifte inkomstenbelasting (IB). De reisaftrek is geregeld in artikel 3.87 van de Wet IB 2001. De reisaftrek voorziet in een forfaitaire aftrek van de kosten van woon-werkverkeer per openbaar vervoer. Om in aanmerking te komen voor de reisaftrek dient de belastingplichtige aan een viertal voorwaarden te voldoen:

- De belastingplichtige reist (deels) per openbaar vervoer van woning naar werk;
- De enkele reisafstand van woning naar werk per openbaar vervoer bedraagt ten minste 10 kilometer;
- De belastingplichtige reist doorgaans op ten minste 1 dag per week van woning naar werk. Daarbij tellen alleen reizen waarbij binnen 24 uur zowel heen als terug wordt gereisd mee;
- De belastingplichtige ontvangt geen reiskostenvergoeding voor de kosten van woon-werkverkeer groter of gelijk aan de aftrek.

Belastingplichtigen moeten opgeven in welke periode en hoe vaak in de week zij naar hun werklocatie reisden. Indien de reisafstand groter is dan 90 km geven zij het aantal dagen op dat zij reisden.

Op basis van deze gegevens en de "Tabel reisaftrek openbaar vervoer" wordt bepaald hoeveel recht op aftrek een belastingplichtige heeft. De tabel wordt jaarlijks geïndexeerd.

Tabel 1 reisaftrek openbaar vervoer voor 2023

Afstand enkele reis	U reist 4 dagen per week of meer	U reist 3 dagen per week	U reist 2 dagen per week	U reist 1 dag per week
0 km tot 10 km	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
10 km tot 15 km	€ 509	€ 382	€ 255	€ 128
15 km tot 20 km	€ 676	€ 507	€ 338	€ 169
20 km tot 30 km	€ 1.126	€ 845	€ 563	€ 282
30 km tot 40 km	€ 1.396	€ 1.047	€ 698	€ 349
40 km tot 50 km	€ 1.819	€ 1.365	€ 910	€ 455
50 km tot 60 km	€ 2.024	€ 1.518	€ 1.012	€ 506
60 km tot 70 km	€ 2.244	€ 1.683	€ 1.122	€ 561
70 km tot 80 km	€ 2.322	€ 1.742	€ 1.161	€ 581
80 km tot 90 km	€ 2.354	€ 1.766	€ 1.177	€ 589
90 km en meer	€ 2.354	*	*	*

* De reisaftrek is in dit geval € 0,26 per kilometer van de afstand enkele reis maal het aantal dagen dat in 2023 is gereisd. De aftrek is maximaal € 2.354.

De aftrek wordt verminderd met een eventuele van de werkgever ontvangen reiskostenvergoeding. Het resterende bedrag wordt in aftrek gebracht in de inkomstenbelasting.

Werknemers hebben tevens een verklaring nodig dat zij daadwerkelijk met het openbaar vervoer gereisd hebben. Dit kan zijn:

- **Een openbaarvervoerverklaring**
  Acht grote vervoersmaatschappijen geven deze gegevens automatisch aan de

Belastingdienst door. In andere gevallen moeten werknemers deze zelf opvragen.

- **Een reisverklaring**
  Deze verklaring moet bij de werkgever worden aangevraagd. Dit geldt wanneer een werknemer met losse vervoerbewijzen of met een persoonlijke OV-chipkaart reist.

4 Gebruik van de reisaftrek

4.1 Methode van onderzoek

Om het feitelijk gebruik van de reisaftrek OV in kaart te brengen is gebruik gemaakt van de aangiftegegevens van de Belastingdienst. Hierbij is gekeken naar de periode 2015-2022 voor het in kaart brengen van het algemene gebruik. Daarnaast is een detailanalyse uitgevoerd op het jaar 2019.

4.2 Feitelijk gebruik van de reisaftrek OV

4.2.1 Aantallen in de aangiften en verloop

Hieronder is weergegeven hoeveel belastingplichtigen jaarlijks in de IB een reisaftrek OV hadden die groter was dan 0.

Tabel 2 Aantal belastingplichtigen met een aftrek groter dan 0 in de IB aangifte

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal	45.154	43.673	45.259	44.948	42.508	28.441	26.473	31.000

In de jaren voor het uitbreken van de coronapandemie schommelde het aantal personen met een positieve reisaftrek iets boven de 40 duizend. In de coronajaren 2020 en 2021 daalde dit aantal naar gemiddeld rond de 27 duizend. Dit is minder dan een half procent van het aantal werknemers. In 2022 is het aantal weer licht gestegen.

