Rapportage internetconsultatie verkenning verbetering van en vergroten draagvlak voor werkkostenregeling 4 april – 16 mei 2013

Inleiding

De systematiek van de werkkostenregeling is goed, maar in de uitwerking kan nog een slag gemaakt worden. Dat was de conclusie die kon worden getrokken uit de evaluatie van de werkkostenregeling. Deze conclusie was tevens het uitgangspunt van de verkenning naar het verbeteren van de werkkostenregeling en vergroten van het draagvlak voor de regeling. Die verkenning bevat een aantal oplossingsrichtingen voor verbetering van de werkkostenregeling. Doel van die oplossingsrichtingen is de uitvoerbaarheid van de werkkostenregeling zodanig te verbeteren dat deze eenvoudiger en begrijpelijker toepasbaar wordt en daarmee leidt tot de beoogde besparing van de administratieve lasten. Dit uiteraard onder voorwaarde dat tegelijkertijd de kern van de werkkostenregeling, namelijk de daarin besloten vrije ruimte voor de werkgever, kan worden behouden. Verder is ook het vergroten van de begrijpelijkheid een belangrijk doel.
In de verkenning wordt als oplossingsrichting een zogenoemde noodzakelijkheidscriterium in het loonbegrip geïntroduceerd, en worden als alternatief – weliswaar minder vergaand – gerichte verbeteringen binnen de bestaande regeling voorgesteld. Van beide oplossingsrichtingen zijn de voor- en nadelen beschreven. Ook worden suggesties gedaan die het functioneren van de werkkostenregeling in de bedrijfsvoering verbeteren door het mogelijk te maken de financiële administratie en de loonadministratie eenvoudiger op elkaar aan te laten sluiten.
Deze verkenning is maatschappelijk getoetst met behulp van een zogenoemde internetconsultatie. Daarvoor is breed aandacht gevraagd. Aan de hand van een viertal vragen is onderzocht hoe partijen, die zich bedrijfsmatig met het loondomein bezig houden, tegen de beide, mogelijke oplossingsrichtingen aankijken. Daarbij is gevraagd de antwoorden waar mogelijk te voorzien van overwegingen. Deze rapportage geeft een samenvatting van de ontvangen reacties.
Hieronder volgt eerst een korte introductie. Vervolgens worden de reacties per vraag samengevat en van de veelheid aan afwijkende opvattingen de meest in het oogspringende vermeld. Tot slot volgt een selectie van de meest in het oog springende aandachtspunten zoals die door de respondenten aangedragen zijn. Voor zover deze openbaar is, wordt voor een integrale weergave van de betogen van de diverse respondenten verwezen naar de site www.internetconsultatie.nl.[1]

Respons algemeen

Het totale aantal respondenten dat een reactie heeft geplaatst op internet bedraagt 166. Daarvan is 54% openbaar. De achtergrond van de respondenten beslaat het hele spectrum van betrokkenen bij de loonheffingen. Gelijkelijk verdeeld is de reactie van werkgevers uit profitsector en nonprofitsector. Ook van partijen die bedrijfsmatig bezig zijn met de materie zijn veel reacties ontvangen, zowel uit de advieshoek als uit de hoek van salarisadministrateurs. Voorts hebben brancheorganisaties, belangengroepen en werknemersorganisaties en nog enkele anderen gereageerd.

[1] Het openbare en niet openbare gedeelte van de internetconsultatie laten een vergelijkbaar beeld zien.

De herkomst van de respons is als volgt weer te gegeven:

	Totaal		Openbaar	Niet openbaar
Werkgevers profitsector	**45**	27%	31	14
Werkgevers non profitsector	**45**	27%	15	30
Salarisadministrateurs	**17**	10%	10	7
Adviseurs	**35**	21%	19	16
Belangengroepen	**2**	1%	2	-
Brancheorganisaties	**14**	8%	7	7
Werknemersorganisaties	**2**	1%	2	-
Overig	**6**	4%	3	3
Totaal	**166**		**89**	**77**

