

Vergaderjaar 2013–2014

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 204

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2013

Inleiding en conclusie

In januari 2012 heeft de B50 Werkgroep Mobiliteitsbudget (B50 staat voor de 50 beeldbepalende werkgevers op het gebied van slim werken en reizen) het rapport «Slim Reisbudget – Kansen en mogelijkheden» aan mij aangeboden. Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu, mijn reactie aan op dit rapport.

Over dit rapport heb ik uw Kamer bij verschillende gelegenheden medegedeeld dat ik de daarin opgenomen voorstellen (te weten het Bonus Malus leasebudget en het Persoonlijk mobiliteitsbudget) sympathiek vind, maar dat ik deze wel moet toetsen aan aspecten als budgetneutraliteit, uitvoeringskosten en administratieve lasten. Het Bonus Malus leasebudget dat ertoe strekt werknemers met een auto van de zaak te prikkelen «slimmer»¹ te reizen, kan reeds zonder meer worden toegepast door die bedrijven die dat wensen. Dit voorstel past al binnen de huidige wettelijke bepalingen.

Het Persoonlijk mobiliteitsbudget dat gericht is op werknemers zonder auto van de zaak, vergt wel wijziging van fiscale wetgeving omdat daarmee de huidige maximale vergoeding van € 0,19 per kilometer wordt losgelaten, zolang gemiddeld per kilometer maar niet meer dan € 0,19 wordt vergoed. De gedachte achter dit Persoonlijk mobiliteitsbudget, een maatregel die vergelijkbaar is met de zogenoemde werkkostenregeling, spreekt mij zeer aan. Naar aanleiding van het voorstel voor invoering van het Persoonlijk mobiliteitsbudget heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden tussen de ministeries van Financiën en Infrastructuur en Milieu en vertegenwoordigers van de B50 werkgroep om te bezien op welke wijze dit Persoonlijk mobiliteitsbudget vorm gegeven zou kunnen worden. Ofschoon ik graag anders had gezien, is gebleken dat de budgettaire risico's omvangrijk zijn. Daardoor is het niet mogelijk om het Persoonlijk

¹ Onder slimmer reizen wordt verstaan minder privé rijden, zuiniger rijden, meer thuis werken en meer van andere vervoerswijzen zoals de fiets of openbaar vervoer gebruik maken.

mobilitéitsbudget overeenkomstig het voorstel van de B50 werkgroep zodanig vorm te geven dat deze budgettaire neutraal uitwerkt. Ik ga dan ook niet over tot invoering van dat Persoonlijk mobiliteitsbudget. Het niet invoeren van het Persoonlijk mobiliteitsbudget houdt ook in dat er geen aanleiding meer is om een pilot te starten. Een pilot was immers bedoeld om het Persoonlijk mobiliteitsbudget in de praktijk te testen en te onderzoeken of het werkbaar is.

Het vorenstaande laat onverlet de mogelijkheden voor de werkgever om binnen de bestaande fiscale kaders, dus binnen de huidige maximale onbelaste vergoeding van € 0,19 per kilometer, een *persoonlijk* mobiliteitsbudget te introduceren met bijvoorbeeld differentiatie naar wijze van vervoer, tijdstip of wat dan ook. Dergelijke mobiliteitsbudgetten worden in de praktijk al met succes toegepast, getuige het rapport «Slim reisbeleid in de praktijk» van de B50 Werkgroep Mobiliteit. Omdat in deze vorm van reisbudgetten het maximum van de onbelaste reiskostenvergoeding niet wordt overschreden, passen deze prima in het huidige fiscale kader.

Ik zal hierna ingaan op de voorstellen van de B50 werkgroep en daarbij een toelichting geven op met name de budgettaire aspecten die aan de invoering in de weg staan.

