

Reactie van het Register Belastingadviseurs op de internetconsultatie Eindejaarsregeling 2026

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
2	Loonheffingsrelevante aandachtspunten	2
2.1	Opting-in: van meldplicht naar bewaarplicht	2
2.2	Pseudo-eindheffing fossiele personenauto's: definitie woon-werkverkeer	3
2.2.1	Begripsverwarring	3
2.2.2	Overige opmerkingen	5
2.2.2.1	Vaste werkplek	5
2.2.2.2	40-dagenregel	6
2.3	Nieuwe loonaangifterubriek voor de pseudo-eindheffing	7
2.4	Pensioen: overschrijding uiterste pensioeningangsdatum	8
3	Conclusie en aanbevelingen	8

1 Inleiding

Het Register Belastingadviseurs heeft met belangstelling kennisgenomen van de concept-Eindejaarsregeling 2026.

Deze reactie richt zich op de onderdelen die relevant zijn voor de loonheffingen en de daarmee samenhangende administratieve verplichtingen voor inhoudingsplichtigen.

Het RB onderschrijft dat verschillende maatregelen bijdragen aan vereenvoudiging of aan het voorkomen van ongewenste inkomenseffecten. Tegelijkertijd signaleert het RB dat enkele onderdelen belangrijke vragen oproepen over uitvoerbaarheid, rechtszekerheid en administratieve lasten.

Dat geldt met name voor de nieuwe definitie van woon-werkverkeer voor de pseudo-eindheffing fossiele personenauto's, de nieuwe bewaarplicht bij opting-in, de vormgeving van de eindheffing voor het bufferbudget en enkele maatregelen op het terrein van pensioenen en de BES-eilanden.

Het RB vraagt in deze reactie dan ook om nadere verduidelijking, praktische voorbeelden en waar nodig aanvullend overgangsrecht. Daarmee kan worden voorkomen dat goedbedoelde vereenvoudigingen in de praktijk alsnog leiden tot onzekerheid of disproportionele administratieve lasten.

2 Loonheffingsrelevante aandachtspunten

2.1 Opting-in: van meldplicht naar bewaarplicht

Het RB begrijpt de keuze om de meldplicht voor opting-in te vervangen door een bewaarplicht. Deze wijziging kan bijdragen aan administratieve vereenvoudiging, omdat de gezamenlijke verklaring niet langer aan de Belastingdienst hoeft te worden toegezonden. De verschuiving naar een bewaarplicht brengt echter ook mee dat de inhoudingsplichtige achteraf moet kunnen aantonen dat tijdig en juist voor opting-in is gekozen.

Het RB vraagt daarom om expliciet overgangsrecht voor bestaande opting-in relaties. Niet duidelijk is of eerder ingezonden verklaringen zonder meer volstaan voor de nieuwe bewaarplicht. Ook is niet duidelijk of de inhoudingsplichtige voor bestaande relaties alsnog een verklaring moet opnemen die volledig voldoet aan de nieuwe minimumeisen van art. 2.7 URLB 2011.

2.2 Pseudo-eindheffing fossiele personenauto's: definitie woon-werkverkeer

2.2.1 Begripsverwarring

Het RB ziet dat de voorgestelde definitie van woon-werkverkeer uitsluitend geldt ten aanzien van de pseudo-eindheffing voor fossiele personenauto's en beoogt duidelijkheid te bieden. Het RB acht dat onwenselijk en bovendien vatbaar voor geschillen. Ter toelichting dient het onderstaande.

Binnen de loonheffingen wordt reeds decennia gewerkt met het begrip woon-werkverkeer. Sinds 2004 wordt woon-werkverkeer als zakelijk aangemerkt. Daarover merkte de staatssecretaris destijds op:

“(...) Met het voorgestelde pakket aan maatregelen wordt een aanzienlijke vereenvoudiging van de regelgeving bereikt. Doordat woon-werkverkeer als zakelijk verkeer wordt aangemerkt, komt het ingewikkelde begrip 'regelmatig woon-werkverkeer' voor niet per openbaar vervoer afgelegde kilometers te vervallen, en zullen ook de administratieve lasten afnemen (...).”