De achtergrond van de respondenten blijkt niet of nauwelijks van invloed op het antwoord. Het is dus niet zo dat alle respondenten uit een groep eenzelfde antwoord geven. Waar het antwoord van een specifieke groep van het totaalbeeld afwijkt, is dat vermeld. Ook als het gaat om het onderscheid tussen openbare en niet-openbare reacties zijn er geen grote verschillen tussen de antwoorden. Wel is gebleken dat vrijwel alleen de direct bij de loonadministratie betrokken partijen zoals werkgevers, adviseurs en salarisadministrateurs, input hebben geleverd op het punt van administratieve vereenvoudiging.
Partijen hebben vanuit eigen ervaring en invalshoek gekeken en veel suggesties voor verbetering gedaan of wensen kenbaar gemaakt. De diepgang en variëteit van de reacties loopt overigens sterk uiteen. Veel respondenten hebben de moeite genomen hun overwegingen en suggesties helder en uitgebreid op papier te zetten. De systematiek van de werkkostenregeling en daarmee dus ook het achterliggende uitgangspunt daarvan, wordt herhaaldelijk geprezen. Ook wordt de in de meergenoemde verkenning neergelegde analyse van de knelpunten breed herkend. Een grote adviseur en een brancheorganisatie van administrateurs hebben de resultaten van enquêtes meegestuurd die zij onder hun klanten respectievelijk de leden hebben gehouden. Deze respons is openbaar en de uitkomsten van de enquêtes te lezen op www.internetconsultaties.nl (onder afgesloten consultaties).
Vier respondenten doen als cri de coeur de suggestie om de werkkostenregeling geheel af te schaffen, met name een drietal loonadministrateurs pleit daarvoor. Voorts wordt door belangengroepen gevraagd om herintroductie van specifieke (gerichte) vrijstellingen voor fiets, fitness en personeelsfestiviteiten. Een ervaren fiscalist vreest dat een nieuw criterium zoals het noodzakelijkheidscriterium met bijbehorende nieuwe afbakening geen oplossing biedt. Hij merkt op dat de ervaring leert dat duidelijkheid pas met de jaren komt. En verder komt het in de verkenning genoemde spanningsveld tussen een heffing naar draagkracht enerzijds en een eenvoudige en doelmatige heffing anderzijds een enkele maal terug in de bijdragen.

Voorkeur bepalen

Uitgaande van de verkenning is aan de respondenten allereerst gevraagd of hun voorkeur uitgaat naar het noodzakelijkheidscriterium als open norm met veel flexibiliteit, waarbij het privévoordeel van noodzakelijke voorzieningen buiten het loonbegrip blijft, of naar aanpassingen binnen de bestaande kaders van de werkkostenregeling met minder flexibiliteit maar met meer zekerheid door middel van tot in detail uitgewerkte regelingen.