Het kan zo zijn dat onderdelen van de reisaftrek wel ingevuld zijn in de aangifte maar dat aan aftrek van 0 resteert. In 2019 gebeurde dit 60.000 maal. Zo kan het voorkomen dat belastingplichtigen 0 of missende waarden invullen of kan de door de werkgever verstrekte vergoeding gelijk of hoger zijn dan de berekende kosten. Een groep van bijna 28 duizend belastingplichtigen maakt jaarlijks (forfaitaire) OV kosten maar de vergoeding die daarvoor ontvangen is van de werkgever is hoger dan deze kosten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in de aangifte ook dienstreizen worden opgegeven die vaak door de werkgever vergoed worden.

Er is gekeken in welke mate de reisaftrek OV voor een specifieke groep structureel een aftrekpost is. Hiervoor is voor alle personen die in de periode 2015-2021 reisaftrek OV hadden gekeken in hoeveel jaar zij die aftrek hadden. De resultaten zijn hieronder weergegeven.

Tabel 3 Aantal jaar dat individuele aftrekgerechtigden reisaftrek OV hadden in de periode 2015-2021

Aantal jaar	Aantal personen
1	109.610
2	29.972
3	12.007
4	6.192
5	3.990
6	2.432
7	1.653

De tabel laat zien dat het aantal personen dat meer dan 1 jaar voordeel heeft van de reisaftrek OV zeer klein is. De meeste personen hebben slechts tijdelijk voordeel van de aftrek.

4.2.2 *Potentiële doelgroep*

In het onderzoek naar de onbelaste reiskostenvergoeding[1] is geïnventariseerd welk deel van de werknemers geen reiskostenvergoeding ontvangt en welk deel van de werkgevers geen reiskostenvergoeding verstrekt. Hieruit blijkt dat een groep van 13% van de werknemers die verder reist dan 10 kilometer naar de locatie van de werkgever geen reiskostenvergoeding ontvangt. Slechts 10% hiervan geeft aan op dit moment met het OV te reizen. Uitgaande van deze cijfers betekent dat dat de potentiële doelgroep voor de reisaftrek OV circa 60 duizend personen is. Hoewel dit een ruwe schatting betreft, lijkt het wel dat er een aanzienlijke groep is die geen gebruik maakt van de reisaftrek OV en daar mogelijk wel recht op heeft.

4.2.3 *Details in de aangifte*

In de aangifte wordt een aantal detailvelden opgegeven op basis waarvan de reisaftrek OV bepaald wordt. Dit zijn het aantal dagen in de week dat men heeft gereisd, de reisafstand enkele reis en de het gemiddeld aantal dagen per jaar dat men meer dan 90 kilometer reist. Per belastingplichtige kunnen meerdere regels zijn opgevoerd als er sprake is van meerdere periodes en/of trajecten waarin men gereisd heeft. Bijvoorbeeld bij wisseling van werkgever of verandering van het aantal dagen dat naar werk gereisd wordt. Over het jaar 2019 werden ruim 49 duizend regels bij 42,5 duizend belastingplichtigen opgevoerd. Voor het jaar 2019 is op regelniveau gekeken wat er is ingevuld.

Afstand

Tabel 4 Spreiding aantal opgegeven kilometers enkele reis

Afstand	Aantal regels
0	2
0-10	8
10-25	22.352
25-50	14.699
50-75	7.094
75-90	2.053
>90	3.086
Gemiddeld	**39 km**

Het overgrote deel van de aftrekgerechtigden heeft een reisafstand tussen de 10 en 50 km. De groep die een grotere reisafstand heeft is relatief beperkt.

[1] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/01/evaluatie-onbelaste-reiskostenvergoeding

Aantal dagen

Tabel 5 Spreiding aantal opgegeven reisdagen in de week

Aantal dagen	Aantal regels
Leeg	9
0	16
1	3.423
2	4.530
3	7.406
4	13.764
5	19.557
6	488
7	119
Gemiddelde	**4**

Gemiddeld wordt er 4 dagen in de week gereisd. Het aantal werknemers dat minder dan 4 dagen in de week reist en aftrek heeft is beperkt.