Voorstellen B50 werkgroep

De voorstellen van de B50 werkgroep zijn in feite tweeledig. Dat betreft allereerst het zogenoemde Bonus Malus leasebudget dat is ontwikkeld voor de werknemers met een auto van de zaak. Dit strekt ertoe de werknemers te prikkelen minder privé te rijden, zuiniger te rijden, meer thuis te werken en meer van de fiets en het openbaar vervoer gebruik te maken in het woon-werkverkeer. Dit onderdeel van het rapport voorziet niet in fiscale voordelen en behoeft dan ook geen wijziging van de fiscale wetgeving. De voorstellen kunnen dan ook zonder meer worden opgepakt door die bedrijven die dat wensen.

Het tweede onderdeel betreft het Persoonlijk mobiliteitsbudget, gericht op werknemers zonder auto van de zaak. Hierbij krijgen werkgevers een grotere vrijheid voor de vergoedingen die zij aan hun werknemers verstrekken voor het woon-werkverkeer en de zakelijke kilometers die ten behoeve van de werkzaamheden worden gemaakt. Het totaalbedrag aan te verstrekken reiskostenvergoedingen wordt op bedrijfsniveau gebudgetteerd door het totaal aantal kilometers dat door alle werknemers binnen een bedrijf wordt gemaakt (woon-werk en anderszins zakelijk) te vermenigvuldigen met de maximale onbelaste reiskostenvergoeding van € 0,19 per kilometer. De werkgever is dan vrij om binnen dit budget zijn werknemers een vergoeding toe te kennen voor de gereisde zakelijke kilometers of voor de «bespaarde» zakelijke kilometers wanneer een werknemer bijvoorbeeld thuis heeft gewerkt.

Bij het toekennen van een reiskostenvergoeding kan de werkgever kiezen voor een gedifferentieerde vergoeding afhankelijk van de wijze van vervoer door bijvoorbeeld een hogere vergoeding toe te kennen aan de per openbaar vervoer gemaakte kilometers dan voor de kilometers die met de auto zijn gemaakt. Hierdoor stimuleert de werkgever specifiek de wijze van vervoer en minder het aantal kilometers. Hij kan er ook voor kiezen om zijn werknemers een vaste vergoeding te geven, aangevuld door een relatief lage vergoeding per kilometer. Op deze wijze poogt de werkgever het aantal te reizen kilometers terug te brengen, meer dan dat hij stuurt op de wijze van vervoer. Ook kan de werkgever sturen op het tijdstip van reizen door bijvoorbeeld een hogere vergoeding te geven wanneer buiten de spits om wordt gereisd dan wanneer binnen de spits wordt gereisd.

Dit tweede onderdeel bevat wel een fiscaal relevante component omdat het de werkgever de mogelijkheid biedt om op individueel niveau een onbelaste reiskostenvergoeding toe te kennen die hoger is dan de thans geldende € 0,19 per kilometer. Feitelijk wordt voor de individuele reiziger de koppeling tussen het aantal (individueel) gereisde kilometers en de huidige maximale vergoeding van € 0,19 per kilometer losgelaten. Dit voorstel lijkt sterk op de werkkostenregeling waarbinnen de werkgever, binnen de limiet van x% van de totale loonsom (de vrije ruimte), onbelast vergoedingen en verstrekking kan geven aan zijn werknemers. Waar in de werkkostenregeling de loonsom bepalend is voor de omvang van de vrije ruimte is in het voorstel van de B50 werkgroep het aantal zakelijke kilometers en het maximum van de onbelaste reiskostenvergoeding bepalend voor de speciale «vrije ruimte» voor de reiskosten. Het is specifiek dit onderdeel geweest waarover ik aan uw Kamer heb gemeld dat ik weliswaar positief sta tegen de voorstellen maar dat ik deze wel moet toetsen aan de vereisten van budgetneutraliteit en op een eventuele toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

Budgettaire gevolgen

Het onderzoek naar de voorstellen van de B50 werkgroep heeft zich vooral toegespitst op de budgettaire gevolgen. De conclusie van het onderzoek is dat sprake is van een budgettaire derving die kan oplopen tot meer dan € 420 miljoen. Dat is vooral een gevolg van het feit dat nu een groot deel van de werknemers geen reiskostenvergoeding ontvangt voor het woon-werkverkeer. De gemiddelde verleende kilometervergoeding pakt hierdoor aanzienlijk lager uit dan € 0,19 per kilometer.