Een flinke meerderheid van de respondenten vindt het noodzakelijkheidscriterium zoals beschreven logisch en begrijpelijk. Een 62% respondenten geeft dan ook de voorkeur aan de introductie van het noodzakelijkheidscriterium. Vooral de geboden flexibiliteit is daarbij de doorslaggevende factor. Dat beeld komt globaal overeen met hetgeen werkgevers zelf aangeven, van deze groep geeft 65% de voorkeur aan het noodzakelijkheidscriterium. Dat percentage geldt zowel voor de profit- als de nonprofitsector.
Aan de invulling van het noodzakelijkheidscriterium wordt veel aandacht besteed. Ook binnen een flexibel noodzakelijkheidscriterium blijkt er een behoefte te bestaan aan duidelijkheid, maar deze wordt als ondergeschikt gezien aan de voordelen van flexibiliteit. In het bijzonder is de behoefte aan zekerheid en duidelijkheid aanwezig bij (grotere) adviseurs en hun brancheorganisaties. Zij uiten de wens van heldere kaders en een uitgebreide toelichting bij de invoering van deze nieuwe norm.
De behoefte aan zekerheid wordt door de voorstanders regelmatig genoemd en velen dragen aan hoe de gevraagde zekerheid kan worden verkregen. Een aantal respondenten geeft aan de voorkeur te hebben voor een lijst met situaties welke onder het noodzakelijkheidscriterium wel of niet aanvaardbaar zijn. Zekerheid kan volgens anderen vooraf van de inspecteur verkregen worden, passend binnen de systematiek van horizontaal toezicht. Volgens andere voorstanders van het noodzakelijkheidscriterium bestaat juist het risico van teveel vooroverleg. Ook wordt de vrees voor een (te) strenge inspecteur genoemd. Om te voorkomen dat de inspecteur (te) veel vastleggingen vereist, terwijl het gebruik in de bedrijfsprocessen het uitgangspunt zou moeten zijn, is een suggestie uit de praktijk dat meer zekerheid ook gevonden kan worden in duidelijke bewijsregels.
Met name op het gebied van eerste levensbehoeften, zoals maaltijden en kleding, is vanuit de hoek van de adviseurs een duidelijke wens om heldere regels kenbaar gemaakt.
Tenslotte wordt door een aantal adviseurs in overweging gegeven niet uit te gaan van het noodzakelijkheidscriterium maar terug te keren naar een open zakelijkheidscriterium. Als nuancering hierbij de suggestie van afbakening naar de mate van gebruik, waarbij moet worden aangetoond dat een vergoeding of verstrekking een hoofdzakelijk zakelijk karakter heeft. In dat geval zouden volgens deze respondenten ook personeelsfestiviteiten bijvoorbeeld (weer) onder dat zakelijkheidscriterium begrepen kunnen worden.
Een groep van 14% van de respondenten prefereert aanpassingen binnen bestaande kaders, met meer zekerheid. Dit betekent het behouden van de werkkostenregeling (zonder noodzakelijkheidscriterium) maar met een uitgebreider stelsel van gerichte specifieke vrijstellingen. Binnen deze groep zijn tevens aanbevelingen gedaan voor verbetering op het punt van het werkplekcriterium en het wegnemen van het onderscheid tussen vergoedingen, verstrekkingen en het ter beschikking stellen. Dit in het licht van de ontwikkelingen op het gebied van het plaats en tijd onafhankelijk werken en de opkomst van bring your own device in plaats van het ter beschikking stellen van ICT-voorzieningen door de werkgever. In dat kader wordt ook het onderscheid in behandeling tussen telefoon en tablet als weg te nemen knelpunt veelvuldig genoemd.
Een restgroep van 24% geeft geen (duidelijk) uitsluitsel op de vraag naar de voorkeur als het gaat om de introductie van een noodzakelijkheidscriterium of aanpassingen binnen bestaande kaders.

Belang van administratieve lastenverlichting

In de verkenning wordt een rechtstreeks verband gelegd tussen detailregelingen en administratieve handelingen. Detailregelingen vragen om meer vastleggingen en leiden daarmee tot een toename van administratieve lasten. De reacties op de vraag of de voorkeur bepaald wordt door de te verwachten administratieve lastenverlichting zijn wisselend. Van de respondenten laat 39% zijn voorkeur (bijna) geheel bepalen door met de keuze samenhangende administratieve lasten. Een groep van 21% van de respondenten geeft aan dat vooral of alleen financiële overwegingen een rol spelen bij het bepalen van de voorkeur. De overige 40% respondenten hebben op deze vraag geen antwoord gegeven. Opvallend is dat ook van de werkgevers zo'n 35% zich van een oordeel onthoudt.

Bereidheid tot verlaging van het forfait

In de verkenning is beschreven dat bij beide oplossingsrichtingen (noodzakelijkheidcriterium of verbeteringen binnen de bestaande regeling) er verschuivingen ontstaan in de wijze van fiscale behandeling. Dat betekent dat de vrije ruimte kleiner wordt. Gevraagd is in hoeverre men bereid is een verlaging van het percentage van de vrije ruimte te accepteren in ruil voor de gewenste verbetering en te creëren flexibiliteit. Een groep van 30% van de respondenten heeft begrip voor verlaging onder voorwaarde dat er dan materieel niets wijzigt en dat men dus kan blijven doen wat men nu doet. Van deze groep zijn er drie respondenten die zelfs mogelijkheden zien het forfait geheel af te schaffen.

Een groep van 37% van de respondenten is niet bereid een verlaging te accepteren, veelal met als argument dat het percentage nu al te krap is. De overige 33% heeft geen antwoord gegeven.

Wenselijke methode van afrekenen en andere administratieve verbeteringen

In de verkenning wordt gemeld dat, ongeacht de keuze voor de aanpassingen, er ook maatregelen te treffen zijn die de administratieve bewerkingen kunnen vereenvoudigen. Met name de door de werkkostenregeling opgeroepen periodieke aansluiting tussen salarisadministratie en financiële administratie kan versoepeld worden. In de verkenning wordt de suggestie gedaan voor een jaarlijkse aansluiting tussen deze beide, vaak geheel gescheiden administraties, en een jaarlijkse berekening van de (afdracht over de) overschrijding van de vrije ruimte. Verder is in de internetconsultatie gevraagd naar de wenselijke methode van afrekenen.

