

LOONT DE WERKKOSTENREGELING?

EVALUATIE WERKKOSTENREGELING 2019-2024

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

NILS VERHEUVEL, WASSIM OURAK, THIERRY BELT, MICHIEL BIJLSMA, M.M.V. JASPER VAN DER VOS

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN FINANCIËN

AMSTERDAM, JUNI 2025

Samenvatting

De werkkostenregeling (WKR) is doeltreffend en deels doelmatig. Veel aspecten van de WKR dragen bij aan het beleidsdoel, maar door de complexiteit is de WKR niet volledig doelmatig. De aanbeveling is om zeer terughoudend te zijn met het inzetten van de WKR om secundaire beleidsdoelen te bereiken.

Aanleiding

De werkkostenregeling (WKR) regelt primair de loonheffingen over de vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen die werkgevers toekennen aan werknemers. Elk voordeel dat een werknemer van de werkgever krijgt, is in beginsel loon, behalve voordelen buiten dienstbetrekking. De werknemer is loonheffing verschuldigd over het werknemersloon, de werkgever is loonbelasting verschuldigd over het eindheffingsloon. Werknemers maken ook kosten in het kader van de dienstbetrekking. De WKR biedt werkgevers een beperkte mogelijkheid om heffing daarover bij werknemers te voorkomen. De keuze om loonbestanddelen te kwalificeren als eindheffingsloon en daarmee 'onder de WKR te brengen', ligt veelal bij de werkgever. Binnen de WKR zijn er gerichte vrijstellingen, dat zijn loonbestanddelen die onder voorwaarden zijn vrijgesteld van loonheffingen. Elke werkgever heeft ook een 'vrije ruimte'. De vrije ruimte is een bepaald percentage van de loonsom en biedt de mogelijkheid om vergoedingen waar geen gerichte vrijstelling voor is vrijgesteld van loonheffingen uit te keren. Bij vergoedingen hoger dan de vrije ruimte, betaalt de werkgever 80 procent eindheffing over de overschrijding. De hoogte van dit percentage dient een brutoering van de belastingdruk van werknemers te weerspiegelen.

De primaire doelstelling van de WKR is: het regelen van de loonheffingen over vergoedingen van kosten die de werknemer maakt in het kader van zijn dienstbetrekking en verstrekkingen en terbeschikkingstellingen ter voorkoming hiervan. De secundaire doelstellingen van de WKR, specifiek voor de vrije ruimte, zijn de ondersteuning van het mkb en een generieke lastenverlaging op arbeid. Per 2020 is er een tweeschijvenstelsel geïntroduceerd in de vrije ruimte van de WKR met als doel om de lasten op arbeid voor het mkb te verlichten. Door het tweeschijvenstelsel kunnen werkgevers met een lage fiscale loonsom relatief meer kosten vergoeden dan werkgevers met een hoge fiscale loonsom.

Het ministerie van Financiën heeft aan SEO Economisch Onderzoek gevraagd de WKR te evalueren. Onderdelen van deze evaluatie zijn de WKR als systeem, de vrije ruimte, niet tot het loonbegrip behorende voordelen, vrijstellingen op grond van artikel 11 van de Wet op de loonbelasting 1964, gerichte vrijstellingen, waarderingsforfaits en nihilwaarderingen. Deze evaluatie ziet op de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze onderdelen. Daarnaast onderzoeken wij verschillende beleidsopties.

Doeltreffendheid en doelmatigheid WKR als systeem

De WKR als systeem is doeltreffend. Door de WKR kunnen werkgevers bepaalde vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen vrijstellen van loonheffingen en dat draagt bij aan het beleidsdoel. De WKR regelt wat het dient te regelen en dat is doeltreffend. Zonder WKR kunnen deze vergoedingen niet vrijgesteld worden van loonheffingen, tenzij er een alternatief systeem in het leven wordt geroepen, bijvoorbeeld een aanpassing van het loonbegrip. Uit de enquête onder werkgevers en interviews met werkgevers en experts volgt dat de WKR als complex wordt ervaren, wat voor sommige werkgevers ertoe leidt dat zij de WKR niet of niet optimaal kunnen gebruiken. De WKR kent een keuzerecht voor werkgevers, maar als werkgevers ervoor kiezen de WKR niet te gebruiken vanwege de complexiteit, terwijl ze het eigenlijk wel zouden willen gebruiken, dan is dit gemist

doelbereik en daarmee relevant voor de doeltreffendheid. Deze werkgevers vergoeden wel kosten maar deze zijn niet vrijgesteld omdat de werkgever de WKR niet toepast. Dit is een aandachtspunt voor de doeltreffendheid zonder implicaties voor het oordeel, aangezien de complexiteit, knelpunten en de daaruit volgende administratieve lasten onder doelmatigheid vallen.

De WKR als systeem is deels doelmatig. Het belangrijkste aandachtspunt voor doelmatigheid is de complexiteit en de daarbij behorende administratieve lasten voor werkgevers en de Belastingdienst. Deze administratieve lasten worden als hoog ervaren. Binnen het systeem van de WKR kunnen zaken versoepeld of verduidelijkt worden, zoals meer handreikingen omtrent het aanwijzen, het verduidelijken van de reikwijdte van gerichte vrijstellingen en stabiliteit in de vormgeving van de WKR. Daarmee kunnen de administratieve lasten lager worden wat aangeeft dat de WKR in de huidige vormgeving niet volledig doelmatig is. Om hetzelfde doel, het van loonheffingen vrijgesteld vergoeden van kosten, te bereiken, is er geen alternatief systeem dat dit met lagere kosten zou kunnen bereiken. Andere systemen, zoals de voorlopers van de WKR, kenden elk hun eigen complexiteit en administratieve lasten die hebben geleid tot de vervanging van die systemen. De ervaring van experts, die ook het systeem voor de WKR goed kennen, is dat de WKR niet slechter is dan die systemen. Uit de internationale vergelijking blijkt eveneens dat andere systemen complexiteit en hoge administratieve lasten kennen.

Het budgettaire belang van de WKR schatten wij op 12,431 miljard euro. Op basis van de enquête komen we tot een budgettair belang van de gerichte vrijstellingen van 8,866 miljard euro. Daarbij kennen de gerichte vrijstelling voor reiskostenvergoeding en de gerichte vrijstelling voor opleiding en studie het hoogste gebruik. Het gebruik van de vrije ruimte schatten wij op 4,432 miljard euro in 2023. Dat is gemiddeld 75 procent van de in totaal 5,924 miljard euro aan beschikbare vrije ruimte. Het gebruik van 4,432 miljard euro leidt tot een budgettair belang van de vrije ruimte van 3,545 miljard euro. Hiernaast leverde de WKR in 2023 448 miljoen euro aan eindheffing op.

Doeltreffendheid en doelmatigheid vrije ruimte

De vrije ruimte is deels doeltreffend. De vrije ruimte heeft als doelstellingen het verminderen van administratieve lasten, het verlagen van de lasten op arbeid, het ondersteunen van het mkb en het bijdragen aan de overkoepelende doelstelling van de WKR. Tussen deze doelstellingen kan een spanningsveld bestaan. Zo is enerzijds de administratieve lastenverlichting dat het bedrag centraal staat en niet waarvóór de vergoeding is, maar anderzijds is het voor het aansluiten bij de overkoepelende doelstelling van de WKR juist relevant wáár de vergoeding voor is en of dit een vergoeding voor gemengde (deels zakelijk, deels privé) kosten is.

- De vrije ruimte helpt administratieve lasten te verlagen doordat het duidelijker is wat daaronder valt dan wat in het vorige systeem onder een vrijgestelde vergoeding of verstrekking viel. Het aanwijzen van loonbestanddelen en het voldoen aan het gebruikelijkheidscriterium is in de praktijk wel complex en roept ook discussie op.
- De vrije ruimte leidt tot een hogere netto vergoeding en/of lagere werkgeverslasten dan wanneer loonheffingen over deze loonbestanddelen verschuldigd zouden zijn. Daarmee leidt de vrije ruimte tot lagere lasten op arbeid.
- Het stelsel met twee tarieven in de vrije ruimte leidt tot een ondersteuning van het kleine mkb, maar tot slechts een beperkte ondersteuning van het gehele mkb. Voor het kleine mkb met een beperkt aantal medewerkers is de hogere vrije ruimte een aanzienlijk bedrag per medewerker. Voor mkb-bedrijven met meer medewerkers is dit voordeel per werknemer aanzienlijk lager. Dit maakt de vrije ruimte voor deze doelstelling deels doeltreffend.
- Gerelateerd aan het overkoepelende doel van de WKR, vergoedingen vrijstellen van loonheffingen, draagt de vrije ruimte bij aan de doeltreffendheid. Met de vrije ruimte worden meer kosten vergoed dan zonder de vrije ruimte. Het gebruikelijkheidscriterium fungeert als een waarborg dat dit geen verkapte reguliere beloning is.

De vrije ruimte is deels doelmatig. De vrije ruimte is deels doelmatig in het verminderen van administratieve lasten en in het bijdragen aan het overkoepelende doel van de WKR. De vrije ruimte is ondoelmatig in het verlagen van de lasten op arbeid en in het ondersteunen van het mkb. Omdat dit secundaire beleidsdoelen zijn weegt dit niet zwaar genoeg om de vrije ruimte als ondoelmatig te bestempelen.

- De vrije ruimte is deels doelmatig in het verminderen van administratieve lasten. De toegenomen duidelijkheid over wat wel en niet in de vrije ruimte valt draagt hier positief aan bij. De ervaren complexiteit rond aanwijzen draagt hier niet aan bij en is mogelijk te verbeteren door het proces van aanwijzen te versoepelen en verduidelijken. Voor een deel van de werkgevers is een verdergaande handreiking waarschijnlijk noodzakelijk om het proces te verduidelijken.
- De vrije ruimte is niet doelmatig in het verlagen van de lasten op arbeid. De uitvoeringslasten om de lastenverlaging te bereiken zijn hoog in vergelijking met het alternatief van algehele verlaging van werkgeverspremies. En een verhoging van de vrije ruimte bereikt niet alle werkgevers in dezelfde mate. Dit maakt het een ondoelmatige manier om lastenverlaging op arbeid te bewerkstelligen.
- Het hoge percentage in de eerste schijf is niet doelmatig in de ondersteuning van het mkb omdat het voordeel bij alle bedrijven terechtkomt.
- De vrije ruimte is (deels) doelmatig met betrekking tot het hoofddoel van de WKR, het regelen van de loonheffingen over vergoedingen van kosten die de werknemer maakt in het kader van zijn dienstbetrekking. Een verhoging van het percentage zou de doelmatigheid verminderen omdat het de doeltreffendheid waarschijnlijk niet verbetert, omdat de kosten in het kader van de dienstbetrekking voor de meeste werkgevers al volledig in de vrije ruimte passen en deze dan vooral wordt ingezet voor gemengde kosten. Ook nemen de budgettaire lasten toe en nemen de opbrengsten van de eindheffing af. Een verhoging als compensatie voor de afschaffing van het hogere tarief in de eerste schijf kan wel doelmatig zijn omdat het een andere ondoelmatigheid (en beperkte doeltreffendheid) corrigeert. Het is op basis van dit onderzoek niet duidelijk of een verlaging van het percentage voor de vrije ruimte tot een hogere doelmatigheid leidt, omdat de effecten hiervan op doeltreffendheid ook niet te kwantificeren zijn. Een alternatief is om de eerste schijf volledig te schrappen, zodat één uniform percentage geldt voor de gehele loonsom; dit vereenvoudigt de regeling, voorkomt drempel-effecten en kan de verhouding tussen doelmatigheid en doeltreffendheid verbeteren zonder de budgettaire neutraliteit uit het oog te verliezen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid gerichte vrijstellingen

De gerichte vrijstellingen in de WKR zijn deels doeltreffend en deels doelmatig (zie Tabel S.1). Het oordeel per gerichte vrijstelling verschilt. Dit hangt ook af van de doelstellingen van de gerichte vrijstellingen. Sommige gerichte vrijstellingen (nummer 6, 10 en 11) hebben als beleidsdoel het ten onrechte ten laste van de vrije ruimte laten komen van deze vergoedingen. Door hiervoor een gerichte vrijstelling in te richten, is dit doel behaald en is het oordeel dus doeltreffend. Andere gerichte vrijstellingen, zoals inschrijving in het beroepsregister (nummer 3) of kosten voor opleiding en studie (nummer 4) hebben als beleidsdoelstelling dat hiervan een stimulerende werking uitgaat, bijvoorbeeld dat door de gerichte vrijstellingen werknemers zich vaker in een beroepsregister inschrijven dan als dit in de vrije ruimte zou vallen. Bij dergelijke doelstellingen blijkt de WKR vaak geen effectieve stimulans te zijn en is de doeltreffendheid dan ook lager.

Tabel S.1 Beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid gerichte vrijstellingen

Onderdeel WKR	Oordeel doeltreffendheid	Oordeel doelmatigheid
Gerichte vrijstellingen	Deels doeltreffend	Deels doelmatig
1. Vervoer in het kader van de dienstbetrekking, waaronder woon-werkverkeer ¹	Doeltreffend	Doelmatig
2. Tijdelijk verblijf in het kader van de dienstbetrekking (maaltijden, overnachtingen) en maaltijden met een meer dan bijkomstig zakelijk karakter	Doeltreffend	Doelmatig
3. Onderhoud en verbetering van vakkennis en vaardigheden ter vervulling van de dienstbetrekking waaronder kosten voor inschrijving in een beroepsregister en kosten van outplacement	Deels doeltreffend	Deels doelmatig
4. Kosten voor opleiding of studie	Deels doeltreffend	Deels doelmatig
5. Extra kosten van tijdelijk verblijf buiten het land van herkomst in het kader van de dienstbetrekking (extraterritoriale kosten) ²	Deels doeltreffend	Deels doelmatig
6. Kosten in verband met een verhuizing in het kader van de dienstbetrekking	Doeltreffend	Deels doelmatig
7. Noodzakelijke gereedschappen en ICT-middelen	Deels doeltreffend	Doelmatig
Noodzakelijkheids criterium	Doeltreffend	Doelmatig
8. Hulpmiddelen die meer dan 90 procent zakelijk worden gebruikt en verplichte arbovoorzieningen	Doeltreffend	Deels doelmatig
9. Korting op branche-eigen producten	Deels doeltreffend	Niet doelmatig
10. Verklaring omtrent het gedrag (met ingang van 2020)	Doeltreffend	Doelmatig
11. Thuiswerken in het kader van de dienstbetrekking (met ingang van 2022)	Doeltreffend	Doelmatig

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Doeltreffendheid en doelmatigheid overige aspecten

Onderstaande tabel toont de doeltreffendheid en doelmatigheid van de andere onderdelen van deze evaluatie. De artikel 11-vrijstellingen zijn deels doeltreffend en deels doelmatig, vooral omdat de diensttijd-vrijstelling deels doeltreffend en niet doelmatig is, de andere vrijstellingen zijn wel doeltreffend en doelmatig.

¹ Oordeel doeltreffendheid en doelmatigheid van CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding.

² Oordeel doeltreffendheid en doelmatigheid van SEO (2024). Kunde, kosten en keuzes.

Tabel S.2 Beoordeling doeltreffendheid aspecten van WKR

Onderdeel WKR	Oordeel doeltreffendheid	Oordeel doelmatigheid
Niet tot het loonbegrip behorende voordelen	Doeltreffend	Doelmatig
Artikel 11-vrijstellingen	Deels doeltreffend	Deels doelmatig
- Diensttijd vrijstelling	Deels doeltreffend ³	Niet doelmatig ⁴
- Aanspraken op uitkeringen wegens overlijden of invaliditeit	Doeltreffend	Doelmatig
- Sociaal fonds	Doeltreffend	Doelmatig
- Vergoeding vanwege schade aan of verlies van persoonlijke zaken	Doeltreffend	Doelmatig
Waarderingsforfaits	Doeltreffend	Doelmatig
Nihilwaarderingen	Doeltreffend	Deels doelmatig
Concernregeling	Doeltreffend	Doelmatig

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Beleidsaanbevelingen

Ten aanzien van de WKR volgen uit deze evaluatie de volgende aanbevelingen:

1. Schaf de eerste schijf van de vrije ruimte af. Deze is ondoelmatig omdat het voordeel ook bij het niet-mkb terecht komt;
2. Schaf de vrijstelling voor korting op branche-eigen producten af. Deze dient geen maatschappelijk doel meer en kan ook in de vrije ruimte vergoed worden;
3. Verduidelijk de voorwaarden van de vrijstelling voor inschrijving in het beroepsregister en pas de doelstelling aan naar "de kosten voor een beroepsregister niet meer ten laste van de vrije ruimte te laten komen om zo werknemers waarbij inschrijving in het beroepsregister een vereiste is niet te benadelen";
4. Overweeg een gerichte vrijstelling voor beroepskosten zoals bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen in te voeren en definieer beroepskosten duidelijk;
5. Schaf de diensttijd vrijstelling in artikel 11 af;
6. Geef in het Handboek Loonheffingen een aantal voorbeelden over hoe aanwijzen geregeld kan worden om werkgevers meer juridische houvast te geven;
7. Pas inflatie-indexatie toe op de doelmatigheidsgrens van 2.400 euro in het gebruikelijkheidscriterium. Door geen rekening met inflatie te houden is deze grens gaandeweg strenger geworden. Daar lijkt geen aanleiding toe te bestaan;
8. Sta samenloop van de reiskostenvergoeding en thuiswerkvergoeding toe;
9. Verhoog de maximale thuiswerkvergoeding van 2,40 euro naar 2,45 om aan te sluiten bij de inschatting van werkelijke kosten door het Nibud;
10. Wees zeer terughoudend in het gebruik van de WKR voor het bereiken van aanvullende beleidsdoelstellingen;
11. Onderbouw het eindheffingstarief duidelijker en pas dit indien nodig aan om de actuele gemiddelde marginale druk te weerspiegelen;
12. Verhoog de bekendheid met de WKR via verbeterde informatieverstrekking (bijv. via één centraal en duidelijk vindbaar platform met visuele stroomschema's en praktische hulpmiddelen).

³ Ministerie van Financiën (2024). Evaluatie diensttijd vrijstelling.

⁴ Ministerie van Financiën (2024). Evaluatie diensttijd vrijstelling.

Met betrekking tot aanbeveling 10, het zeer terughoudend zijn in het gebruik van de WKR voor het bereiken van aanvullende beleidsdoelstellingen, is er maatschappelijk veel discussie. Er zijn verschillende initiatieven om gerichte vrijstellingen in te richten voor onder andere gezonde maaltijden (stimuleren gezondheid werknemers), het aflossen van studieschulden (financiële ondersteuning jongere werknemers), financiële adviesgesprekken voor werknemers (financieel en algeheel welzijn werknemers) en om een gedifferentieerde reiskostenvergoeding in te voeren (om filedrukke op dinsdagen en donderdagen te beperken). Uit deze evaluatie volgt echter de aanbeveling om zeer terughoudend te zijn met het inzetten van de WKR voor aanvullende beleidsdoelstellingen. De redenen hiervoor zijn:

- Uit deze evaluatie volgt dat de WKR complex is en niet door alle werkgevers gebruikt wordt. De gerichte vrijstellingen waarbij een bepaalde stimulans het beleidsdoel is, zijn ook in de regel minder doeltreffend dan gerichte vrijstellingen waarbij het beleidsdoel het vrijstellen van loonheffing van bepaalde zakelijke kostenvergoedingen is;
- Het bereiken van de subdoelstellingen is al mogelijk binnen de WKR en afhankelijk van de keuze van de werkgever om dit wel of niet te doen. Het staat werkgevers vrij om kosten voor duurzaamheid, financiële adviesgesprekken of aanvullende Arbovoorzieningen in de vrije ruimte te vergoeden, mits deze gebruikelijk zijn;
- Daarnaast werkt de stimulans niet buiten de loonheffingen en kan dus niet benut worden door ondernemers/zzp'ers die via een eenmanszaak ondernemen, wat mogelijk raakt aan het gelijkheidsbeginsel;
- Het gebruik van de WKR is relatief groter bij werkgevers in sectoren met hogere lonen, waar werknemers vaak zelf al bepaalde keuzes maken zonder stimulans (zoals hybride werken, duurzame mobiliteit en opleidingen). Daarbij is de prikkel die uitgaat van een fiscale vrijstelling voor een specifieke vergoeding in de WKR indirect, het is geen directe stimulans om deze doelstelling te behalen;
- Vergoedingen voor verschillende doeleinden zijn al mogelijk vanuit de vrije ruimte, als deze voldoen aan het gebruikelijkheidscriterium. Het is daarmee de keuze van de werkgever om bijvoorbeeld wel of niet aanvullende onverplichte arbovoorzieningen of een meerurenbonus te vergoeden. Dit zal niet voor alle werkgevers relevant zijn. Wel geldt dat dergelijke vergoedingen kunnen concurreren met andere vergoedingen in de vrije ruimte indien werkgevers het betalen van eindheffing willen voorkomen. Echter, uit interviews blijkt dat werkgevers ook bepaalde zaken vergoeden omdat zij dat belangrijk vinden en dat de fiscale behandeling daarvan niet de enige reden is. Werkgevers die een bepaalde vergoeding belangrijk vinden, zullen dit waarschijnlijk ook doen omdat eindheffing betalen in sommige gevallen voordeliger kan zijn dan de vergoeding bruto uitkeren, met name bij hogere inkomens;
- Door een gerichte vrijstelling voor deze aanvullende subdoelen in te voeren, neemt bij budgettaire neutraliteit de vrije ruimte af. Dit betekent dat werkgevers die voor een ander doeleinde vergoedingen willen uitkeren, hiervoor minder ruimte hebben, tenzij de politiek besluit om ook extra geld voor de WKR vrij te maken;
- Tot slot is het onduidelijk of een fiscale subsidie de voorkeur geniet boven een niet-fiscale subsidie. Fiscale regelingen hebben een open budget en daarbij is het ook mogelijk dat het fiscale voordeel neerslaat bij werknemers met een hoog inkomen die eerder geneigd zijn hybride te werken of duurzame keuzes te maken. Een subsidie kan hier gericht op inspelen en heeft een gesloten budget. Daarmee is een subsidie mogelijk doelmatiger dan een fiscale stimulans.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	10
1.1 WKR in het kort	10
1.2 Onderzoeksvragen	11
1.3 Methodologie evaluatie	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Beleidstheorie van de WKR	13
2.1 Doelen van de WKR	13
2.2 Werking van de WKR	14
2.3 Beleidstheorie	24
3 Gebruik van de WKR	45
3.1 Enquête-opzet	45
3.2 WKR als systeem	46
3.3 Gerichte vrijstellingen	51
3.4 Vrije ruimte	58
3.5 Waarderingsforfaits en nihilwaarderingen	64
3.6 Artikel 11-vrijstellingen en niet tot het loonbegrip behorende voordelen	66
4 Internationale vergelijking	68
4.1 België	68
4.2 Verenigd Koninkrijk	70
4.3 Duitsland	72
4.4 WKR vanuit een buitenlands perspectief	73
4.5 Conclusie	74
5 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid	76
5.1 Inleiding	76
5.2 WKR als systeem	79
5.3 Vrije ruimte	84
5.4 Niet tot het loonbegrip behorende voordelen	87
5.5 Vrijstellingen op grond van artikel 11 LB 1964	87
5.6 Gerichte vrijstellingen	89
5.7 Gebruikelijkheidscriterium	99
5.8 Waarderingsforfaits	100

5.9	Nihilwaarderingen	100
5.10	Concernregeling	101
6	Beleidsalternatieven en aanbevelingen	102
6.1	Beleidsalternatieven	102
6.2	Aanbevelingen	108
	Literatuurlijst	110
	Bijlage A Toetsingskader fiscale regelingen	111
	Bijlage B Interviewpartners	112
	Bijlage C Enquête	113
	Bijlage C.1 Overige enquêteresultaten	113
	Bijlage C.2 Uitsplitsingen	116
	Bijlage D Enquêtevragen	127
	Bijlage E Cao-analyse	134

1 Inleiding

De werkkostenregeling regelt de loonheffingen over bepaalde vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen die werkgevers toekennen aan werknemers. Dit rapport evalueert de doeltreffendheid en doelmatigheid van de werkkostenregeling.

SEO Economisch Onderzoek heeft de evaluatie van de werkkostenregeling (WKR) uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën. De WKR regelt primair de loonheffingen⁵ over de vergoedingen⁶ die werkgevers toekennen aan werknemers. Hiertoe omvat de WKR regels over eindheffing maar ook waarderingsregels voor loon in natura. Daarnaast dient de WKR als lastenverlaging op arbeid. Dit hoofdstuk beschrijft de werking van de WKR in het kort, de onderzoeksvragen, de methodologie van deze evaluatie en de leeswijzer voor het rapport.

1.1 WKR in het kort

“Loon is al hetgeen uit een dienstbetrekking of een vroegere dienstbetrekking wordt genoten, daaronder mede begrepen hetgeen wordt vergoed of verstrekt in het kader van de dienstbetrekking.”⁷ Oftewel: elk voordeel dat een werknemer van de werkgever krijgt, is in beginsel loon, behalve voordelen buiten dienstbetrekking. Onder de WKR hebben werkgevers onder voorwaarden de mogelijkheid om vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen aan te wijzen als eindheffingsloon. Het totaal van de aangewezen bestanddelen, voor alle werknemers samen, vormt de basis voor de berekening van de door de werkgever te betalen eindheffing met een tarief van 80 procent. Vóórdat het af te dragen bedrag wordt berekend, worden twee belangrijke correcties toegepast. De eerste betreft de gerichte vrijstellingen, de tweede betreft de vrije ruimte.

Vergoedingen waarvoor een gerichte vrijstelling is, zijn vrijgesteld van loonheffingen. Als deze vergoedingen aan de voorwaarden voldoen, kan de werkgever deze uitkeren aan de werknemer zonder dat daar belasting over wordt betaald. Er zijn 11 gerichte vrijstellingen:

1. Vervoer in het kader van de dienstbetrekking, waaronder woon-werkverkeer;
2. Tijdelijk verblijf in het kader van de dienstbetrekking (maaltijden, overnachtingen) en maaltijden met een meer dan bijkomstig zakelijk karakter;
3. Onderhoud en verbetering van vakkennis en vaardigheden ter vervulling van de dienstbetrekking waaronder kosten voor inschrijving in een beroepsregister en kosten van outplacement;
4. Kosten voor opleiding of studie;
5. Extra kosten van tijdelijk verblijf buiten het land van herkomst in het kader van de dienstbetrekking (extraterritoriale kosten);

⁵ Dit omvat de loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en bijdrage Zorgverzekeringswet. Loonheffing (enkelvoud) betreft wat een werknemer in beginsel verschuldigd is: loonbelasting en premie volksverzekeringen.

⁶ Met vergoedingen bedoelen we bedragen in geld, bij verstrekkingen en terbeschikkingstellingen gaat het om loonbestanddelen in natura, waarbij de werknemer het eigendom verkrijgt bij een verstrekking en alleen het recht van gebruik krijgt bij een terbeschikkingstelling. In het rapport vatten we dit samen onder de term “vergoedingen” voor een betere leesbaarheid. Met “vergoedingen” worden dus ook verstrekkingen en terbeschikkingstellingen bedoeld, tenzij deze expliciet vermeld worden.

⁷ Artikel 10, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

6. Kosten in verband met een verhuizing in het kader van de dienstbetrekking;
7. Noodzakelijke gereedschappen, ICT-middelen e.d.;
8. Hulpmiddelen die meer dan 90 procent zakelijk worden gebruikt en verplichte arbovoorzieningen;
9. Korting op branche-eigen producten;
10. Verklaring omtrent het gedrag;
11. Thuiswerken in het kader van de dienstbetrekking.

De vrije ruimte biedt de mogelijkheid om vergoedingen waar geen gerichte vrijstelling voor is, vrijgesteld van loonheffingen te vergoeden tot een maximum. De vrije ruimte bestaat uit twee schijven: voor de fiscale loonsom tot en met 400 duizend euro is de vrije ruimte 2 procent. Voor de fiscale loonsom boven de 400 duizend euro is de vrije ruimte 1,18 procent. Werkgevers betalen voor vergoedingen boven het maximum van de vrije ruimte een eindheffing van 80 procent. Deze 80 procent komt voort uit het brutoeren van een marginale druk van gemiddeld 44 procent. Vergoedingen in de vrije ruimte dienen wel te voldoen aan het gebruikelijkheidscriterium. De Belastingdienst beschouwt vergoedingen tot 2.400 euro per persoon per jaar als gebruikelijk.

1.2 Onderzoeksvragen

De evaluatie van de WKR ziet op de periode 2019-2024. De hoofdvragen van dit onderzoek zijn:

1. Hoe vaak wordt gebruikgemaakt van de diverse onderdelen van de WKR?
2. In hoeverre is (het systeem van) de WKR doeltreffend?
3. In hoeverre is (het systeem van) de WKR doelmatig?

Aanvullend beantwoordt deze evaluatie de vragen van het toetsingskader fiscale regelingen (Bijlage A).

Naast de doeltreffendheid en doelmatigheid van de WKR staat ook een analyse van beleidsalternatieven centraal in dit rapport.

1.3 Methodologie evaluatie

Voor de evaluatie vormt de beleidstheorie van de WKR de kapstok. De beleidstheorie geeft weer hoe de regeling leidt tot het bereiken van de beleidsdoelen. De beleidstheorie stellen we op o.b.v. Kamerstukken, jurisprudentie en andere onderzoeksrapporten. De beleidstheorie toetsen we op basis van interviews, enquête en deskresearch:

- **Interviews:** We hebben met 41 personen diepte-interviews gevoerd. We hebben fiscalisten, werkgevers, sociale partners, Belastingdienst, beleidsambtenaren, salarisadministrateurs en softwareleveranciers geïnterviewd (zie Bijlage B). Ook hebben we een aantal (groeps)interviews gehouden met een zevental werkgevers naar aanleiding van hun gegeven antwoorden in de enquête;
- **Enquête:** In samenwerking met Ipsos I&O hebben we een enquête uitgezet onder 1.251 werkgevers uit diverse sectoren en bedrijfsgroottes. Respondenten zonder kennis van de WKR zijn hierbij grotendeels buiten beschouwing gelaten, zodat de resultaten zijn gebaseerd op organisaties met inhoudelijk relevante input. Ook hebben we de uitkomsten gewogen naar bedrijfsgrootte om de representativiteit te waarborgen;
- **Deskresearch:** We hebben Kamerstukken, jurisprudentie, onderzoeksrapporten en toelichtingen van de Belastingdienst onderzocht voor de uitleg en werking van de WKR. Daarnaast hebben we cao's geanalyseerd en kosten van maaltijden en kinderopvang in kaart gebracht in relatie tot waarderingsforfaits.⁸

⁸ Tot en met 30 november 2024 was Hans de Vries betrokken als adviseur van het onderzoeksteam bij de deskresearch.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft de beleidstheorie van de WKR. De beleidstheorie geeft schematisch weer hoe een regeling bijdraagt aan de doelen van deze regeling. Daarnaast geeft dit hoofdstuk een beknopte geschiedschrijving van de WKR. In hoofdstuk 3 staat het gebruik van de WKR centraal. Dit hoofdstuk beschrijft hoe vaak werkgevers⁹ gebruikmaken van de verschillende onderdelen van de WKR en hoe dit verschilt tussen sectoren en bedrijfsomvang. Hoofdstuk 4 beschrijft de internationale vergelijking. De conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid staan in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6 gaat in op beleidsalternatieven en aanbevelingen. De bijlagen beschrijven het toetsingskader fiscale regelingen, de interviewpartners en de enquête onder werkgevers.

⁹ Onder werkgever wordt verstaan inhoudingsplichtige voor de loonheffingen.

2 Beleidstheorie van de WKR

Het primaire doel van de WKR is regelen dat bepaalde (min of meer zakelijke) loonbestanddelen vrijgesteld zijn van loonheffingen. Secundaire doelen zijn het verlagen van lasten op arbeid en het ondersteunen van het mkb, door middel van verruiming van de vrije ruimte in de WKR.

Dit hoofdstuk beschrijft de doelen van de WKR en hoe de WKR werkt. Daarin beschrijven we de verschillende onderdelen van de WKR die gezamenlijk de WKR als systeem vormen. De werking van de WKR geven wij weer in verschillende beleidstheorieën die aangeven hoe de WKR beoogt bij te dragen aan het bereiken van de doelen.

2.1 Doelen van de WKR

De primaire doelstelling van de WKR is: het regelen van de loonheffingen over vergoedingen van kosten die de werknemer maakt in het kader van zijn dienstbetrekking en verstrekkingen en terbeschikkingstellingen ter voorkoming hiervan. Werknemers maken kosten in het kader van de dienstbetrekking. Voorbeelden zijn reiskosten, opleidingen, werkgerelateerde overnachtingen en gebruik van een laptop. Werkgevers vergoeden vaak (een deel van) dit type kosten of voorkomen dergelijke kosten met een verstrekking of terbeschikkingstelling. Daarnaast verstrekken werkgevers andere beloningsbestanddelen (zoals kerstpakketten). De WKR biedt werkgevers een beperkte mogelijkheid om heffing daarover bij werknemers te voorkomen. De WKR ziet dus niet alleen op vergoedingen, maar ook op verstrekkingen en terbeschikkingstellingen van goederen en diensten. De keuze om loonbestanddelen te kwalificeren als eindheffingsloon en daarmee 'onder de WKR te brengen', ligt veelal bij de werkgever.