Het begrip woon-werkverkeer is in jurisprudentie en beleid nader uitgewerkt. Daarbij heeft de Hoge Raad al geoordeeld dat verkeer tussen de verblijfplaats en de plaats van de werkzaamheden als woon-werkverkeer kan kwalificeren. Ter zake van de uitleg van het begrip woon-werkverkeer heeft de Belastingdienst bovendien een zeer bruikbaar standpunt ingenomen.

Het RB acht het onwenselijk dat hetzelfde begrip ‘woon-werkverkeer’ binnen één wet verschillende betekenissen krijgt¹. Dat geldt temeer omdat uit de wettelijke bepalingen niet duidelijk blijkt wanneer welke uitleg geldt. Dit speelt bijvoorbeeld bij de bijtelling voor de ter beschikking gestelde auto of fiets, de aanwijzing als gewoon eindheffingsloon en de pseudo-eindheffing.

Tegelijkertijd is de voorgestelde uitleg van de definitie van woon-werkverkeer voor de pseudo-eindheffing (“nauw wordt aangesloten bij de definitie die wordt gehanteerd voor de omzetbelasting”) zowel wezensvreemd als ruim en ongebruikelijk omdat ‘nauw wordt aangesloten bij de definitie die wordt gehanteerd voor de *omzetbelasting*’; een definitie die bovendien ook in de wettelijke bepalingen inzake de omzetbelasting niet is vastgelegd.

Er ontstaan nu drie verschillende fiscale varianten hoe het begrip ‘woon-werkverkeer’ uit te leggen. Naast de reeds bestaande uitleg ervan in de omzetbelasting en in de loonbelasting, wordt nu in het kader van de pseudo-eindheffing in de loonbelasting een derde uitlegvariant geïntroduceerd die deels aansluit bij de uitleg in de omzetbelasting, maar deels ook niet! Dat dit in de praktijk tot een onjuiste toepassing van het begrip ‘woon-werkverkeer’ gaat leiden lijkt het RB onontkoombaar.

Tevens leidt toepassing van deze derde variant van het begrip ‘woon-werkverkeer’ tot een aanzienlijke, ongewenste, toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. In het Besluit Heffing privégebruik auto en toepassing BUA van 25 juni 2020, nr. 2020-4366, [Staatscourant 2020, nr. 35053](#) is niet voor niets de forfaitaire regeling voor de bepaling van het privégebruik van de auto opgenomen. Met toepassing van artikel 63 van de AWR (hardheidsclausule) wordt “om de administratieve lasten en de uitvoeringskosten te beperken” een goedkeuring voor toepassing van het forfait gegeven in plaats van gebruikmaking van een kilometeradministratie.

De nu in de eindejaarsregeling voorgestelde regeling, met zijn eigen uitleg van het begrip ‘woon-werkverkeer’, zal in de praktijk leiden tot de noodzaak van een kilometeradministratie en doet zo de tegemoetkoming in de omzetbelasting door middel van toepassing van een forfait meer dan teniet.

¹ Zoals ook staat vermeld in paragraaf 2.6 van de [Reactie van het RB op het pakket Belastingplan 2026](#)

Het RB geeft dan ook in overweging om ofwel gebruik te maken van een eenduidige uitleg van het begrip woon-werkverkeer, dan wel om in artikel 8.8, zoals voorgesteld, duidelijk te maken dat het begrip woon-werkverkeer dient te worden uitgelegd zoals bedoeld in de wettelijke bepalingen inzake de omzetbelasting c.q. op een overigens van de Wet op de loonbelasting 1964 afwijkende wijze.

2.2.2 Overige opmerkingen

2.2.2.1 Vaste werkplek

Een vaste werkplek is gedefinieerd als “een door de inhoudingsplichtige aangewezen plek of een plek waar de werknemer regelmatig werkzaamheden verricht”. Er is *uitsluitend* sprake van een plek waar een werknemer regelmatig werkzaamheden verricht als dat op minstens 40 dagen per kalenderjaar geschiedt (hierna: de 40-dagenregel).

