

Evaluatie van de fiscale behandeling van de werkruimte

1. Inleiding

Met ingang van 1 januari 2005 is de fiscale behandeling van de werkruimte gewijzigd.¹ Oogmerk bij die wijziging was te komen tot een behandeling van werkruimtes die aansluit bij de systematiek van de Wet inkomstenbelasting 2001 en andere fiscale wetgeving. Tevens is beoogd een zoveel mogelijk gelijke behandeling van werkruimtes te bereiken voor ondernemers, resultaatgenieters, directeur-grotaandeelhouders en werknemers in loondienst. De reden voor deze wijziging was dat de oude regeling – die eigenlijk niet echt een regeling was, maar een lappendeken van verschillende bepalingen met deels niet overeenstemmende criteria – in de praktijk op onderdelen onduidelijk was, en daardoor kritiek ontmoette.

Eén van de wijzigingen is de invoering van het zelfstandigheids criterium. Door dit criterium wordt een slaapkamer of zolderkamer in de woning niet meer aangemerkt als fiscaal kwalificerende werkruimte. Voor deze ruimtes bestaat niet langer kostenaftrek. Bij enkele Tweede Kamerleden bestond de vrees dat dit vooral negatief zou uitpakken voor freelancers en startende ondernemers, omdat deze groepen vaak werken in of vanuit een onzelfstandige werkruimte in de eigen woning. Bij deze evaluatie ligt de nadruk op de gevolgen voor deze groepen.

2. Onderzoeksopzet

Er is voor gekozen om vanuit een aantal invalshoeken de gevolgen van en ervaringen met de nieuwe werkruimteregeling te onderzoeken. Er is gekeken naar publicaties van wetenschappers en belastingadviseurs in de fiscale vakliteratuur en naar brieven van belastingplichtigen die bij het ministerie van Financiën zijn binnengekomen. Onder medewerkers van de Belastingdienst is een enquête gehouden. In deze enquête is onder andere gevraagd naar de reacties van belastingplichtigen en naar de ervaringen van medewerkers met de nieuwe werkruimteregeling. Mede gezien de uitkomsten van de bij de Belastingdienst uitgezette enquête en de relatief beperkte omvang van de wetswijziging, is gekozen voor een beperkte onderzoeksopzet. Er is van afgezien afzonderlijke belastingplichtigen en belastingadviseurs aan te schrijven. Het invullen van een enquête over de werkruimteregeling, zou van hen een grote inspanning vergen terwijl de meerwaarde daarvan naar verwachting beperkt zou zijn.

De beschrijving en de resultaten van de afzonderlijke deelonderzoeken zijn in bijlage 2 opgenomen.

3. Bevindingen

In de deelonderzoeken kwam het zelfstandigheids criterium verscheidene keren naar voren. In de vakliteratuur hadden enkele schrijvers kritiek op de definitie van het zelfstandigheids criterium: 'een naar verkeersopvatting zelfstandig gedeelte van een woning'. Ondanks de voorbeelden 'eigen opgang' en 'eigen sanitair', bleef er volgens sommigen nog een grijs gebied over waarbij discussie kon ontstaan. In de praktijk lijkt dit grijze gebied mee te vallen. Uit de enquête bij de Belastingdienst blijkt dat dit criterium duidelijk is, en een aanzienlijke verbetering is ten opzichte van de oude

¹ Een beschrijving van de belangrijkste wijzigingen per 1/1/2005 is in bijlage 1 opgenomen.

zelfstandigheidseis. Hoewel in de praktijk enkele correcties zijn aangebracht omdat de belastingplichtige geen recht op aftrek had vanwege het ontbreken van de vereiste zelfstandigheid, zijn er geen signalen die er op wijzen dat discussie is ontstaan over de vraag of de werkruimte al dan niet zelfstandig is.