De WKR is in 2011 ingevoerd met als doelstelling om de complexiteit en administratieve lasten van de voorgaande regeling voor vergoedingen en verstrekkingen te verminderen. Die doelstelling staat in dit onderzoek niet centraal. De voorgaande regeling kende veel detailregelingen in de vorm van vrijstellingen en waarderingsregels, wat de loonheffingen complex maakte. Het gebruik ervan leidde tot hoge administratieve lasten (Panteia, 2018). In die zin is één van de doelstellingen van de WKR een verlichting van administratieve lasten en complexiteit *ten opzichte van* de voorgaande regeling. Dit onderzoek betreft de doelstelling van de WKR als systeem van het (vrij van loonheffingen) vergoeden (en verstrekken) van kosten die de werknemer maakt in het kader van zijn dienstbetrekking.

De secundaire doelstellingen van de WKR zijn de ondersteuning van het mkb en een generieke lastenverlaging op arbeid. In de politieke behandeling van de WKR zijn deze doelstellingen toegevoegd aan de primaire doelstelling.¹⁰ Per 2020 is er een tweeschijvenstelsel geïntroduceerd in de vrije ruimte van de WKR met als doel om de lasten op arbeid voor het mkb te verlichten. Door het tweeschijvenstelsel kunnen werkgevers met een lage fiscale loonsom relatief meer kosten vergoeden dan werkgevers met een hoge fiscale loonsom. In het Belastingplan 2021 en 2022 is een tijdelijke verruiming van de eerste schijf van de vrije ruimte over de jaren 2020 en 2021 ingevoerd om werkgevers de mogelijkheid te bieden werknemers meer tegemoet te komen tijdens de coronapandemie. Dit is in het Belastingplan 2022 opgevolgd met een gerichte vrijstelling voor forfaitaire

¹⁰ Zie [Kamerstukken II 2018/19, 35000-IX, nr. 19, p. 14](#). Zie ook [Kamerstukken II 2019/20, 35302, nr. 13, p. 43](#).

vergoedingen van bepaalde thuiswerkkosten. Per 2023 is de eerste schijf van de vrije ruimte opnieuw tijdelijk verhoogd met als doel een lastenverlaging op arbeid ten tijde van hoge energieprijzen en toenemende inflatie. Per 2025 is de eerste schijf in de vrije ruimte structureel verhoogd naar 2 procent om werkgevers in het mkb meer fiscale ruimte te geven voor goed werkgeverschap. Per 2027 wordt de eerste schijf structureel verder verhoogd naar 2,16 procent met hetzelfde doel.

2.2 Werking van de WKR

“Loon is al hetgeen uit een dienstbetrekking of een vroegere dienstbetrekking wordt genoten, daaronder mede begrepen hetgeen wordt vergoed of verstrekt in het kader van de dienstbetrekking.”¹¹ Oftewel: elk voordeel dat een werknemer van de werkgever krijgt, is in beginsel loon, behalve voordelen buiten dienstbetrekking zoals vergoedingen van intermediaire kosten (die niet leiden tot voordelen uit dienstbetrekking, zie paragraaf 2.2.1). Binnen dit loonbegrip is een aantal loonbestanddelen altijd vrijgesteld van loonheffingen (zie paragraaf 2.2.3), de zogenaamde artikel 11-vrijstellingen. Voor sommige verstrekkingen en terbeschikkingstellingen is een nihil- of forfaitaire waardering van toepassing, hiermee zijn deze loonbestanddelen geheel of gedeeltelijk (in feite) vrij van loonheffingen. Bij het resterende loon is onderscheid te maken tussen werknemersloon en eindheffingsloon. De werknemer is loonheffing verschuldigd over het werknemersloon, de werkgever is loonheffingen verschuldigd over het eindheffingsloon. Het is – binnen bepaalde grenzen – de keuzevrijheid van de werkgever om bepaalde loonbestanddelen aan te wijzen als eindheffingsloon.

Als de werkgever ervoor kiest om voor een bepaald loonbestanddeel de eventuele loonheffingen via eindheffing voor zijn rekening te nemen moet de werkgever het loonbestanddeel tijdig aanwijzen als eindheffingsloon en moet ook worden voldaan aan het gebruikelijkheidscriterium. Door aan te wijzen brengt de werkgever het loonbestanddeel onder de eindheffing. Voor sommige aangewezen loonbestanddelen geldt een gerichte vrijstelling. Daarnaast geldt voor iedere werkgever een ‘vrije ruimte’. De vrije ruimte is een percentage van de totale fiscale loonsom dat de werkgever kan besteden aan vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen zonder dat daarover eindheffing verschuldigd is. Bij overschrijding van de vrije ruimte is de werkgever eindheffing verschuldigd, die bedraagt 80 procent over het gedeelte dat boven de vrije ruimte uitkomt.

2.2.1 Wat is loon?

De eerste stap in het toepassen van de WKR is vaststellen of er sprake is van loon. Dit is het geval indien sprake is van een voordeel, de werkgever het voordeel heeft verstrekt aan de werknemer én voortvloeit uit de dienstbetrekking. Het is mogelijk dat een werknemer een voordeel krijgt dat niet zozeer te maken heeft met de dienstbetrekking. Bijvoorbeeld als de werknemer ziek is en de werkgever hem op grond van zijn persoonlijke relatie met de werknemer een fruitmand of bloemetje stuurt. Dit staat dan (voldoende) los van de dienstbetrekking. Als aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan mag de werkgever ervan uitgaan dat er geen sprake is van loon:

1. De werkgever geeft een persoonlijke attentie in een situatie waarin anderen (die niet werkgever zijn) dat ook zouden doen;¹²
2. De werkgever geeft geen geld of waardebon;

¹¹ Artikel 10, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

¹² Bij een persoonlijke attentie staat de persoon van de ontvanger voorop. Niet relevant is of de werknemer recht heeft op de attentie. Als een secretaresse een bos bloemen ontvangt in het kader van secretaressedag, dan staat de dienstbetrekking (het zijn van secretaresse voor de onderneming) centraal en niet de persoon. Die bos bloemen is dus loon.

3. De factuurwaarde (inclusief btw) is maximaal 25,00 euro waarbij bezorgkosten niet meetellen als die apart zijn gespecificeerd of gefactureerd.

Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan is het niet zo dat er per definitie sprake is van loon. Een werkgever die een rouwkrans verzorgt bij overlijden van de werknemer of een van zijn gezinsleden, verstrekt daarmee – als er al sprake is van een voordeel – geen loon. De werkgever zal deze kosten voor zijn rekening nemen vanuit wellevendheid, sympathie of piëteit op grond van een persoonlijke relatie, waardoor er van loon geen sprake is.

Ook vergoedingen voor intermediaire kosten vormen vergoedingen buiten de dienstbetrekking. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een werknemer kosten die bij de werkgever thuishoren, voorschiet. Een voorbeeld hiervan is de werknemer die een presentatie moet geven bij een klant en die onderweg markeerstiften en een fles wijn voor de klant koopt. Het vergoeden van deze kosten blijft buiten de loonsfeer omdat dit kosten zijn die bij de bedrijfsvoering van de werkgever horen. De werknemer fungeert alleen als doorgeefluik/kassier en geniet zelf geen voordeel als gevolg van die vergoeding.

2.2.2 De WKR op hoofdlijnen

Onder de WKR hebben werkgevers de mogelijkheid om vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen aan te wijzen als eindheffingsloon.¹³ Dit kan in beginsel alleen voor zover er sprake is van tegenwoordige arbeid.¹⁴ Het totaal van de aangewezen bestanddelen, voor alle werknemers samen, vormt een te belasten post waarover de werkgever 80 procent belasting betaalt als eindheffing. Vóórdat het af te dragen bedrag wordt berekend, worden twee belangrijke correcties toegepast. De eerste betreft de gerichte vrijstellingen, de tweede betreft de vrije ruimte.

Aanwijzen van loonbestanddelen

De werkgever kan binnen de WKR kiezen wie de verschuldigde loonheffingen betaalt. Deze keuze moet hij kenbaar maken door de betreffende vergoedingen 'aan te wijzen'. Als de werkgever iets aanwijst dan brengt hij daarmee dat loonbestanddeel onder de eindheffing die voor zijn rekening komt. Belangrijk is dat de aanwijzing moet plaatsvinden uiterlijk als het loonbestanddeel wordt genoten. Aanwijzen is in principe vormvrij. Achteraf aanwijzen is niet mogelijk (achteraf behandelen als eindheffing is alleen mogelijk bij fouterstel). Het is mogelijk dat de werkgever in een arbeidsvoorwaardenreglement opneemt dat bepaalde vergoedingen onder de WKR vallen en dus zijn aangewezen als eindheffingsloon. Bij incidentele loonbestanddelen, waarbij niet vooraf is vastgelegd voor wiens rekening de fiscale gevolgen zijn, kan het onduidelijk zijn of het loonbestanddeel is aangewezen. Als een voordeel is verloond als werknemersloon gaat de Belastingdienst ervan uit dat de werkgever die vergoeding blijkbaar niet als eindheffingsloon heeft bedoeld aan te wijzen.¹⁵ Heeft de werkgever de vergoeding niet tot het individuele loon (werknemersloon) gerekend, dan is aannemelijk dat hij de vergoeding heeft aangewezen als eindheffingsloon.¹⁶

¹³ Artikel 31, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op de loonbelasting 1964.

¹⁴ Artikel 31, eerste lid, onderdeel g, van de Wet op de loonbelasting 1964 noemt enkele specifieke uitzonderingen.

¹⁵ De werkgever mag in dat geval de loonaangifte alleen corrigeren als aannemelijk gemaakt kan worden kan maken dat hij uiterlijk op het genietingsmoment het voordeel heeft aangewezen als eindheffingsloon. Hij kan het voordeel niet met terugwerkende kracht aanwijzen als eindheffingsloon. Zie Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 21, p. 5.

¹⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 21, bijlage 79015, p. 5.

Ook een vergoeding waarvoor een gerichte vrijstelling geldt moet aangewezen worden als eindheffingsloon. Maar als de vergoeding maximaal gelijk is aan de norm van een gerichte vrijstelling, gaat de Belastingdienst ervan uit dat aanwijzing heeft plaatsgevonden, ook als daarover niets schriftelijk is vastgelegd.¹⁷

Op de regel dat de werkgever bepaalt wie de loonheffingen is verschuldigd, door de keuze om een loonbestanddeel wél of juist niet onder de WKR te brengen, gelden enkele belangrijke nuanceringen. Als eerste geldt voor sommige vormen van loon dat het verplicht werknemersloon is.¹⁸ Voorbeelden daarvan zijn de bijtelling wegens privégebruik van een auto van de zaak, het genot van een woning, het rentevoordeel bij een laagrentende of renteloze lening door de werkgever en boetes. Deze vormen van loon vormen dus altijd werknemersloon. Ook zijn er loonbestanddelen die de werkgever juist verplicht onder de WKR moet brengen.¹⁹ Daarbij gaat het om voordelen aan postactieven, zoals een kerstpakket en personeelskorting op branche-eigen producten.

Voorheen (voor invoering van de WKR) werden bepaalde loonbestanddelen vrijgesteld van loonheffingen.²⁰ Sinds de WKR geldt voor die loonbestanddelen geen vrijstelling meer op het loon maar op hetgeen aangewezen is door de werkgever. Voor werknemers met een niet-inhoudingsplichtige werkgever in Nederland zou dit echter betekenen dat zij geen gebruik kunnen maken van de WKR. Om te voorkomen dat deze groep werknemers nadeliger uit zou zijn dan werknemers met een Nederlandse inhoudingsplichtige werkgever is bepaald dat de eerstgenoemde werknemers ook gebruik kunnen maken van de gerichte vrijstellingen en de vrije ruimte.²¹

Gerichte vrijstellingen

Vergoedingen die zijn aangewezen en geheel onder een gerichte vrijstelling vallen, zijn onder de WKR vrijgesteld van eindheffing. Op dit moment zijn er 11 gerichte vrijstellingen.²² Deze zijn:

1. Vervoer in het kader van de dienstbetrekking, waaronder woon-werkverkeer;
2. Tijdelijk verblijf in het kader van de dienstbetrekking (maaltijden, overnachtingen) en maaltijden met een meer dan bijkomstig zakelijk karakter;
3. Onderhoud en verbetering van vakkennis en vaardigheden ter vervulling van de dienstbetrekking waaronder kosten voor inschrijving in een beroepsregister en kosten van outplacement;
4. Kosten voor opleiding of studie;
5. Extra kosten van tijdelijk verblijf buiten het land van herkomst in het kader van de dienstbetrekking (extraterritoriale kosten, hierna: ET-kosten);
6. Kosten in verband met een verhuizing in het kader van de dienstbetrekking;
7. Noodzakelijke gereedschappen, ICT-middelen e.d. (met ingang van 2015);
8. Hulpmiddelen die meer dan 90 procent zakelijk worden gebruikt en verplichte arbovoorzieningen (met ingang van 2015);
9. Korting op branche-eigen producten (met ingang van 2015);
10. Verklaring omtrent het gedrag (met ingang van 2020);
11. Thuiswerken in het kader van de dienstbetrekking (met ingang van 2022).

¹⁷ Besluit van 21 juni 2022, nr. 2022-159595, par. 3.2.1.

¹⁸ Artikel 31, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

¹⁹ Artikel 31, eerste lid, onderdeel g van de Wet op de loonbelasting 1964.

²⁰ Een aantal vrijstellingen is blijven bestaan, zie art. 11 van de Wet op de loonbelasting 1964.

²¹ Artikel 3.84, tweede lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001. Hierin wordt bepaald dat loonbestanddelen die niet tot het loon behoren eveneens niet tot het loon behoren van werknemers met een werkgever die geen inhoudingsplichtige is in de zin van artikel 6 van de Wet op de loonbelasting 1964.

²² Artikel 31a, tweede lid, onderdeel a-k, van de Wet op de loonbelasting 1964.

Elke gerichte vrijstelling kent eigen voorwaarden en begrenzings. Zo is bijvoorbeeld de gerichte vrijstelling voor vervoerskosten voor 2025 gemaximeerd tot 0,23 euro per zakelijke kilometer of de werkelijke kosten van openbaar vervoer. Voor de gericht vrijgestelde thuiswerkvergoeding geldt voor 2025 een maximaal bedrag van 2,40 euro per thuiswerkdag. Binnen bepaalde grenzen is hierbij samenloop met een gericht vrijgestelde reiskostenvergoeding uitgesloten.

Gebruikelijkheidscriterium

Naast specifieke voorwaarden wordt de keuzemogelijkheid van de werkgever ook beperkt door het gebruikelijkheidscriterium.²³ Het gebruikelijkheidscriterium in de WKR dient als een waarborg om te beoordelen of vergoedingen die door de werkgever als eindheffingsloon worden aangewezen, niet ten onrechte afwijken van het uitgangspunt dat een werknemer loonheffing verschuldigd is over zijn loonbestanddelen. Dit criterium is bedoeld om oneigenlijk gebruik te beperken en extreme situaties te voorkomen, zoals excessieve jubileumuitkeringen en (tariefarbitrage bij) bonussen.²⁴ Daartoe is bepaald dat aangewezen vergoedingen niet in belangrijke mate (meer dan 30 procent) mogen afwijken van wat in vergelijkbare omstandigheden gebruikelijk is. Dit betekent dat het gebruikelijk moet zijn dat de werknemer vergoedingen van een bepaalde omvang als eindheffingsloon krijgt en de werkgever de loonheffing via de eindheffing voor zijn rekening neemt. Vergelijkbare omstandigheden kunnen zijn:

- andere werknemers van dezelfde werkgever;
- collega's van de werknemer in dezelfde functiecategorie;
- werknemers van andere werkgevers.

Het gebruikelijkheidscriterium is een open norm, dat kan leiden tot onzekerheid. Om hierin tegemoet te komen, beschouwt de Belastingdienst vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen van in totaal maximaal 2.400 euro per werknemer per jaar als gebruikelijk. Als de Belastingdienst van mening is dat er sprake is van ongebruikelijkheid ligt de bewijslast daarvoor bij de Belastingdienst.

Vrije ruimte

Naast de gerichte vrijstellingen, beschikt elke werkgever over een vrije ruimte. Hierin kunnen vergoedingen worden vrijgesteld van loonheffingen, zonder dat daarvoor een gerichte vrijstelling is. De hoogte van de vrije ruimte is afhankelijk van de fiscale loonsom van de werkgever (totale loonsom, exclusief fiscaal vrijgestelde vergoedingen van de werkgever). De vrije ruimte is vanaf 2025 2 procent van de eerste 400 duizend euro van de loonsom (2024: 1,92 procent) en 1,18 procent van het meerdere. De berekening van de vrije ruimte is een aantal malen aangepast, onder meer om het mkb relatief meer vrije ruimte te geven en als tegemoetkoming tijdens de COVID-19-pandemie, zie Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Ontwikkeling vrije ruimte

Jaar	Over eerste € 400.000 van loonsom	Maximum 1 ^e schijf	Over restant van de loonsom
2019	1,20 %	€ 4.800	1,20 %
2020	3,00 %	€ 12.000	1,18 %
2021	3,00 %	€ 12.000	1,18 %

²³ Het gebruikelijkheidscriterium is opgenomen in artikel 31, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op de loonbelasting 1964.

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34305, nr. 3, p. 14. Tariefarbitrage kan plaatsvinden wanneer een werkgever bijvoorbeeld een bonus aanwijst als eindheffingsloon en daarover eindheffing betaalt, terwijl de effectieve belastingdruk van een werknemer hoger ligt dan de belastingdruk bij het vergoeden via de eindheffing.

Jaar	Over eerste € 400.000 van loonsom	Maximum 1 ^e schijf	Over restant van de loonsom
2022	1,70 %	€ 6.800	1,18 %
2023	3,00 %	€ 12.000	1,18 %
2024	1,92 %	€ 7.680	1,18 %
2025	2,00 %	€ 8.000	1,18 %

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Waarderingsforfaits en nihilwaarderingen

Aanwijzen is niet vereist om gebruik te kunnen maken van nihil- en forfaitaire waarderingen. Een nihilwaardering betekent dat de waarde van bepaalde voorzieningen onder voorwaarden op nihil wordt gesteld, waardoor daarover geen loonheffingen verschuldigd zijn. In tegenstelling tot een gerichte vrijstelling is bij een nihilwaardering dus geen sprake van een vrijstelling. Het betreft voorzieningen (in redelijkheid), ingeval deze geheel of gedeeltelijk op de werkplek gebruikt of verbruikt worden. De nihilwaarderingen zijn:

1. voorzieningen waarvan het niet gebruikelijk is deze elders te gebruiken of verbruiken;
2. ter beschikking gestelde kleding die:
 - a. uitsluitend of nagenoeg uitsluitend geschikt is om tijdens de vervulling van de dienstbetrekking te worden gedragen;
 - b. per kledingstuk is voorzien van een of meer duidelijk zichtbare, aan de werkgever gebonden beeldmerken met een oppervlakte van tezamen ten minste 70cm², of
 - c. achterblijft op de werkplek;
3. consumpties die geen deel uitmaken van een maaltijd;
4. huisvesting en inwoning, met inbegrip van – indien mede verstrekt – het genot van energie, water en bewassing, ter vervulling van de dienstbetrekking, indien de werknemer niet op de werkplek woont en zich redelijkerwijs niet aan deze voorziening kan onttrekken.

Om gebruik te kunnen maken van een nihilwaardering is van belang dat er sprake is van een werkplek. Een werkplek is elke plaats die in verband met het verrichten van arbeid wordt gebruikt en waarvoor voor de werkgever de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) van toepassing is. De zorgplicht voor de werkplek kan blijken uit een Arboplan of uit de risico-inventarisatie en -evaluatie die de werkgever op grond van de Arbowet moet maken.²⁵

Een forfaitaire waardering zorgt ervoor dat de waarde van een bepaalde verstrekking of terbeschikkingstelling op een bepaald bedrag wordt gesteld. Dit forfait is meestal lager dan de waarde in het economische verkeer of de factuurwaarde. Indien het forfait hoger is geldt de waarde in het economische verkeer of de factuurwaarde. Het betreft een viertal voorzieningen waarvan bij drie de voorzieningen geheel of gedeeltelijk op de werkplek gebruikt of verbruikt worden. De forfaitaire waardering geldt voor:

1. maaltijden op de werkplek (3,95 euro per maaltijd, 2025);
2. huisvesting op de werkplek (6,80 euro per dag, 2025);
3. kinderopvang op de werkplek (10,71 euro per uur voor dagopvang, 2025);
4. (dienst)woning die in het kader van de dienstbetrekking ter beschikking worden gesteld.

Eindheffing

Eindheffing is verschuldigd wanneer een werkgever loonbestanddelen als eindheffingsloon heeft aangewezen en de omvang van de loonbestanddelen de vrije ruimte overschrijdt (en geen gerichte

²⁵ Ministeriële regeling van 8 september 2010, nr. DB 2010-178M, Stcrt. 2010, 14212, p. 26.

vrijstelling van toepassing is). Wanneer er eindheffing verschuldigd is onder de WKR dan moet die uiterlijk in de aangifte loonheffingen over het tweede tijdvak (tot en met 31 maart) van het volgende kalenderjaar opgenomen worden. De Belastingdienst moet de betaling die uit die aangifte volgt daardoor in de meeste gevallen uiterlijk 31 maart van het volgende jaar ontvangen.

De hoogte van het eindheffingstarief volgt uit een brutoering van de belastingdruk van werknemers. Het brutoeren ziet erop dat een vergelijkbaar bedrag aan loonheffing afgedragen wordt als wanneer een voordeel als werknemersloon verloond wordt.²⁶ Bij invoering van de WKR lag de belastingdruk van werknemers tussen 33,50 procent (eerste schijf) en 52 procent (vierde schijf). De brutoering zou dan respectievelijk 50,3 procent en 108,30 procent bedragen. Aangezien met de WKR beoogd werd om niet meer op individueel niveau te administreren kon niet gebruikgemaakt worden van een geïndividualiseerde eindheffing. Er is destijds daarom gekozen voor een eindheffingstarief van 80 procent (overeenkomend met een belastingdruk van 44 procent), wat aansloot bij de gemiddelde marginale druk van werknemers (inclusief werkgeversheffing van het loon). Daarbij zorgde het tarief van 80 procent (in combinatie met de hoogte van de vrije ruimte) voor een budgetneutrale invoering van de WKR.

In beginsel past elke werkgever afzonderlijk de WKR toe, ook als meerdere werkgevers samen een concern vormen. Dit kan leiden tot een situatie waarin de afdracht van eindheffing bij de ene werkgever vereist is terwijl een andere werkgever binnen het concern nog vrije ruimte beschikbaar heeft. Dit nadeel wordt opgeheven door de concernregeling. Die staat toe dat de WKR op concernniveau wordt aangegeven en afgerekend. De eventueel te betalen eindheffing wordt dan namelijk aangegeven en afgedragen door de tot het concernverband behorende inhoudingsplichtige met het grootste bedrag aan loon waarover in het kalenderjaar loonheffingen zijn betaald. De af te dragen eindheffing kan vervolgens intern verrekend worden. Iedere individuele werkgever blijft hoofdelijk aansprakelijk voor de gehele schuld als die werkgever met de hoogste loonsom de eindheffing niet of niet geheel voldoet. Ook moet elke werkgever vastleggen hoe hoog de loonsom is (basis voor berekening van de eigen vrije ruimte) en welke vergoedingen er ten laste van de vrije ruimte moeten komen. Om de concernregeling toe te passen moet er sprake zijn van een (indirect) belang van minimaal 95 procent gedurende het gehele kalenderjaar. Daarbij geldt een 'alles of niets' benadering: alle concernwerkgevers moeten meedoen om de regeling toe te kunnen passen.

2.2.3 Vrijgesteld loon

Los van de WKR kent de Wet op de loonbelasting 1964²⁷ ook specifieke vrijstellingen. Omdat een aantal van deze specifieke vrijstellingen binnen het bereik van de evaluatie valt, beschrijven wij deze hieronder:

1. Diensttijd vrijstelling;
2. Aanspraken op uitkeringen wegens overlijden of invaliditeit vanwege een ongeval;
3. Sociaal fonds;
4. Vergoeding vanwege schade aan of verlies van persoonlijke zaken.

Algemeen

Het vrijgestelde loon op basis van artikel 11 Wet LB 1964 dient te worden onderscheiden van de gerichte vrijstellingen in de WKR van artikel 31a Wet LB 1964. De vrijstellingen van artikel 11 Wet LB 1964 gaan vóór de

²⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3, p. 12. Een voorbeeld: bij een bovenmatige vergoeding van 100 euro draagt de werkgever dan 78,57 euro eindheffing af. Indien het totale bedrag van vergoeding en eindheffing (totaal 178,57 euro) door de werknemer als loon wordt genoten zou bij een tarief van 44 procent hetzelfde belastingbedrag van 78,57 euro reteren.

²⁷ Artikel 11, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

gerichte vrijstellingen. Als aan de voorwaarden wordt voldaan geldt namelijk altijd de vrijstelling van artikel 11, terwijl voor een gerichte vrijstelling vereist is dat het betreffende loon door de werkgever is aangewezen als eindheffingsloon.

Ondanks dat het formeel en fiscaal gezien verschillende soorten vrijstellingen zijn, zijn onderstaande vergoedingen en verstrekkingen vanuit het oogpunt van de werknemer gelijk.²⁸ Alle vormen – hoewel fiscaal anders geduid – voelen voor de werknemer als ‘belastingvrij’. Het gaat hierbij om:

1. Vergoeding of verstrekking is vrijgesteld op basis van artikel 11 Wet LB 1964: de vergoeding/verstrekking behoort tot het vrijgestelde loon, geen loonheffingen verschuldigd;
2. Eindheffingsloon, al dan niet gericht vrijgesteld: de vergoeding of verstrekking behoort wel tot het loon, maar de werknemer is in ieder geval niet de loonheffing verschuldigd. Als er wel loonheffing betaald moet worden dan neemt de werkgever die voor zijn rekening via de eindheffing;
3. Verstreking valt onder een nihilwaardering: de verstrekking behoort tot het loon, maar feitelijk is geen loonheffing verschuldigd omdat de verstrekking op nihil is gewaardeerd.

De achterliggende reden voor het handhaven van de vrijstellingen van artikel 11 ondanks de introductie van de WKR is dat deze qua karakter niet goed passen bij de achtergrond van de WKR. Zo sluit bijvoorbeeld de diensttijd vrijstelling aan bij het maatschappelijke gebruik om langdurige dienstverbanden met een netto uitkering te belonen en heeft deze vrijstelling een eenmalig karakter, terwijl de WKR zich ook richt op herhalende vergoedingen en verstrekkingen binnen een dienstbetrekking. En voor de fondsen vrijstelling geldt dat deze qua karakter niet goed past bij de WKR nu de middelen van het fonds voor ten minste de helft door de werknemers bij elkaar zijn gebracht.

Diensttijd vrijstelling²⁹

Op grond van de diensttijd vrijstelling behoort een eenmalige uitkering of verstrekking niet tot het loon, als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. De uitkering/verstrekking wordt toegekend ná het bereiken van een diensttijd van ten minste 25 jaar (en nog een keer na 40 jaar);
2. De hoogte van de uitkering/verstrekking is niet meer dan het loon over een maand.

Hoewel de vrijstelling van toepassing is zonder dat de werkgever iets hoeft aan te wijzen (zoals bij een gerichte vrijstelling wel vereist is), is wel belangrijk dat de werkgever de uitkering aanmerkt als een (vrijgestelde) diensttijduitkering. Het is niet mogelijk voor de werknemer om achteraf bij het indienen van de aangifte inkomstenbelasting de vrijstelling te claimen.³⁰ Enige actie en oplettenheid van de werkgever is dus wel vereist. De vrijstelling dient direct toegepast te worden wanneer een jubileumuitkering plaatsvindt.

Na 40 jaar diensttijd mag de werkgever nogmaals gebruikmaken van de vrijstelling. Als de werknemer nog geen vrijgestelde diensttijduitkering heeft ontvangen wegens het bereiken van een diensttijd van ten minste 25 jaar diensttijd dan kan de vrijstelling na 40 jaar twee keer gebruikt worden.³¹

²⁸ Wel is er enig verschil in de gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen zoals dat eindheffingsloon en artikel 11-vrijgesteld loon niet tellen voor het toetsingsinkomen voor de toeslagen, terwijl werknemersloon wel meetelt.

²⁹ Artikel 11, eerste lid, onderdeel o, van de Wet op de loonbelasting 1964.

³⁰ Hof Den Haag 14 juli 2020, 19/00244, ECLI:NL:RBDHA:2019:1052.

³¹ Besluit van 17 december 2014, BLKB2014/1894M, onderdeel 2.3.

Uiteraard is voor het toepassen van de diensttijd vrijstelling het begrip ‘diensttijd’ cruciaal. De voorwaarde dat de diensttijd minimaal 25 jaar bedraagt wordt erg nauwkeurig uitgelegd. Eén dag te kort leidt tot het niet kunnen benutten van de vrijstelling.³² Tegenover deze strikte uitleg staat de ruime uitleg die gehanteerd wordt als een werknemer van werkgever wisselt maar waarbij bijvoorbeeld beide werkgevers dezelfde cao toepassen. In dat geval mag de nieuwe werkgever het arbeidsverleden bij de vorige werkgever meetellen (mits dat nog niet tot een vrijstelling heeft geleid).³³

Aanspraken op uitkeringen wegens overlijden of invaliditeit vanwege een ongeval³⁴

Het recht dat een werknemer krijgt op een uitkering wegens overlijden of invaliditeit na een ongeval is vrijgesteld. Een waardering van deze aanspraak is daardoor niet nodig. De vrijstelling geldt alleen voor het recht op uitkeringen die het gevolg zijn van een ongeval, dus niet iedere overlijdensrisicoverzekering valt onder deze vrijstelling. Het ongeval hoeft niet tijdens werktijd plaats te vinden om de vrijstelling te kunnen gebruiken. Als er een uitkering plaatsvindt door invaliditeit, dan behoort die tot het loon (uit vroegere dienstbetrekking). Heffing over de uitkering kan voorkomen worden door de verzekering door de werknemer te laten afsluiten, waarbij de werkgever de premie vergoedt en die vergoeding als eindheffingsloon ten laste brengt van de vrije ruimte. Zolang de vrije ruimte niet wordt overschreden vindt dan geen heffing plaats over deze vergoeding en ook niet over eventuele toekomstige uitkeringen. De eenmalige uitkering ter zake van het overlijden van de werknemer is vrijgesteld voor zover deze niet meer bedraagt dan drie keer het maandloon.³⁵

Sociaal fonds³⁶

De fondsen vrijstelling regelt dat een bijdrage die de werkgever doet aan een werknemersfonds (e.g. ‘lief-en-leed’ potje) er onder voorwaarden niet toe leidt dat een uitkering uit het fonds belast wordt. De reden hiervoor is dat op het moment waarop de werkgever bijdraagt nog niet duidelijk is waarvoor die bijdrage gebruikt zal worden en wie daar precies van zal profiteren. Op het moment waarop het fonds een uitkering doet aan een werknemer, is er sprake van loon. De uitkering uit het fonds is als loon vrijgesteld als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. Gedurende de referentieperiode is de bijdrage van de werkgever evenveel of minder geweest dan de inleg van de werknemers;
2. De uitkering of verstrekking uit het fonds ziet niet op ziekte, invaliditeit, bevalling, adoptie of overlijden;
3. De werknemers hebben geen vrijgestelde aanspraak op de uitkering of verstrekking.

De referentieperiode is vijf jaar. Daarbij telt het jaar waarin de uitkering of verstrekking plaatsvindt, niet mee. Voor een fonds dat nog geen vijf jaar bestaat wordt de referentieperiode verkort tot het aantal hele kalenderjaren sinds de oprichting.³⁷ Als er vijf jaar lang geen enkele bijdrage is gedaan aan het fonds (dus niet door de werkgever en ook niet door de werknemers) dan geldt de vrijstelling niet.³⁸ Uitkeringen uit een vermogend fonds waaraan de werkgever vijf jaar lang geen enkele bijdrage levert en de werknemers een minimale, delen niet in de vrijstellingen,

³² HR 11 februari 1998, 33.052, ECLI:NL:HR:1998:AA2438.

³³ Handboek loonheffingen 2025, par. 21.2.1. Dit lijkt een zeer ruime uitleg te zijn van HR 16 april 1964, 16.097, ECLI:NL:HR:1964:AX7004 en HR 4 februari 1970, 16.229, ECLI:NL:HR:1970:AX5239 waarin de Hoge Raad oordeelt dat als beide werkgevers ‘verbonden’ zijn (bijvoorbeeld bij een fusie of overname) de nieuwe werkgever rekening mag houden met de eerdere diensttijd.

³⁴ Artikel 11, eerste lid, onderdeel h, van de Wet op de loonbelasting 1964.

³⁵ Artikel 11, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de loonbelasting 1964.

³⁶ Artikel 11, eerste lid, onderdeel n, van de Wet op de loonbelasting 1964.

³⁷ HR 9 augustus 2013, nr. 12/02585, ECLI:NL:HR:2013:476.

