

Vergaderjaar 2012–2013

33 404

Wijziging van enkele belastingwetten (Wet herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 oktober 2012

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Algemeen	2
3.	Woon-werkverkeer	3
3.1.	Algemeen / inhoud van de maatregel	3
3.2.	Definitie woon-werkverkeer	4
3.3.	Uitwerking woon-werkverkeer	4
4.	Auto van de zaak	6
5.	Toeslagen	6
6.	Budgettaire aspecten	7
7.	Gevolgen voor bedrijfsleven en burger	7

1. Inleiding

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de PvdA, de PVV, de SP, het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie.

Voorafgaand aan de beantwoording wordt het volgende opgemerkt over de status van dit wetsvoorstel. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft zich inmiddels openlijk uitgesproken tegen dit wetsvoorstel zoals blijkt uit de aangenomen motie Harbers/Plasterk.¹ Voorts hebben beide Kamerleden een amendement ingediend op het Belastingplan 2013² dat ertoe strekt de dekking voor het wegvallen van dit wetsvoorstel op andere wijze te regelen. In de inleiding op het verslag op dit wetsvoorstel geven de leden van de fractie van de PvdA dan ook aan af te zien van een uitgebreide inbreng op dit wetsvoorstel aangezien dit is achterhaald door het recente deelakkoord begroting 2013 van de fracties van de VVD en de PvdA. De leden van de fractie van het CDA vragen in dit kader naar de consequenties voor het voorliggende wetsvoorstel, in het bijzonder in hoeverre het kabinet overweegt om dit wetsvoorstel in te trekken. Het initiatief om met een alternatieve dekking te komen is afkomstig uit een

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 400, nr. 6.

² Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 5.

meerderheid van de Tweede Kamer en het kabinet geeft de Tweede Kamer dan ook in overweging om dit wetsvoorstel versneld in stemming te brengen. Indien het voorstel dan wordt afgewezen, ontstaat voor iedereen duidelijkheid over het niet doorgaan van deze maatregel.

Hierna zal worden ingegaan op de overige vragen die over dit wetsvoorstel zijn gesteld. Bij de beantwoording van de vragen is zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Voor zover de vraag in een andere paragraaf is beantwoord, is op de oorspronkelijke plaats van de vraag in het verslag een verwijzing opgenomen naar het onderdeel waar die vraag is beantwoord.

Bij de beantwoording van de vragen is rekening gehouden met het feit dat – zoals hiervoor ook al is aangegeven – een meerderheid van de Tweede Kamer zich heeft uitgesproken tegen dit wetsvoorstel. Het verrichten van nader onderzoek dat soms nodig is om vragen te kunnen beantwoorden is bijvoorbeeld niet uitgevoerd. Uit dien hoofde zijn sommige vragen dan ook summierder behandeld dan gebruikelijk.

2. Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het budgettaire beslag dat gemoeid is met het overbrengen van de zakelijke kilometers naar de vrije ruimte per 1 januari 2014 nog doorgang vindt als het wetsvoorstel herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer niet wordt aangenomen. Zij vragen voorts wat de gevolgen daarvan zijn, met name wat betreft het moeten maken van een onderscheid tussen woon-werkkilometers en zakelijke kilometers en de bijbehorende administratieve lasten. De eventuele overbrenging van genoemd budget naar de vrije ruimte van de werkkostenregeling, hangt direct samen met dit wetsvoorstel. Een dergelijke overbrenging van de zakelijke kilometers, zijnde alle in het kader van een dienstbetrekking gemaakte kilometers met uitzondering van het woon-werkverkeer, en bijbehorend budgettair beslag naar de vrije ruimte van de werkkostenregeling is, gelet op het recente deelakkoord begroting 2013 van de fracties van de VVD en de PvdA, niet meer aan de orde. De huidige gerichte vrijstelling voor vergoedingen en verstrekkingen ter zake of in de vorm van vervoer blijft dan ook in stand, zowel voor woon-werkverkeer als voor zakelijk verkeer.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen op de positieve effecten van het wetsvoorstel op de bereikbaarheid en de CO₂-uitstoot. Deze leden vragen of er interne ambtelijke notities beschikbaar zijn, waarin deze effecten uiteengezet worden en verzoeken of deze ook aan de Kamer beschikbaar gesteld kunnen worden. Over deze effecten zijn geen interne ambtelijke notities geschreven. Wel heeft MuConsult in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu onderzoek gedaan naar de effecten op de bereikbaarheid en de CO₂-uitstoot. Het resultaat van dat onderzoek is neergelegd in het rapport Mobiliteitseffecten reiskostenmaatregelen Begrotingsakkoord. In het algemeen deel van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is een overzicht opgenomen van de belangrijkste effecten van het wetsvoorstel. Het rapport zelf is beschikbaar op de site van MuConsult: www.muconsult.nl. Er zullen overigens geen alternatieve maatregelen worden getroffen om vergelijkbare positieve effecten te bereiken op milieu en bereikbaarheid, dit naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks. Hiermee treedt overigens geen verslechtering op ten opzichte van de huidige situatie als het gaat om bereikbaarheid of CO₂-uitstoot.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat de negatieve koopkrachteffecten het argument zijn om dit wetsvoorstel geen doorgang te laten vinden en vragen of dit ook geldt voor het onderdeel van deze wet dat betrekking heeft op de zogenoemde «auto van de zaak». Deze leden verzoeken voorts inzicht in de koopkrachteffecten van het niet invoeren van dit onderdeel van de wet te ontvangen voor de behandeling van het Belastingplan 2013 in de Kamer. De maatregel voor de «auto van de zaak» hield in dat de woon-werkkilometers die met die auto worden afgelegd zouden worden aangemerkt als privékilometers en daardoor meetelden voor de vraag of er aanleiding was tot bijtelling. Voor belastingplichtigen die op dit moment niet meer dan 500 km per jaar privé rijden en uit dien hoofde niet geconfronteerd worden met een bijtelling, leidde deze maatregel ertoe dat de bijtelling ook op hen van toepassing zou worden. Dat zou voor deze belastingplichtige tot extra lasten leiden en derhalve ook tot negatieve koopkrachteffecten. In de voorjaarsnota 2012, waarin het Begrotingsakkoord 2013 als bijlage was opgenomen, zijn de koopkrachteffecten genoemd van de reiskostenmaatregel als geheel.¹ In de voetnoot bij de tabel met de standaard presentatie inkomenskengetallen, staat vermeld: «Werknemers met reiskostenvergoeding onder vinden een additioneel koopkrachteffect van gemiddeld – 1½%. Gemiddeld over alle werknemers is dit – ¾%.» De specifieke koopkrachteffecten voor de belastingplichtigen met de auto van de zaak zijn niet separaat berekend.

Het niet aanvaarden van dit wetsvoorstel leidt ertoe dat de negatieve koopkrachteffecten zich ten aanzien van de «auto van de zaak» niet voordoen. Ten opzichte van de huidige situatie zijn de koopkrachteffecten als gevolg van het niet doorgaan van dit wetsvoorstel derhalve nihil. Overigens geldt dit ook voor werknemers die voor hun woon-werkverkeer een vergoeding ontvangen van de werkgever. Ook voor deze groep geldt dat de negatieve koopkrachteffecten die zich zouden voordoen als gevolg van dit wetsvoorstel, nu niet zullen optreden. Tot slot wordt nog opgemerkt dat deze maatregel voor de auto van de zaak niet geïsoleerd kan worden gezien van de overige maatregelen uit dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekte ertoe de vergoedingen voor het woon-werkverkeer niet langer onbelast te laten. In dat licht is het niet meer dan logisch om het woon-werkverkeer met de «auto van de zaak» als privé te bestemmen om langs die weg ervoor te zorgen dat ook die verstrekkingen in de vorm van het gebruik van de «auto van de zaak» niet langer onbelast kan plaatsvinden. Nu, bij niet-aanvaarding van dit wetsvoorstel, de vergoeding van het woon-werkverkeer onbelast plaats kan blijven vinden, is er ook geen aanleiding om de voor de «auto van de zaak» voorziene maatregelen in welke vorm dan ook doorgang te laten vinden.

3. Woon-werkverkeer

3.1. Algemeen / inhoud van de maatregel

De leden van de fractie van de SP vragen waarom er niet voor is gekozen om al in 2013 het budgettaire beslag van de gerichte vrijstelling voor zakelijke kilometers van € 600 mln. onder te brengen in de werkkostenregeling. Dit hing samen met het feit dat de werkkostenregeling in 2013 nog facultatief is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke wijze de uitvoeringskosten en administratieve lasten een rol hebben gespeeld bij de uitwerking van de maatregel. In de brief aan de Eerste en Tweede Kamer van 4 juli 2012² is aangegeven dat het kabinet zocht naar een werkbare regeling voor alle partijen. In de discussies over de in die brief genoemde uitvoeringstechnische aspecten van de reiskostenmaatregel uit

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 1, bijlage 2, bladzijde 38.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 287, nr. 23.