Uit het onderzoek door MuConsult naar de mobiliteitseffecten van de afschaffing van de onbelaste reiskostenvergoeding² blijkt dat ongeveer 45% van de werknemers geen reiskostenvergoeding ontvangt voor het woon-werkverkeer. Deze 45% vertegenwoordigt ongeveer 22% van het aantal kilometers dat in het woon-werkverkeer wordt afgelegd. Het woon-werkverkeer maakt circa 80% uit van het totaal aantal kilometers dat zakelijk wordt afgelegd (woon-werkverkeer en dienstreizen samen). Dit houdt dus in dat voor ongeveer 18% van de zakelijk gerelateerde kilometers (22% van 80%) geen vergoeding wordt gegeven.³ Het huidige budgettaire beslag van de reiskostenvergoeding bedraagt ongeveer € 1,9 miljard. Dit bedrag vertegenwoordigt feitelijk dus zo'n 82% van het totaal aantal afgelegde zakelijke kilometers. Ingeval 100% van de afgelegde kilometers tegen 19 cent per kilometer zou worden vergoed, zou het bedrag van € 1,9 miljard met circa € 420 miljoen kunnen stijgen. In deze cijfers is nog geen rekening gehouden met de situaties waarin weliswaar een vergoeding wordt verstrekt, maar waarin deze lager is dan de maximale € 0,19 of waarin bijvoorbeeld de eerste 10 km niet worden vergoed. Ook dit heeft een neerwaarts effect op de gemiddeld verleende kilometervergoeding.

Het ligt overigens niet direct in de lijn der verwachtingen dat mensen die nu geen of slechts een beperkte kilometervergoeding krijgen straks ineens wèl de volle € 0,19 of zelfs meer zullen krijgen. Als de werkgever dat zou willen, kan hij dat immers nu al doen. Wat wel van belang is dat de werkgever de mogelijkheid krijgt om werknemers die nu al € 0,19 krijgen, straks (aanzienlijk) meer te geven, wellicht niet als reiskosten maar in een vorm van (belastingvrije) beloning. Dergelijke vormen van verkapt loon, zo leert de ervaring, zullen ongetwijfeld toepassing gaan vinden. Welk bedrag daarmee gemoeid is en of dat de volledige € 420 miljoen zal zijn,

² Muconsult, Mobiliteitseffecten reiskostenmaatregelen Begrotingsakkoord», augustus 2012,

³ Deze benadering veronderstelt dat voor zakelijke kilometers, niet zijnde woon-werkverkeer, altijd een bepaalde vergoeding plaatsvindt. Dat lijkt een reëel uitgangspunt

is speculatie. Hoe dan ook zal rekening moeten worden gehouden met een substantieel bedrag.

Het vorenstaande houdt in dat bij invoering van het voorstel van de B50 werkgroep, het bedrag van de onbelaste reiskostenvergoeding (fors) zou moeten worden verlaagd, omdat anders een budgettaire neutrale invoering niet kan worden gegarandeerd. Een dergelijke verlaging van de huidige onbelaste vergoeding van € 0,19 per kilometer acht ik ongewenst. Bovendien zou de verlaging de financiële ruimte voor de werkgever beperken als het gaat om gericht sturen op mobiliteit of wijze van vervoer en doet daarmee afbreuk aan de gedachte achter het voorstel van de B50 werkgroep.

Zoals gezegd vertoont dit voorstel veel overeenkomsten met de werkkostenregeling. Bij de introductie van de werkkostenregeling is de vrije ruimte bepaald op het feitelijke budgettaire beslag van de regelingen die zijn ondergebracht in de werkkostenregeling. Als het voorstel van de B50 werkgroep voor invoering van het Persoonlijk mobiliteitsbudget zou worden ingevoerd op basis van het aantal kilometers en de maximale onbelaste reiskostenvergoeding van € 0,19 per kilometer, wordt niet het feitelijke maar het potentiële budgettaire beslag maatgevend voor de «vrije ruimte» van de reiskostenregeling. Een dergelijke invulling gaat per definitie gepaard met een budgettaire derving.