Geen antwoord wordt gegeven door 41% van de respondenten. Zij hebben zich niet uitgelaten over de wenselijke methode van afrekenen, of geven aan zich er nog niet in verdiept te hebben.

Uit de antwoorden van de respondenten die wel antwoord geven blijkt dat deze groep vrijwel geheel tegenstander is van definitieve afrekening per tijdvak (de huidige hoofdregel). Voorstander van of tevreden met een voorschotmethode met een definitieve afrekening na afloop van het kalenderjaar is zo'n 23% van de respondenten. Over dat afrekenmoment verschillen de inzichten: het laatste loontijdvak van het jaar (dus in januari), het eerste loontijdvak van het volgende jaar (dus in februari) en het eerste kwartaal (dus uiterlijk 1 mei) worden genoemd.

De overige respondenten, een groep van 32%, is voorstander eens per jaar te bepalen hoe groot de overschrijding van de vrije ruimte is en de verschuldigde eindheffing na afloop van het jaar af te dragen. Ook hier worden de hierboven genoemde, verschillende afrekenmomenten genoemd.

Dan is er nog een groep van 4% van de respondenten die pleit voor flexibele systematiek van afrekening, veelal gelijklopend met het ritme van de aangifte omzetbelasting. Brancheorganisaties van belastingadviseurs pleiten voor een voorlopige afrekening na afloop van het jaar, gevolgd door een definitieve afrekening op het moment dat de jaarstukken zijn opgemaakt en de winstaangifte wordt gedaan. Ook individuele loonadministrateurs doen deze suggestie.

Overige op internet gemaakte kanttekeningen

Op administratief gebied zijn, naast de afrekensystematiek, nog andere suggesties gedaan. In 11% van de reacties is aandacht gevraagd voor het mogen boeken van vergoedingen en verstrekkingen exclusief BTW (de waarde van loon in natura is naar zijn aard inclusief BTW). Deze verzoeken zijn in het bijzonder afkomstig van adviseurs en van een enkele werkgever in de profitsector. Ook wordt aandacht gevraagd voor het loslaten van de jaarruimte, om zo over de jaargrens heen grote kostenposten in de vrije ruimte te kunnen spreiden. Eveneens in 11% van de reacties is de behoefte uitgesproken om op concernniveau de vrije ruimte van de verschillende onderdelen van het concern naar eigen keuze te mogen salderen. Deze suggesties komen met name van werkgevers in de profitsector.

Voor het wegnemen van knelpunten waarvoor in de verkenning oplossingen aangedragen worden (knelpunten die samenhangen met het werkplekcriterium en onderscheid vergoedingen en verstrekkingen) is steun te vinden, in het bijzonder bij de groep die geen flexibiliteit van een open norm wil. Het valt op dat een afzonderlijke vrijstelling voor personeelskorting vele voorstanders kent en slechts een enkele tegenstander.

Ook andere, als knelpunt ervaren elementen van de werkkostenregeling passeren de revue. Bijvoorbeeld de kantinemaaltijden worden een aantal keren genoemd. Door een grote adviseur wordt de suggestie gedaan om de forfaitaire waardering van kantinemaaltijden in te ruilen voor een lager forfait. Er zijn echter ook respondenten die zich juist uitspreken voor continuering van de huidige fiscale behandeling.

Op het punt van waardering wordt door een paar werkgevers en een adviseur opgemerkt dat het noodzakelijkheidscriterium leidt tot het moeten waarderen van niet-noodzakelijke voorzieningen. Met name de problematiek van de waardering van niet-noodzakelijke voorzieningen op de werkplek zoals de fitness komt daarmee weer in beeld.

Tot slot wordt vermeld dat werknemersorganisaties geen voorstander zijn van de werkkostenregeling omdat deze de thans gebruikelijke secundaire arbeidsvoorwaarden (met fiscale vrijstellingen) zou kunnen inperken. Zij pleiten voor meer zeggenschap en meer zekerheden voor werknemers en doen de suggestie werkgevers te verplichten met ondernemingsraden te overleggen.