In de oude werkruimteregeling hadden freelancers en ondernemers die vanuit de eigen woning werkten te maken met een minder strenge zelfstandigheidseis. Wel bestond de inkomenseis al in de oude regeling. Een freelancer of ondernemer die ook al in de oude regeling voldeed aan de inkomenseis, heeft in de huidige regeling minder snel recht op aftrek van kosten. Aangezien geen specifieke informatie uit de aangiften te halen is over de aftrek van kosten die verband houden met de werkruimte, is het niet mogelijk om aan te geven hoeveel en welke belastingplichtigen in het verleden wel kostenaftrek hadden, maar bij de nieuwe regeling niet meer.

Ook over het aantal belastingplichtigen met een werkruimte die voor 2005 in de terbeschikkingstellingsregeling viel, en daarna niet meer, met als gevolg afrekening over de waardeinstijging, zijn weinig gegevens bekend. Slechts één brief is hierover binnengekomen bij het ministerie van Financiën.

Uit de verschillende deelonderzoeken kan de conclusie worden getrokken dat de fiscale behandeling van de werkruimte eenvoudiger en duidelijker is geworden. Dit komt in de eerste plaats door de eenduidige behandeling van de werkruimte voor ondernemers, resultaatgenieters, directeur-grotaandeelhouders en werknemers in loondienst. Anderzijds komt dit door een duidelijker zelfstandigheids criterium. De juiste fiscale behandeling van de werkruimte wordt wel nog bemoeilijkt door factoren als vermogensetikettering en huwelijksvermogensrecht. Deze factoren staan los van de wijziging van de werkruimteregeling. In de oude regeling speelden deze factoren net zo zeer een rol in de fiscale behandeling van de werkruimte. Het uitschakelen van deze factoren zou leiden tot ongewenste uitkomsten die niet in lijn liggen met de economische werkelijkheid.

Bijlage 1: de nieuwe werkruimteregeling

Met ingang van 1 januari 2005 is de fiscale behandeling van de werkruimte gewijzigd. Vanaf die datum wordt een werkruimte fiscaal pas als zodanig erkend indien aan het zelfstandigheidscriterium wordt voldaan. Verder is de werking van het inkomenscriterium uitgebreid van ib-ondernemers en freelancers naar andere groepen belastingplichtigen. Er is voldaan aan het inkomenscriterium indien de belastingplichtige zijn inkomen hoofdzakelijk in of vanuit de werkruimte verdient. Voor het zelfstandigheidscriterium moet de werkruimte een naar verkeersopvatting zelfstandig gedeelte van een woning vormen. Hiermee wordt bedoeld dat de werkruimte een zodanige zelfstandigheid bezit dat de ruimte duidelijk te onderscheiden is door uiterlijke kenmerken. Daarbij kan gedacht worden aan een eigen opgang of ingang. Daarnaast kunnen ook de voorzieningen in de werkruimte van belang zijn, zoals eigen sanitair. Een werkruimte die een dusdanige zelfstandigheid bezit, zou ook als zodanig verhuurd kunnen worden aan derden. In feite is er nauwelijks meer een verschil met de verhuur van een pand. In dergelijke situaties is box 3 of de terbeschikkingstellingsregeling van toepassing, zodat het wenselijk is om de zelfstandige werkruimte op overeenkomstige wijze te behandelen. Een duidelijk verschil met een slaapkamer of zolderkamer die als werkruimte wordt gebruikt, is dat er bij een slaapkamer of zolderkamer geen additionele kosten plegen te zijn, terwijl dat wel het geval is bij een naar verkeersopvattingen zelfstandige ruimte. Vanwege de afwezigheid van duidelijke additionele kosten, wordt een werkplek in de woonkamer, slaapkamer, of zolderkamer met ingang van 1 januari 2005 fiscaal niet meer als werkruimte behandeld. De eigenwoningregeling blijft dan van toepassing op de werkruimte en op het daarop betrekende deel van de hypotheek. Daardoor wordt de hypotheekrenteaftrek niet beperkt.