het Begrotingsakkoord 2013 hebben de uitvoeringskosten en de administratieve lasten, of liever gezegd het waar mogelijk voorkomen dan wel beperken daarvan een belangrijke zo niet de belangrijkste rol gespeeld bij de uitwerking daarvan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar hoe groot de vrije ruimte voor de werkkostenregeling momenteel is. Deze bedraagt 1,4% van de totale fiscale loonsom van de werkgever, exclusief eindheffingsbestanddelen. Het equivalent daarvan is volgens de evaluatie werkkostenregeling macro bijna € 3,5 miljard. In 2013 zal dit macro bijna € 4,0 miljard bedragen indien de Kamer instemt met de verdere verhoging van de vrije ruimte naar 1,6% zoals in het wetsvoorstel Belastingplan 2013 wordt voorgesteld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen vervolgens of het bedrag dat gemoeid is met de tegemoetkomingen voor de zakelijke kilometers, indien dit bedrag wordt overgebracht naar de vrije ruimte, geoormerkt blijft voor zakelijke kilometers. De vrije ruimte van de werkkostenregeling is per definitie niet geoormerkt voor bepaalde vergoedingen en verstrekkingen. De achtergrond van de werkkostenregeling is dat de werkgevers – uiteraard in samenspraak met de werknemers – volledige vrijheid hebben in de invulling daarvan. Dat zou ook hebben gegolden voor de overheveling van het budgettaire beslag van de gerichte vrijstelling voor de vergoedingen en verstrekkingen voor zakelijke kilometers. Als dat bedrag eenmaal (macro) zou zijn toegevoegd aan de werkkostenregeling, zou het aan de werkgevers en de werknemers zijn om te bepalen waaraan dat bedrag zou worden besteed.

3.2. Definitie woon-werkverkeer

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat het kabinet in de uitwerking van de maatregel invulling wil geven aan de motie Esther c.s.¹ Zij vragen of het kabinet concreet kan aangeven welke maatregelen hij voornemens is te nemen om thuiswerken fiscaal te faciliteren. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel is – waar mogelijk – gepoogd de vormgeving aan te laten sluiten bij de ontwikkeling rond het zogenoemde «nieuwe werken» waaronder mede begrepen het thuiswerken. Genoemde motie is aangehouden in afwachting van de uitwerking van dit wetsvoorstel. Nu dit wetsvoorstel niet zal worden aanvaard zal de invulling van deze motie, na aanvaarding daarvan in de Eerste Kamer, een zaak zijn voor een volgend kabinet.

3.3. Uitwerking woon-werkverkeer

De leden van de fractie van de SP vragen welke beroepen gelden als ambulant. In de memorie van toelichting werden als ambulante werknemers en ondernemers aangemerkt degenen die te maken hebben met wisselende werkplaatsen. Van een wisselende werkplaats zou sprake zijn geweest als iemand voor een bepaalde tijd op plaats A werkt en na die periode vervolgens op plaats B werkt enzovoorts. Dit zou met name hebben gegolden voor bijvoorbeeld bouwvakkers die voor een bepaalde periode op een bouwplaats werken en na het afronden van het project vervolgens op een andere bouwplaats aan de slag gaan. Van wisselende werkplaatsen zou ook sprake zijn geweest als elke dag naar een andere werkplaats wordt gereisd. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die werkzaam zijn in de thuiszorg. Gedurende de werkweek reizen thuiszorgmedewerkers naar verschillende cliënten om daar hun werkzaamheden te verrichten. Ook zijn er werknemers en ondernemers die gedurende de werkdag steeds naar verschillende werkplaatsen reizen; dit geldt

¹ Kamerstukken I 2011/12, 33 287, I.

bijvoorbeeld voor (storings)monteurs, medewerkers van pech- en hulpdiensten enzovoorts.