Anders dan door de Hoge Raad is beslist, kan kennelijk voor de toepassing van de pseudo-eindheffing ook een enkele reis tussen woon- of verblijfplaats en vaste werkplek kwalificeren als woon-werkverkeer. Dat geldt ook voor een reis waarbij heen- en terugreis niet binnen 24 uur plaatsvinden. Daarmee wordt het bereik van het begrip woon-werkverkeer voor deze pseudo-eindheffing aanzienlijk verruimd.

Daarnaast kwalificeren alle vestigingen van de inhoudingsplichtige als vaste werkplek, ongeacht de frequentie van de feitelijke aanwezigheid van de werknemer op die locatie. Ook iedere door de inhoudingsplichtige aangewezen plek kwalificeert als vaste werkplek. Het RB vermoedt dat het in de praktijk zelden voorkomt dat een werknemer een plek bezoekt die niet direct of indirect door de inhoudingsplichtige is aangewezen. Daardoor kan de bepaling ertoe leiden dat iedere reis vanuit een woon- of verblijfplaats als woon-werkverkeersreis wordt aangemerkt. Het RB meent dat dit geen wenselijke uitleg is gelet op de gegeven toelichting. Naar het oordeel van het RB moet het gaan om een door de inhoudingsplichtige in het kader van een overeenkomst tot het verrichten van arbeid overeengekomen vaste werkplek. Dat volgt echter niet duidelijk uit de voorgestelde tekst van artikel 8.8, tweede lid. Het RB geeft in overweging artikel 8.8, tweede lid, op dit punt aan te scherpen.

Het is de bedoeling van de besluitgever om zoveel mogelijk aan te besluiten bij het begrip woon-werkverkeer zoals dat in de omzetbelasting gebruikt wordt. In de omzetbelasting is in paragraaf 2.1 van het besluit Besluit Heffing privégebruik auto en toepassing BUA van 25 juni 2020, nr. 2020-4366, [Staatscourant 2020, nr. 35053](#), de volgende alinea opgenomen: “De definitie heeft tot gevolg dat de (heen en/of terug) reizen naar andere plaatsen dan de hiervoor bedoelde vaste werkplaats of het bedrijfsadres niet worden aangemerkt als woon-werkverkeer. Zo zal het reizen van een bouwvakker naar de bouwplaats in de regel geen woon-werkverkeer zijn (tenzij dit als vaste werkplaats is overeengekomen). Ook bijvoorbeeld het reizen van een onderhoudsmonteur naar het adres van een klant valt daar dan niet onder.”

Verder wordt in voetnoot 2 van dit besluit het arrest van het Europese Hof van Justitie van 16 oktober 1997, C-258/95, Fillibeck, genoemd.

Het RB ontvangt graag de bevestiging dat de hierboven genoemde alinea, het arrest Fillibeck en de daarop gebaseerde rechtspraak van toepassing zijn op de definitie van het begrip woon-werkverkeer.

2.2.2.2 40-dagenregel

Het RB acht de 40-dagenregel uitvoeringsgevoelig en administratief bewerkelijk. Inhoudingsplichtigen moeten dan immers per werknemer en per locatie vaststellen of een locatie in een kalenderjaar een vaste werkplek is of is geworden. Dat vraagt om registratie van feitelijke bezoeken aan klantlocaties, projectlocaties en andere al dan niet tijdelijke werklocaties. Mogelijk is daarbij ook vastlegging nodig van de reden waarom het een niet-aangewezen plek betrof.

Voor mkb-werkgevers, detacheringsorganisaties, ambulante functies en hybride werkpatronen kan dit tot onevenredig zware administratieve lasten leiden, nog los van de vraag hoe de 40-dagenregel uitpakt bij zich langzaam verplaatsende werkzaamheden, zoals in bijvoorbeeld de bouw voorkomt.

Het RB vraagt daarom om nadere voorbeelden voor situaties waarin een werknemer gedurende het jaar op verschillende project- of klantlocaties werkt. Daarbij verdient ook verduidelijking of en zo ja wanneer de 40-dagenregel gedurende het jaar achteraf doorwerkt naar eerdere ritten. Zonder nadere toelichting kan pas aan het einde van het kalenderjaar duidelijk worden of over eerdere ritten pseudo-eindheffing verschuldigd is. Dat is onwenselijk voor de inrichting van de loonaangifte en de interne mobiliteitsadministratie.