Bijlage 2: deelonderzoeken

Vakliteratuur

Over de nieuwe werkruimteregeling is in de vakliteratuur niet veel geschreven. Voor deze evaluatie zijn tien publicaties gevonden en geraadpleegd.² Vijf publicaties zijn verschenen vóór invoering van de nieuwe werkruimteregeling, vier publicaties in het jaar 2005, en één publicatie is in 2006 verschenen. Er zijn geen recente publicaties gevonden waarin concrete ervaringen beschreven worden. Hieruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat zich in de praktijk niet veel problemen voordoen. Het kan ook zijn dat het nog te vroeg is voor praktijkervaringen aangezien de regeling pas enkele jaren van kracht is.

In de geraadpleegde publicaties is wel een algemene lijn te herkennen. Bij de beschrijving van de nieuwe werkruimteregeling wordt meestal aandacht besteed aan het zelfstandigheidscriterium en het inkomenscriterium, en wordt de fiscale behandeling van de werkruimte in een aantal situaties uitgewerkt. Over het algemeen bevestigen deze publicaties het beeld dat de nieuwe werkruimteregeling eenvoudiger en duidelijker is dan de oude werkruimteregeling. De wetgever is gekomen tot een systematische behandeling van de werkruimte die eenduidig is voor ondernemers, resultaatgenieters, directeur-grotaandeelhouders en werknemers in loondienst. Enkele publicaties benoemen uitzonderingssituaties waarbij de wetgever niet tot een eenduidige behandeling is gekomen, hebben kritiek op de definitie van het zelfstandigheids- en inkomenscriterium of dragen enkele andere kritische punten van kritiek aan. Deze punten, die vooral van technische aard zijn, vallen buiten de reikwijdte van deze evaluatie.

Hoewel de nieuwe werkruimteregeling eenvoudiger is dan de oude, wordt in een aantal publicaties de mening uitgedragen dat de nieuwe werkruimteregeling nog steeds ingewikkeld is. Dit komt doordat ook andere factoren invloed hebben op de fiscale behandeling. De vermogensetikettering en het huwelijksgoederenregime spelen hierbij een rol. Uit de publicaties komt het volgende naar voren:

Aan de mogelijkheden voor vermogensetikettering is bij invoering van de nieuwe werkruimteregeling niets gewijzigd. Binnen bepaalde grenzen van redelijkheid kan de belastingplichtige kiezen de woning als privévermogen of als ondernemingsvermogen aan te merken. Ook kan de belastingplichtige ervoor kiezen alleen de werkruimte als ondernemingsvermogen aan te merken, en de rest van de woning als privévermogen. Indien de gehele woning als privévermogen aangemerkt wordt, wordt de kwalificerende werkruimte voor de aftrekbaarheid van kosten anders behandeld dan de niet-kwalificerende werkruimte. Indien de gehele woning tot het ondernemingsvermogen behoort, zijn kosten aftrekbaar, ongeacht of het een kwalificerende of een niet-kwalificerende werkruimte betreft. In dat geval maakt het voor de hoogte van de bijtelling voor het privégebruik van de woning wel uit of er sprake is van een al dan niet kwalificerende werkruimte. Bij een niet-kwalificerende werkruimte behoort namelijk ook de werkruimte

² Zie bijlage 3 voor de geraadpleegde publicaties.

tot de grondslag voor de bijtelling. Hoewel complex, is de geschetste uitwerking wel beoogd.

Bij een algehele huwelijksgoederengemeenschap is de woning eigendom van beide echtgenoten. Het gevolg hiervan is dat bij gebruik van de woning in een ib-onderneming de terbeschikkingstellingsregeling niet van toepassing is. Indien het gaat om een kwalificerende werkruimte, dan valt deze werkruimte in box 3 indien de werkruimte als privévermogen geëtiketteerd is. Indien er sprake is van een huwelijk buiten elke gemeenschap van goederen, dan valt het deel van de kwalificerende werkruimte dat toebehoort aan de niet-ondernemende partner in de terbeschikkingstellingsregeling. Hieruit blijkt dat ook het huwelijksgoederenregime invloed heeft op de fiscale behandeling van de werkruimte.