³⁸ HR 14 juli 2000, nr. 35.225, ECLI:NL:HR:2000:AA6522.

ondanks het feit dat aan de letterlijke voorwaarden daarvan wordt voldaan. De Hoge Raad stelt de ratio van de regeling voor de letterlijke tekst.³⁹

Vergoeding vanwege schade aan of verlies van persoonlijke zaken⁴⁰

Uitkeringen en verstrekkingen tot vergoeding van door de werknemer in verband met zijn dienstbetrekking geleden schade of verlies van persoonlijke zaken, zijn vrijgesteld. Om de vrijstelling te kunnen gebruiken moet de schade verband houden met de dienstbetrekking. Ook is belangrijk dat de schade moet volgen uit een incident. Reguliere slijtage van kleding of als het min of meer normaal is dat kleding beschadigd wordt bij de werkzaamheden (zoals bij schilders of kinderopvang) leidt niet tot het kunnen toepassen van de vrijstelling. Verder moet het daadwerkelijk om schade gaan. Daaronder valt niet de waardevermindering van een woning zonder dat de woning is beschadigd.⁴¹ Ook een vergoeding voor immateriële schade kan niet onder deze vrijstelling gebracht worden.⁴²

2.2.4 Wijzigingen in de WKR

De WKR is inmiddels een aantal malen gewijzigd, maar de structuur en hoofdlijnen van de regeling zijn niet aangepast. In het schema hieronder zijn de belangrijkste wijzigingen opgenomen. Een deel van de aanpassingen, zoals de hoogte van de thuiswerkvergoeding is een reguliere indexatie, een ander deel is een beleidsmatige wijziging. De wijzigingen op het gebied van de 30%-regeling (expatregeling) voor ingekomen werknemers (onderdeel van de gerichte vrijstelling voor ET-kosten) zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze regeling buiten het bestek van deze evaluatie valt. De 30%-regeling en ETK-regeling zijn in 2024 geëvalueerd.⁴³

2015

De wijzigingen met ingang van 2015 volgen uit een eerste evaluatie⁴⁴ van de (vrijwillige) toepassing van de WKR. Naar aanleiding daarvan zijn er vijf wijzigingen aangebracht:

1. Beperkte introductie van het noodzakelijkheids criterium voor gereedschappen en ICT-middelen;
2. Jaarlijkse afrekensystematiek (de werkgever mag eenmaal per jaar bepalen of en zo ja in welke mate de vrije ruimte is overschreden);
3. Introductie van de concernregeling;
4. Gerichte vrijstelling voor korting op branche-eigen producten;
5. Wegnemen van het onderscheid tussen vergoedingen en verstrekkingen (inclusief terbeschikkingstellingen) door de nihilwaardering voor een aantal werkplekgerelateerde voorzieningen om te zetten in een gerichte vrijstelling zodat ook het vergoeden van deze voorzieningen niet belast wordt;
6. Verlaging van de vrije ruimte van 1,5 naar 1,2 procent van de loonsom om de wijzigingen budgetneutraal te kunnen invoeren.

2016

1. Aanscherping van het gebruikelijkheids criterium. Zowel de omvang van de vergoedingen als het aanwijzen van vergoedingen als eindheffingsloon moeten gebruikelijk zijn.

³⁹ HR 9 augustus 2013, nr. 12/01829, ECLI:NL:HR:2013:475.

⁴⁰ Artikel 11, eerste lid, onderdeel k, van de Wet op de loonbelasting 1964.

⁴¹ HR 23 juni 1976, nr. 17.879, ECLI:NL:HR:1976:AX3678.

⁴² Hof Arnhem-Leeuwarden 5 juli 2016, nr. 15/01196, ECLI:NL:GHARL:2016:5536.

⁴³ SEO (2024). Kunde, kosten en keuzes.

⁴⁴ Aangeboden aan de Tweede Kamer in de brief van 22 oktober 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33402, nr. 9.

2020

1. Naast een algemene verhoging van de vrije ruimte naar 1,7 procent van de loonsom geldt een tijdelijke verhoging van de vrije ruimte. Voor de eerste 400 duizend euro loonsom geldt een percentage van 3 procent in plaats van 1,7 procent. Voor het meerdere van de loonsom geldt een percentage van 1,2 procent. De extra verruiming van de vrije ruimte biedt mogelijkheden aan werkgevers om hun werknemers in de moeilijke coronatijd extra tegemoet te komen, bijvoorbeeld door het verstrekken van een cadeaubon;
2. Introductie van de gerichte vrijstelling voor een verklaring omtrent het gedrag (VOG);
3. Wijziging van het uiterste moment waarop de eindheffing onder de WKR aangegeven en afgedragen moet worden: voortaan dient deze in uiterlijk de loonaangifte over het tweede tijdvak (was: eerste) van het volgende kalenderjaar opgenomen te worden.

2021

1. Voor de vrije ruimte geldt ook dit jaar een percentage van 3 procent over de eerste 400 duizend euro loonsom. Voor het meerdere van de loonsom geldt een percentage van 1,18 procent;
2. Verruiming van de gerichte vrijstelling voor scholing tot situaties van vroegere arbeid.

2022

1. De vrije ruimte bedraagt 1,7 procent van de eerste 400 duizend euro loonsom. Voor het meerdere van de loonsom geldt een percentage van 1,18 procent;
2. Introductie van de gerichte vrijstelling voor een vergoeding van thuiswerkkosten van 2,00 euro per dag, als uitloei van het verplichte thuiswerken gedurende de COVID-19-pandemie. De vergoeding dient ter dekking van kosten voor extra water- en elektriciteitsverbruik, verwarming, koffie, thee en toiletpapier. Samenloop met de gerichte vrijstelling voor zakelijke reizen (alleen woon-werkverkeer) is niet toegestaan. Wel kan er (onder voorwaarden) een vaste vergoeding per loontijdvak overeengekomen worden;
3. Verduidelijking van de definitie van arbovoorzieningen. De nihilwaardering geldt alleen voor voorzieningen die rechtstreeks samenhangen met verplichtingen van de werkgever op grond van de Arbowet. Voorzieningen die de werkgever aan de werknemer verstrekt en die niet direct samenhangen met de verplichtingen van de werkgever, ter bestrijding of het voorkomen van veiligheids- of gezondheidsrisico's die verbonden zijn met de arbeid, vallen niet onder de gerichte vrijstelling. Denk hierbij aan het generiek vergoeden of verstrekken van algemene gezondheidschecks. Ook kan worden gedacht aan het vergoeden, verstrekken of ter beschikking stellen van gezonde maaltijden, een fiets, sportieve activiteiten en dergelijke.⁴⁵

2023

1. De vrije ruimte bedraagt met ingang van 2023 3 procent van de eerste 400 duizend euro loonsom.⁴⁶ Voor het meerdere van de loonsom geldt een percentage van 1,18 procent;
2. Indexatie van de thuiswerkvergoeding van 2,00 euro per dag naar 2,15 euro per dag;
3. Verhoging van de maximale vergoeding voor zakelijke reiskosten van 0,19 euro per kilometer naar 0,21 euro per kilometer.

2024

1. De vrije ruimte bedraagt met ingang van 2024 1,92 procent van de eerste 400 duizend euro loonsom.⁴⁷ Voor het meerdere van de loonsom geldt een percentage van 1,18 procent;

⁴⁵ Stcrt. 2021, 48636, p. 18.

⁴⁶ Naar aanleiding van twee ingediende moties bij het Belastingplan 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 36200, nr. 9 en nr. 17).

⁴⁷ Deze wijziging was al opgenomen in het Belastingplan 2023, zie Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 15.

2. Indexatie van de thuiswerkvergoeding van 2,15 euro per dag naar 2,35 euro per dag;
3. Verhoging van de maximale vergoeding voor zakelijke reiskosten van 0,21 euro naar 0,23 euro per zakelijke kilometer;
4. Verruiming van de nihilwaardering voor OV-abonnementen en voordeelurenkaarten. Hierbij wordt het verschil tussen ter beschikking stellen, vergoeden en verstrekken opgeheven middels de introductie van een gerichte vrijstelling.

2025

1. Voor de vrije ruimte geldt vanaf 2025 een percentage van 2 procent over de eerste 400 duizend euro loonsom. Voor het meerdere van de loonsom geldt een percentage van 1,18 procent;
2. Uitbreiding van de gerichte vrijstelling voor reizen met OV tot buitenlandse OV-kosten en verduidelijking van wat moet worden verstaan onder OV-abonnementen en voordeelurenkaarten.

2027

1. Voor de vrije ruimte geldt vanaf 2027 een percentage van 2,16 procent over de eerste 400 duizend euro loonsom. Voor het meerdere van de loonsom geldt een percentage van 1,18 procent.

2.3 Beleidstheorie

De volgende paragrafen beschrijven de gereconstrueerde beleidstheorieën van de WKR als systeem en de afzonderlijke onderdelen van de WKR. De beleidstheorie is een keten van oorzaak-gevolgrelaties met veronderstelde mechanismen en beoogde effecten van beleid. Deze onderdelen van een beleidstheorie zijn *inputs*, activiteiten, *outputs*, *outcomes* en impact. De *input* is de wettelijke basis van de WKR. Werkgevers en Belastingdienst ondernemen op basis van het wettelijke kader *activiteiten*. Uit deze activiteiten volgt het directe effect, de *output*. Deze outputs hebben vaak indirecte, bredere effecten, dit zijn *outcomes*. Tot slot hebben de *outcomes* nog een breder overkoepelend doel, dat heet in de beleidstheorie *impact*. Vaak beschrijft de outcome of impact ook het overkoepelende doel van een beleidsmaatregel. Het is echter mogelijk dat de directe output van een regeling juist de doelstelling is. Outcomes en impact beschrijven de verdere gevolgen van het bereiken van deze doelstelling.

Wij nemen de WKR als systeem als uitgangspunt. Met de WKR als systeem bedoelen wij dat loonbestanddelen geheel of gedeeltelijk buiten de loonheffingen (en inkomensheffingen) blijven, binnen de geldende voorwaarden. Dit gebeurt door het toepassen van waarderingsregels, gerichte vrijstellingen en het benutten van de vrije ruimte. Daarnaast biedt de WKR een mogelijkheid dat de heffing over (een deel van) het loon niet bij de werknemer plaatsvindt. In deze beleidstheorie beschrijven wij op hoofdlijnen de werking van de WKR, zonder in te gaan op alle afzonderlijke onderdelen en details die uiteindelijk de werking van het systeem bepalen. Vervolgens beschrijven wij de beleidstheorieën van negen bouwstenen van de WKR. Dit zijn toevoegingen op de beleidstheorie van de WKR als systeem. Zodoende herhalen wij niet alle stappen die bij de WKR als systeem horen bij de afzonderlijke onderdelen. Wij beschrijven de beleidstheorieën van:

1. WKR als systeem;
2. Vrije ruimte;
3. Niet tot het loonbegrip behorende voordelen;
4. Vrijstellingen op grond van artikel 11 LB 1964;
5. Gerichte vrijstellingen;
6. Gebruikelijkheidscriterium;
7. Waarderingsforfaits;

8. Nihilwaarderingen;
9. Concernregeling.

2.3.1 WKR als systeem

Het doel van de WKR als systeem is het regelen van de loonheffingen over vergoedingen van kosten die de werknemer maakt in het kader van zijn dienstbetrekking en verstrekkingen en terbeschikkingstellingen ter voorkoming hiervan. Daarnaast biedt de WKR middels de eindheffing een mogelijkheid dat de heffing over een deel van het loon niet bij de werknemer plaatsvindt.

De doelstelling waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, is in Figuur 2.1 vetgedrukt en aangegeven met de letter d, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de WKR als systeem zien we de volgende doelstelling:

- van loonheffingen vrijgesteld vergoeden van kosten, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen die verband houden met de dienstbetrekking tot een maximum.

Figuur 2.1 Beleidstheorie WKR als systeem



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Input

De inputs van de WKR zijn de relevante wetsartikelen en uitvoeringsbesluiten. Artikelen 10, 13, 31 en 31a van de Wet op de loonbelasting 1964 bieden de wettelijke basis voor de WKR. Deze wet bepaalt alle relevante aspecten van de WKR, zoals het loonbegrip, de gerichte vrijstellingen, de vrije ruimte, het loonheffingspercentage voor het eindheffingsloon etc. Het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 werkt enkele artikelen uit de Wet op de loonbelasting 1964 verder uit, bijvoorbeeld wat er wordt verstaan onder extraterritoriale werknemers (art. 10e – 10ej). De Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 definieert onder andere wat onder de gerichte vrijstelling voor voorzieningen op de werkplek valt.

De werkgever wijst, in beginsel naar eigen keuze, loonbestanddelen aan als eindheffingsloon. Dit dient de werkgever te doen uiterlijk als de vergoeding wordt genoten. Hierin is de werkgever gebonden aan het wettelijke kader dat bepaalt dat:

- Sommige vergoedingen gericht zijn vrijgesteld, zoals voor een tijdelijk verblijf;
- Sommige loonbestanddelen altijd als werknemersloon gezien moeten worden, bijvoorbeeld een auto die ook voor privédoeleinden ter beschikking is gesteld, boetes en rentevoordeel op persoonlijke leningen;⁴⁸
- Sommige loonbestanddelen altijd eindheffingsloon zijn, zoals sommige vergoedingen of verstrekkingen aan postactieve werknemers;⁴⁹
- Het aanwijzen van loonbestanddelen als eindheffingsloon moet voldoen aan het gebruikelijkheidscriterium.⁵⁰

Als de werkgever de loonbestanddelen die facultatief aangewezen kunnen worden als eindheffingsloon, daadwerkelijk aanwijst als eindheffingsloon, dan kan de werkgever gerichte vrijstellingen voor bepaalde vergoedingen⁵¹ toepassen en rekening houden met de beschikbare vrije ruimte.⁵² Hiervoor moeten de vergoedingen voldoen aan het gebruikelijkheidscriterium.⁵³

De Belastingdienst controleert, veelal steekproefsgewijs, de loonadministratie van werkgevers om te beoordelen of de WKR correct is toegepast. Specifiek controleert de Belastingdienst ook of de aanwijzing van de vergoedingen gebruikelijk is, namelijk dat deze niet meer dan 30 procent mag afwijken van wat in vergelijkbare omstandigheden gebruikelijk is. Gebruikelijkheid is een open begrip, maar de Belastingdienst ziet andere werknemers van dezelfde werkgever, collega's van de werknemer in dezelfde functiecategorie en werknemers van andere werkgevers als mogelijk vergelijkbare omstandigheden.⁵⁴ De Belastingdienst beschouwt vergoedingen van in totaal maximaal 2.400 euro per persoon per jaar als gebruikelijk. Hiervoor geldt niet de afwijkingsmarge van 30 procent. Hogere bedragen zijn volledig onderworpen aan het gebruikelijkheidscriterium.

Output

De directe output is dat de werkgever de als eindheffingsloon aangewezen loonbestanddelen vrijgesteld van loonheffingen kan vergoeden. Voor vergoedingen waar geen gerichte vrijstelling voor is, is dit tot het maximum van de vrije ruimte. De vrije ruimte wordt berekend op basis van het belastbare loon; de toegepaste gerichte vrijstellingen vallen buiten het belastbare loon en dus buiten de berekening van de vrije ruimte.

De tweede output is dat de werkgever de eindheffing van 80 procent betaalt over het eindheffingsloon boven de vrije ruimte.

Outcome

De outcome van het vrij van loonheffingen kunnen vergoeden is dat werknemers een hogere netto vergoeding zouden kunnen krijgen dan wanneer er wel loonheffingen over verschuldigd zouden zijn. Een tweede outcome is dat de werkgeverslasten lager zouden kunnen zijn als gevolg van de WKR. Bij het vaststellen van het loon kunnen werkgevers (binnen de kaders van de wet) rekening houden met het fiscale voordeel binnen de WKR om zo tot een mix van loon en vergoedingen te komen die lagere werkgeverslasten oplevert. Als een

⁴⁸ Artikel 31, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

⁴⁹ Artikel 31, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

⁵⁰ Artikel 31, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op de loonbelasting 1964

⁵¹ Artikel 31a, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

⁵² Artikel 31a, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

⁵³ Artikel 31, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op de loonbelasting 1964.

⁵⁴ Artikel 4.2, Handboek Loonheffing 2025, versie maart 2025.

werknemer per maand 300 euro aan reiskosten kwijt is, kan de werkgever dit vergoeden. Binnen de WKR is dit onder voorwaarden vrijgesteld van loonheffingen. De werkgever kan ook het bruto salaris van de werknemer zo verhogen dat de werknemer 300 euro per maand meer overhoudt. Dat leidt echter tot een hoger bruto loon, waardoor de kosten voor de werkgever hoger zijn dan de daadwerkelijke reiskosten van 300 euro.⁵⁵ Aangezien het voordeel van de vrijstelling ook bij de werkgever terechtkomt kan de werkgever er ook voor kiezen om meer te vergoeden wanneer die ruimte nog onbenut is (of de werkelijke kosten waarvoor een gerichte vrijstelling geldt hoger zijn dan initieel vergoed).⁵⁶ Er kunnen ook andere gevolgen zijn, bijvoorbeeld afhankelijk van de pensioenregeling. De mate waarin het fiscale voordeel bij de werkgever of bij de werknemer terechtkomt, kan per werkgever verschillen, bijvoorbeeld omdat de onderhandelingspositie van werknemers verschilt per sector of cao.

Deze outcome geldt niet voor loonbestanddelen boven de vrije ruimte, waar de werkgever dus eindheffing over betaalt. Door de eindheffing van 80 procent zijn er geen lagere lasten voor deze loonbestanddelen. Echter, deze loonbestanddelen vormen samen met de wel vrijgestelde loonbestanddelen één geheel. De totale lasten over de totale als eindheffingsloon aangewezen loonbestanddelen zijn lager dan wanneer niets vrijgesteld zou zijn.

Impact

De impact van de WKR zit in de fiscale verwerking van loonbestanddelen die volgens de wetgever niet moeten worden belast.

De impact van de WKR is verder dat de lasten op arbeid lager zijn dan ze zonder de WKR zouden zijn. Dit volgt uit de *outcomes* dat werknemers een hogere netto vergoeding kunnen krijgen of dat werkgevers lagere werkgeverslasten kunnen hebben. Bredere macro-economische effecten van een verlaging van de lasten op arbeid zijn geen onderdeel van de doelstelling van de WKR en vallen ook buiten de scope van deze evaluatie.

2.3.2 Vrije ruimte

Het doel van de vrije ruimte is loonbestanddelen waarvoor geen gerichte vrijstelling is, vrijgesteld van loonheffingen te kunnen vergoeden en verstrekken. Voorbeelden zijn kerstpakketten en personeelsfeesten. Naast vergoedingen voor min of meer zakelijke kosten die geen gerichte vrijstelling kennen, kan de vrije ruimte dus ook zien op vergoedingen voor zaken die niet (volledig) worden gebruikt voor de uitoefening van de dienstbetrekking. Binnen de vrije ruimte zijn er twee schijven, de percentages en bedragen gelden voor 2025:⁵⁷

1. 2,00 procent van het belastbaar loon voor zover dat loon niet meer bedraagt dan 400 duizend euro;
2. 1,18 procent van het belastbaar loon voor zover dat loon meer bedraagt dan 400 duizend euro.

Voor de invoering van de WKR in 2011 moest voor veel specifieke vergoedingen beargumenteerd worden waarom deze wel vrijgesteld van loonheffingen zouden moeten zijn. Dit was een administratief intensief proces, wat ook kon leiden tot rechtszaken over de reikwijdte van een vrijstelling.⁵⁸ Om administratieve lasten te verminderen is het aantal specifieke regelingen beperkt en is tegelijk de vrije ruimte ingevoerd. In de politieke

⁵⁵ De relevante loonheffingen voor de werkgever betreffen de premies werknemersverzekeringen en de bijdrage Zorgverzekeringswet. Deze heffingen zijn enkel verschuldigd tot het "maximumbijdrage-inkomen". In 2025 is dit 75.864 euro.

⁵⁶ Binnen de vrije ruimte is geen sprake van eindheffing en voor zover het maximum premieloon niet is overschreden ook geen heffing van premies werknemersverzekeringen en werkgeversbijdrage Zvw.

⁵⁷ Paragraaf 10.1, Handboek Loonheffing, versie maart 2025.

⁵⁸ Panteia (2018). Evaluatie werking Werkkostenregeling in vergelijking met de oude regeling.

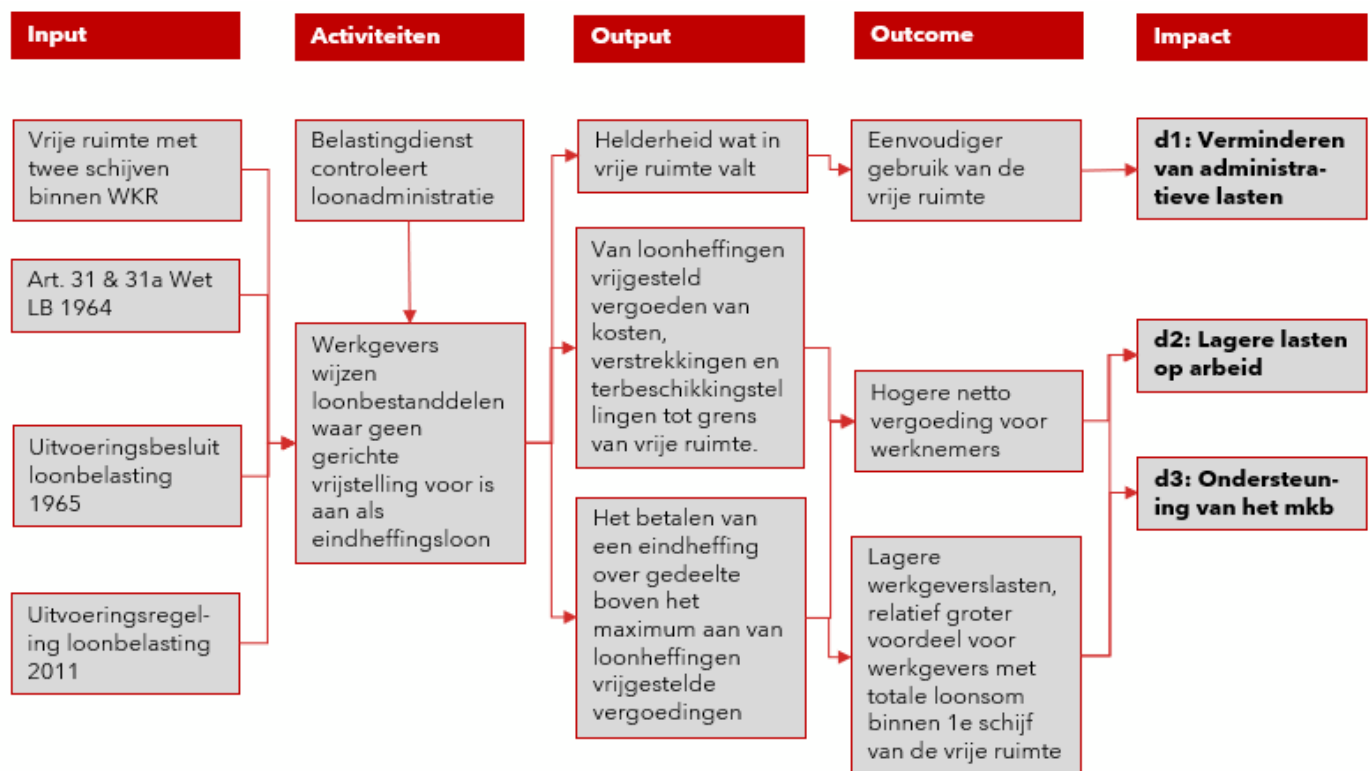
behandeling van de WKR zijn de tarieven binnen de vrije ruimte meerdere malen aangepast (zie paragraaf 2.2.4) met als doel de lasten op arbeid te verlagen en om het mkb te ondersteunen.

De hoogte van de vrije ruimte bij invoering van de WKR in 2011 werd gesteld op 1,5 procent, met het oog op budgettaire neutraliteit in vergelijking met het systeem van vergoedingen en verstrekkingen van voor 2011. Daarna is het percentage een aantal keer beleidsmatig verhoogd, maar ook verlaagd wanneer bijvoorbeeld een gerichte vrijstelling toegevoegd werd. Per 2020 zijn er twee schijven geïntroduceerd voor de berekening van de vrije ruimte, namelijk een hoger percentage voor de fiscale loonsom tot en met 400 duizend euro en een lager percentage voor de fiscale loonsom boven 400 duizend euro. Dit laatste had als doel om het mkb te ondersteunen. Omdat zij een lagere fiscale loonsom hebben krijgen zij door het hogere percentage relatief een hogere vrije ruimte dan grotere ondernemingen.

De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.2 vetgedrukt en aangegeven met de letter d, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de vrije ruimte zien we de volgende doelstelling:

- D1: Verminderen van administratieve lasten;
- D2: Generieke lastenverlichting op arbeid;
- D3: Ondersteuning van mkb.

Figuur 2.2 Beleidstheorie vrije ruimte



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Input

De inputs zijn hetzelfde als bij de WKR als systeem, maar dan specifiek artikel 31a, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, dat de vrije ruimte beschrijft. Het percentage wordt toegepast over het loon waarover

met toepassing van de artikelen 20a, 20b, 26 en 26b (van de Wet op de loonbelasting 1964) belasting wordt geheven. De genoemde artikelen beschrijven het van toepassing zijnde belastingpercentage.

Activiteiten

De vrije ruimte is bedoeld voor eindheffingsloon waarvoor geen gerichte vrijstelling is. De werkgever wijst de loonbestanddelen aan als eindheffingsloon. De Belastingdienst controleert de loonadministratie. De vrije ruimte wordt berekend op basis van het belastbare loon, de toegepaste nihilwaarderingen en gerichte vrijstellingen vallen dus buiten het belastbare loon en dus buiten de berekening van de vrije ruimte.

Output

Het eindheffingsloon binnen de vrije ruimte is vrijgesteld van eindheffing. Voor het totaal aan eindheffingsloon boven de vrije ruimte, draagt de werkgever 80 procent eindheffing af. Door de afbakening van de vrije ruimte op het totale bedrag te zetten (met inachtneming van het gebruikelijkheidscriterium) en niet op het type vergoeding, is er helderheid over wat wel of niet in de vrije ruimte valt.

Outcome

De outcome van het vrijstellen van loonheffingen is dat werknemers een hogere netto vergoeding zouden kunnen krijgen dan wanneer er wel loonheffingen over geheven zouden worden. Een tweede outcome is dat de werkgeverslasten lager zouden kunnen zijn met de WKR.⁵⁹ Dit voordeel is relatief groter bij werkgevers met een totale loonsom binnen de eerste schijf van de vrije ruimte, namelijk 400 duizend euro. Voor werkgevers met een hogere loonsom is de relatieve vrije ruimte lager. Doordat werkgevers “overige” kostensoorten in de vrije ruimte kunnen laten vallen, hoeft niet elke kostensoort in detail uitgezocht te worden. Dit zorgt voor meer duidelijkheid over wat er wel of niet in de vrije ruimte valt, en maakt het gebruik ervan ook eenvoudiger.

Impact

De impact van de vrije ruimte is dat het administratieve lasten verlaagt door de toegenomen duidelijkheid over de reikwijdte. De reikwijdte gaat nu over de hoogte van het vrijgestelde bedrag in plaats van of het doel van het vrijgestelde bedrag valide is. Daarnaast kunnen de lasten op arbeid lager zijn dan ze zonder de WKR zouden zijn. Tot slot biedt de vrije ruimte ondersteuning aan het mkb, omdat deze werkgevers vaker volledig in de eerste schijf vallen. Doordat werkgevers met een lagere loonsom een relatief groter voordeel hebben, ondersteunt de WKR deze werkgevers meer in het laag houden van de lasten dan werkgevers met een hogere loonsom.

2.3.3 Niet tot het loonbegrip behorende voordelen

Intermediaire kosten en kleine geschenken vallen niet onder het loonbegrip. De wetgever heeft er bewust van afgezien om vergoedingen van intermediaire kosten in de loonsfeer te betrekken.⁶⁰ Dat geldt ook voor andere voordelen buiten dienstbetrekking. De staatssecretaris van Financiën heeft in een bewijsregel aangegeven wanneer de Belastingdienst kleine geschenken beschouwt als *voordelen buiten dienstbetrekking die niet in de loonsfeer betrokken worden*.⁶¹ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.3 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. Hierbij zien we de volgende doelstelling:

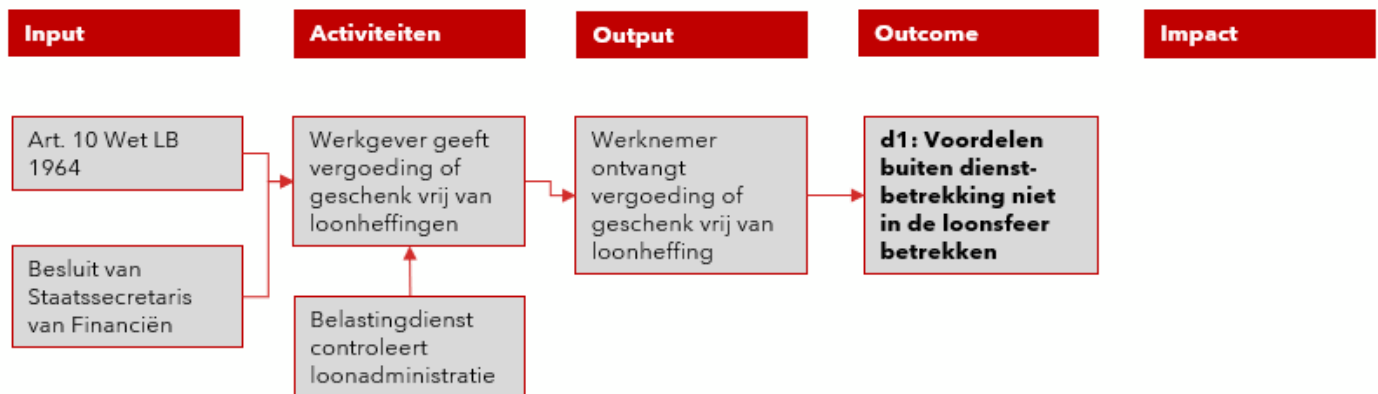
⁵⁹ De relevante loonheffingen voor de werkgever betreffen de premies werknemersverzekeringen en de bijdrage zorgverzekeringswet. Deze heffingen zijn enkel verschuldigd tot het “maximumbijdrage-inkomen”. In 2025 is dit 75.864 euro.

⁶⁰ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3

⁶¹ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 5 juli 2011, BLKB2011/618M

- D1: Voordelen buiten dienstbetrekking niet in de loonsfeer betrekken.

Figuur 2.3 Beleidstheorie niet tot het loonbegrip behorende voordelen



Input

De input betreft artikel 10 van de Wet op de loonbelasting 1964 en het Besluit van de Staatssecretaris van Financiën.⁶² Het besluit beschrijft tevens de nadere voorwaarden.

Activiteiten

Het vergoeden van intermediaire kosten en het geven van kleine geschenken behoort niet tot het loonbegrip. Een werkgever dient dergelijke voordelen buiten dienstbetrekking niet tot het loon te rekenen. De Belastingdienst controleert de loonadministratie.

Output

De werknemers ontvangt desbetreffende vergoedingen en geschenken vrij van loonheffing.

Outcome & Impact

Voordelen buiten dienstbetrekking worden niet in de loonsfeer betrokken. Vergoedingen van intermediaire kosten en kleine geschenken worden uitgekeerd zonder loonheffingen.

2.3.4 Vrijstellingen op grond van artikel 11 LB 1964

In artikel 11 van de Wet op de loonbelasting 1964 zijn onder meer de onderstaande vier vrijstellingen opgenomen. Wij zien daarbij de volgende doelstellingen:

- Diensttijd vrijstelling
 - D1: Het doel van de diensttijd vrijstelling is om giften vanuit de werkgever na het behalen van een bepaalde diensttijd (bijvoorbeeld bij jubilea) niet te belasten;⁶³
 - D2: Het doel van de diensttijd vrijstelling is stimuleren dat werkgevers hun werknemers vaker een onbelaste gratificatie cadeau doen bij een langdurig dienstverband;⁶⁴
- Aanspraken op uitkeringen wegens overlijden of invaliditeit vanwege een ongeval

⁶² [Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 21 juni 2022, nr. 2022-159595](#)

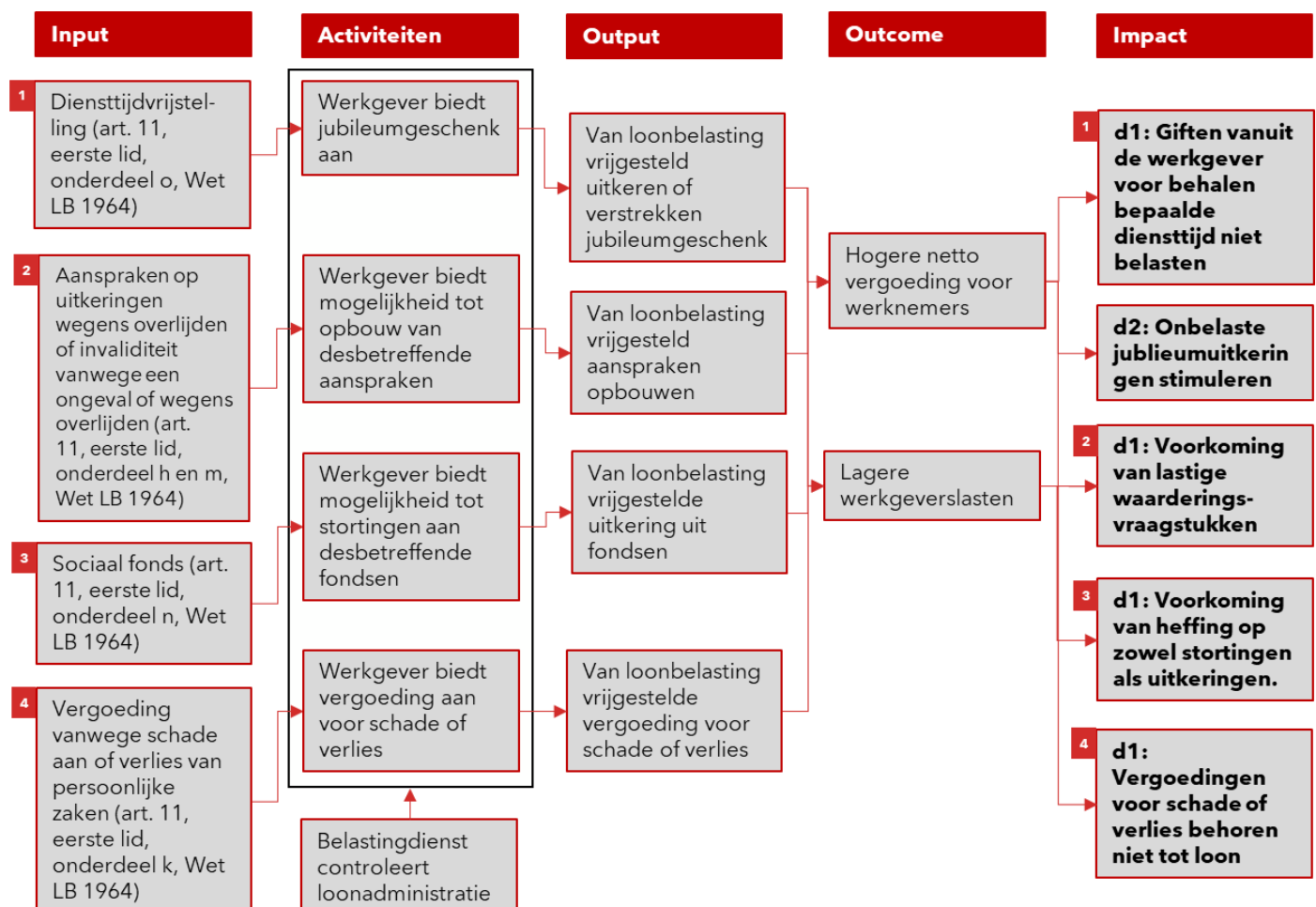
⁶³ Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 219.