Tevens vragen de leden van de fractie van de SP of ervoor wordt gezorgd dat de ambulante beroepsbeoefenaars niet worden opgezadeld met hogere lasten. Bij de uitwerking van de maatregel is getracht rekening te houden met de bijzondere positie van de ambulante beroepen. Volgens het wetsvoorstel zou sprake zijn geweest van belast woon-werkverkeer indien op regelmatige basis naar een werkplaats wordt gereisd waar in belangrijke mate werkzaamheden worden verricht. Dit zou betekenen dat degene die elke dag naar verschillende werkplaatsen reist zoals bijvoorbeeld een storingsmonteur, niet geraakt zou worden door de maatregel. Verder was bepaald dat in dergelijke situaties geen sprake zou zijn van belast woon-werkverkeer als ten hoogste een jaar op regelmatige basis naar dezelfde werkplaats wordt gereisd. Dit betekent dat bijvoorbeeld de bouwvakker die voor een halfjaar op dezelfde bouwplaats werkt, in beginsel niet geraakt zou worden door de maatregel. Ook de thuiszorgmedewerker die gedurende hooguit een jaar naar een cliënt reist, werd niet geraakt door de maatregel. Door de voorgestelde uitwerking van de maatregel zou dus het grootste deel van de ambulante werknemers en ondernemers niet worden opgezadeld met hogere lasten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen weten of de definitie voor woon-werkverkeer bij externe deskundigen is getoetst en of er alternatieve varianten zijn overwogen. Bij de uitwerking van de definitie van woon-werkverkeer zijn verschillende varianten overwogen en heeft overleg plaatsgevonden met enkele maatschappelijke organisaties. Zo is verkend of teruggegrepen kon worden op de definitie van woon-werkverkeer zoals we die kenden van voor 2004 (het zogenoemde 60 dagen-criterium). Ook is – op aangeven van een maatschappelijke organisaties – gekeken naar een meer forfaitaire invulling van de maatregel om zo de administratieve lasten en uitvoeringskosten te beperken.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom er niet voor is gekozen om de reisafstand tussen woon- of verblijfplaats en het bedrijfsadres van het bedrijf waar de werknemer/ondernemer werkzaam is in mindering te brengen op de zakelijke kilometers, zodat een eerlijkere behandeling van ambulante werknemers wordt gerealiseerd ten opzichte van de «gewone» werknemer. De variant zoals door de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt gesuggereerd waarbij het aantal zakelijke kilometers wordt verminderd met de afstand tussen de woning en het bedrijfsadres, is niet wenselijk. Juist in geval van ambulante werknemers geldt dat het bedrijfsadres niet overeen hoeft te komen met de plaats of de regio waar de werkzaamheden worden verricht. Zo kan bijvoorbeeld een bouwvakker in dienst zijn van een bouwonderneming die is gevestigd in Amsterdam terwijl de bouwvakker in een ander deel van Nederland zijn werkzaamheden verricht. Alsdan zou de bouwvakker die in Amsterdam woont gunstiger af zijn dan de bouwvakker die dichtbij de bouwplaats(en) woont.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom is gekozen voor een periode van een jaar voor het kwalificeren als woon-werkverkeer. Bij de uitwerking van de maatregel was bepaald dat als op regelmatige basis naar een werkplaats wordt gereisd om daar in belangrijke mate werkzaamheden te verrichten, er sprake zou zijn van belast woon-werkverkeer. Dit zou echter in geval van werknemers en ondernemers met wisselende werkplaatsen tot ongewenste uitkomsten kunnen leiden. Hierbij kan worden gedacht aan een bouwvakker die gedurende een halfjaar naar een bepaalde bouwplaats reist en na afloop van het bouwproject vervolgens voor een bepaalde periode op een andere

bouwplaats te werk wordt gesteld. Hoewel sprake is van wisselende werkplaatsen, zou de bouwvakker zonder nadere regeling toch geraakt worden omdat hij op regelmatige basis naar de wisselende werkplaatsen reist. Om die reden was voorzien in een uitzondering die ervoor moest zorg dragen dat pas sprake zou zijn van belast woon-werkverkeer na een bepaalde periode, te weten een jaar. Deze grens is, zoals elke grens in zekere zin, arbitrair. De vroegere grens van 60 dagen op jaarbasis die overeenkomt met ongeveer drie à vier maanden aaneengesloten werd te kort bevonden als bijvoorbeeld wordt gekeken naar bepaalde situaties waarbij mensen steeds voor een bepaalde periode op een plaats werkzaam zijn (zoals in het hiervoor genoemde voorbeeld met de bouwvakker). Met de keuze voor een jaar zou meer recht worden gedaan aan deze groepen werknemers en ondernemers.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe voorkomen kan worden dat de jaarstermijn-regel door gedetacheerden wordt omzeild door een detachering te beëindigen en na bijvoorbeeld een maand een nieuw detacheringscontract aan te gaan. Als het wetsvoorstel tot wet zou zijn verheven, zou de genoemde constructie uiteraard op de gebruikelijke wijze zijn bestreden.