Twee publicaties³ gaan dieper in op de sfeerovergang van de terbeschikkingstellingsregeling naar de eigenwoningregeling, waarbij afgerekend moet worden over de waardestijging van de werkruimte in de periode 2001-2005. In de publicaties wordt beschreven dat er om verschillende redenen een sfeerovergang kon plaatsvinden bij een werkruimte die in de terbeschikkingstellingsregeling viel. Daarnaast is in de publicaties te lezen dat de waardestijging van huizen tussen 2001 en 2005 groot was. Over deze waardestijging moest afgerekend worden. Volgens de schrijvers had het de wetgever gesierd indien deze een ruimhartige invorderingsfaciliteit geïntroduceerd had.

Brieven aan het ministerie van Financiën

Bij het Ministerie van Financiën zijn voor zover bekend slechts twee brieven binnengekomen over de nieuwe werkruimteregeling. Verderop in deze evaluatie wordt beschreven in hoeverre de Belastingdienst vragen en klachten ontvangen heeft.

In juni 2006 is een brief binnengekomen van een vereniging van predikanten. In deze brief werd verzocht de fiscale positie van predikanten te verbeteren. De predikanten zouden in grote pastorieën met dito lasten wonen, terwijl de werkruimte in de pastorie vrijwel nooit als kostenpost opgevoerd kan worden omdat niet voldaan wordt aan het zelfstandigheids criterium. Het gevolg hiervan is dat de economische huurwaarde die de predikanten als onderdeel van het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden in aanmerking moeten nemen, hoog is in verhouding tot het gemiddelde predikantstraktement, temeer omdat de huurwaarde ook over de onzelfstandige werkruimte berekend wordt. In het kader van deze evaluatie is contact opgenomen met het CIO (Interkerkelijk Contact in Overheidszaken). Zij bevestigen het beeld dat in de brief wordt beschreven. Meer dan 50% van de predikanten heeft te maken met een terbeschikking gestelde woning met een onzelfstandige werkruimte. In de reactie op de brief is uitgelegd dat het (juridisch) niet in de rede ligt om speciaal voor predikanten (en niet voor andere groepen) in de wet een regeling te treffen. Ook is gewezen op de mogelijkheid om te opteren voor

³ Van Kempen en Litjens (2004) en Arends en Litjens (2005).

de behandeling als werknemer ('opting-in'). Door te opteren voor de loonheffing wordt het belastbare woongenot voor een dienstwoning op maximaal 18% van het loon uit tegenwoordige dienstbetrekking gesteld.

Een andere brief is van januari 2006. Het ging hierbij om een belastingplichtige die een werkruimte ter beschikking stelde aan haar BV. Met invoering van de nieuwe werkruimteregeling was voor haar werkruimte sprake van een sfeerovergang van ter beschikking stellen naar de eigenwoningregeling. Hierdoor moest over de waardeinstijging van de werkruimte afgerekend worden.

Enquête Belastingdienst

Om een goed beeld te krijgen van de ervaringen met de nieuwe werkruimteregeling bij de Belastingdienst, is een enquête gehouden onder medewerkers van de Belastingdienst. De enquête is uitgezet bij alle regio-experts/fiscaal coördinatoren die lid zijn van het fiscaal technisch netwerk inkomstenbelasting-winst. Aan hen is verzocht de enquête verder uit te zetten bij de technische teams van de verschillende kantoren van de Belastingdienst. Uiteindelijk zijn 28 enquêteformulieren terugontvangen. Hiervan gaven zes kantoren aan nog te weinig ervaring te hebben met de nieuwe werkruimteregeling om de enquête in te kunnen vullen. In het hiernavolgende zullen de overige 22 reacties beschreven worden.

Vragen over de toepassing van de nieuwe werkruimteregeling?