⁶⁴ Zie ook Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 219.

- D1: Het doel van de vrijstelling op desbetreffende aanspraken is *om lastige waarderingsvraagstukken te voorkomen (door pas bij de uitkering te gaan heffen, in plaats van bij de aanspraak) en om niet te heffen van werknemers die nooit een dergelijke uitkering krijgen;*
- Sociaal fonds
 - D1: Het doel van de vrijstelling op uitkeringen en verstrekkingen uit fondsen is *het voorkomen dat zowel de stortingen door werknemers in deze fondsen als de uitkeringen worden belast (werknemersbijdragen zijn immers niet aftrekbaar);*
- Vergoeding vanwege schade aan of verlies van persoonlijke zaken
 - D1: Het doel van de vrijstelling op deze vergoedingen is *om discussie te vermijden of de (gehele) vergoeding uit dienstbetrekking wordt genoten of is terug te voeren op schadeplicht buiten de dienstbetrekking.*⁶⁵

De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.4 vetgedrukt en aangegeven met de letter d, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn.

Figuur 2.4 Beleidstheorie vrijstellingen op grond van artikel 11 Wet LB 1964



Bron: SEO Economisch Onderzoek

⁶⁵ HR 15 februari 1995, ECLI:NL:HR:1995:AA3091

Input

De input betreft de relevante onderdelen (h, k, n, o, m) in artikel 11, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964. De genoemde onderdelen beschrijven tevens de nadere voorwaarden.

Activiteiten

De vrijstellingen uit artikel 11 Wet op de loonbelasting 1964 maken geen deel uit van de WKR: er vindt dus ook geen aanwijzing van eindheffingsloon plaats. Een werkgever past deze vrijstellingen toe wanneer de desbetreffende vergoedingen of verstrekkingen aan de orde zijn, zodat dergelijke voordelen in de loonheffingen worden betrokken. De Belastingdienst controleert de loonadministratie

Output

Desbetreffende vergoedingen of verstrekkingen worden vrij van loonheffingen gedaan. Bij aanspraken op uitkeringen worden ofwel a) de aanspraken vrijgesteld (en de daadwerkelijke uitkering belast), dan wel b) de uitkering vrijgesteld. Werknemers kunnen een hogere netto vergoeding genieten vanwege de vrijstellingen.

Outcome

Het gevolg van het vrijstellen van loonheffingen is dat werknemers een hogere netto vergoeding kunnen krijgen dan wanneer er wel loonheffingen over geheven zou worden. Een tweede outcome is dat de werkgeverslasten lager kunnen zijn door het gebruik van de vrijstellingen.

Impact

De impact van deze vrijstellingen volgt grotendeels mechanisch: het bewerkstelligen van geen loonheffingen over loonbestanddelen waarvan de wetgever het niet wenselijk acht dat deze belast worden. Daarnaast worden bij aanspraken (en uitkeringen) (administratieve- en uitvoeringslasten van) waarderingsvraagstukken en eventuele dubbele belastingheffing voorkomen. Bij de diensttijd-vrijstelling is een doelstelling ook dat het doen van jubileumuitkeringen wordt gestimuleerd.

2.3.5 Gerichte vrijstellingen

De gerichte vrijstellingen zien in beginsel op kosten waarbij het zakelijke karakter overheerst.⁶⁶ Het overkoepelende doel van de gerichte vrijstellingen is dan ook het van loonheffingen vrijgesteld vergoeden van in belangrijke mate zakelijke kosten. De gerichte vrijstellingen vormden (ten tijde van invoering) een gedeeltelijke voortzetting van de destijds geldende regelingen.⁶⁷

Elke gerichte vrijstelling heeft echter ook een individueel doel. De individuele doelen van de gerichte vrijstellingen zijn veelzijdig, namelijk het verlichten van administratieve lasten, regelen dat bepaalde vergoedingen niet ten laste van de vrije ruimte komen of het stimuleren van het op peil houden van kennis en vaardigheden, voorkomen van onevenredige benadeling of het bevorderen van keuzerecht tussen vergoeden of verstrekken voor werkgevers. Dit kan verschillen per gerichte vrijstelling. Wij beschrijven eerst de beleidstheorie voor alle gerichte vrijstellingen, deze staan onder de figuur nader beschreven.

⁶⁶ Kosten met een gemengd zakelijk en privé karakter, kunnen voor zover is voldaan aan het gebruikelijkheidscriterium via de vrije ruimte zonder loonheffingen vergoed worden.

⁶⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3, p. 10.

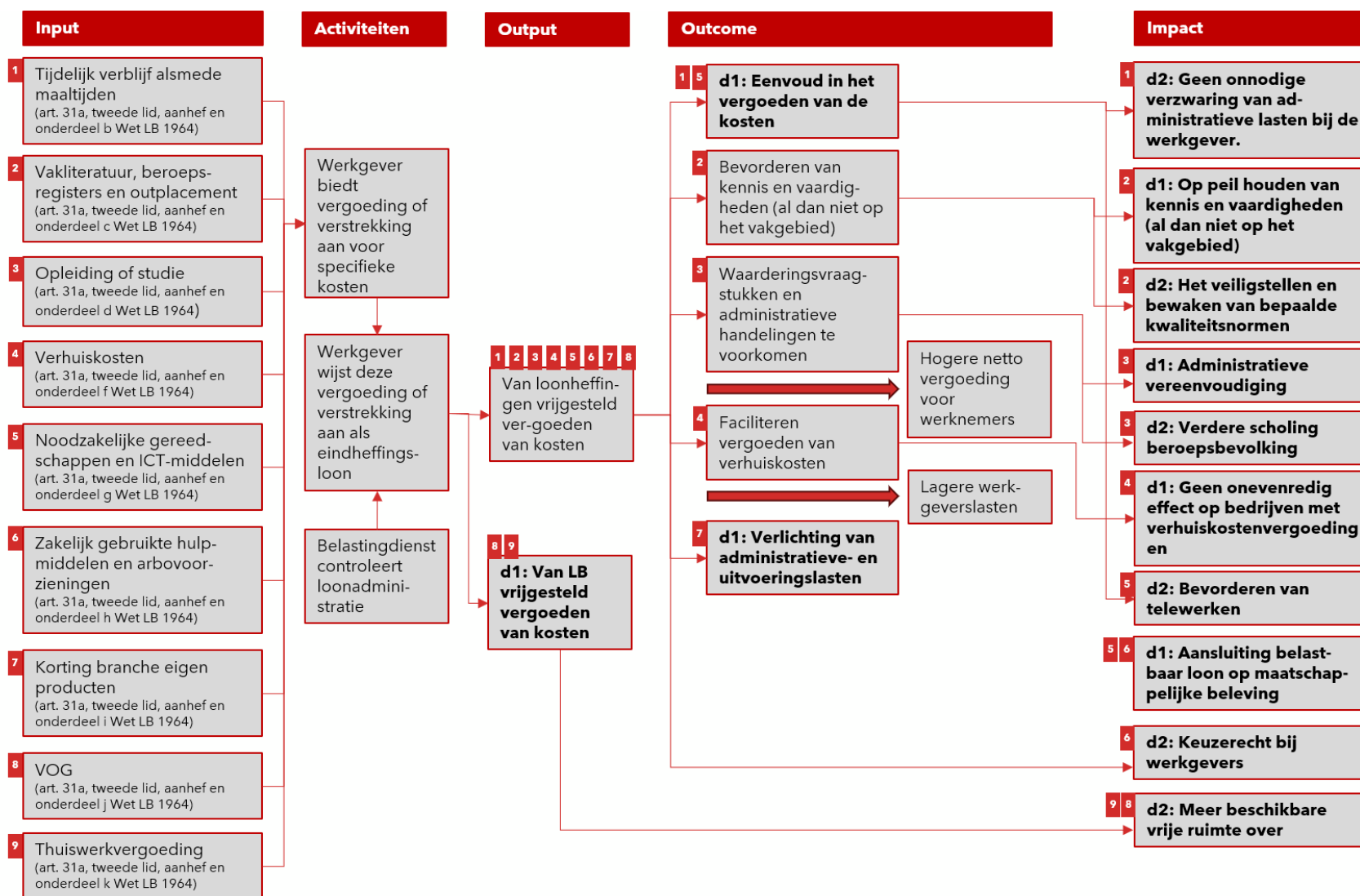
Er zijn 11 gerichte vrijstellingen. De reiskostenvergoeding (nr. 1) en de ET-kostenregeling (nr. 5) zijn recent geëvalueerd door respectievelijk CE Delft & Significance (2023)⁶⁸ en door SEO Economisch Onderzoek (2024)⁶⁹. Deze vrijstellingen vallen buiten de scope van deze evaluatie, voor de beleidstheorieën verwijzen we naar deze rapporten. Het noodzakelijkheids criterium is samen met de vrijstelling besproken waar het betrekking op heeft.

1. Vervoer in het kader van de dienstbetrekking, waaronder woon-werkverkeer;
2. Tijdelijk verblijf in het kader van de dienstbetrekking (maaltijden, overnachtingen) en maaltijden met een meer dan bijkomstig zakelijk karakter;
3. Onderhoud en verbetering van vakkennis en vaardigheden ter vervulling van de dienstbetrekking waaronder kosten voor inschrijving in een beroepsregister en kosten van outplacement;
4. Kosten voor opleiding of studie;
5. Extra kosten van tijdelijk verblijf buiten het land van herkomst in het kader van de dienstbetrekking (ET-kosten);
6. Kosten in verband met een verhuizing in het kader van de dienstbetrekking;
7. Noodzakelijke gereedschappen en ICT-middelen e.d. en het noodzakelijkheids criterium;
8. Hulpmiddelen die meer dan 90 procent zakelijk worden gebruikt en verplichte arbovoorzieningen;
9. Korting op branche-eigen producten;
10. Verklaring omtrent het gedrag (met ingang van 2020);
11. Thuiswerken in het kader van de dienstbetrekking (met ingang van 2022).

⁶⁸ CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding.

⁶⁹ SEO (2024). Kunde, kosten en keuzes.

Figuur 2.5 Beleidstheorie gerichte vrijstellingen



Bron: SEO Economisch Onderzoek. Brede pijlen geven aan dat alle outputs tot de outcomes "Hogere netto vergoeding voor werknemers" en "Lagere werkgeverslasten" leiden. Getallen verwijzen naar gerichte vrijstellingen.

Input

De inputs zijn gebaseerd op de verschillende onderdelen van artikel 31a, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964. De genoemde onderdelen beschrijven tevens de nadere voorwaarden en maximumbedragen.

Activiteiten

De gerichte vrijstellingen zijn bedoeld voor vergoedingen van kosten die volgens de wetgever niet in de vrije ruimte behoren te vallen en niet belast moeten worden. Werkgevers die kosten vergoeden waar een gerichte vrijstelling voor geldt kunnen hiervan gebruikmaken door de desbetreffende vergoedingen aan te wijzen als eindheffingsloon. De Belastingdienst controleert de loonadministratie.

Outcome

Het gevolg van het vrijstellen van loonheffingen is dat werknemers een hogere netto vergoeding kunnen krijgen dan wanneer er wel loonheffingen over geheven zouden worden. Een tweede outcome is dat de werkgeverslasten lager kunnen zijn door gebruik van de vrijstellingen. De outcome van verschillende vrijstellingen kan daarbij ook zien op meer eenvoud (of meer doelmatigheid) in de manier van vergoeden of het verlichten van administratieve- en uitvoeringslasten.

Impact

De impact van de gerichte vrijstellingen is veelzijdig. Enerzijds worden administratieve- en uitvoeringslasten voorkomen of weggenomen. Anderzijds wordt de beschikbare vrije ruimte van werkgevers niet lager door een gerichte vrijstelling toe te passen op een vergoeding. Daarnaast ziet de impact ook op bredere beleidsdoelen dan een primair werkgeversbelang, zoals ontwikkeling van (kennis van) werknemers en het bevorderen van flexibel werken.

Tijdelijk verblijf alsmede maaltijden

Het doel van de gerichte vrijstelling voor tijdelijk verblijf in het kader van de dienstbetrekking (maaltijden, overnachtingen) en maaltijden met een meer dan bijkomstig zakelijk karakter is *om dergelijke voordelen⁷⁰ reeds vanuit een oogpunt van eenvoud en doelmatigheid vrij van loonheffingen te laten en de uitvoeringslast van een werkgever niet onnodig te verzwaren.⁷¹* De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.5 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de gerichte vrijstelling voor tijdelijk verblijf alsmede maaltijden zien we de volgende doelstelling:

- D1: Eenvoud en doelmatigheid in het vergoeden van de kosten;
- D2: Geen onnodige verzwaring van administratieve lasten bij de werkgever.

Onderhoud en verbetering van vakkennis en vaardigheden ter vervulling van de dienstbetrekking waaronder kosten voor inschrijving in een beroepsregister en kosten van outplacement

Het doel van de gerichte vrijstelling voor vakkennis, beroepsregisters en outplacement is *het op peil houden van (opfrissen alsmede aanvullen) van kennis en vaardigheden op het vakgebied middels vakliteratuur⁷²*

⁷⁰ Vergoed, verstrekt dan wel ter beschikking gesteld.

⁷¹ Kamerstukken II 1996/97, 25051, nr. 3 (MvT) en nr. 5 (Nota n.a.v. verslag).

⁷² Kamerstukken II 2010/11, 32504, nr. 3.

alsmede beroepsregisters (voor veiligheids- en kwaliteitsborging)⁷³ en outplacement (voor bevordering van algemene of persoonlijke vaardigheden).⁷⁴ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.5. vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de gerichte vrijstelling voor bijhouden/ontwikkelen van vakkennis, vakliteratuur, beroepsregisters en outplacement zien we de volgende doelstellingen:

- D1: Op peil houden van kennis en vaardigheden (al dan niet op het vakgebied);
- D2: Het veiligstellen en bewaken van bepaalde kwaliteitsnormen.

Opleiding of studie

Het doel van de gerichte vrijstelling voor een opleiding of studie is om administratieve vereenvoudiging te bewerkstelligen door waarderingsvraagstukken en administratieve handelingen te voorkomen⁷⁵ gelet op het sociaaleconomisch belang van verdere scholing van de beroepsbevolking.⁷⁶ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.5. vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de gerichte vrijstelling voor een opleiding of studie zien we de volgende doelstelling:

- D1: Administratieve vereenvoudiging;
- D2: Verdere scholing beroepsbevolking.

Kosten in verband met een verhuizing in het kader van de dienstbetrekking

Het doel van de gerichte vrijstelling voor verhuiskosten is om te voorkomen dat bedrijven die deze kosten maken onevenredig geraakt worden.⁷⁷ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.5. vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de gerichte vrijstelling voor verhuiskosten zien we de volgende doelstelling:

- D1: Geen onevenredig effect op bedrijven met verhuiskostenvergoedingen.

Noodzakelijke gereedschappen, ICT-middelen e.d. en noodzakelijkheids criterium

Het doel van de gerichte vrijstelling voor noodzakelijke gereedschappen, ICT-middelen e.d. is om dergelijke vergoedingen vanuit een oogpunt van eenvoud en doelmatigheid vrij van loonheffingen te laten en de uitvoeringslast van een werkgever niet onnodig te verzwaren. De vrijstelling kan tevens bijdragen aan het bevorderen van telewerken.⁷⁸ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.5. vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de gerichte vrijstelling voor noodzakelijke gereedschappen, ICT-middelen e.d. zien we de volgende doelstellingen:

- D1: Eenvoud en doelmatigheid in het vergoeden van de kosten;
- D2: Bevorderen van het telewerken.

Noodzakelijkheids criterium

Het noodzakelijkheids criterium is een voorwaarde voor toepassing van de gerichte vrijstelling voor (noodzakelijke) gereedschappen, ICT-middelen e.d. Het doel van het noodzakelijkheids criterium is om beter aan

⁷³ Kamerstukken II 2010/11, 32504, nr. 6.

⁷⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 7.

⁷⁵ MvT, Kamerstukken II 1964/65, 5380, nr. 7, p. 11 l.k. Zie ook: HR 24 december 1969, nr. 16 249, BNB 1970/60 (m.nt. Hollander).

⁷⁶ Kamerstukken II 1958/59, 5380, nr. 3, p. 27.

⁷⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 12, p. 5.

⁷⁸ MvT, Kamerstukken II 1996/97, 25051, nr. 3, p. 19.

te sluiten bij de maatschappelijke beleving van wat belastbaar loon is.⁷⁹ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.6 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van het noodzakelijkheids criterium zien we de volgende doelstelling:

- D1: Betere aansluiting bij de maatschappelijke beleving van wat belastbaar loon is.

Figuur 2.6 Beleidstheorie noodzakelijkheids criterium



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Input

De input betreft het noodzakelijkheids criterium uit artikel 31, eerste lid, onderdeel g, van de Wet op de loonbelasting 1964 dat ziet op gereedschappen, ICT-middelen e.d.

Activiteiten

Voor het verstrekken of vergoeden van gereedschap, ICT-middelen e.d. voert de werkgever een noodzakelijkheidstoets uit. De Belastingdienst controleert de loonadministratie en de toepassing van het noodzakelijkheids criterium.

Output

Door toepassing van het noodzakelijkheids criterium vergoedt of verstrekt de werkgever enkel wat noodzakelijk is. De vergoedingen of verstrekkingen kunnen hierdoor vrij van loonheffingen gedaan worden.

Outcome & Impact

Het gevolg van het noodzakelijkheids criterium is een betere aansluiting bij wat naar maatschappelijke beleving belast moet worden.

⁷⁹ Brief Staatssecretaris van Financiën van 7 maart 2013, nr. DB/2013/96 M. Zie ook [Kamerstukken II 2014/15, 34002, nr. 3](#) (MvT).

Hulpmiddelen die meer dan 90 procent zakelijk worden gebruikt en verplichte arbovoorzieningen

Van 2011 tot 2015 gold een nihilwaardering voor ter beschikking gestelde en verstrekte voorzieningen die geheel of gedeeltelijk op de werkplek gebruikt of verbruikt werden (de nihilwaardering gold niet bij vergoedingen). Het betrof daarmee voorzieningen die niet elders gebruikt of verbruikt werden en arbovoorzieningen.⁸⁰ De staatssecretaris van Financiën merkte op dat *dergelijke verstrekkingen die in het algemeen verbonden zijn met de bedrijfsvoering van de werkgever, worden naar algemene maatschappelijke opvattingen niet als loon ervaren (ook al kan sprake zijn van enig privévoordeel)*.⁸¹ Hieruit destilleren wij dat de doelstelling van de gerichte vrijstelling voor voorzieningen die geheel of gedeeltelijk op de werkplek gebruikt of verbruikt worden en verplichte arbovoorzieningen ziet op *het aansluiten bij de maatschappelijke beleving van wat belast loon is*.

Per 2016 is de nihilwaardering gewijzigd naar een gerichte vrijstelling.⁸² Het doel van het wijzigen van de nihilwaardering naar een gerichte vrijstelling voor voorzieningen die geheel of gedeeltelijk op de werkplek gebruikt of verbruikt worden en verplichte arbovoorzieningen is *het wegnemen van het onderscheid tussen vergoedingen en verstrekkingen, waardoor werkgevers (weer) kunnen kiezen tussen vergoeden of verstrekken*.⁸³ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.5 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de gerichte vrijstelling voor voorzieningen die geheel of gedeeltelijk op de werkplek gebruikt of verbruikt worden en verplichte arbovoorzieningen zien we de volgende doelstellingen:

- D1: Aansluiting van het belastbaar loon op de maatschappelijke beleving;
- D2: Keuzerecht bij werkgevers door het wegnemen onderscheid vergoedingen en verstrekkingen;

Korting op branche-eigen producten

Het doel van de gerichte vrijstelling voor korting op branche-eigen producten is om de administratieve- en uitvoeringslasten van deze kortingen te verlagen of te vereenvoudigen.⁸⁴ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.5 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de gerichte vrijstelling voor korting op branche-eigen producten zien we de volgende doelstelling:

- D1: Verlichting van administratieve- en uitvoeringslasten.

Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

Het doel van de gerichte vrijstelling voor een VOG is om de kosten van de aanvraag voor een VOG niet meer ten laste van de vrije ruimte te laten komen.⁸⁵ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.5 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de gerichte vrijstelling voor de vergoedingen van een VOG zien we de volgende doelstellingen:

- D1: De kosten voor een VOG vrij van loonheffingen te vergoeden;
- D2: Meer beschikbare vrije ruimte overhouden.

⁸⁰ Ministeriële regeling van 8 september 2010, nr. DB 2010-178M, Stcrt. 2010, 14212, p. 28.

⁸¹ Ministeriële regeling van 8 september 2010, nr. DB 2010-178M, Stcrt. 2010, 14212, p. 25.

⁸² Per 2022 is de gerichte vrijstelling gewijzigd, het doel is daarbij onveranderd gebleven.

⁸³ Kamerstukken II 2014/15, 34002, nr. 3, (MvT) p. 24.

⁸⁴ Resolutie Staatssecretaris van Financiën 14 mei 1986, 286-7275.

⁸⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35302, nr. 3, (MvT) p. 12.

Thuiswerken in het kader van de dienstbetrekking

Het doel van de gerichte vrijstelling voor thuiswerken is *om de kosten voor thuiswerken vrij van loonheffingen te kunnen vergoeden (gezien vergelijkbaarheid met reiskosten), zonder dat dit gevolgen heeft voor de beschikbare vrije ruimte.*⁸⁶ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in

Figuur 2.5 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de gerichte vrijstelling voor korting op branche-eigen producten zien we de volgende doelstellingen:

- D1: De kosten voor thuiswerken vrij van loonheffingen te vergoeden;
- D2: Meer beschikbare vrije ruimte overhouden.

2.3.6 Gebruikelijkheidscriterium

Het gebruikelijkheidscriterium ziet op vergoedingen in de vrije ruimte. Het doel van het gebruikelijkheidscriterium is *om oneigenlijk gebruik te beperken alsmede de Belastingdienst de mogelijkheid te geven om extreme situaties te bestrijden.*⁸⁷ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.7 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een

nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van het gebruikelijkheidscriterium zien we de volgende doelstellingen:

- D1: Tegengaan van oneigenlijk gebruik.

Figuur 2.7 Beleidstheorie gebruikelijkheidscriterium



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Input

De input betreft het gebruikelijkheidscriterium uit artikel 31, eerste lid, onderdeel f, van de Wet op de loonbelasting 1964 dat ziet op vergoedingen in de vrije ruimte.

⁸⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35927, nr. 3.(MvT), p 16-17.

⁸⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3.

Activiteiten

De werkgever voert een gebruikelijkheidstoets uit en wijst daarna de loonbestanddelen aan als **eindheffingsloon**. De Belastingdienst controleert de loonadministratie en de toepassing van het gebruikelijkheidscriterium.

Output

Door toepassing van het gebruikelijkheidscriterium vergoedt of verstrekt de werkgever enkel wat **gebruikelijk is**. De vergoedingen of verstrekkingen kunnen hierdoor vrij van loonheffingen gedaan worden.

Outcome & impact

Het gevolg van het gebruikelijkheidscriterium is het tegengaan van oneigenlijk gebruik doordat het criterium als voorwaarde stelt dat de vergoeding niet in belangrijke mate hoger mag zijn dan gebruikelijk is.

2.3.7 Waarderingsforfaits

Voor de onderstaande voorzieningen zijn waarderingsforfaits opgenomen:

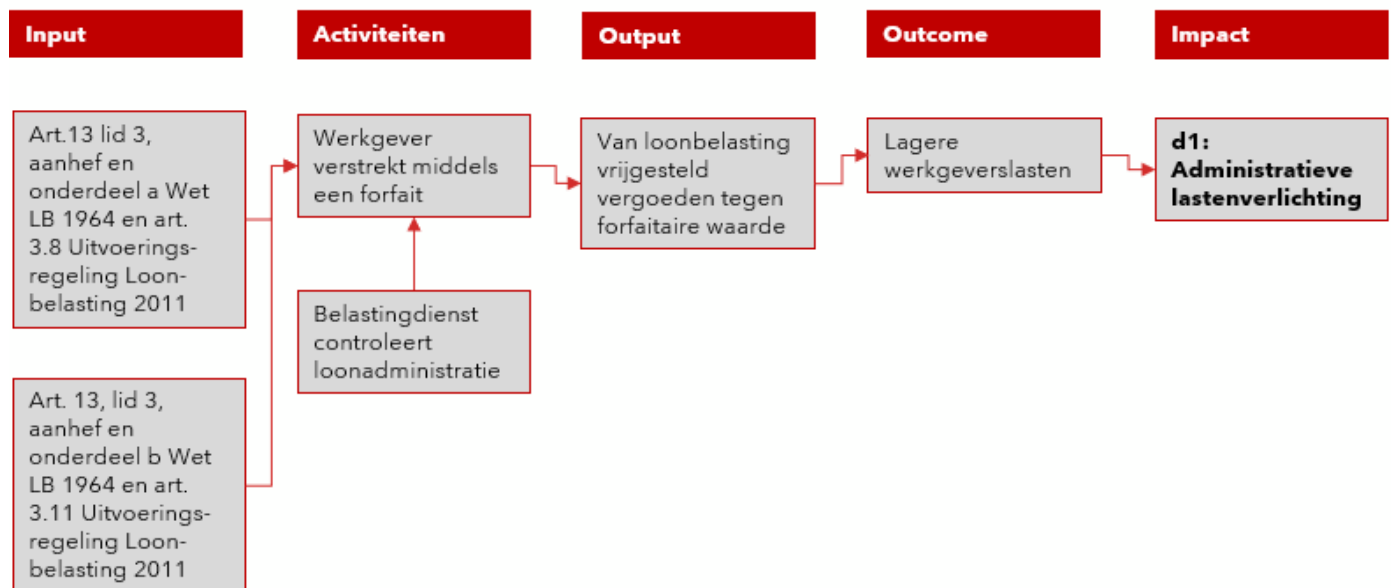
- maaltijden op de werkplek;
- huisvesting op de werkplek;
- kinderopvang op de werkplek;
- (dienst)woning die in het kader van de dienstbetrekking ter beschikking worden gesteld.

Het doel van de waarderingsforfaits is om een *administratieve lastenverlichting te bewerkstelligen*.⁸⁸ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.8 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de waarderingsforfaits zien we de volgende doelstelling:

- D1: Administratieve lastenverlichting

⁸⁸ Brief van 24 september 2001, nr. WDB 2001/446, V-N 2001/52.17. Zie ook Toelichting ministeriële regeling 19 december 2002, nr. WDB 2002/813M, Stcrt. 2002, nr. 248.

Figuur 2.8 Beleidstheorie waarderingsforfaits



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Input

De waarderingsforfaits voor maaltijden, huisvesting en kinderopvang op de werkplek zijn gebaseerd op artikel 13 van de Wet op de loonbelasting 1964 en artikel 3.8 van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011. Het waarderingsforfait voor (dienst)woningen is gebaseerd op artikel 13 van de Wet op de loonbelasting 1964 en artikel 3.11 van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011.

Activiteiten

Bij het bepalen van de waarde van de voorziening volgt de werkgever de waarderingsforfaits. De Belastingdienst controleert de loonadministratie. Het aanwijzen van de voorzieningen is niet nodig.

Output

De loonbestanddelen worden in de heffing betrokken tegen de bijbehorende forfaitaire waarde.

Outcome

Het gevolg van het toepassen van de waarderingsforfaits is dat de loonheffing voor de werknemer alsmede de werkgeverslasten lager zijn.

Impact

Als gevolg van het gebruik van waarderingsforfaits wordt administratieve lastenverlichting gerealiseerd, omdat werkgevers uit kunnen gaan van de forfaitaire bedragen in plaats van het per verstrekking (proberen te) bepalen van de factuurwaarde of de waarde in het economische verkeer.

2.3.8 Nihilwaarderingen

Voor de onderstaande voorzieningen gelden nihilwaarderingen:

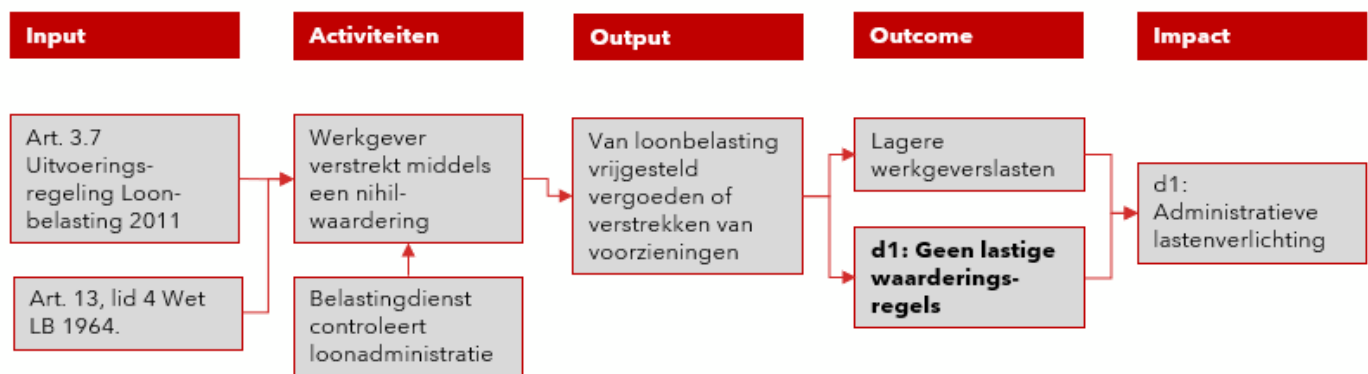
- voorzieningen op de werkplek waarvan het niet gebruikelijk is deze elders te gebruiken of verbruiken;
- terbeschikkinggestelde werkkleding op de werkplek;

- consumpties op de werkplek die geen deel uitmaken van een maaltijd;
- huisvesting en woning op de werkplek;
- rentevoordeel personeelslening voor (elektrische) fiets of elektrische scooter.

Het doel van de nihilwaarderingen is het voorkomen van lastige waarderingsregels voor voorzieningen met een (vaak beperkt) privévoordeel.⁸⁹ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.9 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van nihilwaarderingen zien we de volgende doelstelling:

- **D1: Voorkomen van lastige waarderingsregels.**

Figuur 2.9 Beleidstheorie nihilwaarderingen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Input

De nihilwaarderingen zijn geregeld in artikel 3.7 van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011. De nihilwaardering voor het rentevoordeel bij een personeelslening voor (elektrische) fiets of elektrische scooter is gebaseerd op artikel 13, vierde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

Activiteiten

De werkgever past de nihilwaardering toe op de desbetreffende loonbestanddelen. De Belastingdienst controleert de loonadministratie. Het aanwijzen van de verstrekkingen en terbeschikkingstellingen is niet nodig.

Output

De loonbestanddelen worden vrij van loonheffingen verstrekt vanwege een nihilwaardering.

Outcome

Het gevolg van het toepassen van de nihilwaarderingen is dat de loonheffing voor de werknemer alsmede de werkgeverslasten lager zijn. De nihilwaarderingen voorkomen daarbij lastige waarderingsregels door de waarde van de desbetreffende loonbestanddelen simpelweg op nihil te zetten.

Impact

Als gevolg van de toepassing van de nihilwaarderingen wordt een administratieve lastenverlichting behaald.

⁸⁹ Kamerstukken II 2014 /15, 34002, nr. 10 (NV), p. 58.

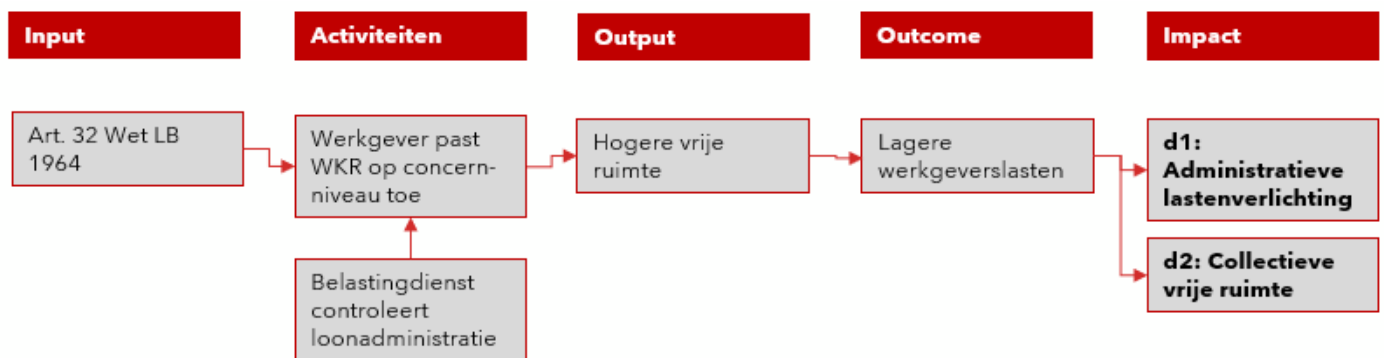
2.3.9 Concernregeling

In beginsel past elke werkgever afzonderlijk de WKR toe, ook als meerdere werkgevers samen een concern vormen. Dat kan leiden tot een situatie waarin de afdracht van eindheffing bij de ene werkgever vereist is, terwijl een andere werkgever binnen het concern nog vrije ruimte beschikbaar heeft. Dit potentiële nadeel wordt opgeheven door de concernregeling. Die staat toe dat de WKR op concernniveau wordt toegepast en afgerekend waardoor een collectieve vrije ruimte ontstaat.