4.2.4 *Achtergrondkenmerken aftrekgerechtigden*

Hieronder is weergegeven wat de spreiding is van het gemiddelde brutosalaris van aftrekgerechtigden.

Tabel 6 Spreiding bruto jaarsalaris

Inkomen	Percentage
Minimum (< € 14.300)	26,5%
Beneden modaal (€ 14.300 - € 29.899)	33,3%
Bijna modaal (€ 29.900 - € 36.999)	11,4%
Modaal (€ 37.000 - € 44.099)	8,7%
Tussen 1 en 2 keer modaal (€ 44.100 - € 73.999)	15,5%
Twee keer modaal (€ 74.000 - € 88.299)	2,0%
Meer dan twee keer modaal (€ 88.300 of meer)	2,6%

Duidelijk is dat de meeste aftrekgerechtigden een minimumloon of een beneden modaal salaris hadden. Het percentage met een relatief hoog salaris is zeer beperkt.

Tabel 7 Spreiding leeftijd

Leeftijdscategorie	Percentage	Gemiddelde binnen groep
<20	6%	18
20-30	35%	25
30-40	21%	34
40-50	15%	44
50-60	14%	54
60-70	9%	63

Kijkend naar leeftijd is er een relatieve oververtegenwoordiging van 40-minners en een ondervertegenwoordiging van 40-plussers.

Door koppeling aan de loonaangiften is het mogelijk te kijken of werknemers die gebruikmaken van de reisaftrek werkzaam zijn in specifieke branches. Hieruit kwam geen eenduidig beeld naar voren. Binnen de groep werknemers was een lichte oververtegenwoordiging van het openbaar bestuur, het onderwijs en de zorg maar ook andere bedrijfstakken kwamen in grote mate voor.

4.3 Financiële gevolgen

4.3.1 Hoogte van de aftrek

In onderstaande tabel is weergegeven wat de uiteindelijke aftrek van reiskosten is op basis van het aantal opgegeven dagen, de reisafstand en de tabel.

Tabel 8 Gemiddelde aftrek per aftrekgerechtigde

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kosten conform tabel	787	791	790	787	802	726	711
Vergoeding werkgever	354	353	341	337	341	288	254
Totaal aftrek	473	474	483	481	491	472	484

De totaal bepaalde kosten waren in de periode tot 2020 redelijk constant rond de 790 euro. De totale vergoeding van de werkgever lag constant rond de 345 euro waardoor de uiteindelijke aftrek rond de 480 euro ligt. Vanaf 2020 zijn zowel de kosten als de vergoeding gedaald. Vermoedelijke oorzaak hiervoor is de Coronacrisis waardoor mensen meer thuis gingen werken.

4.3.2 Budgettair beslag

De budgettaire kosten worden berekend onder de rekenveronderstelling dat de reisaftrek de laatste aftrekpost is. Dus: de verschuldigde belasting als de aftrekpost zou worden afgeschaft ten opzichte van de verschuldigde belasting volgens het

aangiftebiljet (vóór heffingskorting). Uitgaande van deze veronderstelling is per belastingplichtige gekeken welk deel van de aftrek in welke schijf valt. De aftrek is als volgt verdeeld over de belastingschijven[2].

Tabel 9 Totale aftrek per jaar (in miljoenen euro's)

	Totaal	onder 0	1e schijf	2e schijf	3e schijf	4e schijf
Aftrekbedrag 2019	21	0	6	6	7	2
Aftrekbedrag 2020	13	0	4	4	4	1
Aftrekbedrag 2021	12	0	4	4	3	1

Rekening houdend met het effect van de inkomensafhankelijke heffingskortingen en de verzilveringsproblematiek (het niet kunnen verzilveren van heffingskortingen als gevolg van een laag inkomen), komt het budgettaire belang van de reisaftrek OV uit op € 8 miljoen in 2019 en op € 5 miljoen in 2020 en 2021.

4.3.3 *Werkelijke kosten*

Om een beeld te krijgen van het belang van de reisaftrek OV voor degenen die er gebruik van maken is getracht een inschatting te maken van het deel van de reiskosten dat gecompenseerd wordt.