Er is nog gekeken naar mogelijkheden om de budgettaire derving te beperken, bijvoorbeeld door toch een maximum te verbinden aan de onbelaste kilometervergoeding of door de «vrije ruimte» voor de reiskostenvergoeding te beperken tot het bedrag dat daar in het jaar voorafgaande aan de invoering in het bedrijf mee gemoeid was. Naast het feit dat dit ook weer de ruimte voor de werkgever beperkt om te sturen, zou dat ook leiden tot extra administratieve lasten en uitvoeringskosten, bijvoorbeeld omdat een maximum aan de kilometervergoeding met zich brengt dat toch weer per individu de aan hem of haar verstrekte vergoeding moet kunnen worden gerelateerd aan de door hem of haar gereisde kilometers.

Administratieve lasten en uitvoeringskosten

Het Persoonlijk mobiliteitsbudget zal niet bijdragen aan het beperken van de administratieve lasten. Allereerst dient van elke werknemer elke gereisde zakelijke kilometer te worden geadmistreerd. Dat is nodig om het totaal aan gereisde zakelijke kilometers binnen het bedrijf te kunnen vaststellen, omdat dat totaal bepalend is voor de «vrije ruimte» voor de reiskostenvergoeding binnen het bedrijf. Dat is een verzwaring van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige regeling. Bijvoorbeeld, op dit moment kan de werkgever aan de werknemer een OV-jaarkaart geven voor alle reizen die in het woon-werkverkeer of anderszins zakelijk worden gemaakt. Indien aannemelijk kan worden gemaakt dat deze kaart ook voor zakelijk verkeer wordt gebruikt, kan deze kaart belastingvrij worden verstrekt. Het aantal met de kaart gereisde kilometers hoeft nu niet te worden geadmistreerd. In het voorstel van de B50 werkgroep zijn die kilometers wel van belang voor de bepaling van de «vrije ruimte». Dit zijn extra administratieve lasten die vanuit de overheid moeten worden opgelegd om de regeling mogelijk te maken. In het verlengde hiervan zullen ook de uitvoeringskosten van de Belastingdienst toenemen aangezien de bepaling van de «vrije ruimte» door de Belastingdienst gecontroleerd dient te worden.

Indien de werkgever zal willen sturen op de wijze van vervoer en om die reden de reiskostenvergoeding zal differentiëren op basis van bijvoor-

beeld het gekozen vervoermiddel, zal er een (forse) toename zijn van de administratieve lasten. Hij moet dan immers per werknemer en per gereisde kilometer vastleggen met welk vervoermiddel gereisd is. Deze toename van administratieve lasten berust overigens op een vrijwillige keuze van de werkgever omdat hij er de voorkeur aan geeft om op deze manier te sturen en wordt dan ook niet van overheidswege opgelegd.

Zoals hiervoor al aangegeven is – gelet op het feit dat het niet mogelijk is om het voorstel van de B50 werkgroep budgettair neutraal vorm te geven – geen nader onderzoek verricht naar de eventuele mogelijkheden om de administratieve lasten of de uitvoeringskosten terug te dringen.

Tot slot

Zoals ik ook al in de inleiding heb aangegeven, kunnen de voorstellen van de B50 werkgroep bij mij op sympathie rekenen. De mogelijkheid om de werkgever de ruimte te bieden om zelf, binnen de fiscale kaders, te kiezen op welke wijze hij de mobiliteitsbehoefte van zijn werknemers wil sturen en inrichten, spreekt mij zeer aan. Helaas kan het Persoonlijk mobiliteitsbudget niet budgettair neutraal worden ingevoerd. In deze tijden is er geen financiële ruimte om het budgettaire beslag van de onbelaste reiskostenvergoeding te laten oplopen. Een verlaging van de onbelaste kilometervergoeding om de budgettaire derving op te vangen is niet aan de orde en zou ook niet fair zijn tegenover de werkgevers (en werknemers) die op de «oude» huidige voet hun reiskostenvergoeding vorm willen blijven geven.

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