Het doel van de concernregeling is dus om de administratieve verwerking van de WKR binnen een concern te vereenvoudigen en om een collectieve vrije ruimte te creëren.⁹⁰ De doelstellingen waarop dit rapport de doeltreffendheid beoordeelt, zijn in Figuur 2.10 vetgedrukt en aangegeven met de letter **d**, gevolgd door een nummer als er meerdere doelen zijn. In het geval van de concernregeling zien we de volgende doelstelling:

- D1: Administratieve lastenverlichting;
- D2: Collectieve vrije ruimte.

Figuur 2.10 Beleidstheorie concernregeling



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Input

De input betreft artikel 32 van de Wet op de loonbelasting 1964. De concernregeling en de nadere voorwaarden voor het gebruik ervan zijn daarin geregeld.

Activiteiten

Een werkgever kan ervoor kiezen om de WKR op concernniveau toe te passen. Dat houdt in dat de inhoudingsplichtige die het hoogste bedrag aan loon verstrekt de inhoudingsplichtige is voor alle entiteiten binnen het concern voor de WKR. De werkgever berekent dan de vrije ruimte op de totale loonsom van alle entiteiten. De Belastingdienst controleert de loonadministratie, inclusief of voldaan is aan de gestelde voorwaarden.

Output

Als gevolg van de concernregeling ontstaat één collectieve vrije ruimte en is de vrije ruimte beter te benutten.

⁹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34002, nr. 3, (MvT) p. 23.

Outcome

Doordat meer loonbestanddelen in de vrije ruimte terecht kunnen komen zal sprake zijn van lagere loonheffing voor de werknemer alsmede lagere werkgeverslasten.

Impact

Als gevolg van het toepassen van de concernregeling wordt een administratieve lastenverlichting bereikt.

Werkgevers kunnen ook gebruikmaken van een collectieve vrije ruimte.

3 Gebruik van de WKR

Dit hoofdstuk beschrijft het gebruik van de verschillende onderdelen van de WKR. Bij de WKR zijn ook aandachtspunten, deze zien voornamelijk op complexiteit en administratieve lasten.

Hoe zetten werkgevers de WKR in? In dit hoofdstuk beantwoorden we die vraag aan de hand van een enquête onder circa duizend werkgevers, aangevuld met interviews met fiscalisten, vertegenwoordigers van de Belastingdienst, belangenorganisaties, werkgevers, softwareleveranciers en salarisadministrateurs. Paragraaf 3.1 geeft inzicht in de steekproef van de enquête. Het hoofdstuk begint met de bekendheid met de WKR als systeem, alvorens het overgaat tot het gebruik van de gerichte vrijstellingen, de vrije ruimte, waarderingsforfaits en nihilwaarderingen, en artikel 11-vrijstellingen. Per onderdeel lichten we toe in hoeverre deze worden benut en signaleren we mogelijke aandachtspunten.

3.1 Enquête-opzet

Verspreiding

In samenwerking met Ipsos I&O heeft SEO een vragenlijst (zie Bijlage D) uitgezet onder tweeduizend panelleden van het I&O-panel en het I&O-ondernemerspanel. Deelnemers aan dit panel zijn gewend om enquêtes in te vullen namens hun organisatie en vormen daarmee een geschikt kanaal voor werkgeversonderzoek. De enquête is verspreid onder personen bij ondernemingen die betrokken zijn bij de WKR. Dit zijn over het algemeen werkgevers en financieel medewerkers van ondernemingen. Zelfstandigen vallen hier bijvoorbeeld niet onder.

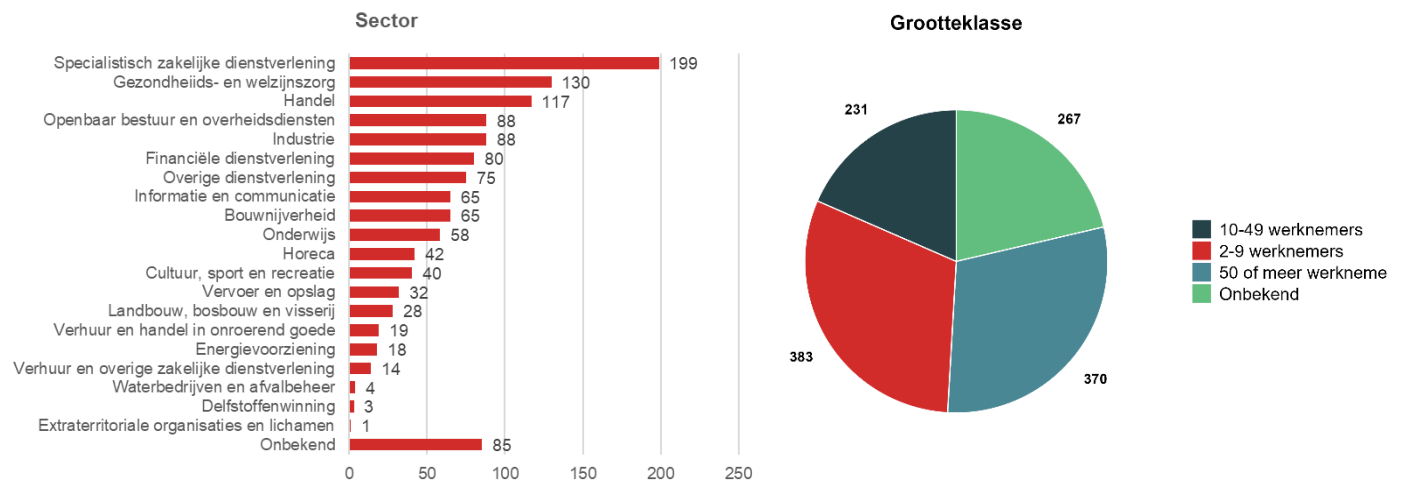
Om de bruikbaarheid van de resultaten te vergroten, hebben we in de uitnodigingsmail expliciet gevraagd om de enquête door te sturen naar de persoon binnen de organisatie met het beste inhoudelijke zicht op de WKR. Gezien het feit dat informatie over de WKR binnen organisaties vaak verspreid ligt over meerdere afdelingen (bijv. HR, finance, salarisadministratie), konden respondenten de vragenlijst tussentijds pauzeren om aanvullende informatie op te zoeken of collega's te raadplegen. Dit vergroot de nauwkeurigheid van de antwoorden.

Ondanks de voorzorgsmaatregelen gaf een deel van de respondenten aan geen kennis van de WKR te hebben. Deze groep is buiten beschouwing gelaten in de analyse van het gebruik van de WKR. Wel heeft deze groep twee algemene vragen over vergoedingen en verstrekkingen onder ogen gekregen (vragen 26 en 27 uit Bijlage D). Antwoorden zoals "weet ik niet" bij specifieke deelvragen duiden dus op respondenten die zichzelf wel enigszins bekend achten met de regeling, maar onvoldoende informatie hadden om de betreffende vraag betrouwbaar te beantwoorden.

Steekproef

De enquête is ingevuld door 1.251 werkgevers uit uiteenlopende sectoren en met variërende bedrijfsgroottes. Om een representatief beeld van de werkgeverspopulatie te schetsen, zijn wegingsfactoren toegepast op basis van de grootteklasseverdeling binnen zowel de steekproef als het oorspronkelijke panel. Tenzij anders vermeld, zijn deze wegingsfactoren verwerkt in de presentatie van de resultaten.

Figuur 3.1 Steekproef – sector- en grootteverdeling



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=1251.

Kwalitatieve verdieping

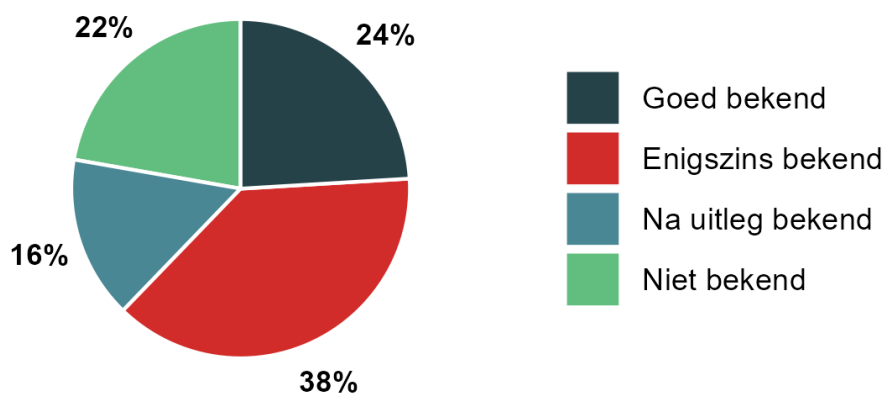
Ter aanvulling op de kwantitatieve gegevens zijn aansluitend interviews en focusgroepen gehouden met een selectie van respondenten. Deze gesprekken dienden ter validatie van de enquêteresultaten en boden ruimte om onderliggende motieven, ervaringen en context beter te begrijpen.

3.2 WKR als systeem

3.2.1 Bekendheid

Niet alle werkgevers zijn even goed bekend met de WKR. Dit blijkt uit Figuur 3.2. Een minderheid van de respondenten, die kennis heeft over de loonadministratie, zegt goed op de hoogte te zijn van de WKR. De helft van de respondenten is wel bekend met de WKR (al dan niet na een korte uitleg), maar is niet per se op de hoogte van alle details. Uit gesprekken blijkt ook dat samenwerking tussen de loonadministratie, de financiële administratie en HR essentieel is voor een effectieve toepassing van de WKR. Hoewel dergelijke afstemming vaker nodig is bij fiscale regelgeving, blijkt de WKR in de praktijk opvallend afhankelijk van goede informatie-uitwisseling tussen deze afdelingen, mede vanwege het brede scala aan vergoedingen en verstrekkingen dat onder de regeling valt. Als gevolg hiervan is de kennis over de WKR niet altijd gecentraliseerd bij één persoon (of afdeling) binnen een organisatie. Daarnaast geeft men ook aan dat de WKR een complexe regeling is, waardoor volledig begrip een uitdaging blijft, ook bij een gestroomlijnde samenwerking tussen de afdelingen.

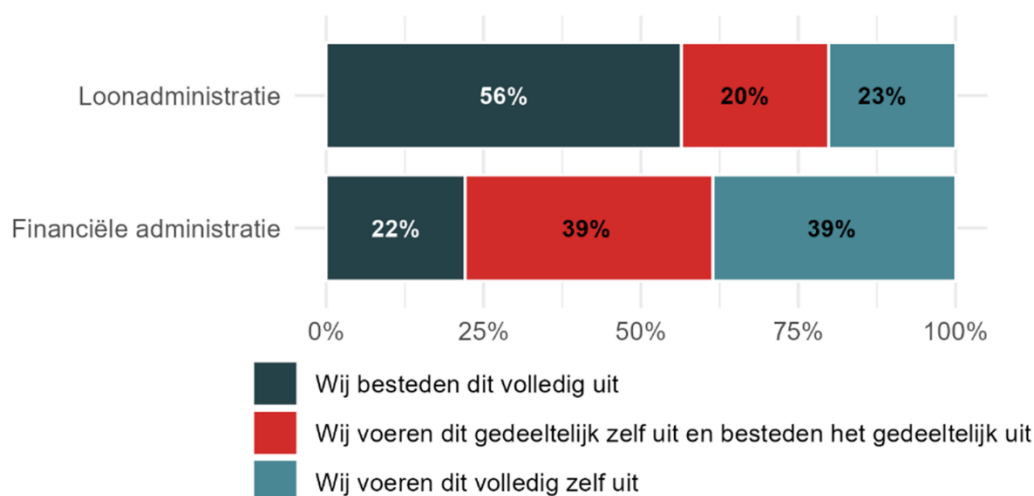
Figuur 3.2 Niet alle werkgevers zijn even goed bekend met de WKR



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=1251. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie. Respondenten die aangaven niet bekend te zijn met de WKR kregen een uitleg van de regeling onder ogen, waarna de vraag opnieuw werd gesteld. Dit om uit te sluiten dat men wel op de hoogte is van de inhoud van de WKR, maar de term zelf niet direct tot de verbeelding spreekt.

Voornameijk kleine bedrijven en bedrijven die de loon/financiële administratie uitbesteden hebben weinig kennis van de WKR (zie Bijlage C). De meeste kennis zit bij het middensegment (organisaties met 10-49 werknemers), waar 80 procent aangeeft goed of enigszins bekend te zijn met de WKR. Voor kleinere (2-9 werknemers) en grotere (>50) bedrijven ligt dit rond de 60 procent.⁹¹ Voor elk segment neemt de kennis/bekendheid toe met de mate waarin de organisatie de loon-/financiële administratie zelf uitvoert. Een minderheid voert de loonadministratie en financiële administratie volledig zelf uit (zie Figuur 3.3). Wel zit er verschil in hoe bedrijven van verschillende omvang hun administratie inrichten. De kleinere bedrijven (2-9 werknemers) geven in slechts 14 en 28 procent van de gevallen aan dat ze hun loonadministratie en financiële administratie volledig in-house regelen. Binnen het grotere segment (>50 werknemer) is dit gestegen tot respectievelijk 53 en 74 procent.

Figuur 3.3 Een minderheid voert de loonadministratie en financiële administratie volledig zelf uit



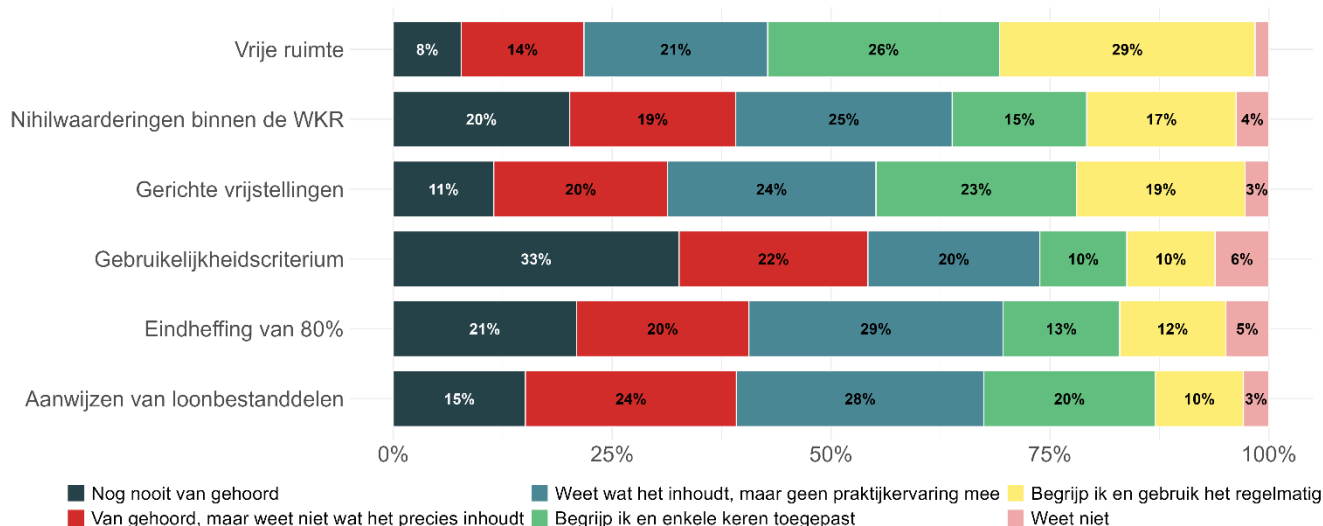
⁹¹ Er is ook nog een deel waarvan de grootteklasse niet bekend is. Hier ligt het percentage lager (<50 procent).

Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie.

Uit gesprekken met werkgevers komt hetzelfde beeld naar voren. Kleine organisaties hebben minder vaak de kennis en expertise om de WKR (volledig) te begrijpen. Echter wanneer die kennis er is, is de toepassing van de WKR relatief makkelijker omdat de drie relevante bedrijfsonderdelen vaker samenkomen in een kleine groep personen (of één persoon). Kleine bedrijven hebben daarbij beter zicht op welke kosten gemaakt zijn. Grotere organisaties hebben eerder een vaste belastingadviseur of zelfs een bedrijfsfiscalist en daarmee meer kennis over de WKR. Deze bedrijven lopen echter vaker aan tegen problemen bij de toepassing van de WKR vanwege de benodigde intensieve samenwerking van de drie (grotere) bedrijfsonderdelen.

Onder werkgevers die aangeven goed of enigszins bekend te zijn met de WKR, spreken vooral de aspecten “vrije ruimte” en “gerichte vrijstelling” tot de verbeelding. Zo geeft 55 procent aan de vrije ruimte te kennen, te begrijpen en “toe te passen” (zie Figuur 3.4). Ook het bestaan van gerichte vrijstellingen is bekend onder ongeveer 40 procent van de respondenten. Tegelijkertijd geeft ook 25-30 procent van de respondenten aan niet eerder van deze begrippen gehoord te hebben of de inhoud te kennen. Logischerwijs is de bekendheid met deze deelaspecten hoger onder de groep die zichzelf als goed bekend met de WKR omschrijft: binnen deze groep, die grotendeels bestaat uit bedrijven van 10-49 werknemers die de loonadministratie en financiële administratie zelf uitvoeren, is minder dan 3 procent onbekend met de vrije ruimte of gerichte vrijstellingen. Voor het gebruikelijkheidscriterium geldt dat meer dan de helft niet precies weet wat het inhoudt.

Figuur 3.4 Veel deelaspecten van de WKR spreken niet direct tot de verbeelding



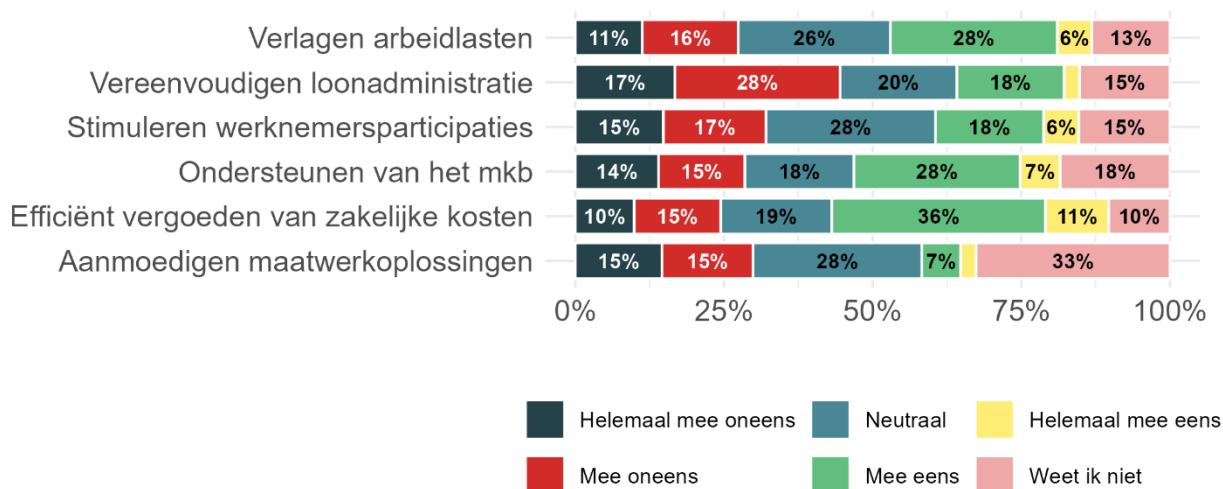
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie.

3.2.2 Gebruik

Respondenten zijn verdeeld over de bredere bijdrage van de WKR. Het efficiënt vergoeden van zakelijke kosten wordt het vaakst herkend als positief effect: ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat de WKR hieraan bijdraagt (zie Figuur 3.5). Daarentegen gelooft slechts een minderheid dat de WKR de loonadministratie

vereenvoudigt. Veel respondenten zijn daar zelfs expliciet negatief over. Ook de bijdrage aan lagere lasten op arbeid, ondersteuning van het mkb en maatwerkoplossingen wordt wisselend beoordeeld. Overigens kiest een relatief groot deel van de respondenten voor ‘neutraal’ of ‘weet ik niet’, wat mogelijk wijst op beperkte bekendheid met de bredere beleidsdoelen van de regeling. Kleinere bedrijven beoordelen de WKR doorgaans iets positiever op deze aspecten (zie Bijlage C).

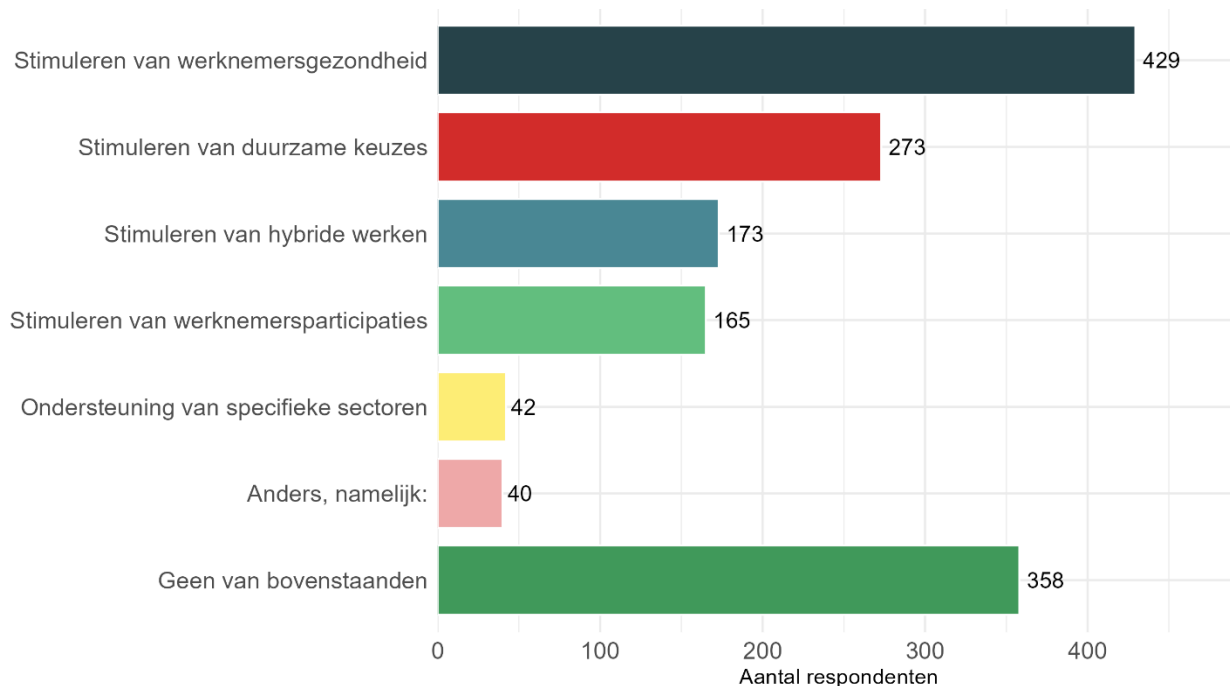
Figuur 3.5 Respondenten zijn verdeeld over de bredere bijdrage van de WKR



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie.

Het stimuleren van werknemersgezondheid staat bij respondenten voorop als het gaat om mogelijke extra beleidsdoelstellingen van de WKR (zie Figuur 3.6). Bijna de helft van de ondervraagde werkgevers noemt dit als mogelijke aanvullende beleidsdoelstelling. Ook het stimuleren van duurzame keuzes en hybride werken worden relatief vaak genoemd. Tegelijkertijd ziet een derde van de respondenten geen rol voor de WKR bij het ondersteunen van aanvullende beleidsdoelen. Deze groep, bestaande uit relatief veel kleinere bedrijven, lijkt de regeling vooral als fiscaal-instrumenteel te benaderen, zonder bredere beleidsambities. Onder de grote bedrijven ziet men juist meer mogelijkheden voor hybride werken en het stimuleren van duurzame keuzes (zie Bijlage C).

Figuur 3.6 Stimuleren van werknemersgezondheid als voornaamste extra beleidsdoelstelling van de WKR



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie.

3.2.3 Aandachtspunten

Uit interviews blijkt dat voornamelijk het aanwijzen van loonbestanddelen nog onduidelijk is voor bedrijven.

De algemene opvatting is dat er behoefte is aan wettelijke invulling van wat aanwijzen is en wanneer een bepaalde handeling geldt als aanwijzen. Uit de gesprekken blijkt ook dat in de praktijk inmiddels verschillende manieren de “standaard” zijn geworden. Te denken valt aan voorwaardelijke aanwijzingen: er wordt vooraf in de arbeidsovereenkomst opgenomen dat alles aangewezen is, tenzij anders vermeld. Een andere werkwijze is dat er via spreadsheets of grootboekrekeningen bijgehouden wordt welke vergoedingen of verstrekkingen werknemers ontvangen. Verder is de ervaring dat het aanwijzen bij gerichte vrijstellingen vrijwel geen problemen meer oplevert omdat de Belastingdienst aanwijzen aanneemt als de vergoeding, verstrekking of terbeschikkingstelling maximaal gelijk is aan de norm van de gerichte vrijstelling. Daarbij is het gevoel dat het aanwijzen bij het gebruik van gerichte vrijstellingen geen problemen oplevert, omdat er vanuit de Belastingdienst vanuit wordt gegaan dat aangewezen is.

Het aanwijzen van loonbestanddelen als eindheffingsloon is veelvuldig teruggekomen in de interviews, met name in het licht van het recente arrest hierover.⁹²

Het arrest betrof een geval waarbij een belastingplichtige na vooroverleg het standpunt van de inspecteur in de administratie verwerkt en vervolgens in bezwaar gaat. De belastingplichtige verzocht de inspecteur dus tijdens de bezwaar- of beroepsprocedure om de loonbestanddelen aan te kunnen wijzen als eindheffingsloon (en daarmee ten laste van de vrije ruimte te brengen). De Hoge Raad heeft geoordeeld dat geen aanwijzing heeft plaatsgevonden in het verleden en dus geen gebruik kan worden gemaakt van de vrije ruimte. De algemene opvatting uit de gesprekken is dat desbetreffende werkgever als het

⁹² HR 05-04-2024, ECLI:NL:HR:2024:387

ware “gestraft” is omdat hij niet vooraf de loonbestanddelen als eindheffing aangewezen heeft, terwijl het een loonbestanddeel betrof waarover (nog) geen consensus met de Belastingdienst was over de gebruikelijkheid. In feite had de werkgever dus eerst (zonder kennis van de juiste toepassing) moeten aanwijzen om vervolgens bij de rechter te horen of de vergoeding wel of niet gebruikelijk is. Zoals eerder genoemd worden zulke gevallen (inmiddels) in de praktijk opgelost door een voorwaardelijke aanwijzing op te nemen.

Uit een aantal interviews komt naar voren dat het ruime loonbegrip nu ook componenten omvat die naar maatschappelijke beleving niet als belastbaar loon gezien worden. In de gesprekken wordt met name gewezen naar verstrekkingen van bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen. Het gaat doorgaans om aanzienlijke bedragen en de kosten dragen bij aan de behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking. Het ruime loonbegrip rekent deze verstrekkingen tot het belastbaar loon, maar deze worden naar maatschappelijke beleving ook wel als zakelijke (beroeps)kosten gezien. Het civielrechtelijke loonbegrip in het arbeidsrecht is neergelegd in art. 7:610 BW (arbeidsovereenkomst) en verder uitgewerkt in art. 7:617 BW. Daarin geldt loon als de tegenprestatie voor arbeid, in geld of in natura (bijv. kost en inwoning, voorzieningen of het gebruik van een woning). Dat begrip is minder ruim dan het fiscale loonbegrip, dat ‘al hetgeen uit dienstbetrekking wordt genoten, daaronder mede begrepen hetgeen wordt vergoed of verstrekt’ als loon kwalificeert (art. 10 Wet LB 1964). Het verschil tussen beide definities leidt tot praktische vertaalproblemen: voorzieningen die civielrechtelijk buiten het loonbegrip vallen (bijv. bepaalde arbo- of verzekeringsvoorzieningen) kunnen fiscaal toch als loon worden gezien, met alle gevolgen voor de verwerking in de werkkostenregeling.

3.3 Gerichte vrijstellingen

3.3.1 Gebruik

Twee derde van de werkgevers maakt gebruik van ten minste één gerichte vrijstelling. Dit blijkt uit de naar representativiteit gewogen enquêteresultaten (zie Figuur 3.7). Ongeveer de helft van deze groep past ook meer dan drie gerichte vrijstellingen toe. Het gebruik van negen of meer vrijstellingen komt in minder dan 5 procent van de gevallen voor. Onder de werkgevers die gerichte vrijstellingen toepassen, wordt de vrijstelling voor reiskostenvergoedingen het meest gebruikt (door 7 op de 10). In bijna de helft van de gevallen werd deze vrijstelling over het kalender jaar 2023 ook toegepast voor alle werknemers. Figuur 3.8 toont verder aan dat de vrijstellingen voor opleiding en studie, gereedschap en ICT-middelen, en die voor tijdelijk verblijf en maaltijden, ook relatief vaak worden toegepast. De gerichte vrijstellingen voor verhuizing, ET-kosten en branche-eigen producten worden daarentegen minder gebruikt.

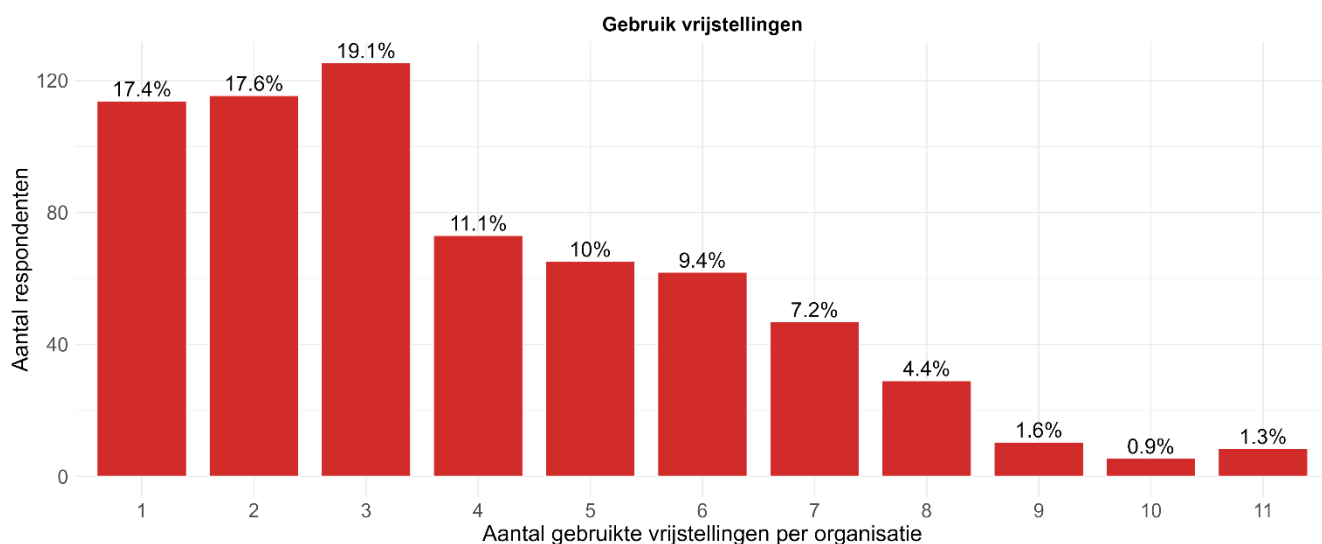
Werkgevers in de sector handel, logistiek en horeca gebruiken relatief minder vaak de gerichte vrijstellingen. Eenzelfde beeld komt ook uit de gesprekken. Gemiddeld genomen past een werkgever in die sector ongeveer 3 gerichte vrijstellingen toe. Bij de andere sectoren ligt dit rond de 4,5 gerichte vrijstellingen. Daarnaast zien we verschillen in de toepassing van de gerichte vrijstellingen naar algemenere organisatiekenmerken. Het gemiddelde aantal gebruikte gerichte vrijstellingen neemt bijvoorbeeld toe naarmate de organisatie groter wordt: bij organisaties met 2-9 werknemers betreft het gemiddeld aantal vrijstellingen 3,3, en voor bedrijven met meer dan 50 werknemers gemiddeld 5,4.

Er is een beperkt maar zichtbaar verband tussen het gebruik van gerichte vrijstellingen en de mate van bekendheid met de WKR. Dit komt vooral naar voren aan het uiteinde van de verdeling: respondenten die zichzelf omschrijven als “enigszins bekend” of “na uitleg bekend” gebruiken gemiddeld vier gerichte vrijstellingen, terwijl

dit aantal oploopt tot gemiddeld vijf bij respondenten die aangeven “goed bekend” te zijn met de regeling. Enerzijds valt dit te verklaren doordat mensen die beter bekend zijn met de regeling, deze ook vaker daadwerkelijk benutten. Anderzijds blijkt uit de interviews en extra toelichtingen dat sommige respondenten hun gebruik door onvolledige begrip van de regeling juist kunnen onderschatten. Daarnaast blijkt uit de enquête dat deze laatste groep de vrijstellingen ook vaker toepast op een grotere groep werknemers. Het aandeel respondenten dat een bepaalde gerichte vrijstelling helemaal niet gebruikt, blijft daarentegen vrij stabiel over de verschillende bekendheidscategorieën.