Op de vraag of belastingplichtigen vragen hebben gesteld over de toepassing van de nieuwe werkruimteregeling, gaven twaalf kantoren aan dat dit niet het geval is, of dat geen vragen bekend zijn. Tien kantoren gaven aan dat er wel vooroverleg plaatsgevonden heeft. Van deze tien kantoren gaven twee kantoren aan één vraag te hebben gehad, de andere acht kantoren hadden enkele vragen gehad. Voor zover de inhoud van de vragen bij het vooroverleg uit de enquête bleken, gingen ze op één na allemaal over of de werkruimte voldoet aan het zelfstandigheids criterium. De vraag die niet over het zelfstandigheids criterium ging, ging over de aftrekbaarheid van de inrichting. Twee kantoren gaven aan dat het onderwerp werkruimte aan bod komt bij gesprekken met startende ondernemers. Hierbij gaat het vaak om het zelfstandigheids criterium.

Klachten?

Op de vraag of er bij de Belastingdienst klachten binnengekomen zijn over de nieuwe werkruimteregeling, gaven alle 22 kantoren aan dat dat niet het geval is. Wel gaf één kantoor aan dat belastingplichtigen het hinderlijk vonden dat de regeling weer gewijzigd was, maar dat niet geklaagd werd over de inhoud van de nieuwe werkruimteregeling. Een ander kantoor gaf aan dat er wel gemopperd werd (volgens het kantoor is 'klacht' een te groot woord hiervoor) over het geheel vervallen van de mogelijkheid kosten af te trekken. Het kantoor constateert dat de wijziging voor belastingplichtigen in de financiële en persoonlijke dienstverlening gevolgen heeft, aangezien kleine zelfstandigen in deze branches vaak vanuit huis werken. In de oude regeling was aftrek van kosten echter al beperkt, terwijl de belastingplichtigen in de nieuwe regeling volledige aftrek van hypotheekrente hebben. Daarom vallen volgens het kantoor de gevolgen

voor deze belastingplichtigen mee. Een ander kantoor gaf aan dat klanten tijdens controles wel teleurgesteld waren over het wegvallen van aftrekmogelijkheden. Weer een ander kantoor gaf aan dat ook bij de oude werkruimteregeling niet geklaagd werd, maar dat die regeling bij belastingplichtigen als gecompliceerd werd beschouwd.

Correcties?

Op de vraag of het kantoor wel eens correcties aangebracht heeft over de jaren vanaf 2005 met betrekking tot de werkruimte, antwoordden veertien kantoren dat dit niet het geval was, of dat geen correcties bekend waren. De overige acht kantoren hebben één of meer correcties aangebracht. Drie kantoren benoemden geen concrete situaties, maar gaven aan dat de correcties te maken hadden met het zelfstandigheids criterium. Eén kantoor benoemde niet het aantal correcties, maar gaf aan dat de correcties te maken hadden met niet toegestane aftrek van kosten en een onjuiste vermogensetikettering. De andere vijf kantoren hadden zeventien maal een correctie aangebracht. Zestien van deze correcties hadden te maken met het ontbreken van de vereiste zelfstandigheid; de andere correctie is niet toegelicht. Alle correcties vonden plaats bij winst- of resultaatgenieters, waarbij er één maal sprake was van een predikant. Eén kantoor merkt op dat een aftrekpost die ziet op de werkruimte lastig te traceren is bij de digitale aangifte, maar dat de werkruimte bij een volledig onderzoek in het algemeen wel beoordeeld wordt.

Procedures?

Op de vraag of vanuit het kantoor juridische procedures lopen met betrekking tot de nieuwe werkruimteregeling, gaven alle 22 kantoren aan dat dit niet het geval is, of dat niet bekend is dat er een juridische procedure loopt. Hierbij kan mede een rol spelen dat de meeste aangiften zich nog in de aanslagregelende fase bevinden.

Terbeschikkingstelling aan bv?