Tabel 10 Percentage reiskosten vergoed door de reisaftrek OV

km	1 dag per week	2 dagen per week	3 dagen per week	4 dagen per week
0-10	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
10-15	9,8%	9,7%	13,8%	18,5%
15-20	10,1%	10,1%	14,0%	18,7%
20-30	12,7%	12,7%	17,3%	23,0%
30-40	11,9%	11,9%	16,1%	21,5%
40-50	12,5%	12,5%	17,1%	22,7%
50-60	11,6%	11,6%	16,1%	21,4%
60-70	11,1%	11,1%	15,5%	20,7%
70-80	10,1%	10,0%	14,9%	19,9%
80-90	9,2%	9,9%	14,9%	19,9%

De tabel geeft voor verschillende reisafstanden en verschillend aantal reisdagen in de week weer welk percentage van de reiskosten door de reisaftrek OV wordt vergoed. De werkelijke reiskosten zijn geschat op basis van de NS tarieventabel 2023 waarbij steeds het minimum is genomen tussen een trajectkaart en een tarief per kilometer. Verder is uitgegaan van 46 reisweken per jaar en een marginaal tarief in de inkomstenbelasting van 43,03%. Uit de analyse blijkt dat voor het merendeel van de reisafstanden en reisdagen het voordeel van de reisaftrek onder de 20% blijft. Daarnaast is te zien dat het relatieve voordeel gemiddeld groter is bij een

[2] Door afbouw van heffingskortingen wordt hier gesproken over 4 schijven in plaats van de 2.

groter aantal reisdagen in de week. Opvallend is dat het forfaitaire bedrag in alle gevallen al 50 tot 70% lager ligt dan de daadwerkelijke kosten.

5 Uitvoering van de reisaftrek OV door de Belastingdienst

Inzet op de uitvoering van de gegevensuitvraag
Het merendeel van de personele en IT inzet die ziet op het verkrijgen van de gegevens van de OV bedrijven, heeft betrekking op het beheren, beveiligen en vernieuwen van het portaal. Daarnaast vraagt het inzet van een accountmanager op het inregelen van de gegevensuitwisseling, actualiseren van de handleiding en communicatie met aanleveraars. Gezamenlijk vragen deze twee werkzaamheden 232 uur per jaar.

Daarnaast wordt tijd besteed aan het uitnodigen van de aanleveraars door Team Databeheer Handhavingsgegevens en het verwerken en bewerken van de gegevens door Functioneel beheer dataverkeer en een senior medewerker informatievoorziening. De inzet hiervan is geschat op minimaal 20 uur per jaar.

Inzet op de aanslag
De personele inzet op de aanslag van de reisaftrek OV bedraagt circa 13.116 uur. Er zijn geen gegevens beschikbaar ten aanzien van een eventuele bezwaar- en beroepsfase.

Controle
Er zijn diverse controles op dit onderwerp, waarbij onder andere gebruik wordt gemaakt van door de Belastingdienst ontvangen informatie. Hieronder is een samenvatting gegeven de totaal aantallen in de controles.

