

Vergaderjaar 2012–2013

33 402

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2013)

Nr. 51

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2013

Bij de behandeling van het Belastingplan 2013 hebben verschillende leden aangegeven de evaluatie van de werkkostenregeling nader te willen bespreken. Ook ik wil graag in gesprek komen over de werkkostenregeling en de betekenis van de evaluatie. Het uitstel van het algemeen overleg tot 27 maart 2013 en daarmee het uitstel tot de gelegenheid om hierover te spreken zorgt, ook in de media, voor onrust over de regeling. De beeldvorming over de werkkostenregeling is niet positief te noemen, en de evaluatie bevestigt dat. De systematiek van de regeling en de gedachte daarachter wordt wel goed gewaardeerd. Er zijn echter zaken die verbeterd moeten worden voordat de werkkostenregeling verplicht wordt voor iedereen. Het doel van deze brief is om meer duidelijkheid te bieden door eerst de achtergrond van de regeling te schetsen om zo de doelstelling van vereenvoudiging en administratieve lastenverlichting toe te lichten en voorts perspectief op verdere vereenvoudiging aan de orde te stellen. Er klinkt dan ook een roep om een verlenging van het keuze-regime. Dat zou inderdaad meer voorbereidingstijd bieden. Op enig moment is het echter wel een kwestie van kiezen of delen. We moeten niet tot in lengte van dagen met twee regimes naast elkaar zitten, want dat leidt alleen maar tot onduidelijkheid en onzekerheid.

Eigenlijk is de loonbelasting voor het overgrote deel, namelijk het reguliere salaris, een tamelijk eenvoudige belasting. Maar de werkkostenregeling richt zich nu juist op het overige loon, namelijk voorzieningen in de vorm van vergoedingen en verstrekkingen. En de eerste vraag die daarbij al jaren wordt gesteld is: Wat behoort nu eigenlijk tot het loon? De wet zegt nu dat in beginsel alles waar de werknemer een voordeel van heeft tot het loon behoort. Echter, als we ieder voordeeltje zouden belasten, zou een enorme administratieve rompslomp ontstaan. Daarom is een groot aantal zaken uitgezonderd van het algemene loonbegrip.

Loon kent echter zoveel verschillende verschijningsvormen dat er in de loop der jaren een wildgroei aan regeltjes is ontstaan over wat per voorziening niet tot het loon hoefde te worden gerekend en wat wel loon was.

De wetgever bepaalde (soms tamelijk willekeurig en) vrij gedetailleerd wanneer een voordeel zodanig was, dat dit belast moest worden. De praktijk paste zich hieraan aan. Daarmee ontstond wet- en regelgeving en een praktijk die steeds verder verwijderd raakte van wat wij allemaal eigenlijk als loon ervaren.

Het doel van de werkkostenregeling was om aan al die regeltjes per voorziening zoveel mogelijk een einde te maken. Slechts enkele van de gerichte vrijstellingen met een zeer groot financieel belang blijven bestaan. Als afbakeningsgrens is het werkplekcriterium geïntroduceerd, waarbij een aantal voorzieningen met een privé-voordeel in het geheel buiten de loonbelasting kan blijven als ze op de werkplek worden gebruikt. Voor andere voorzieningen geldt een algemene vrijstelling van 1,5% van de totale loonsom van de onderneming; op zich een eenvoudig systeem en daar ben ik groot voorstander van. Achter de idee van de werkkostenregeling stond en sta ik dan ook volledig, want het is als hoofdregel niet aan de overheid om te bepalen in welke vorm werkgevers hun werknemers belonen.

Zo'n majeure wijziging brengt natuurlijk winnaars en verliezers mee, daar was iedereen zich ten tijde van de totstandkoming van de regeling ten volle van bewust. Uit de evaluatie blijkt dat ook. Ruim driekwart van de werkgevers heeft genoeg aan de forfaitaire ruimte. Dat een klein deel van de werkgevers dus niet uitkomt, is inherent aan een grovere regeling. Naar maatschappelijke opvattingen zou de forfaitaire ruimte niet bestemd moeten zijn voor vergoedingen en verstrekkingen waarvan de werknemer geen voordeel ervaart. En hoewel het werkplekcriterium een tamelijk eenvoudig criterium is, zorgt het er ook voor dat bepaalde zaken in de vrije ruimte vallen, waarvan wij allemaal vinden dat dit geen loon is. Daarnaast is duidelijk dat de werkkostenregeling nog helemaal niet als een administratieve lastenverlichting wordt gezien door veel werkgevers. Dat stemt niet tot tevredenheid, want dat er in Haagse termen op administratieve lasten is bespaard zegt nog niet alles; het gaat erom wat de werkgever daadwerkelijk ervaart. Tot slot baart het zorgen dat een groot deel van de werkgevers in het geheel nog niet op de hoogte is van de werkkostenregeling en ook dat er veel misverstanden bestaan over de werkkostenregeling. Daarom is er contact gelegd met het MKB om dit kennisniveau te verhogen en samen na te denken over oplossingen voor de door het MKB ervaren problematiek van de werkkostenregeling. Voorts wordt ingezet op het geven van voorlichting.