In de nieuwe werkruimteregeling kan een bv onbelast een vergoeding geven aan de belastingplichtige die een tot zijn privévermogen behorende niet kwalificerende werkruimte ter beschikking stelt aan een bv indien de belastingplichtige een aanmerkelijk belang heeft in die bv maar niet in loondienst is bij die bv. Deze vergoeding is voor de bv niet aftrekbaar en in de inkomstenbelasting niet belast. Een dergelijke vergoeding kan fiscaal voordelig zijn doordat het tarief van de vennootschapsbelasting lager is dan het toptarief van de inkomstenbelasting. Aan de kantoren is gevraagd of ze het idee hebben dat het verstrekken van een onbelaste vergoeding in de praktijk voorkomt. 21 kantoren gaven aan dat de geschetste situatie nog niet gesignaleerd is of dat hierover geen gegevens bekend zijn. Eén kantoor gaf aan dat dit wel eens voor komt. Het kantoor kon echter niet aangeven of dit stelselmatig gebeurt.

Overige opmerkingen

Enkele kantoren gaven aan dat de evaluatie te vroeg kwam en dat uit de aangiften weinig informatie specifiek met betrekking tot de werkruimte te halen was. Overige gemaakte opmerkingen:

- Minder problemen met deze regeling, nu iets duidelijker.

- De terbeschikkingstellingsregeling bij firma's scheidt lastige problemen. Zeker als de firmanten aan elkaar bedrijfsruimten ter beschikking stellen wanneer ze buiten gemeenschap van goederen gehuwd zijn.
- Door de introductie van het zelfstandigheids criterium is de regeling veel duidelijker geworden voor zowel de medewerkers van de Belastingdienst als voor de belanghebbenden. De nieuwe regeling is beter te controleren en leidt tot minder misbruik.
- De nieuwe regeling is werkbaar, beter dan de oude, al blijft de feitelijke situatie moeilijk te beoordelen.
- De regeling is in ieder geval een stuk duidelijker geworden door het zelfstandigheids criterium. De correcties zijn stelliger geworden. Het 'grijze gebied' is vanwege de duidelijkheid een stuk kleiner geworden.
- De werkruimteregeling zorgt voor meer duidelijkheid bij de beoordeling en leidt tot minder aftrek in de winst/ROW sfeer. Het zelfstandigheids criterium is een duidelijk uit te leggen en te beoordelen criterium.

Bijlage 3: geraadpleegde publicaties

Arends, A.J.M., & Litjens, J.W.E. (2005). De werkruimte van de werknemer & aanmerkelijkbelanghouder per 2005. *MBB Belastingbeschouwingen*, nr. 2, blz. 49-57.

Bressers, Joost. (2005). Enkele kanttekeningen bij de fiscale regeling van de werkruimte. *Belastingbrief*, nr. 11, blz. 13-15.

Es, J.A.G. van, & Ruijschop, M.H.C. (2004). De nieuwe werkruimteregeling: studeerkamerwetgeving?! *Weekblad Fiscaal Recht*. blz. 1556-1569.

Fase, A.A. (2005). De werkruimte thuis. *Belastingbrief*, nr. 4.

Hoens, N., & Roer, R.A.F. van de. (2005). Fiscale regels rond werkruimte in de woning: eenduidig, maar niet altijd eenvoudig. *MKB-adviseur*, nr. 7/8, blz. 6-12.

Kempen, M.L.M. van, & Litjens, J.W.E. (2004). De werkruimte van de ondernemer per 2005. *MBB Belastingbeschouwingen*, nr. 12, blz. 382-389.

Kempen, M.L.M. van. (2006). Onnodig complexe werkruimtetwetgeving. *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, nr. 31, blz. 1-3.

Kleinreesink, P.N.G. (2004). De fiscale behandeling van de werkruimte in de eigen woning met ingang van 1 januari 2005. *Fiscaal Tijdschrift Vermogen*, nr. 4, blz. 11-19.

Mariën, Roel. (2004). Beperking kostenaf trek voor werkruimte thuis vanaf 2005. *Belasting magazine*, nr. 4, blz. 11-14.

Sandick, W.M.E. van. (2004). Pand in gemengd gebruik: de werkruimte thuis. *Fiscaal Praktijkblad*, nr. 18, blz. 8-11.