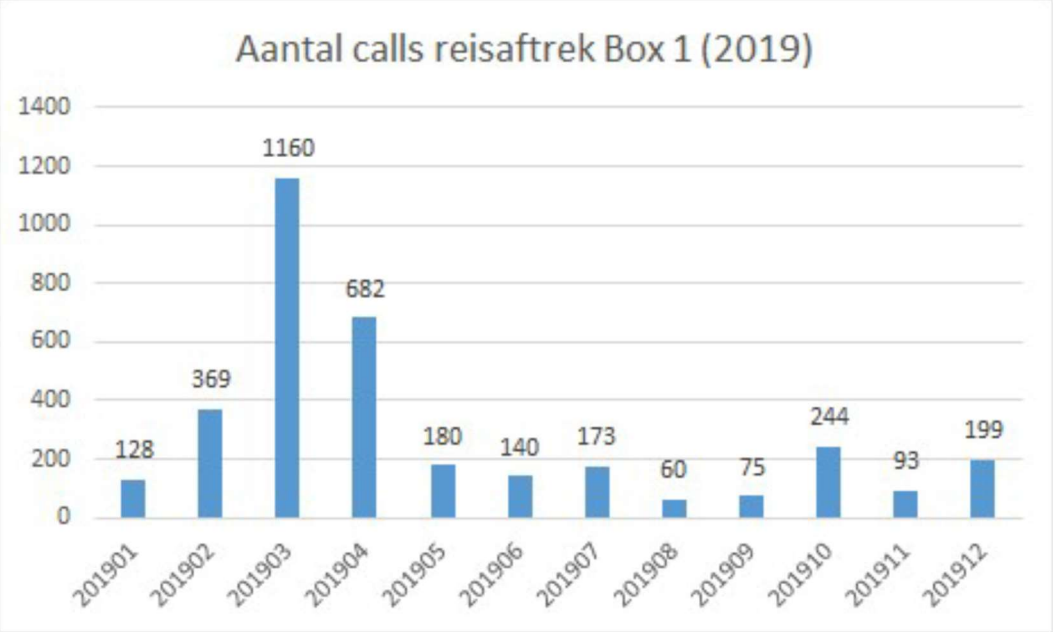
Tabel 11 Aantallen in controles

	2019	2020	2021
Totaal aantal personen met aftrek in de aangifte	*42.508*	*28.441*	*26.473*
Aantal uitworpen	10.684	5.359	4.804
Voorraad	6	255	1.833
Behandeld	8.279	4.168	2.537
Gecorrigeerd	5.333	3.307	1.990

Het aantal uitworpen is in 2020 gedaald van ruim 10.000 naar ongeveer 5.000. Dit is in lijn met de daling van het gebruik als gevolg van de Coronacrisis. Uiteindelijk wordt op basis van de uitworpen ruim tweederde gecorrigeerd. Dit betekent vaak een lagere aftrek.

De Belastingdienst geeft aan dat daarnaast in het verleden veel correcties plaatsvonden via het proces Massaal corrigeren. Dit leidt vaak tot een hogere correctie.

Signalen vanuit de Belastingtelefoon
Hieronder wordt een overzicht gegeven van het aantal *calls* bij de belastingtelefoon over de reisaftrek OV in het jaar 2019. Het totaal aantal calls is minder dan 1% van het totaal van het aantal calls en circa 10% van het aantal dat daadwerkelijk aftrek heeft.



Signalen die binnenkomen zijn:
- Belastingplichtigen vinden het lastig om dit onderdeel in te vullen als ze in een kalenderjaar meerdere arbeidsrelaties hebben (gehad). Het is dan vooral lastig om te bepalen wanneer er wel/geen recht is.
- Klanten vinden het lastig om dit onderdeel in te vullen als ze meerdere werklocaties bij één werkgever hebben (sommige vallen dan binnen de 10 km en andere weer niet en als er geen structuur in zit is het extreem lastig).

Risico's en knelpunten vanuit de uitvoering
Het grootste risico dat gezien wordt in de huidige uitvoering is dat het lastig is te achterhalen of belastingplichtige daadwerkelijk kosten heeft gemaakt en of deze kosten niet vergoed zijn door de werkgever. Dit kent meerdere oorzaken:
- Niet van alle vervoerders worden gegevens ontvangen over het abonnementhouderschap.
- Een deel van de aftrekgerechtigden reist met losse kaartjes.
- Het is niet altijd duidelijk welk deel van de reiskosten door de werkgever vergoed is.

Verbeteringen
Verbeteringen van de regeling zouden zich kunnen bevinden op het terrein van contra-informatie. Onderzocht kan worden of in het contact tussen de Belastingdienst en vervoerders dit betere en snellere informatie over de OV verklaring en de vergoeding van de werkgever kan worden bewerkstelligd. Dit

vereenvoudigt de uitvoering, handhaving en controle. Intern binnen de Belastingdienst kan onderzocht worden of de vooringevulde rubriek ‘vergoeding reiskosten’ in de aangifte LH geherdefinieerd kan worden omdat de inhoud niet altijd de lading dekt. Dit kan leiden tot foutieve bedragen in de aangifte.

6 Conclusies

Gebruik
Op basis van de aangiftedata kan geconcludeerd worden dat de reisaftrek OV jaarlijks door een kleine groep gebruikt wordt. Voor de meeste gebruikers is de reisaftrek een regeling waar zij tijdelijk gebruik van maken. De groep kent een oververtegenwoordiging van jongeren en lage inkomens. Voor alle gebruikers geldt dat hun maximale voordeel op jaarbasis beperkt is ten opzichte van de kosten die zij maken.

Uitvoering
De uitvoering van de regeling vraagt van de Belastingdienst beperkte capaciteit maar controle is een risico. Dit komt met name omdat lastig te achterhalen is of een persoon daadwerkelijk en in welke mate aftrekgerechtigd is.