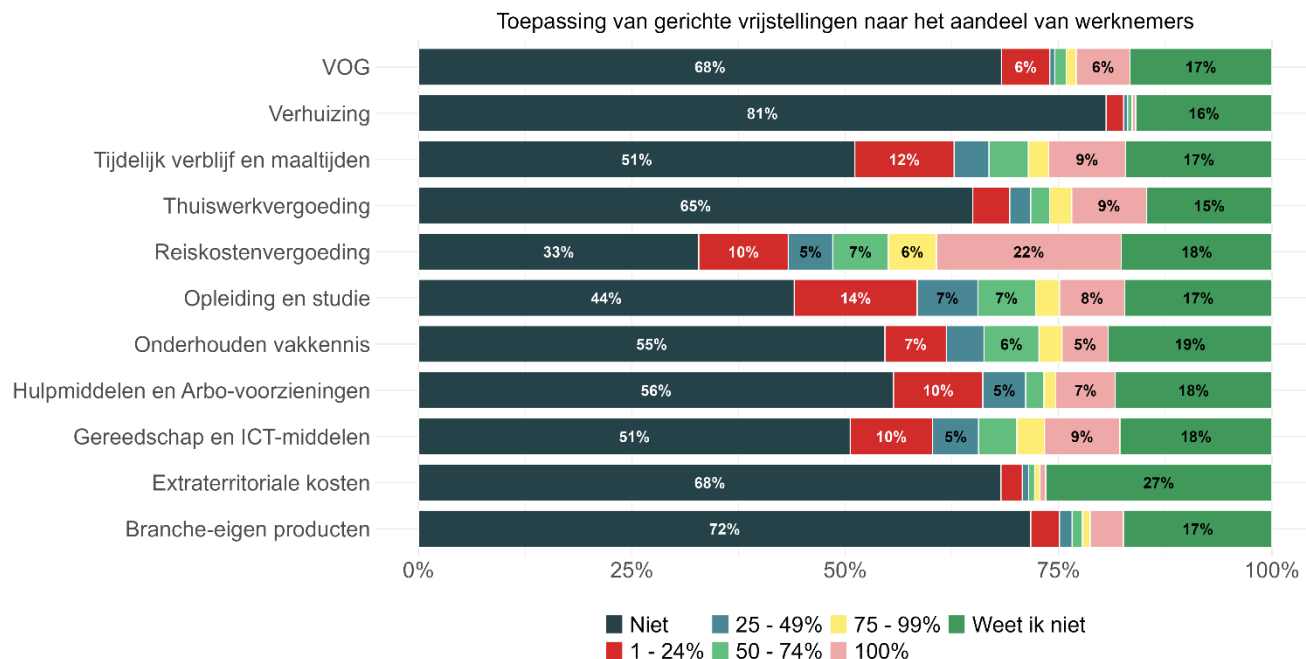
Werkgevers die gebruikmaken van gerichte vrijstellingen geven hier gemiddeld 600 euro per werknemer per jaar aan uit. Ruim een kwart van de respondenten heeft data aangeleverd over de jaarlijkse uitgaven aan gerichte vrijstellingen. Bij hen komen de gemiddelde kosten per werknemer per jaar ongeveer uit op 500 euro. Niet elke vergoeding wordt door elke werkgever verstrekt, en ook de kosten per type vergoeding verschillen. De meest voorkomende vergoeding gerichte vrijstelling betreft die voor reiskosten: ongeveer 7 op de 10 werkgevers in de steekproef maakt hiervan gebruik (zie Figuur 3.8). Zij geven hier gemiddeld ongeveer 700 euro per werknemer per jaar aan uit, op basis van data van 200 werkgevers. De gerichte vrijstelling voor opleiding en studie wordt gebruikt door ongeveer 30 procent van de respondenten, met eveneens een gemiddelde “kostprijs” van ongeveer 1.000 euro per werknemer per jaar (op basis van data van 136 werkgevers). De uitgaven aan gereedschap en ICT-middelen liggen rond de 600 euro per werknemer per jaar. Ook hier maakt ongeveer 30 procent van de steekproef gebruik van de gerichte vrijstelling. In totaal zijn de reiskosten goed voor ongeveer 30 procent van alle uitgaven via gerichte vrijstellingen. De vergoedingen voor opleiding en studie (17,5), en gereedschap en ICT-middelen nemen beide iets minder dan 20 procent van het totaal in beslag. Tot slot liggen ook de gemiddelde kosten voor verhuiskostenvergoeding per incident relatief hoog (circa 1.200 euro per werknemer per jaar), maar deze wordt niet frequent ingezet. Ook zien we dat de inzet van de gerichte vrijstellingen toeneemt met de omvang van het bedrijf (zie Bijlage C).

Figuur 3.7 Tweede derde van de respondenten gebruikt ten minste één gerichte vrijstelling



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=656. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie.

Figuur 3.8 Veel gerichte vrijstellingen worden niet of nauwelijks gebruikt



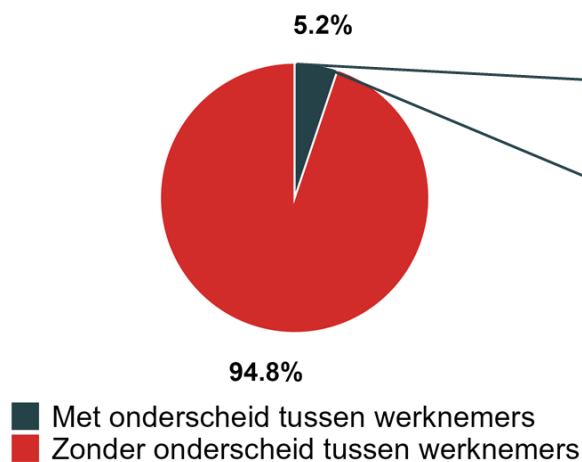
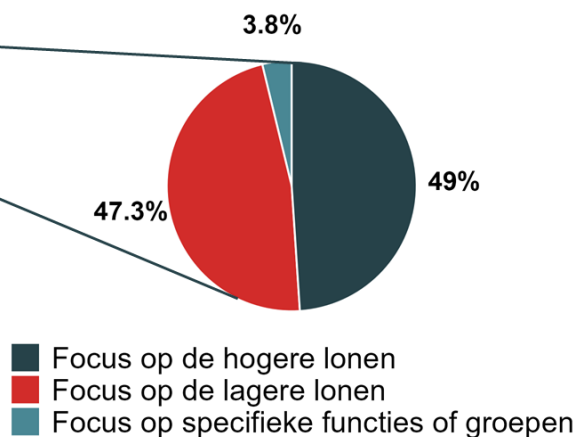
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=987. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie. Omwille van de leesbaarheid zijn de weergegeven percentages in de figuur afgerond en alleen datalabels getoond bij segmenten die ten minste 5 procent van het totaal vertegenwoordigen.

Werkgevers maken nauwelijks onderscheid in toepassing van de WKR naar loonverschillen binnen de organisatie. Figuur 3.9 laat zien dat bijna 95 procent van de werkgevers de WKR toepast zonder onderscheid naar loonhoogte. In een derde van de gevallen is dit het gevolg van (bijna) geen loonverschillen binnen de organisatie. Hoe groter de organisatie, hoe groter doorgaans ook de loonverschillen (zie Bijlage C). Bij grotere bedrijven (>50 werknemers) komt dit veelal ten goede aan de werknemers met lagere lonen, waar bij de kleinere bedrijven de voordelen gemiddeld even vaak ten goede komen aan de hogere en lagere lonen (zie Bijlage C).

Uit interviews blijkt het gebruik van de gerichte vrijstellingen eveneens te verschillen tussen werkgevers.

We merken op dat voor sommige gerichte vrijstellingen (zoals voor tijdelijk verblijf alsmede verhuizingen en korting op branche-eigen producten) maar een beperkt aantal gesprekspartners aangeeft er gebruik van te maken of er ervaring mee te hebben. Interviewpartners geven aan dat de gerichte vrijstelling voor tijdelijk verblijf voornamelijk door de rijksoverheid ingezet zou worden, terwijl de korting op branche-eigen producten voornamelijk gebruikt wordt door industriële/productiegerichte sectoren. Het lage gebruik van de gerichte vrijstelling voor verhuiskosten is inherent aan de lage frequentie van verhuizingen.

Figuur 3.9 De meeste respondenten passen de WKR gelijk toe onder hun werknemers, ongeacht loonhoogte

Hoe past uw organisatie de WKR toe?**Hoe maakt uw organisatie onderscheid in de toepassing?**

Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=347. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie.

Box 3.1 Illustratie gebruik WKR door werkgevers**Casus 1**

Een grote werkgever in publieke sector heeft t.b.v. de evaluatie inzicht gegeven in het gebruik van de WKR in boekjaar 2024. Een kanttekening bij onderstaande analyse is dat dit alleen kosten zijn die via de salarisadministratie zijn geboekt, een minderheid van de kosten zijn is de financiële administratie geboekt en niet meegenomen in deze analyse.

Van de gerichte vrijstellingen gebruikt deze werkgever de reiskostenvergoeding het vaakst (85-90 procent van alle werknemers), gevolgd door de thuiswerkvergoeding (40-45 procent), tijdelijk verblijf en maaltijden (20-25 procent), en hulpmiddelen voor zakelijk gebruik en arbovoorzieningen (5-10 procent). De andere vrijstellingen worden voor minder dan 2 procent van de werknemers gebruikt.

De gemiddelde vergoeding per werknemer is het hoogst voor de ETK-regeling (50.000 tot 60.000 euro), de verhuiskostenvergoeding (6.000 tot 6.500 euro), onderhouden vakkennis waaronder beroepsregister (1.000 tot 1.500 euro), opleiding en studie (750 tot 1.250 euro) en de reiskostenvergoeding (750 tot 1.250 euro). Hulpmiddelen en arbovoorzieningen kosten jaarlijks 400 tot 600 euro per werknemer en tijdelijk verblijf en maaltijden 150 tot 250 euro.

Van de artikel 11-vrijstellingen en voordelen buiten het loonbegrip komt de vergoeding van intermediaire kosten het vaakst voor, namelijk bij 25-30 procent van de werknemers, met een gemiddelde waarde van 150 tot 250 euro. De eenmalige jubileumuitkering bij een 25- of 40-jarig dienstverband is aan 3-5 procent van de werknemers uitgekeerd, met een gemiddelde waarde van 2.500 tot 5.000 euro. De vergoedingen voor uitkering bij overlijden of invaliditeit vanwege een ongeval, bijdrage aan een sociaal fonds en vergoeding van schade aan of verlies van persoonlijke zaken als gevolg van werk komen bij 1 procent of minder van de werknemers voor. De administratie kon voor deze evaluatie geen inzicht geven in het gebruik van de vrijstelling voor kleine geschenken, maar geeft wel aan dat 90 procent van de kleine geschenken onder de 25 euro blijft, maar dat deze grens vaak als laag wordt ervaren.

In de praktijk ligt de uitdaging van de administratie ook bij het correcte gebruik van de vrije ruimte. De werkgever geeft aan bij twijfel vergoedingen in de vrije ruimte te doen en hierover mogelijk 80 procent eindheffing te betalen. Dit ziet voornamelijk op kleine consumpties op de werkplek, geschenken bij geboorte, ziekte, huwelijk en het voordeel buiten dienstbetrekking (kleine geschenken tot en met 25 euro i.p.v. tot 25 euro).

Casus 2

Een softwareleverancier heeft een steekproef van 15 werkgevers in de sectoren zorg, non-profit en overheid aangeleverd t.b.v. de evaluatie. Uit deze steekproef blijkt dat voor 6 tot 7 duizend werknemers er via de salarisadministratie gemiddeld 1.000 tot 1.250 euro per werknemer aan gerichte vrijstellingen verstrekt wordt. Dit betreffen voornamelijk de reiskostenvergoeding, thuiswerkvergoeding, internetvergoeding, studiekosten en VOG.

Als aandachtspunten bij de WKR meldt de softwareleverancier dat bepaalde vrijstellingen niet altijd correct worden geadministreerd in de salarisadministratie door werkgevers. Dit gaat bijvoorbeeld over intermediaire kosten en de diensttijd-vrijstelling, dit zijn geen gerichte vrijstellingen maar respectievelijk voordelen buiten dienstbetrekking en een artikel 11-vrijstelling.

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. gegevens grote werkgever in publieke sector en steekproef 15 werkgevers door softwareleverancier.

Bij sommige gerichte vrijstellingen lijkt de reikwijdte enigszins onduidelijk, wat het gebruik kan beperken.

Zo merken geïnterviewden op dat het onderscheid tussen de vrijstelling voor onderhoud en verbetering van vakkennis (artikel 31a, lid 2, onderdeel c, Wet LB) en de vrijstelling voor opleidingen of studie gericht op het verwerven van inkomen (onderdeel d) niet altijd helder is. In gevallen waar het bijvoorbeeld gaat om een korte vakinhoudelijke cursus met overlap met een opleiding, ontstaat verwarring over welke vrijstelling van toepassing is. Juridisch gezien is echter niet de vorm van de scholing doorslaggevend, maar het doel ervan: bijscholing binnen de bestaande functie valt onder onderdeel c; opleiding gericht op bredere inzetbaarheid of functiewisseling valt onder onderdeel d. Deze doelafweging blijkt in de praktijk echter lastig te maken, wat tot interpretatieverschillen kan leiden. Daarnaast zijn er gerichte vrijstellingen met een theoretisch grote reikwijdte (bijv. noodzakelijke gereedschappen, ICT-middelen), maar zijn er beperkingen die het noodzakelijkheids criterium introduceert.

3.3.2 Cao-analyse

Voor dit onderzoek zijn 13 cao's onderzocht op (kosten)vergoedingen. We voeren een cao-analyse uit op basis van bedrijfstak cao's die na 1 januari 2024 in zijn gegaan. We hebben een semi-random selectie gemaakt van 1 cao per economische sector (zie Bijlage E). We sluiten aan bij de classificering van economische sectoren op basis van SBI-codes zoals door het ministerie van SZW is gedaan.⁹³

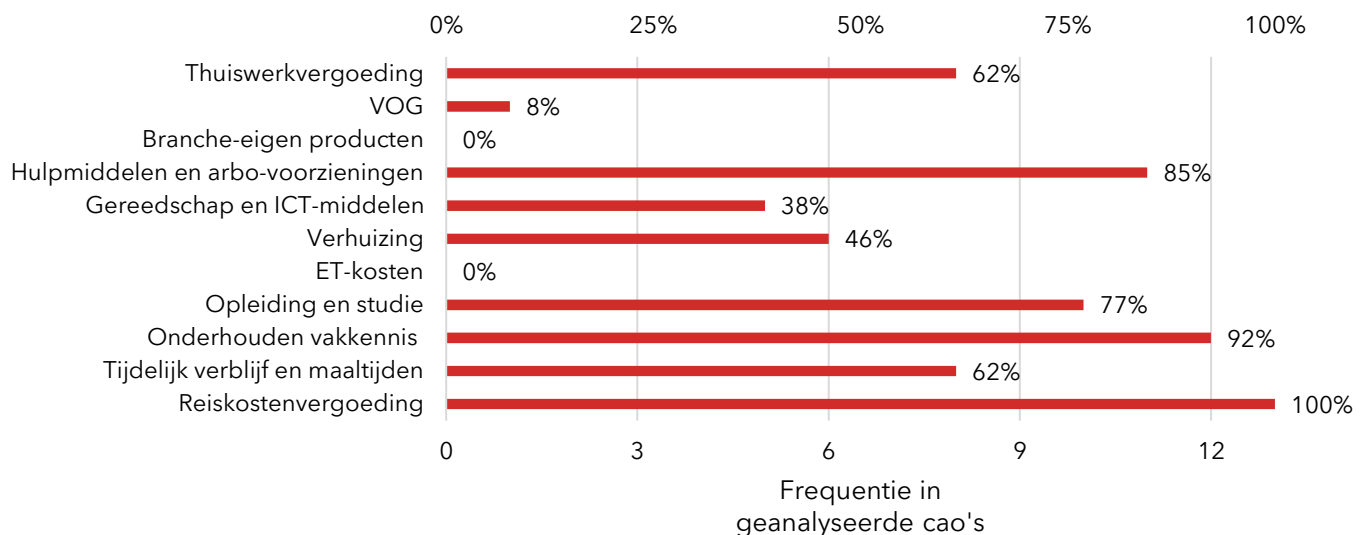
De onderzochte cao's bevatten naast de gerichte vrijgestelde vergoedingen ook andere (kosten)vergoedingen. Vergoedingen voor de vakbondscontributie en zorg- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen komen het vaakst voor als vergoedingen die niet reeds (gericht) vrijgesteld zijn. In mindere mate komen vergoedingen voor bijvoorbeeld een fiets of financieel advies voor. Ook komt het voor dat een vergoeding is afgesproken voor beroeps- of sectorspecifieke kosten zoals voor een vaarbevoegdheidsbewijs, een monsterboekje of het drukken van een proefschrift.

Figuur 3.10 geeft weer hoe vaak een gerichte vrijstelling voorkomt in de onderzochte cao's. We merken op dat elke cao een reiskostenvergoeding bevat. Een vergoeding voor onderhoud en verbetering van vakkennis en een vergoeding voor opleiding of studie komt in een groot deel van de gevallen voor, alsmede de thuiswerkvergoeding en de vergoeding voor tijdelijk verblijf en maaltijden. Een vergoeding voor verhuizing komt in mindere mate voor, terwijl vergoedingen voor de kosten van de aanvraag van een VOG maar in een enkel geval voorkwamen. Vergoedingen voor ET-kosten en korting op branche-eigen producten komen in geen van de onderzochte cao's naar voren. Ten slotte merken we op dat hoewel vergoedingen voor verplichte

⁹³ Ministerie van Sociale Zekerheid en Werkgelegenheid, 'Cao's in Nederland 2025', februari 2025.

arbovoorzieningen in de meeste cao's terugkwamen,⁹⁴ de vergoedingen voor of verstrekkingen van nagenoeg geheel zakelijk gebruikte hulpmiddelen of noodzakelijke gereedschappen, ICT-middelen e.d. minder vaak terug te vinden waren.⁹⁵ Mogelijk worden veelal gereedschappen en ICT-middelen wel ter beschikking gesteld maar niet vergoed, waardoor in de cao geen vermelding opgenomen is.

Figuur 3.10 De frequentie van gerichte vrijstellingen in cao's verschilt sterk



Bron: SEO Economisch Onderzoek. N = 13 onderzochte cao's.

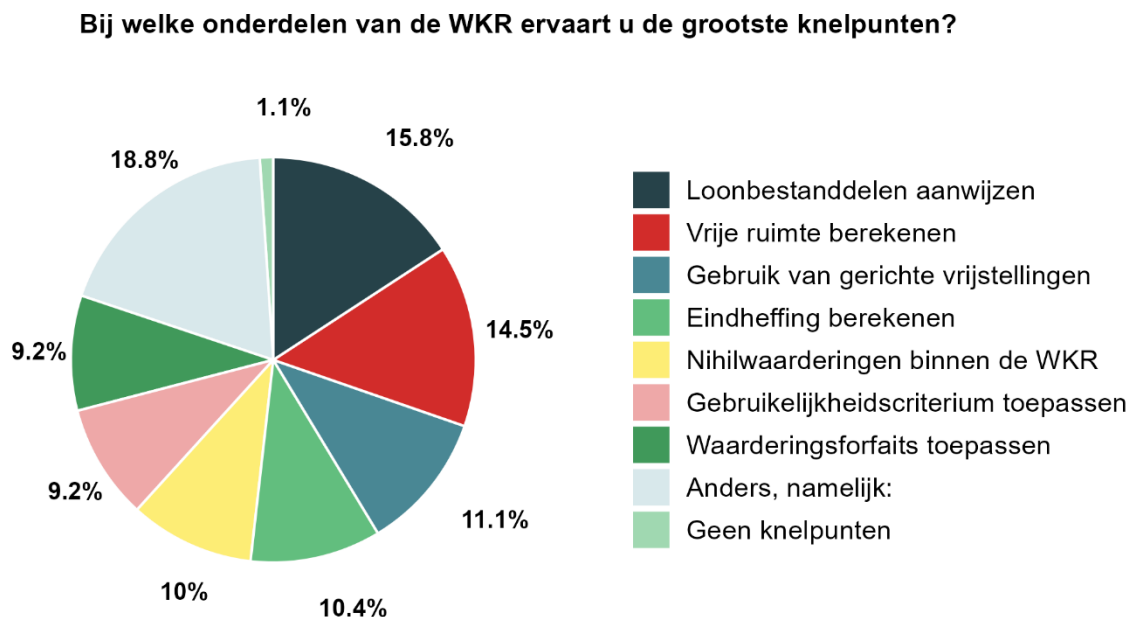
3.3.3 Aandachtspunten

Werkgevers zien verschillende knelpunten in de toepassing van de WKR (Figuur 3.11). Er is niet direct één knelpunt dat eruit springt, maar slechts 1 procent ervaart in het geheel geen knelpunten in de toepassing van de WKR. Veel werkgevers ervaren al knelpunten in vrij basale aspecten van de WKR, zoals het aanwijzen van loonbestanddelen en het berekenen van de vrije ruimte (zie ook Sectie 3.4). Er zijn geen waarneembaar grote verschillen tussen bedrijven van verschillende omvang (zie Bijlage C). Binnen de categorie "Anders, namelijk" geeft een groot deel van de respondenten aan geen specifieke knelpunten te ervaren, vooral onder de "minder bekenden" vanwege hun afstand tot de WKR. Dit komt bijvoorbeeld doordat de loon- of financiële administratie extern is uitbesteed. Daarnaast worden geregeld knelpunten genoemd die vooral te maken hebben met de algemene administratieve complexiteit van de WKR en de onzekerheid over wat wel en niet is toegestaan.

⁹⁴ Bijvoorbeeld de beeldschermbril (max. 260 euro) in de Cao Rijk art. 11.6.

⁹⁵ Enkele voorbeelden van de vergoeding van noodzakelijke gereedschappen zijn handgereedschapsvergoeding (0,91 euro per dag) in Cao Bouw & Infra art. 5.5, en een 'redelijke gereedschapsvergoeding' in Cao Metaal & Techniek art. 82. Voor hulpmiddelen hebben wij geen voorbeeld gezien.

Figuur 3.11 Respondenten zien verschillende knelpunten in de toepassing van de WKR



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=987. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie.

De gerichte vrijstelling voor onder meer verplichte arbovoorzieningen is volgens de interviewpartners onduidelijk. Deze vrijstelling is een fiscale invulling van een niet-fiscale kaderwet: namelijk de Arbowet. De Arbowet is onvoldoende duidelijk over de verplichtingen voor werkgevers volgens de interviewpartners. Dit vertaalt zich in onduidelijkheid over de toepassing van de gerichte vrijstelling. Daarbij zit er ook onduidelijkheid in het onderscheid tussen verplichte arbovoorzieningen (waar de vrijstelling voor is) en niet-verplichte arbovoorzieningen (waar de vrijstelling niet voor is). In de gesprekken is gewezen op verschillende voorbeelden waarbij werkgevers het een grijs gebied vinden of de arbovrijstelling wel of niet van toepassing kan zijn: brillen voor vrachtwagenchauffeurs, gezonde maaltijden, een grieprik gefaciliteerd door de werkgever. Zo heeft de kennisgroep van de Belastingdienst geoordeeld dat de grieprik niet voor alle onderwijswerkgevers altijd onder de arbovrijstelling valt, maar dat dit in sommige gevallen wel het geval kan zijn.⁹⁶ Een ander voorbeeld is dat werkgevers op grond van de Arbowet verplicht kunnen zijn maatregelen te treffen om verzuim te beperken. Voor zover deze maatregelen als verplichte arbovoorzieningen kwalificeren, valt de gerichte vrijstelling wél toe te passen; algemene gezondheidsbevorderende voorzieningen die niet direct op een arbeidsrisico zien, vallen daarentegen buiten de vrijstelling. Er worden daarnaast ook vraagtekens gezet bij de algehele geschiktheid van deze gerichte vrijstelling om gedrag te stimuleren, wat overigens ook niet het doel is van deze vrijstelling maar wel door een aantal werkgevers zo wordt geïnterpreteerd.

Bij de gerichte vrijstelling voor het beroepsregister is de afbakening onduidelijk. Er is niet duidelijk gedefinieerd wat een kwalificerend beroepsregister is.⁹⁷ Dit leidt tot complexiteit en uitvoeringslasten voor werkgevers en de Belastingdienst. Een eenduidige definitie kan hierbij helpen.

⁹⁶ <https://kennisgroepen.belastingdienst.nl/publicaties/kg204202417-gerichte-vrijstelling-voor-arbovoorzieningen/>

⁹⁷ <https://kennisgroepen.belastingdienst.nl/publicaties/kg20420227-wkr-beroepsregister/>

Niet iedereen is voorstander van de budgettaire afruil tussen gerichte vrijstellingen en vrije ruimte. Er is gekozen om de WKR zo vorm te geven dat bij nieuwe gerichte vrijstellingen of een verruiming door middel van gerichte vrijstellingen het percentage van de vrije ruimte in principe verlaagd wordt. Zodoende worden nieuwe of verruimde gerichte vrijstellingen gefinancierd door de vrije ruimte en worden aanpassingen aan de WKR als geheel budgetneutraal doorgevoerd. Uit gesprekken blijkt dat niet iedereen voorstander is van de bijgekomen gerichte vrijstellingen. Enerzijds wordt een vergoeding of verstrekking als gerichte vrijstelling op het gebied van administratieve lasten als eenvoudiger ervaren doordat voorwaarden expliciet gesteld worden. Anderzijds is het beeld dat het inleveren van vrije ruimte in ruil voor een gerichte vrijstelling voor werkgevers die de gerichte vrijstelling niet (kunnen) benutten als een beperking van de mogelijkheden om kosten te vergoeden wordt ervaren.

3.4 Vrije ruimte

3.4.1 Gebruik

Zestig procent van de werkgevers gebruikt de vrije ruimte, en benut deze grotendeels. Als respondenten die “weet ik niet” antwoorden buiten beschouwing worden gelaten, stijgt dit percentage tot ongeveer 85 procent. Uit de enquête blijkt dat één op de zes werkgevers expliciet aangeeft géén gebruik te maken van de vrije ruimte. Daarnaast geeft een kwart van de respondenten aan onvoldoende informatie te hebben om deze vraag goed te kunnen beantwoorden (zie Figuur 3.12). Van de werkgevers die de vrije ruimte wél gebruiken, benut het merendeel minimaal 75 procent ervan.

Het gebruik van de vrije ruimte verschilt per sector en neemt toe met de omvang van de organisatie. Van de organisaties die de vrije ruimte niet benutten, valt driekwart in de kleinste categorie (2-9 werknemers). Omgekeerd bestaat de groep die de vrije ruimte volledig of zelfs voor meer dan 100 procent benut voor slechts ongeveer 40 procent uit kleine organisaties. In de sector *industrie, bouw en nutsbedrijven* is het gebruik van de vrije ruimte het laagst terwijl het gebruik het hoogst is binnen de financiële en zakelijke dienstverlening.

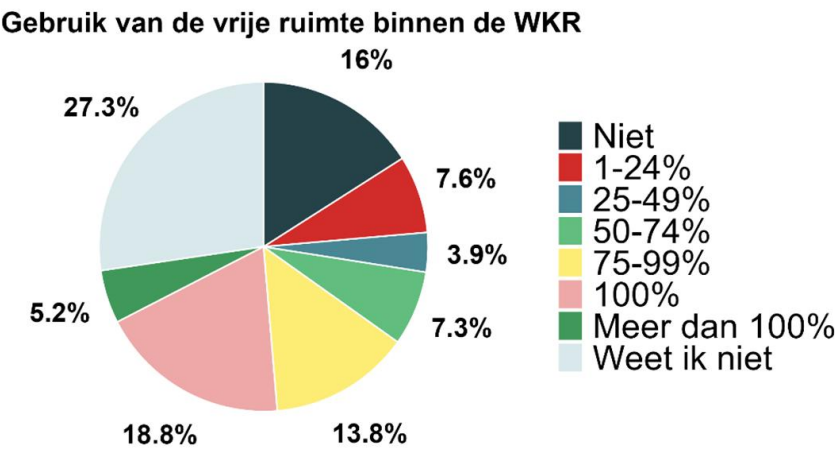
Er bestaat ook een verband tussen de bekendheid met de WKR en het benutten van de vrije ruimte. Als respondenten die “weet ik niet” antwoorden buiten beschouwing worden gelaten, blijkt dat twee derde van de respondenten die pas na uitleg bekend zijn met de WKR geen gebruikmaken van de vrije ruimte. Onder respondenten die aangeven de regeling goed te kennen is dat slechts 6 procent. Hoe groter de kennis van de WKR, hoe groter de benutting van de vrije ruimte. Tegelijkertijd zal ook hier gelden dat sommige respondenten door onbekendheid met de regeling hun gebruik mogelijk onderschatten. Daarnaast zien we een licht verband met uitbesteding van de loonadministratie: hoe groter de mate van uitbesteding, hoe groter de benutting van de vrije ruimte. Dit verband is in mindere mate aanwezig bij uitbesteding van de financiële administratie.

Het perspectief van werkgevers op de vrije ruimte verschilt. Werkgevers verschillen in de manier waarop zij tegen de vrije ruimte aankijken en het gebruik ervan invullen. In de interviews komen de volgende categorieën van werkgevers terug:

- Vergoedingen als basis, onvolledig gebruik vrije ruimte. Er zijn werkgevers die kijken wat ze willen vergoeden en brengen dat onder de vrije ruimte. Daarmee benutten zij niet de volledige vrije ruimte;
- Vergoedingen als basis, eindheffing betaald. Er zijn ook werkgevers die kijken naar wat ze willen vergoeden, maar vergoeden meer dan de vrije ruimte en betalen dus eindheffing. Omdat zij de vergoeding als basis nemen, laten ze zich niet beïnvloeden door het al dan niet betalen van de eindheffing;

- Maximaal benutten van vrije ruimte. Andere werkgevers vergoeden in de basis minder dan de vrije ruimte toelaat, maar zoeken naar manieren om toch de volledige vrije ruimte te gebruiken;
- Vrije ruimte als limiterend. Weer andere werkgevers willen eigenlijk meer dan de vrije ruimte vergoeden, maar doen dat niet om de eindheffing te vermijden. De grens is daarmee normerend voor de vergoedingen die verstrekt worden. Dat het betalen van eindheffing voordeliger kan zijn dan vergoedingen op een andere wijze uit te keren, wordt niet altijd begrepen. Het verschillend opvatten van de 80 procent eindheffing speelt daarbij ook. Dit wordt ook nog gezien als een ‘boete’ terwijl het bij benadering de omgerekende brutering is. Bij hogere lonen kan het betalen van eindheffing voordeliger zijn dan bruteren voor de werkgever en de werknemer, onder meer omdat over het bedrag dat in de eindheffing wordt betrokken geen premies werknemersverzekeringen en geen werkgeversbijdrage Zvw verschuldigd zijn.

Figuur 3.12 De vrije ruimte wordt relatief veel gebruikt, en vaak grotendeels benut



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Het gemiddelde gebruik van de vrije ruimte neemt toe met de omvang van de werkgever (Tabel 3.1). Kleine werkgevers gebruiken gemiddeld tussen de 51 en 62 procent van de vrije ruimte, middelgrote werkgevers tussen de 67 en 79 procent en grote werkgevers tussen de 74 en 86 procent van de vrije ruimte.

Tabel 3.1 Gemiddeld gebruik vrije ruimte hoger voor grotere werkgevers

Grootteklasse	Gemiddeld gebruik ondergrens	Gemiddeld gebruik midden	Gemiddeld gebruik bovengrens
2-9 werknemers	51,3%	56,4%	61,5%
10-49 werknemers	66,7%	72,6%	78,5%
50+ werknemers	73,7%	80,0%	86,3%
Onbekend	49,0%	54,8%	60,6%

Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O. N = 707. 266 respondenten die ‘weet ik niet’ hebben aangekruist zijn uitgesloten van de berekening van het gemiddelde. Voor elke antwoordcategorie hebben we de ondergrens (laagste percentage in antwoordcategorie), het middelpunt (tussen onder- en bovengrens) en de bovengrens (hoogste percentage in antwoordcategorie) gebruikt. Respondenten die ‘meer dan 100 procent’ van de vrije ruimte gebruiken hebben we op 100 procent gezet, om zo zicht te krijgen op vergoedingen binnen de vrije ruimte en niet daarboven.

In 2023 waren er 16.840 werkgevers die eindheffing betaalden. Dit betreft 2,2 procent van alle werkgevers, maar deze werkgevers vertegenwoordigen met 147 miljard euro 29 procent van de totale loonsom in Nederland. Dit zijn voornamelijk werkgevers in de sectoren Openbaar bestuur en onderwijs en Zakelijke/financiële dienstverlening. Dit laatste komt overeen met de enquête, waar het gebruik van de vrije ruimte in de sector Zakelijke/financiële dienstverlening het hoogst is.

Werkgevers met minder dan 5 werknemers vertegenwoordigen 45 procent van alle werkgevers die eindheffing betalen. Echter, dit is slechts 1 procent van alle werkgevers met minder dan 5 werknemers. Hoe groter de werkgever, hoe groter het aandeel dat eindheffing betaalt in vergelijking met het totaal aantal werkgevers in die grootteklasse. Zo betaalde in 2023 901 werkgevers met meer dan 250 werknemers eindheffing. Dit is slechts 5 procent van het aantal werkgevers met eindheffing, maar 21 procent van het totaal aantal werkgevers in die grootteklasse. Deze grotere werkgevers vertegenwoordigen 65 procent van de totale loonsom in Nederland in 2023. Het is dus aannemelijk dat de grootste bijdrage aan de eindheffing van de grootste werkgevers komt.