Zoals uit de evaluatie blijkt was in 2012 nog slechts 10% van de werkgevers overgestapt. Uit voorlopige cijfers van een groot salarisadministratiebureau blijkt dat dit ondertussen richting de 20% loopt.

Dat is natuurlijk nog te weinig en het is begrijpelijk dat werkgevers in deze crisistijden wel wat anders aan hun hoofd hebben dan de overstap op de werkkostenregeling voor te bereiden.

De roep om verlenging van het keuzeregime is dan ook begrijpelijk en ik ben bereid om het keuzeregime met één jaar te verlengen. Dat biedt mij de gelegenheid om verbeteringen aan te brengen op de punten die uit de evaluatie en de eerste praktijkervaringen naar voren zijn gekomen.

Zoals in de brief van 22 oktober 2012¹ al is gemeld loopt er reeds een onderzoek naar verbeteringen van de werkkostenregeling, met name om tot een loonbegrip te komen dat aansluit bij de maatschappelijke opvatting van wat loon is. Er wordt reeds enige maanden langs twee

¹ Kamerstukken II, 2012/13, 33 402, 9

sporen hard gewerkt aan verbeteringen die zowel los van elkaar als gelijktijdig kunnen worden toegepast.

Bij het eerste spoor wordt gekeken of het werkplekcriterium kan worden vervangen door een algemener criterium om te bepalen of iets wel of niet loon is. Hiervoor is een aanpassing van het loonbegrip nodig. Dat heb ik eerder al eens het noodzakelijkheidscriterium genoemd; wat voor een werknemer noodzakelijk is om zijn werk naar behoren te kunnen doen zou niet tot het loon moeten behoren, ook al heeft de werknemer hier (ook) een (privé)voordeel van. Dit levert uiteraard de vraag op wat dan als noodzakelijk moet worden beschouwd; dat is een niet eenvoudig te beantwoorden vraag. Daarom zal dit noodzakelijkheidscriterium nader moeten worden ingevuld, maar dan niet op zo'n manier dat we weer teruggaan naar de oude situatie waarbij een afzonderlijke regel geldt voor iedere voorziening. Het is niet aan de overheid, maar aan de werkgever om te beslissen wat voor het verrichten van werkzaamheden van de werknemer noodzakelijk is.

Het criterium moet aansluiten bij de maatschappelijke beleving. Iedere rationeel handelende werkgever moet kunnen beoordelen of de voorziening noodzakelijk is voor de uitoefening van de dienstbetrekking. Het wordt dan een flexibele norm, die meegroeit met de maatschappelijke ontwikkelingen. Men moet echter geen wonderen verwachten. Een eenvoudige definitie van het loonbegrip die tot geen enkele discussie leidt bestaat niet.

Het tweede spoor bestaat eruit om oplossingen te vinden voor de meer administratieve knelpunten in de werkkostenregeling. Het gaat dan met name om de door het MKB ervaren knelpunten in de afrekensystematiek. Ook het ontbreken van een mogelijkheid tot gebruik van de forfaitaire ruimte op concernniveau wordt gezien als belemmering. Samen met financieel administratieve deskundigen uit de praktijk wordt gezocht naar verbetering van de bestaande systematiek.

Het geheel van opties voor verbeteringen is in een vergevorderd stadium, maar over enkele details wordt nog nagedacht. Naar verwachting wordt de uitkomst in de vorm van een verkenning op korte termijn afgerond en u toegezonden.

Gelijktijdig zal ik deze verkenning ook breed ter consultatie voorleggen. De uitkomsten van deze consultatie worden dan in de loop van het tweede kwartaal toegezonden. Aan de hand van de verkenning en de consultatie daarvan zou ik dan graag nog voor de zomer met uw Kamer verder willen praten over hoe verder te gaan met de werkkostenregeling. Aan de hand van de uitkomsten van dit overleg kan ik dan in het Belastingplan 2014 verder uitgewerkte maatregelen ter vereenvoudiging van de werkkostenregeling voorstellen. Daartoe zal het keuzeregime met een jaar worden verlengd tot 1 januari 2015, om werkgevers voldoende gelegenheid te bieden voor de voorbereiding.

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