Het RB verzoekt verder om te bevestigen dat een rayon of werkgebied niet als vaste werkplek kan kwalificeren, maar dat afzonderlijke locaties binnen dat rayon alleen vaste werkplek kunnen worden indien aan een van de drie voorgestelde criteria wordt voldaan. Dit punt is in de toelichting genoemd, maar verdient naar het oordeel van het RB ook nadrukkelijke aandacht in de communicatie aan de praktijk.

Tot slot merkt het RB op dat een werkplek kan worden bezocht met de ter beschikking gestelde fossiele auto, maar ook op andere wijze. Als op andere wijze wordt gereisd, tellen deze reizen dan niettemin mee voor de 40-dagenregel? Ook op dit punt ziet het RB graag een verduidelijking.

Liever nog ziet het RB dat de 40-dagenregeling in zijn geheel komt te vervallen. De nu geïntroduceerde 40-dagenregeling kennen we niet bij het begrip 'woon-werkverkeer in de omzetbelasting'. En voor toepassing van de pseudo-eindheffing wordt nu juist voor het begrip 'woon-werkverkeer' naar de omzetbelasting verwezen!

2.3 Nieuwe loonaangifterubriek voor de pseudo-eindheffing

De Regeling gegevensuitvraag loonaangifte wordt aangepast voor een nieuwe rubriek voor de pseudo-eindheffing fossiele personenauto's. Het RB vraagt om tijdige publicatie van de gegevensspecificaties voor softwareleveranciers en werkgevers. De nieuwe heffing vereist immers niet alleen fiscale duiding, maar ook aanpassing van salarisssoftware, wagenparkadministraties en interne processen.

2.4 Pensioen: overschrijding uiterste pensioeningangsdatum

Het RB onderschrijft dat een pensioen niet onzuiver moet worden uitsluitend doordat de gerechtigde het pensioen niet tijdig aanvraagt, terwijl de pensioenuitvoerder redelijke inspanningen heeft verricht. De voorgestelde voorwaarde sluit aan bij de zorgplicht van pensioenuitvoerders. Wel vraagt het RB om nadere invulling van het begrip “digitale zoekacties” en vraagt het RB zich af waarom uitsluitend zoekacties van digitale aard volstaan. Voorts acht het RB het aangewezen om in artikel 12.2 op te nemen op welk moment dergelijke acties uiterlijk dienen te zijn ondernomen door de pensioenuitvoerder.

Tot slot merkt het RB op dat mogelijk een afdoende delegatiebepaling ontbreekt voor invoering van het betreffende artikel 12.2.

3 Conclusie en aanbevelingen

Het RB onderschrijft de richting van verschillende maatregelen in de concept-Eindejaarsregeling 2026. De regeling bevat voor de praktijk nuttige toelichtingen en vereenvoudigingen en voorkomt in enkele gevallen ongewenste inkomensgevolgen.

Tegelijkertijd vraagt het RB aandacht voor de uitvoerbaarheid en rechtszekerheid van de loonheffingsrelevante onderdelen. Met name de invulling van het begrip ‘woon-werkverkeer’ in de pseudo-eindheffing fossiele personenauto’s leidt volgens het RB tot complexe regelgeving en naar verwachting tot extra discussies in de praktijk.

Het RB beveelt aan om in de definitieve regeling of toelichting in ieder geval de volgende punten te verduidelijken:

1. overgangsrecht voor bestaande opting-in verklaringen;
2. andere definiëring en concrete voorbeelden bij de 40-dagenregel voor de pseudo-eindheffing fossiele personenauto’s, maar liever nog het geheel laten vervallen van de 40-dagenregeling;
3. tijdige gegevensspecificaties voor de nieuwe loonaangifterubriek;
4. voorbeelden van en verduidelijking van de tijdigheid van voldoende digitale zoekacties bij pensioeningangsdata alsmede verduidelijking van de delegatiebepaling die een en ander mogelijk maakt.

Den Haag, 13 augustus 2026

Bureau Vaktechniek van het Register Belastingadviseurs