Doeltreffendheid
De reisaftrek OV is waarschijnlijk niet doeltreffend. Gezien de geringe omvang van de aftrek en het daadwerkelijke voordeel dat werknemers hebben van de aftrek in verhouding tot hun kosten is het niet erg aannemelijk dat de aftrek een belangrijke rol speelt in de keuze om vaker het openbaar vervoer te gebruiken. Daarnaast blijkt dat er een relatief grote groep werknemers is die geen reiskostenvergoeding ontvangt maar er – ondanks het bestaan van de aftrekpost - toch niet voor kiest het OV te nemen. Het grote verloop in het aantal werknemers dat gebruik maakt van de regeling laat ook zien dat hier geen vaste groep is die structureel gebruik maakt van de regeling.

Doelmatigheid
De waarschijnlijk beperkte doeltreffendheid maakt dat de reisaftrek OV waarschijnlijk ook niet doelmatig is. Tegelijkertijd is het risico op overcompensatie klein: het voordeel van de aftrek landt zeer gericht bij een groep waarvan vrijwel zeker de daadwerkelijke reiskosten hoger liggen dan de aftrek of het voordeel van aftrek. In de controle bestaan risico's rondom het aanleveren en controleren van de vervoersverklaringen en het risico op fraude in het opgeven van het aantal reisdagen en aantal kilometers. Bij controle blijkt vaak een te hoge aftrek te zijn ingevuld.

Doenvermogen
Op basis van binnengekomen signalen bij de Belastingdienst kan geconcludeerd worden dat in specifieke gevallen de vormgeving van de regeling meer van het doenvermogen van belastingplichtigen vraagt:

- In het geval van meerdere werkgevers of meerdere werklocaties moet men in de aangifte meerdere regels opnemen, inclusief tijdspanne waarin gereisd is.
- In het geval van wijziging van het aantal werkdagen moet men in de aangifte meerdere regels opnemen.
- Indien met een vervoerder gereisd wordt die niet standaard gegevens levert aan de Belastingdienst of wanneer met losse kaartjes wordt gereisd moet een verklaring geregeld worden via de werkgever en moeten de reisgegevens bewaard worden.

Alle werknemers kunnen door de Belastingdienst achteraf gevraagd worden aannemelijk te maken dat zij daadwerkelijk met het OV gereisd hebben. Hiervoor dienen zij met terugwerkende kracht hun reishistorie aan te tonen. Dit vraagt veel van hen. Wanneer werknemers werkzaam zijn bij werkgevers die structureel bij 1

werkgever een vast traject reizen en reizen met een vervoerder die structureel een vervoersverklaring aanlevert bij de Belastingdienst spelen bovenstaande issues niet.

7 Bijlage 1: Toetsingskader fiscale regelingen

1. **Is sprake van een heldere probleemstelling?**
   Deels. De oorspronkelijk doelstelling van de regeling is het stimuleren van OV gebruik voor woon-werkverkeer. Ook is er een duidelijk disbalans tussen werknemers die wel vergoedingen krijgen van de werkgever en werknemers die dat niet krijgen. Er is echter nooit onderbouwd dat het hebben van een aftrekpost hiervoor noodzakelijk is.

2. **Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?**
   Ja, de regeling is bedoeld om het reizen met het OV voor woon-werkverkeer te stimuleren en werknemers te compenseren voor reiskosten wanneer de werkgever deze niet vergoedt. Dit laatste is alleen nergens duidelijk benoemd.

3. **Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?**
   Nee, hier is geen onderbouwing voor. Voor het stimuleren van OV gebruik is de regeling te gericht en te klein omdat een groot deel van de werknemers een vorm van vergoeding krijgt van de werkgever. Ook vergoedt in de huidige vormgeving de aftrek slechts een zeer klein deel van de reiskosten. Daarnaast mist onderbouwing dat reizen met het OV aanmerkelijk duurder is dan alternatieven. Wel is het zo dat de meeste gebruikers van de reisaftrek gemiddeld een lager inkomen hebben waardoor reiskosten in algemene zin mogelijk wel problematisch kunnen zijn indien de werkgever geen vergoeding biedt.

4. **Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?**
   Ja, de reisaftrek OV dient een stimulans te vormen voor gebruik van het OV. Een alternatief via een heffing op niet-OV gebruik is praktisch niet vorm te geven.

5. **Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?**
   Nee er is geen duidelijke reden waarom dit het geval zou zijn.

6. **Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?**
   Dit rapport voorziet in evaluatie van de regeling.

7. **Is een horizonbepaling aan de orde?**
   Nee.