4. Auto van de zaak

De leden van de fractie van de SP vragen het kabinet waarom niet is gekozen voor een gestaffelde bijtelling per privé kilometer, waardoor zakelijke rijders worden gestimuleerd bewuster om te gaan met het aantal kilometers dat zij rijden. Zij vragen of deze optie is onderzocht en, indien dat niet het geval is, waarom niet. Deze leden vragen het kabinet voorts naar een oordeel over deze gedifferentieerde bijtellingregeling op basis van het aantal gereden privékilometers. Zij vragen met name naar de mogelijkheden en kanttekeningen. Bij verschillende gelegenheden, bijvoorbeeld in het kader van de zogenoemde Autobrief¹ en de parlementaire behandeling van de Wet uitwerking autobrief, heeft het kabinet aangegeven de mogelijkheden van een gestaffelde bijtelling, in eerste instantie alleen voor bestelauto's, serieus te willen onderzoeken. De uitwerking van de reiskostenmaatregel uit het Begrotingsakkoord 2013 heeft dat onderzoek echter op een laag pitje gezet. Dat onderzoek zou door een volgend kabinet opnieuw kunnen worden opgepakt.

5. Toeslagen

De leden van de fractie van de ChristenUnie spreken hun teleurstelling uit over het feit dat een adequate compensatie of mitigering van de gevolgen van de reiskostenmaatregel voor de toeslagen niet mogelijk is. Genoemde leden willen graag weten welke mogelijkheden tot compensatie of mitigering het kabinet heeft onderzocht en waarom deze mogelijkheden niet plausibel bleken. In de memorie van toelichting is uitgebreid ingegaan op de redenen die aan een dergelijke compensatie of mitigering in de weg staan. Elke vorm van compensatie of mitigering is generiek van aard en kan derhalve nooit worden toegespitst op die toeslaggerechtigden die in de hoogte van de toeslag geraakt zouden worden door de reiskostenmaatregel. Er zou dus geen sprake zijn van een adequate compensatie, maar in alle gevallen van over- of ondercompensatie, die overigens alleen mogelijk zou worden door bijvoorbeeld de huidige grondslag van de toeslag, het verzamelinkomen of het belastbaar loon, los te laten voor dit specifieke geval. Dat is geen wenselijke ontwikkeling. Een ander beletsel voor een compensatie of mitigering is het grote aantal variabelen dat bepalend is voor de beantwoording van de vraag of en in welke mate iemand wordt geraakt in de hoogte van de toeslagen als gevolg van de reiskostenmaatregel. Hierdoor is het zo goed als onmogelijk om op

¹ Kamerstukken 2010/11, 32 800, nr. 1.

voorhand de groep die door de reiskostenmaatregel zou worden geraakt te onderscheiden van alle toeslaggerechtigden. De vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie naar het aandeel toeslaggerechtigden dat geraakt zou worden en de hoogte van de gemiddelde daling van de toeslagen voor deze groep, kan dan ook niet worden beantwoord. Het kabinet heeft in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel aangegeven zich ervan bewust te zijn dat de reiskostenmaatregel in de doorwerking naar de toeslagen soms forse gevolgen kan hebben, maar dat een adequate compensatie of mitigering van die gevolgen niet mogelijk is, dit in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SP of het kabinet het wenselijk acht dat een effect van een wetsvoorstel is dat sommige toeslaggerechtigden een verlaging van de toeslagen ondervinden.

6. Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van ChristenUnie vragen of nader kan worden aangegeven welke dekking is gevonden binnen het totale Belastingplan 2013 voor de (vanaf 2014) lagere opbrengst van de reiskostenmaatregel dan begroot in het Begrotingsakkoord 2013. Er is geen specifieke maatregel te benoemen die als dekking zou fungeren voor deze lagere opbrengst. Binnen het totaal van het pakket Belastingplan 2013 werd over de verschillende jaren een sluitende begroting gerealiseerd.

7. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet heeft onderzocht wat het effect van onderliggend voorstel van wet is op de financiële situatie van verschillende huishoudens en, indien dat het geval is, wat daar dan de uitkomst van is. De gevolgen van dit wetsvoorstel zijn afhankelijk van een groot aantal factoren, zoals (zonder uitputtend te willen zijn) de reisafstand, de wijze van vervoer, de vraag of de werkgever een vergoeding verstrekt en de hoogte van die vergoeding, maar ook van de vraag in hoeverre bijvoorbeeld sprake is van een doorwerking naar een of meer toeslagen. Dit grote aantal variabelen maakt het zeer moeilijk het effect van de maatregel op de financiële situatie van verschillende huishoudens te bepalen. Het effect kan daarom alleen in voorbeeldsituaties worden doorgerekend. Gelet op de status van het wetsvoorstel lijkt het weinig zinvol om alsnog dergelijke voorbeeldsituaties op te nemen.

De vraag van de fractie van de SP of het kabinet het wenselijk acht dat een effect van het wetsvoorstel is dat sommige toeslaggerechtigden een verlaging van toeslagen ondervinden is beantwoord in paragraaf 5, Toeslagen.

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