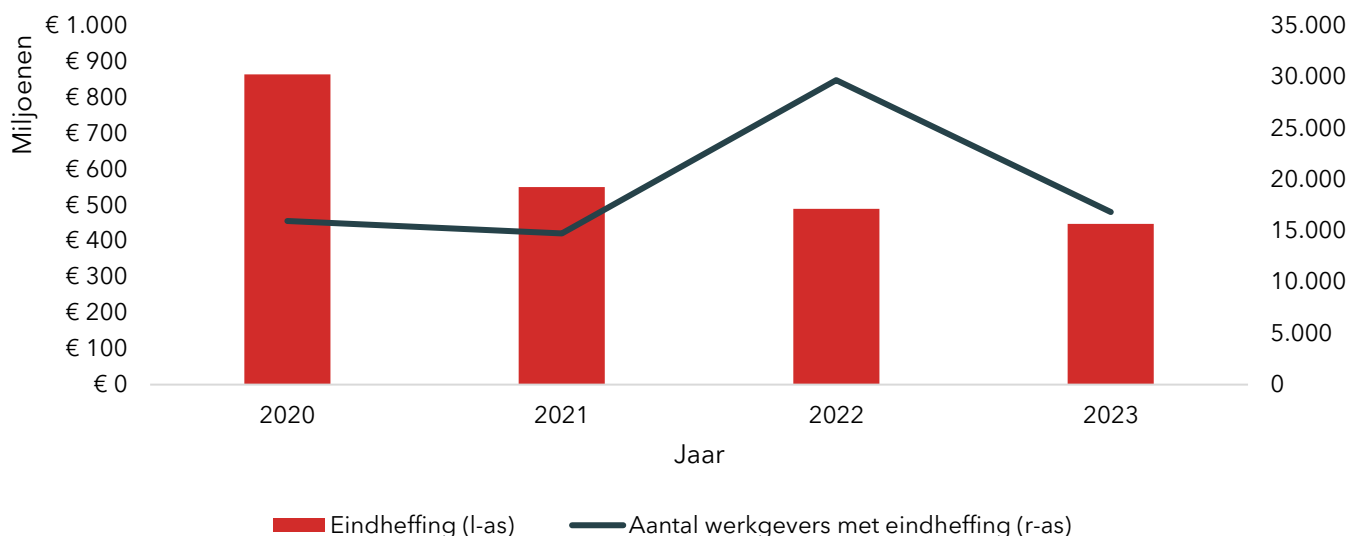
Tabel 3.2 Eindheffing betalen komt relatief vaker voor bij grotere werkgevers

Werknemers	Totaal aantal werkgevers	Aantal werkgevers met eindheffing	Aandeel met eindheffing in totaal	Aandeel per loonklasse van totaal met eindheffing
Totaal	766.574	16.840	2%	100%
1-5	631.414	7.523	1%	45%
6-50	116.144	6.332	5%	38%
51-250	14.675	2.084	14%	12%
>250	4.341	901	21%	5%

Bron: Ministerie van Financiën, bewerking SEO Economisch Onderzoek. Het daadwerkelijke aantal werknemers is onbekend maar is benaderd door de totale loonsom per werkgever te delen door een gemiddeld loon per sector. We hebben vier loonklassen gebruikt. 30.000 euro (landbouw en visserij; detailhandel, horeca en overige dienstverlening; cultuur, sport en recreatie), 35.000 euro (groothandel; zorg en welzijn), 50.000 euro (bouw; transport en opslag; zakelijke/financiële dienstverlening; openbaar bestuur en onderwijs) en 55.000 euro (industrie; overige dienstverlening). Cijfers over 2023.

In totaal is in 2023 448 miljoen euro eindheffing betaald. Dit komt neer op vergoedingen boven de vrije ruimte van 560 miljoen euro. De betaalde eindheffing daalt sinds 2020. Waar in 2020 865 miljoen euro aan eindheffing werd betaald, was dit in 2021 nog 551 miljoen euro en dat bedrag is sindsdien gedaald. In 2022 is er een grote toename in het aantal werkgevers dat eindheffing afdraagt (voornamelijk in zakelijke/financiële dienstverlening), maar het totale bedrag aan afgedragen eindheffing steeg niet. De afname van het bedrag aan eindheffing hangt samen met twee verschillende ontwikkelingen. Ten eerste is het reguliere percentage van de vrije ruimte in de loop der jaren trendmatig verhoogd, waardoor werkgevers minder snel tegen de grens aanlopen. Ten tweede waren er in bepaalde jaren extra of tijdelijke verruimingen én verschuivingen in de samenstelling van vergoedingen – zoals de coronagerelateerde verhoging van 3 procent over de eerste 400 duizend euro aan loonsom en de introductie van de gerichte vrijstelling voor thuiswerkkosten. Ook die incidentele factoren drukken de eindheffing.

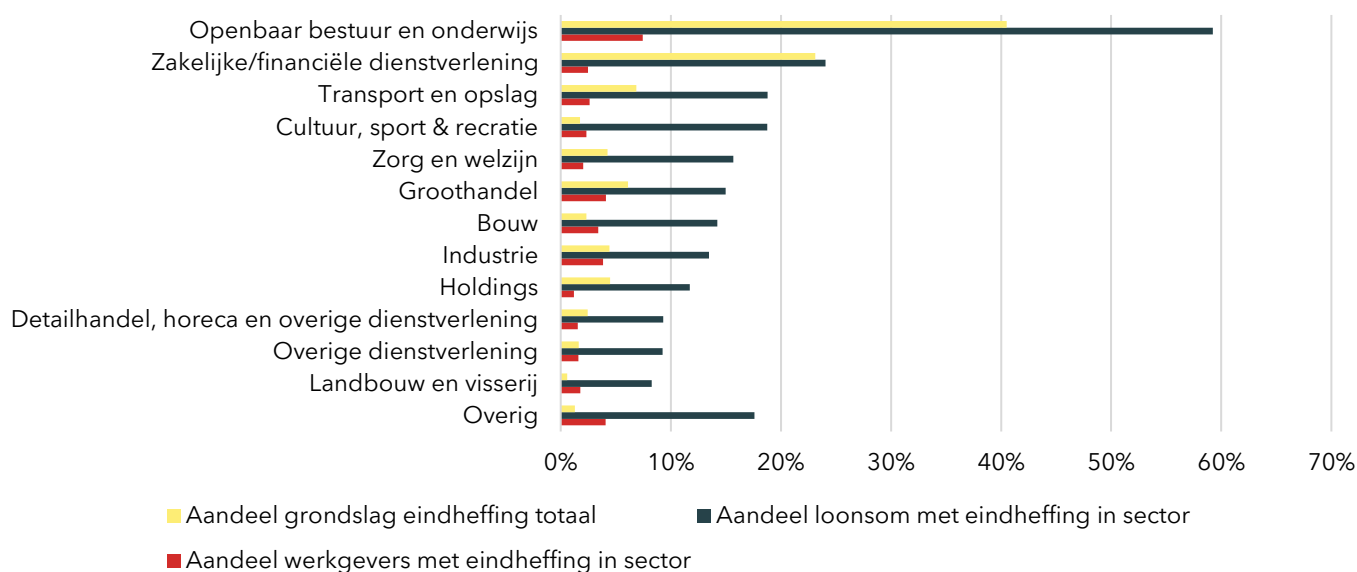
Figuur 3.13 Betaalde eindheffing gedaald sinds 2020



Bron: Ministerie van Financiën, bewerking SEO Economisch Onderzoek

40 procent van de totaal betaalde eindheffing komt bij de sector Openbaar bestuur en onderwijs vandaan (Figuur 3.14). 7,5 procent van alle werkgevers in deze sector betaalt eindheffing, maar deze zijn wel goed voor 59 procent van de totale loonsom in deze sector. Bij Groothandel, Bouw en Industrie is het aandeel werkgevers met eindheffing relatief hoog (ongeveer 4 procent) en deze werkgevers zijn goed voor ca. 14 procent van de totale loonsom in die sectoren. Echter, omdat de omvang van de loonsom kleiner is vergeleken met andere sectoren, is hun aandeel in de totale eindheffing 4 tot 6 procent. Detailhandel, horeca, overige dienstverlening, landbouw en visserij betalen relatief weinig eindheffing. Maar ook in die sectoren valt het op dat het percentage loonsom van het totaal in de sector altijd hoger is dan het percentage werkgevers met eindheffing in die sector. Dit betekent dat met name bedrijven met een hogere loonsom eindheffing betalen.

Figuur 3.14 40 procent van eindheffing komt bij Openbaar bestuur en onderwijs vandaan

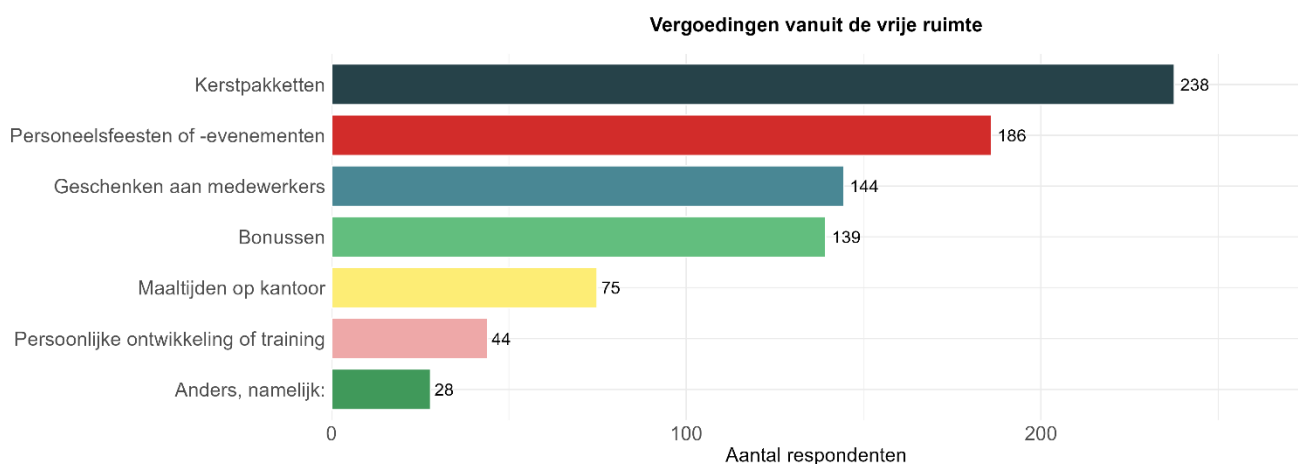


Bron: Ministerie van Financiën, bewerking SEO Economisch Onderzoek. Gele staven (aandeel grondslag eindheffing totaal) tellen op tot 100 procent.

Werkgevers verstrekken voornamelijk kerstpakketten en personeelsevenementen in de vrije ruimte. 60 procent van de steekproef gaf aan gebruik te maken van de vrije ruimte. Bij iets meer dan een derde van de gebruikers gaat het om het opzetten van een personeelsfeest of -evenement (zie Figuur 3.15). De vrije ruimte wordt relatief weinig gebruikt voor persoonlijke ontwikkeling of training.⁹⁸ Grote verschillen tussen kleine en grote bedrijven zijn er niet. Wel zetten kleinere bedrijven de vrije ruimte iets vaker in om bonussen uit te keren, waar grote bedrijven deze juist gebruiken voor personeelsevenementen (zie Bijlage C). Een handvol grotere bedrijven geeft aan de vrije ruimte te gebruiken voor een *fietsplan* (onder 'Anders'). Uit interviews blijkt dat sommige werkgevers de vrije ruimte steeds meer gebruiken om secundaire arbeidsvoorwaarden te bieden in een krappe arbeidsmarkt. Een voorbeeld daarvan is dat het Rijk vanuit de vrije ruimte een fiscaal voordelige aflossing van studieschulden faciliteert, volgens gesprekspartners heeft dit mede tot doel starters aan te trekken.

Het gebruik van de cafetariaregeling komt voornamelijk voor in de landbouw- en uitzendsectoren. In de landbouw- en uitzendsectoren ziet de cafetariaregeling vaak op het ruilen van bruto loon voor een vergoeding van ET-kosten of de voorkoming daarvan. In de gesprekken is het beeld dat bij andere bedrijven het voornamelijk gaat om het ruilen van bruto loon voor een fiets of een vakbondscontributie. Het bruto loon bestaat vaak uit een budget (bijvoorbeeld uit een Individueel Keuze Budget (IKB)).

Figuur 3.15 De vrije ruimte wordt voornamelijk besteed aan kerstpakketten en personeelsevenementen



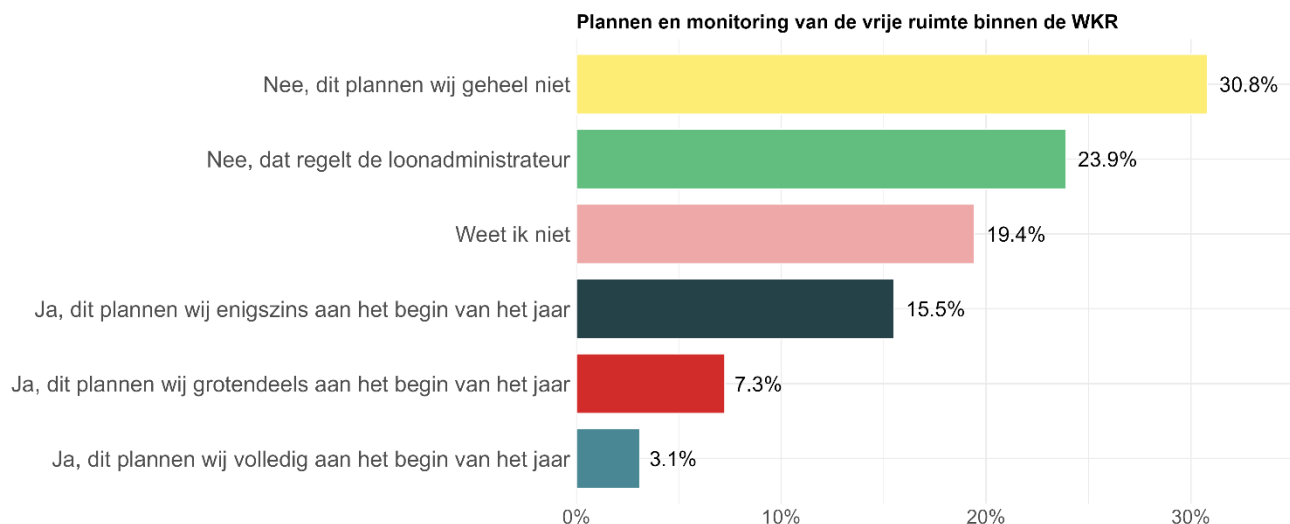
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=541. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie.

Een minderheid van de werkgevers plant het gebruik van de vrije ruimte. Uit de enquête blijkt dat een kwart van de respondenten het gebruik van de vrije ruimte aan het begin van het jaar plant, zij het vaak in de vorm van een "globale" planning (Figuur 3.16). Voor nog eens een kwart is deze verantwoordelijkheid belegd bij de externe loonadministrateur. De overige respondenten geven aan niet op de hoogte te zijn van een planning voor het gebruik voor de vrije ruimte, of geven expliciet aan deze niet te plannen. Volledige benutting van de vrije ruimte is hierbij doorgaans het doel (zie Bijlage C). De mate van planning neemt toe naarmate de bedrijfsgrootte toeneemt. Bij bedrijven met minder dan 50 werknemers plant ongeveer één op de drie werkgevers de vrije ruimte in het geheel

⁹⁸ Een deel van de kosten voor studie en opleiding kunnen reeds gericht vrijgesteld worden.

niet, tegenover minder dan 10 procent van de grotere bedrijven. Bedrijven die de planning uitbesteden aan een externe loonadministrateur bevinden zich ook grotendeels binnen de groep bedrijven met minder dan 50 werknemers. Hoewel bij bedrijven met meer dan 50 werknemers de helft aangeeft enige vorm van planning toe te passen, blijft structurele of volledige planning ook binnen deze groep eerder uitzondering dan regel (zie Bijlage C).

Figuur 3.16 Een minderheid plant en monitort het gebruik van de vrije ruimte intern



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=817. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie.

Werkgevers zijn goed op de hoogte van de recente verhogingen in de vrije ruimte. Adviseurs informeren de werkgevers en adviseren hen in de toepassing hiervan. Volgens sommige gesprekspartners past een deel van de werkgevers de vergoedingen hierop aan, als zij de vrije ruimte volledig willen benutten, maar anderen kiezen meer de vergoedingen die ze willen toekennen in plaats van het maximaliseren van de beschikbare vrije ruimte.

Niet alle werkgevers begrijpen de eindheffing van 80 procent. Dit percentage komt voort uit de brutoering van een belastingtarief van ongeveer 44 procent. De 80 procent wordt door sommigen als afschrikwekkend hoog gezien, zodat zij proberen onder de vrije ruimte te blijven, ook als zij soms eigenlijk meer hadden willen vergoeden. Uit de interviews en focusgroepen blijkt dat werkgevers de eindheffing vaak ervaren als een boete, terwijl de wetgever het beschouwt als een (gebruteerde) betaling van loonheffing op een netto loonbestanddeel dat op geen enkele manier kan worden vrijgesteld of als nihil gewaardeerd kan worden. In geval van eindheffing zijn bovendien geen premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet verschuldigd.

3.4.2 Aandachtspunten

Een grote uitdaging voor werkgevers ligt bij het berekenen en het effectief gebruiken van de vrije ruimte. Interviews tonen aan dat werkgevers soms moeite hebben met het berekenen van de totale vrije ruimte door een fluctuerend personeelsbestand gedurende het jaar. Daarnaast wordt het berekenen van de resterende vrije ruimte soms als extra complex ervaren, doordat niet alle vergoedingen en verstrekkingen goed te voorspellen zijn. Daarnaast ervaart men het vooraf aanwijzen van specifieke loonbestanddelen die ten laste komen van de vrije ruimte als een relatief groot knelpunt.

Het gebruikelijkheidscriterium is werkbaar in de praktijk. In de gesprekken is het algemene beeld dat de doelmatigheidsgrens van 2.400 euro (onwenselijke) discussies over relatief kleine bedragen gedempt heeft. Wel wordt opgemerkt dat de grens van 2.400 euro niet geïndexeerd is, terwijl de kosten van vergoedingen wel toenemen. Daarnaast zijn werkgevers die als eerste een bepaalde vergoeding geven, per definitie ongebruikelijk (ongeacht of de vergoeding “zakelijk” zou zijn). Naarmate andere werkgevers deze vergoeding ook geven, kan de vergoeding gebruikelijk worden. De “*first-mover disadvantage*” kan aan deze ontwikkeling echter in de weg staan.

De bewijslast ligt bij de Belastingdienst om ongebruikelijkheid van een vergoeding aan te tonen. Dit vergt mogelijk intensief (derden)onderzoek, waarbij er geen grote mate van zekerheid is in het vaststellen van ongebruikelijkheid. Daarbij blijkt uit gesprekken dat, ondanks dat de bewijslast bij de Belastingdienst ligt, een werkgever ook nooit echt weet of de onderbouwing voldoende stand houdt. De werkgever heeft immers toegang tot minder informatie in vergelijking met de Belastingdienst. Het kan van de Belastingdienst echter ook veel capaciteit vergen om bij vermoeden van ongebruikelijkheid een onderzoek uit te voeren.

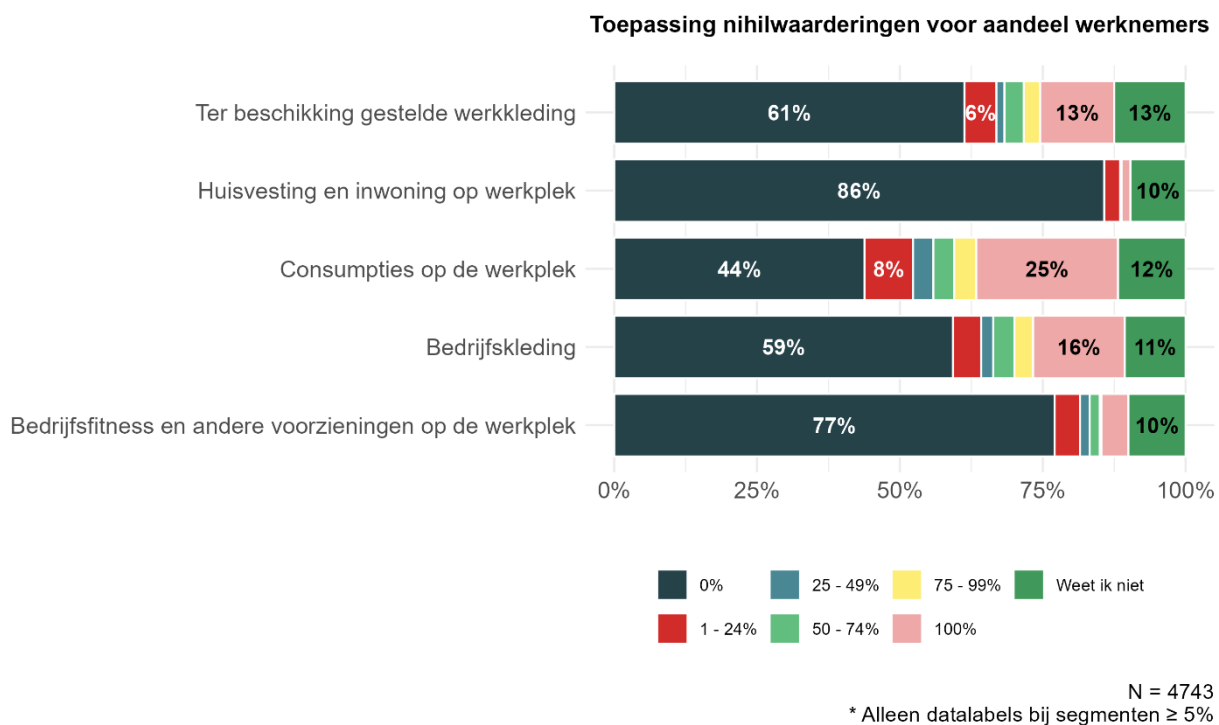
De concernregeling stelt werkgevers in staat om de vrije ruimte binnen de verschillende concernonderdelen in grotere mate te benutten. Deze wordt in het algemeen positief ervaren. Echter is een fusie of splitsing gedurende het jaar een knelpunt. Voor de WKR wordt de concernregeling voor het gehele jaar wel of niet toegepast. Wanneer bij aanvang van het jaar van de concernregeling wordt uitgegaan, maar gedurende het jaar de werkgever splitst, heeft dat nadelige gevolgen voor de beschikbare ruimte na de splitsing, met gevolgen voor vergoedingen die werkgevers wel of niet meer kunnen toekennen zonder eindheffing te betalen.

3.5 Waarderingsforfaits en nihilwaarderingen

3.5.1 Gebruik

Met uitzondering van consumpties op de werkplek, geven weinig werkgevers aan gebruik te maken van de nihilwaarderingen. Ongeveer de helft van de werkgevers geeft aan gebruik te maken van de nihilwaardering omtrent consumpties (op de werkplek). Ongeveer een kwart van de werkgevers past deze nihilwaardering ook toe op alle werknemers. Werkgevers geven verder aan dat huisvesting het minst vaak voorkomt. Verder zien we een vergelijkbaar beeld als met de gerichte vrijstellingen: grotere bedrijven (>50 werknemers) maken vaker gebruik van de gerichte vrijstellingen (zie Bijlage C). Zo zien we dat slechts 10 procent van de grotere bedrijven (>50 werknemers) geen gebruikmaakt van de nihilwaardering omtrent “consumpties op de werkplek”. Onder de kleinste groep is dit ongeveer de helft. De verhoudingen zijn vergelijkbaar bij de andere nihilwaarderingen. Tegelijkertijd zien we dat een relatief groter aandeel van de groep grotere bedrijven geen zicht heeft op het gebruik van de nihilwaarderingen. In tegenstelling tot het gebruik van de vrije ruimte zijn er hier nauwelijks verschillen zichtbaar op basis van de bekendheid met de WKR. Het gebruik van nihilwaarderingen is relatief laag onder alle groepen, ongeacht hun mate van bekendheid met de WKR.

Figuur 3.17 Een groot deel van de werkgevers geeft aan geen nihilwaardering te gebruiken



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie. Omwille van de leesbaarheid zijn de weergegeven percentages in de figuur afgerond en alleen datalabels getoond bij segmenten die ten minste 5 procent van het totaal vertegenwoordigen.

De waarderingsforfaits liggen in de buurt of onder de werkelijke prijs van de diensten. Het forfait van 3,95 euro (forfait 2025) per maaltijd is lager dan gangbare bedragen bij cateraars, maar wel hoger dan de Nibud-richtlijn voor huishoudelijke uitgaven.⁹⁹ Nibud rekent namelijk gemiddeld 2,17 euro voor een lunch (normbedrag 2025) maar het is aannemelijker dat prijzen in bedrijfscafetaria hoger liggen dan in de supermarkt voor huishoudelijke uitgaven. Het normbedrag voor huisvesting op de werkplek is 6,80 euro in 2025, maar het is onduidelijk uit welke componenten (naast energie, water en bewassing) dit bestaat. De kosten voor energie, water en bewassing zijn volgens het Nibud ca. 2 euro per persoon per dag.¹⁰⁰ Het normbedrag voor kinderopvang op het werk is 10,71 euro en dit ligt in lijn met uurtarieven die kinderdagverblijven vragen.

3.5.2 Aandachtspunten

Werkgevers hebben soms moeite om de uitleg van wet- en regelgeving door de Belastingdienst op de juiste manier te interpreteren. Dit relateert aan de toepassing van verschillende nihilwaarderingen die uitgaan van een werkplek. In de gesprekken werd gewezen op voorbeelden zoals dat de Belastingdienst het begrip werkplek vrij strikt hanteert, wat terug te zien is in de (als zeer complex ervaren) kennisgroepstandpunten. Een voorbeeld is het

⁹⁹ <https://www.nibud.nl/onderwerpen/uitgaven/huishoudelijke-uitgaven/>

¹⁰⁰ Nibud, rapport thuiswerkkosten, 2021

kennissgroepstandpunt over de griep prik¹⁰¹ op de werkplek waarin eerst wordt getoetst of de vergoeding onder de arbovoorzieningen kan vallen, waarna wordt bekeken in hoeverre een verstrekking onder de nihilwaardering kan vallen. Bij de bespreking van de werkplek wordt uitvoerig ingegaan op de wettelijke voorwaarde die ziet op of het bij een verstrekking van een griep prik niet gebruikelijk is deze elders te gebruiken of verbruiken. Zo is er onduidelijkheid over voorzieningen zoals de griep prik of ergonomische hulpmiddelen: zijn deze uitsluitend op de werkplek te gebruiken, of kunnen ze ook thuis worden ingezet? Zulke grensgevallen leiden in de praktijk tot interpretatieverschillen.

De definitie van werkplek is niet voor alle werkgevers even duidelijk. In de gesprekken werd bijvoorbeeld gewezen naar parkeren in een verzamelgebouw met meerdere bedrijven en geen eigen parkeerplek. Het zou in zulke gevallen onduidelijk zijn wanneer sprake is van een werkplek en of zulke parkeerplaatsen voldoen aan de voorwaarden, aangezien het een gedeeld gebouw is en het geen vaste parkeerplaatsen zijn die als "onderdeel van" de werkplek gezien kunnen worden. Ook wordt het verschil tussen fitness op de werkplek tegenover fitness buiten de werkplek benoemd door gesprekspartners. Er worden vraagtekens gezet bij of dit verschil wel behouden moet worden gelet op het geringe verschil vanuit maatschappelijk oogpunt.

3.6 Artikel 11-vrijstellingen en niet tot het loonbegrip behorende voordelen

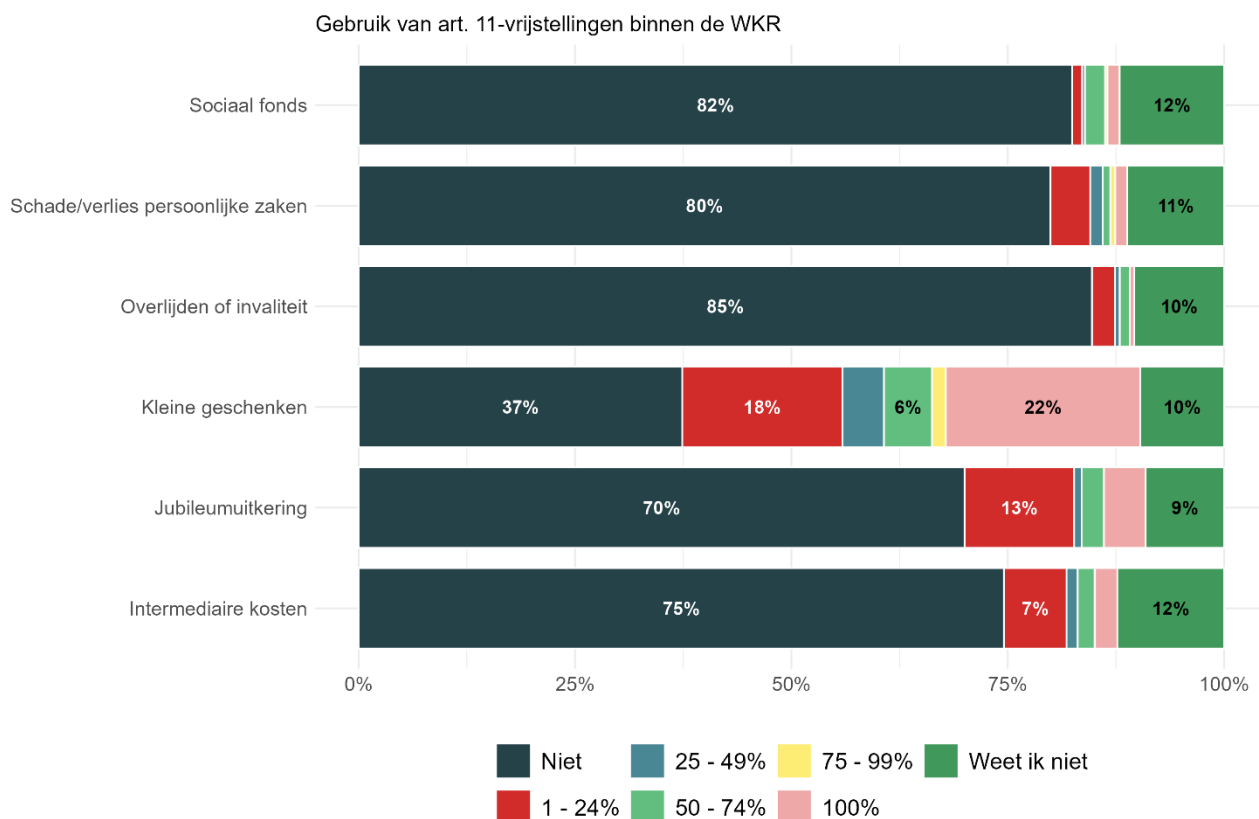
3.6.1 Gebruik

Van de artikel 11-vrijstellingen en niet tot het loonbegrip behorende voordelen wordt vrijwel alleen die voor "kleine geschenken" regelmatig toegepast. Figuur 3.18 laat zien dat het merendeel van de respondenten geen gebruikmaakt van de meeste artikel 11-vrijstellingen en niet tot het loonbegrip behorende voordelen. "Kleine geschenken" vormt hierop een duidelijke uitzondering: ruim de helft van de respondenten past deze toe, en bij de helft van hen geldt dit zelfs voor 100 procent van de werknemers. Daarnaast geeft respectievelijk ongeveer 20 en 10 procent van de werkgevers aan gebruik te maken van de vrijstelling omtrent de jubileumuitkering en de vergoeding van intermediaire kosten. In beide gevallen geldt dat deze vergoedingen relatief vaak aan een klein deel van de werknemers wordt verstrekt. De rest van de artikel 11-vrijstellingen wordt niet of nauwelijks toegepast. Net als bij de nihilwaarderingen zien we hier slechts kleine verschillen op basis van de bekendheid met de WKR. Het gebruik van art. 11-vrijstellingen is relatief laag onder alle groepen, ongeacht hun mate van bekendheid met de WKR.

Ook hier blijkt dat grotere bedrijven over het algemeen vaker gebruikmaken van de vrijstellingen, maar tegelijkertijd vaker aangeven daar geen volledig zicht op te hebben (zie Bijlage C). Zo geeft slechts 15 procent van de grotere bedrijven in de steekproef (>50 werknemers) expliciet aan géén gebruik te maken van het vergoeden van 'kleine geschenken', tegenover 44 procent van de kleinste bedrijven (2-9 werknemers). Tegelijkertijd neemt het aandeel dat antwoordt met 'weet ik niet' toe van gemiddeld 5 procent bij kleine bedrijven naar circa 25 procent bij grotere bedrijven. Grote verschillen zijn ook zichtbaar bij jubileumuitkeringen en intermediaire kosten. Deze worden door kleinere bedrijven niet of nauwelijks ingezet, terwijl ongeveer de helft van de grotere bedrijven aangeeft hier wél gebruik van te maken.

¹⁰¹ [KG:204:2024:17 Gerichte vrijstelling voor arbovoorzieningen.](#)

Figuur 3.18 Van de (gerichte) vrijstellingen en niet tot het loonbegrip behorende voordelen wordt alleen die voor "kleine geschenken" regelmatig toegepast



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973. De antwoorden zijn gewogen naar grootteklasse, waarbij kleinere organisaties meer meetellen vanwege hun ondervertegenwoordiging in de steekproef ten opzichte van de panels en de populatie. Omwille van de leesbaarheid zijn de weergegeven percentages in de figuur afgerond en alleen datalabels getoond bij segmenten die ten minste 5 procent van het totaal vertegenwoordigen.

3.6.2 Aandachtspunten

Uit gesprekken blijkt dat de artikel 11-vrijstellingen soms lastig in de administratiesystemen te verwerken zijn. Dit gaat bijvoorbeeld over de jubileumuitkering, wat geen gerichte vrijstelling betreft en dus separaat van de WKR-systematiek verwerkt moet worden in de administratie. Hoewel het WKR-overzicht zelf vormvrij is – werkgevers mogen hier desgewenst hun artikel-11-boeking aan toevoegen – vereist de salarisadministratie wel een correcte, afzonderlijke registratie. Softwareleveranciers signaleren dat dit onderscheid in de praktijk nog geregeld verkeerd wordt toegepast.

4 Internationale vergelijking

België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk hebben ook vrijstellingen voor werkkosten. De systematieken verschillen, maar kennen wel gelijkenissen tussen alle landen. Nederland is uniek in het hebben van een vrije ruimte.

Voor deze evaluatie hebben wij onderzocht hoe het vergoeden van werkgerelateerde kosten geregeld is in een drietal landen: België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. We hebben voor deze landen gekozen omdat zij als omringende landen mogelijk vaker te maken hebben met Nederlandse werknemers en vice versa. In deze internationale vergelijking kijken we naar hoe het loonbegrip gedefinieerd is, welke systematiek gehanteerd wordt om (zakelijke) kosten onbelast te vergoeden en bespreken we enkele voorbeelden uit interviews.

4.1 België

Loonbegrip

Het loonbegrip voor het equivalent aan de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting in België bevat in beginsel elk voordeel dat vanuit een werkgever aan een werknemer toekomt. Er moet sprake zijn van een tegenprestatie voor verrichte arbeid of een recht dat ten laste van de werkgever komt. Het voordeel kan zowel direct (vergoeding voor arbeid) als indirect (i.e. fooien, fondsen etc.) toegekend worden aan de werknemer, in beide gevallen is sprake van loon.¹⁰² Sommige voordelen zijn uitgesloten van het loonbegrip (zoals de vakbondscontributie, terbeschikkinggestelde fietsen of werkkleding).¹⁰³

Systematiek voor kosten in het kader van een dienstbetrekking

Bepaalde verstrekkingen en terbeschikkingstellingen dienen ofwel tegen de werkelijke waarde of tegen een forfaitaire waarde te gebeuren. Voor de terbeschikkingstelling van bijvoorbeeld telefoons of tablets kan gebruikgemaakt worden van een forfaitair bedrag.¹⁰⁴ Voor andere verstrekkingen (zoals kerstpakketten of geschenken) gelden maximumbedragen.¹⁰⁵

Verschillende vergoedingen zijn vrijgesteld, waaronder het vergoeden van kosten. Deze kosten kan een werkgever netto vergoeden aan een werknemer: de kosten zijn aftrekbaar voor de onderneming en niet belastbaar voor de Belgische inkomstenbelasting, noch voor de sociale premies. Bij elke kostensoort kunnen voorwaarden hieraan gesteld worden om de uitsluiting toe te kunnen passen. Met betrekking tot kosten gelden de onderstaande voorwaarden:¹⁰⁶

- de kosten worden gemaakt in het kader van de dienstbetrekking;
- de kosten zijn reëel (zakelijk);
- de juistheid van de uitgaven kan door de werkgever met bewijsstukken verantwoord worden.

¹⁰² [Belgium - Individual - Deductions](#)

¹⁰³ [Rijksdienst voor Sociale Zekerheid \(RSZ\), "Uitsluitingen".](#)

¹⁰⁴ [Rijksdienst voor Sociale Zekerheid \(RSZ\), "Voordelen in natura".](#)

¹⁰⁵ [Rijksdienst voor Sociale Zekerheid \(RSZ\), "Geschenken en geschenkcheques".](#)

¹⁰⁶ [Rijksdienst voor Sociale Zekerheid \(RSZ\), "Kosten".](#)

De bewijslast ligt bij werkgevers om de realiteit en de juistheid van de kosten aan te tonen. Voor (kleine) kosten die moeilijk bewijsbaar zijn mag een werkgever een forfait vaststellen: een vast bedrag per eenheid (e.g. dag of maand). Het forfait mag niet hoger zijn dan de werkelijke kosten. Daarbij moet een werkgever het forfait kunnen verantwoorden. Dit lijkt vergelijkbaar met de vaste kostenvergoeding in Nederland.

Voor bepaalde kostensoorten heeft de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) een lijst aan forfaits voor veelvoorkomende kostenvergoedingen.¹⁰⁷ De bedragen op de lijst gelden als maxima, werkgevers kunnen ook een lager bedrag vergoeden. Ook voor de toepassing van de lijst geldt de voorwaarde dat de forfaits dienen ter dekking van kosten die werkelijk gemaakt worden. Werkgevers hebben hiermee twee opties om werkkosten te vergoeden:¹⁰⁸

- Vergoeden op basis van werkelijk gemaakte kosten:
 - De werkgever (en werknemer) moet(en) bewijsstukken hebben om deze kosten aan te kunnen tonen (parkeertickets, btw-bonnen etc.);
- Vergoeden op basis van forfaits die de werkgever opgesteld heeft. De kostenvergoedingen op de lijst van RSZ kennen maxima:
 - De vergoeding mag niet meer bedragen dan hetgeen op de lijst van RSZ voorkomt.

De administratieve lasten van het vergoeden van kosten hangen hierdoor af van de gekozen opties. Voor elke kostensoort kan één van de twee opties gekozen worden. De optie voor werkelijke gemaakte kosten vraagt om een uitvoerige administratie van elke kostenvergoeding. De opties voor forfaits vragen om een relatief lichtere administratieve last; een werkgever dient wel aan te kunnen tonen dat het forfait ziet op kosten die voldoen aan de voorwaarden, bijvoorbeeld door te wijzen op arbeidsvoorwaarden.

Voorbeeld

In België gelden voor arbeidsgereedschappen en werkkledij regelingen in de vorm van uitsluiting van het loonbegrip en forfaitaire bedragen (opgenomen in de lijst van RSZ). Het betreft de volgende onderdelen:

- Verstrekkingen (en terbeschikkingstellingen) van arbeidsgereedschap of werkkledij is uitgesloten van het loonbegrip;
- Een vergoeding van 1,25 euro (2025) per dag voor werknemers die eigen arbeidsgereedschap gebruiken;
- Een vergoeding van 2,15 euro (2025) per dag voor de aankoop van werkkledij:
 - Dit bedrag is bedoeld voor werkkledij “in de strikte zin van het woord”, dat wil zeggen kleding die niet alledaags gedragen kan worden zoals uniformen, overalls, veiligheidsschoenen etc.;
- Een vergoeding van 2,15 euro (2025) per dag voor het onderhoud van werkkledij, met dezelfde voorwaarde als voor werkkledij;
- Een vergoeding van 1,08 euro (2025) per dag voor onderhoud en slijtage van kledij van de werknemer:
 - Dit betreft alledaagse (onder)kledij die veelvuldig gewassen moet worden vanwege arbeidsomstandigheden.

Een werkgever kan gebruikmaken van de forfaitaire bedragen maar is niet verplicht om het maximale bedrag te vergoeden. Een werkgever kan dus ook een lager forfaitair bedrag vergoeden. De werkgever dient bij te houden en bij controle aan te kunnen tonen dat de kosten realistisch zijn gelet op de aard van de dienstbetrekking van de werknemer. Documenten zoals het arbeidsreglement, dienstnota's of bijlagen aan de arbeidsovereenkomst kunnen als bewijzen dienen.

¹⁰⁷ Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), “kosten” en “voordelen in natura”.

¹⁰⁸ Liberoo, “kosten eigen aan de werkgever”.

In Nederland geldt sinds de invoering van de WKR een nihilwaardering voor terbeschikkinggestelde werkkleding. Sinds de invoering van de WKR is geen sprake meer van een vrijstelling voor het vergoeden of verstrekken van werkkleding. Vergoedingen en verstrekkingen van werkkleding behoren tot het loon van de werknemer en kunnen door de werkgever als eindheffingsloon worden aangewezen. Zodoende kunnen deze vergoedingen en verstrekkingen in de vrije ruimte terecht komen. In tegenstelling tot Nederland is in België geen voorwaarde gesteld die ziet op een “werkplek”.

Voor arbeidsgereedschappen bestaat in Nederland de gerichte vrijstelling voor noodzakelijke gereedschappen (en mogelijk de gerichte vrijstelling voor hulpmiddelen). Daarbij moet in Nederland voldaan worden aan het noodzakelijkheids criterium. In België is geen soortgelijke voorwaarde gesteld bij het gebruik van de forfaits, hoewel verondersteld kan worden dat arbeidsgereedschappen een bepaalde mate van noodzakelijkheid impliceren.

4.2 Verenigd Koninkrijk

Loonbegrip

Het loonbegrip voor het equivalent aan de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting in het Verenigd Koninkrijk (VK) bevat al het loon dat een werknemer geniet, inclusief alle overige voordelen die toekomen aan de werknemer in het kader van de dienstbetrekking.¹⁰⁹

Systematiek voor (on)kosten in het kader van een dienstbetrekking

Vanuit de werkgever zijn bepaalde vergoedingen en verstrekkingen vrijgesteld van heffingen (en contributies voor sociale zekerheid). Dit ziet met name op strikt zakelijke kostenvergoedingen.¹¹⁰ Vanuit de werknemer zijn (een ruimer aantal) bepaalde kosten aftrekbaar voor de VK-inkomstenbelasting, deze hebben niet alleen een strikt zakelijk karakter.¹¹¹ Er is voorts vastgelegd dat alle kosten die bij de werknemer aftrekbaar zijn, in plaats daarvan ook door de werkgever vrijgesteld vergoed kunnen worden.¹¹² Zodoende kunnen bepaalde vergoedingen en verstrekkingen dus netto betaald worden aan de werknemer, voor zover een werkgever niet meer vergoedt dan een werknemer in aftrek mag brengen.

Vergoedingen en verstrekkingen die niet vrijgesteld zijn op basis van het strikt zakelijke karakter, maar aftrekbaar zijn dienen te voldoen aan een aantal voorwaarden.¹¹³ De algemene regel is dat:

- het kosten betreft die elke andere medewerker in dezelfde positie zou moeten hebben gemaakt;
- de kosten daadwerkelijk gemaakt en betaald moeten zijn;
- de kosten in het kader van het dienstverband gemaakt moeten zijn, waarbij:
 - de kosten noodzakelijk zijn geweest voor het uitvoeren van het dienstverband;
 - de kosten volledig en uitsluitend gemaakt zijn voor het uitvoeren van het dienstverband;

¹⁰⁹ HMRC, 'Employment income'

¹¹⁰ HMRC, 'Exemptions and dispensations'.

¹¹¹ HMRC, 'Deductions for work expenses'.

¹¹² HMRC, 'Exemption for amounts which would otherwise be deductible'.

¹¹³ HMRC, 'The general rule for employees expenses'

- Indien de kosten zien op zowel zakelijke als privédoeleinden (ongeacht daadwerkelijk gebruik), en indien bepaald kan worden welk deel zakelijk is (en welk deel privé), mogen voor het deel dat op zakelijke doeleinden ziet de kosten in aftrek gebracht worden.¹¹⁴

Voor bepaalde kostensoorten (zoals reiskosten en verblijfskosten) gelden aanvullende voorwaarden. De bovenstaande voorwaarden voor de toepassing van een vrijstelling zien op de algemene regel. Daarnaast geldt dat wanneer bruto loon wordt uitgeruild tegen een vergoeding van kosten (vergelijkbaar met de Nederlandse cafetariaregeling), de vrijstelling niet toegepast mag worden.¹¹⁵

Voor elke vergoeding en verstrekking kan gekozen worden uit drie manieren om de kosten te waarderen.

Dit geldt voor de strikt zakelijke kostenvergoedingen en de vergoedingen voor kosten die voor de werknemer aftrekbaar zijn.

- Op basis van de werkelijk gemaakte kosten:
 - Er bestaan specifieke forfaits voor bepaalde algemene kosten zoals reiskosten of maaltijden;¹¹⁶
- Op basis van een forfait dat door de werkgever wordt berekend en vastgesteld:¹¹⁷
 - De werkgever dient een verzoek in te dienen waarbij door middel van een representatieve steekproef van reeds gemaakte kosten een forfait berekend wordt. Bij toekenning van het forfait door HM Revenue & Customs (HMRC) is deze geldig voor vijf jaar, waarna opnieuw een verzoek dient te worden gedaan;
- Op basis van een forfait dat sectorbreed is vastgesteld door de Engelse Belastingdienst (HMRC):¹¹⁸
 - HMRC heeft een uitgebreide lijst met overeengekomen sectorbrede forfaits voor verschillende beroepsgroepen. Voor elk forfait kunnen nadere voorwaarden gesteld zijn;
 - De werkgever dient een verzoek in te dienen om het forfait te gebruiken. Bij toekenning van het forfait door HMRC is deze geldig voor vijf jaar, waarna opnieuw een verzoek dient te worden gedaan.

Voor sommige beroepsgroepen zijn reeds forfaits afgestemd door vakbonden met HMRC, werkgevers kunnen dan geen eigen forfait bepalen, noch gebruikmaken van de sectorbrede forfaits.¹¹⁹

Werkgevers hoeven in beginsel vrijgestelde vergoedingen en verstrekkingen niet te rapporteren aan HMRC (niet-vrijgestelde vergoedingen en verstrekkingen moeten wel gerapporteerd worden). Afhankelijk van welke

waarderingen werkgevers gebruikmaken, gelden er administratieve plichten:¹²⁰

- Bij gebruik van zelf-vastgestelde forfaits of van de werkelijk gemaakte kosten dienen werkgevers de bonnetjes van alle vergoedingen en verstrekkingen bij te houden, alsmede de onderbouwing van de toepassing van de vrijstelling en eventuele correspondentie van HMRC;
- Bij gebruik van de sectorbrede forfaits dienen werkgevers afhankelijk van de soort vergoedingen en verstrekkingen verschillende onderdelen bij te houden. Over het algemeen is dit minder intensief dan bij zelf-vastgestelde forfaits of werkelijk gemaakte kosten (te denken valt aan het bijhouden van de oorzaak voor een vergoeding e.g. een afspraak bij een zakelijke klant);

¹¹⁴ HMRC, 'The general rule for employees: expenses: wholly and exclusively', er worden hieraan nadere voorwaarden gesteld.

¹¹⁵ HMRC, 'Relevant salary sacrifice arrangements'.

¹¹⁶ HMRC, 'Payments at a benchmark rate'.

¹¹⁷ HMRC, 'Bespoke agreements'.

¹¹⁸ HMRC, 'Industry scale rates'.

¹¹⁹ HMRC, 'Tax treatment of particular occupations'.

¹²⁰ HMRC, 'Checking systems'.

- Bij gebruik van de specifieke forfaits voor bepaalde kosten dient in principe geen administratie bijgehouden te worden. Voor reiskosten dienen werkgevers wel bij te houden of de reizen kwalificeren voor de vrijstelling en daarnaast dienen werknemers enig bewijs van maaltijdkosten bij te houden.

Voorbeeld

In het VK is voor verschillende beroepsgroepen uitgebreid geregeld welke kosten aftrekbaar zijn voor de werknemer en daarmee dus ook vrijgesteld vergoed kunnen worden door de werkgever. Voorts is de waardering voor de kosten bepaald. In dit voorbeeld behandelen we de beroepsgroep verplegers en verpleegsters.¹²¹ Daarvoor is het volgende geregeld:

- Voor de kosten van kledingstukken die onder voorgeschreven stijl van het ziekenhuis (of dergelijke werkgevers) vallen geldt voor schoenen een forfaitaire vergoeding van £12 per jaar en voor panty's en sokken een vergoeding van £6 per jaar;
- Voor het wassen van uniformen kan een vergoeding worden gegeven door de werkgever. De werkgever heeft de keuze tussen het vergoeden in geld, wasserijmunten of volgens een sectorbreed forfait. Het forfait bedraagt £125 per jaar en is voor de gehele beroepsgroep geldig.

In vergelijking tot Nederland constateren we dat in het VK voor veel kostensoorten in een uitgebreide regeling is voorzien. Het bovenstaande voorbeeld laat zien dat zelfs binnen de beroepsgroep meerdere forfaits bestaan voor verschillende (kleine) soorten kosten en dat werkgevers binnen die kostensoorten nog keuzes hebben in welke waardering zij toepassen. In Nederland is geen aparte regeling getroffen voor de kosten van kledingstukken of het wassen ervan. Een Nederlandse werkgever die de bovenstaande vergoedingen toe zou kennen aan werknemers zou de vergoedingen als loonbestanddeel aan moeten wijzen en ten laste van de vrije ruimte moeten laten vallen.

4.3 Duitsland

Loonbegrip

Het loonbegrip voor het equivalent aan de Nederlandse loon- en inkomstenbelasting in Duitsland bestaat uit al het loon dat een werknemer geniet in geld, alsmede alle voordelen uit dienstbetrekking die de werknemer toekomen.¹²²

Systematiek voor (on)kosten in het kader van een dienstbetrekking

Werkgevers kunnen enkele kostensoorten vrijgesteld vergoeden. In de Duitse wet voor inkomstenbelasting is vastgelegd dat inkomensgerelateerde uitgaven voor het verwerken, veiligstellen en behouden van inkomsten aftrekbaar zijn voor de werknemer. Dit omvat allerlei verschillende kostensoorten. Werkgevers kunnen (enkel) reiskosten, verhuiskosten en dubbele huisvestingskosten alsmede vergoedingen voor gebruik van eigen gereedschap¹²³ vrijgesteld vergoeden voor zover het bedrag niet meer is dan hetgeen maximaal aftrekbaar zou zijn bij de werknemer.¹²⁴ Daarnaast is de terbeschikkingstelling van werkkleding en collectief vervoer ook vrijgesteld.

¹²¹ HMRC, 'Tax treatment of particular occupations: contents L to R: Nurses'

¹²² § 19 EStG en § 8 nr. 1 en 2, EStG

¹²³ § 3 EStG

¹²⁴ § 9, EStG

Voorbeeld

Zoals aangegeven zijn in Duitsland bepaalde kostensoorten aftrekbaar, waarvan enkele vrijgesteld vergoed kunnen worden door de werkgever. De fiscale behandeling van bijvoorbeeld extra kosten van maaltijden bij zakenreizen in Duitsland is in de wetgeving gedetailleerd geregeld.¹²⁵ Voor extra kosten die een werknemer maakt voor maaltijden (in het kader van de dienstbetrekking) moet een forfait gehanteerd worden. Hier kan niet van afgeweken worden. De hoogte van het forfait is afhankelijk van hoe lang een werknemer afwezig is geweest van zijn of haar woning of werkplek en of de werkgever in de maaltijden voorziet:

- 28 euro per kalenderdag wanneer een werknemer 24 uur afwezig is van woning en werkplek;
- 14 euro wanneer een werknemer meer dan 8 uur afwezig is;
- Indien de werkgever (of een derde namens de werkgever) voorziet in de maaltijd dient het forfaitaire bedrag met 20 procent verlaagd te worden voor ontbijt en met 40 procent voor lunch en diner.

In Nederland maakt het vergoeden van deze maaltijden deel uit van de gerichte vrijstelling voor tijdelijk verblijf alsmede maaltijden. De gerichte vrijstelling omvat overigens meer dan enkel maaltijden tijdens dienstreizen. We merken op dat in Duitsland het forfait verplicht is. In Nederland gelden de werkelijke kosten of een forfaitaire waardering van maaltijden à 3,95 euro (2025) per maaltijd. In zowel Nederland als Duitsland wordt het begrip “werkplek” gehanteerd.

4.4 WKR vanuit een buitenlands perspectief

Voor deze evaluatie hebben we ook interviews gehouden met belastingadvieskantoren met internationale afdelingen. Dit betreft een tweetal belastingadvieskantoren alsmede opgehaalde informatie uit andere interviews die niet specifiek op het internationale aspect zagen. Deze paragraaf bevat de vergaarde inzichten met betrekking tot de WKR vanuit het perspectief van (belastingadviseurs van) buitenlandse werkgevers.

Het Nederlandse systeem voor het vergoeden en verstrekken van werkgerelateerde kosten wordt over het algemeen als complex ervaren door buitenlandse bedrijven, zo blijkt uit de interviews. Er is onderscheid in buitenlandse bedrijven die in Nederland een (grote) vestiging hebben met administratieafdelingen en bedrijven die enkel werknemers hebben in Nederland. De eerste soort bedrijven ondervindt minder vaak een grote hinder van het Nederlandse systeem, afgezien van de financiële vertaalslag die de Nederlandse vestiging moet maken voor de internationale administratie met betrekking tot de WKR. Bedrijven met enkel werknemers in Nederland lopen vaker aan tegen de ervaren complexiteit of passen de WKR niet of incorrect toe. Een mogelijke verklaring hiervoor is de onbekendheid bij deze (doorgaans kleinere) bedrijven.

Uit gesprekken blijkt dat de systematiek van aanwijzen als eindheffingsloon en de vrije ruimte de voornaamste elementen zijn waar buitenlandse bedrijven tegenaan lopen. Het aanwijzen als eindheffingsloon is uniek ten opzichte van andere landen. In de praktijk zullen adviseurs of salarisadministratieverwerkers dit veelal uitvoeren. In de interviews wordt opgemerkt dat in de beleving van de buitenlandse bedrijven het aanwijzen niet veel verschilt van een lijst waarin opgenomen staat wat wel en wat niet vrijgesteld vergoed kan worden.

Grotere buitenlandse bedrijven zullen naar waarschijnlijkheid geen (apart) systeem opzetten voor de WKR zoals sommige Nederlandse bedrijven doen. Uit gesprekken is het beeld dat alleen bedrijven die enkel nationaal opereren een dergelijk systeem opzetten. Bedrijven die internationaal opereren zetten geen apart systeem op voor (enkel) de WKR omdat de verschillen tussen landen en daarmee de administratieve lasten te groot zouden zijn.

¹²⁵ § 9, nr. 4a, EStG

De vrije ruimte wordt als complex ervaren omdat het afwijkt van de gebruikelijke methodiek in andere landen. Bedrijven zijn in andere landen gelimiteerd in welke soorten kosten zij kunnen vergoeden, terwijl zij in Nederland (in de vrije ruimte) gelimiteerd zijn in hoeveel vrijgesteld vergoed kan worden. In de gesprekken wordt het voorbeeld gegeven van kerstpakketten die bij maximale benutting van de vrije ruimte niet vrijgesteld vergoed kunnen worden vanwege (de grens van) de vrije ruimte. Uit gesprekken blijkt ook dat het ontbreken van een lijst met vrijgestelde vergoedingen voor onduidelijkheid zorgt; bedrijven zijn in principe enkel beperkt door het gebruikelijkheidscriterium in welke kostensoorten zij kunnen vergoeden. Het gebruikelijkheidscriterium brengt echter onzekerheid met zich mee, waar bedrijven tegenaan lopen.

4.5 Conclusie

We hebben de bevindingen van de internationale vergelijking samengevat in Tabel 4.1. De onderzochte landen hebben alle een soortgelijk loonbegrip als in Nederland. We merken op dat België meer uitzonderingen op het loonbegrip kent, deze zijn deels vergelijkbaar met de nihilwaarderingen en de artikel 11-vrijstellingen in Nederland.

In de onderzochte landen wordt een koppeling gemaakt tussen aftrekbare kosten voor werknemers en het vergoeden van zulke kosten. We zien dat België en het Verenigd Koninkrijk een (veel) ruimer aantal vrijstellingen voor vergoedingen (alsmede verstrekkingen en terbeschikkingstellingen) van werkgerelateerde kosten kennen ten opzichte van Nederland. Het Verenigd Koninkrijk heeft een zeer grote lijst aan aftrekposten en vrijstellingen (en bijbehorende voorwaarden en waarderingsmethoden) uitgewerkt. In België is hetzelfde gedaan voor een minder groot aantal kostensoorten. Duitsland heeft een zeer beperkt aantal vrijstellingen. België en het Verenigd Koninkrijk kennen voor de niet-bepaalde kostensoorten een open norm met voorwaarden, terwijl Duitsland geen open norm heeft. In Nederland is de open norm voor niet-bepaalde kostensoorten in feite vormgegeven als de vrije ruimte en gelden ook voorwaarden die de zakelijkheid van de kosten beogen te borgen.

Daar waar Nederland uniek is in de flexibiliteit van verschillende kostensoorten (door de vrije ruimte), kennen België en het Verenigd Koninkrijk meerdere waarderingsmethoden van kosten. We merken op dat in België en het Verenigd Koninkrijk werkgevers voor een deel van de kostensoorten de mogelijkheid hebben om zelf forfaits vast te stellen, dan wel om beroeps-/sectorspecifieke forfaits te hanteren. In Nederland bestaat enkel de mogelijkheid om zelf een vaste kostenvergoeding vast te stellen. Het is aannemelijk dat het gebruiken van forfaits doorgaans tot lagere administratieve lasten leidt, ondanks dat wel bijgehouden moet worden dat de kosten daadwerkelijk plaats hebben gevonden. In Nederland dragen het aanwijzen en het bijhouden van het gebruik van de vrije ruimte echter bij aan hogere administratieve lasten.

Tabel 4.1 Overzicht internationale vergelijking

	Nederland	België	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
Loonbegrip	Omvat alles, op enkele uitzonderingen na	Geen substantieel verschil, wel meer uitzonderingen	Geen substantieel verschil	Geen substantieel verschil
Systematiek	Vrijstelling voor (gedeelte van) eindheffingsloon, en nihilwaarderingen.	Vrijstellingen	Zowel vrijstellingen als aftrekposten die bij vergoeding door werkgever als vrijstelling kunnen worden gezien	Aftrekposten die bij vergoeding door werkgever als vrijstelling worden gezien

	Nederland	België	Verenigd Koninkrijk	Duitsland
Kostensoorten	Deels bepaald, deels open norm met voorwaarden	Deels bepaald, deels open norm met voorwaarden	Grotendeels bepaald, open norm met voorwaarden	Volledig bepaald, geen open norm
Waardering	Deels werkelijke kosten en deels forfaits voor enkele kostensoorten Forfaits kunnen in beperkte mate ook door werkgever worden opgesteld (via vaste kostenvergoeding)	Deels werkelijke kosten en deels keuze tussen werkelijke kosten en forfaits voor enkele kostensoorten Forfaits kunnen in veel gevallen ook door werkgever worden opgesteld	Deels werkelijke kosten en deels keuze voor werkelijke kosten of forfaits voor enkele kostensoorten Forfaits kunnen in veel gevallen ook door werkgever worden opgesteld	Deels werkelijke kosten en deels verplichte forfaits
Administratieve lasten	Aanwijzen, grens van vrije ruimte en afhankelijk van waardering administratie en voorwaarden	Afhankelijk van waardering: administratie en voorwaarden	Afhankelijk van waardering: administratie en voorwaarden	Administratie en voorwaarden

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5 Conclusies doeltreffendheid en doelmatigheid

De WKR als systeem is doeltreffend en deels doelmatig. Veel aspecten van de WKR dragen bij aan het beleidsdoel, maar door de complexiteit is de WKR niet volledig doelmatig. De WKR is beperkt geschikt om secundaire beleidsdoelen te bereiken.

5.1 Inleiding

Doeltreffendheid is de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid. We beoordelen de doeltreffendheid van de WKR aan de hand van de doelstellingen zoals geformuleerd in de beleidstheorieën. De gerichte vrijstellingen beoordelen wij naast de genoemde beleidsdoelen mede op basis van het hoofddoel van de WKR: *het regelen van de loonheffingen over vergoedingen van kosten die de werknemer maakt in het kader van zijn dienstbetrekking en verstrekkingen en terbeschikkingstellingen ter voorkoming hiervan.* In de beoordeling specificeren wij dit, conform beleidstheorie, als: *van loonheffingen vrijgesteld vergoeden van kosten, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen die verband houden met de dienstbetrekking tot een maximum.* In de analyse van doeltreffendheid van de WKR als systeem vergelijken wij wat het effect zou zijn als er geen WKR zou zijn en ook geen vervangend stelsel (de counterfactual). Bij de gerichte vrijstellingen is de counterfactual dat de vergoeding in de vrije ruimte valt. Wij hanteren de volgende oordelen: niet doeltreffend, deels doeltreffend of doeltreffend. Bij het oordeel 'niet doeltreffend', draagt de WKR (of een aspect daarvan) niet bij aan de doelstelling. Bij het oordeel 'deels doeltreffend', draagt (het aspect van) de WKR wel bij aan de doelstelling, maar niet in volledige mate. Voorbeelden zijn dat een regeling aan sommige doelen wel bijdraagt maar aan andere doelen niet, of dat de regeling wel doeltreffend is voor de gebruikers, maar dat het gebruik ervan beperkt is omdat niet de volledige doelgroep wordt bereikt. Bij het oordeel 'doeltreffend', draagt (het aspect van) de WKR wel bij aan de doelstelling, zonder grote knelpunten.

Doelmatigheid is de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Doelmatigheid volgt deels uit doeltreffendheid.¹²⁶ Als een onderdeel van de WKR niet doeltreffend is, is het ook niet doelmatig. Doelmatigheid omvat budgettaire lasten, administratieve lasten (voor gebruikers en Belastingdienst), knelpunten/complexiteit en neveneffecten. Administratieve lasten horen in de regel onder doelmatigheid, maar bij sommige gerichte vrijstellingen is vermindering van administratieve lasten het beleidsdoel, dan valt dit onder de doeltreffendheid en niet onder de doelmatigheid. Wij hanteren wederom de classificatie 'niet doelmatig', 'deels doelmatig' en 'doelmatig'.

¹²⁶ Als het oordeel 'deels doeltreffend' is kan het oordeel nog steeds 'doelmatig' zijn, als dit de meest efficiënte manier is om deze mate van doeltreffendheid te behalen. Als een groter doelbereik leidt tot hogere doeltreffendheid, maar dit alleen bewerkstelligd kan worden door relatief meer kosten te maken, is dat niet noodzakelijkerwijs doelmatiger.

Tabel 5.1 vat de oordelen op doeltreffendheid en doelmatigheid van de WKR en onderliggende aspecten samen. In de rest van het hoofdstuk lichten wij deze oordelen toe. Hierbij gaan wij uit van de meetbare doelen zoals geformuleerd bij de beleidstheorie, deze kunnen licht afwijken van de formele doelstellingen uit wetteksten.

Tabel 5.1 Beoordeling doeltreffendheid aspecten van WKR

Onderdeel WKR	Doelstelling	Oordeel doeltreffendheid	Oordeel doelmatigheid
WKR als systeem	Van loonheffingen vrijgesteld vergoeden van kosten, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen die verband houden met de dienstbetrekking tot een maximum.	Doeltreffend	Deels doelmatig
Vrije ruimte	Verminderen van administratieve lasten; Generieke lastenverlichting op arbeid; Ondersteuning van MKB.	Deels doeltreffend	Deels doelmatig
Niet tot het loonbegrip behorende voordelen	Voordelen buiten dienstbetrekking niet in de loonsfeer betrekken.	Doeltreffend	Doelmatig
Artikel 11-vrijstellingen		Deels doeltreffend	Deels doelmatig
Dienstitjd-vrijstelling	Giften vanuit de werkgever na het behalen van een bepaalde diensttijd (bijvoorbeeld bij jubilea) niet te belasten	Deels doeltreffend ¹²⁷	Niet doelmatig ¹²⁸
Aanspraken op uitkeringen wegens overlijden of invaliditeit	Lastige waarderingsvraagstukken voorkomen en om niet te heffen van werknemers die nooit een dergelijke uitkering krijgen	Doeltreffend	Doelmatig
Sociaal fonds	Voorkomen dat zowel de stortingen door werknemers in deze fondsen als de uitkeringen worden belast	Doeltreffend	Doelmatig
Vergoeding vanwege schade aan of verlies van persoonlijke zaken	Bewerkstelligen dat desbetreffende vergoedingen niet tot het loon behoren en om discussie te vermijden of de (gehele) vergoeding uit dienstbetrekking wordt genoten of is terug te voeren op schadeplicht buiten de dienstbetrekking.	Doeltreffend	Doelmatig
Gerichte vrijstellingen		Deels doeltreffend	Deels doelmatig
Vervoer in het kader van de dienstbetrekking, waaronder woon-werkverkeer;	Het verhinderen dat de vergoedingen die werknemers ontvangen voor zakelijk gemaakte kosten ten onrechte belast worden als loon;	Doeltreffend ¹²⁹	Doelmatig ¹³⁰

¹²⁷ Ministerie van Financiën (2024). Evaluatie diensttijd-vrijstelling.

¹²⁸ Ministerie van Financiën (2024). Evaluatie diensttijd-vrijstelling.

¹²⁹ CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding.

¹³⁰ CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding.

Onderdeel WKR	Doelstelling	Oordeel doeltreffendheid	Oordeel doelmatigheid
	Het (fiscaal) ondersteunen van een goed functionerende arbeidsmarkt.		
Tijdelijk verblijf in het kader van de dienstbetrekking (maaltijden, overnachtingen) en maaltijden met een meer dan bijkomstig zakelijk karakter;	Eenvoud en doelmatigheid in het vergoeden van de kosten; Geen onnodige verzwarende administratieve lasten bij de werkgever.	Doeltreffend	Doelmatig
Onderhoud en verbetering van vakkennis en vaardigheden ter vervulling van de dienstbetrekking waaronder kosten voor inschrijving in een beroepsregister en kosten van outplacement;	Op peil houden van kennis en vaardigheden (al dan niet op het vakgebied); Het veiligstellen en bewaken van bepaalde kwaliteitsnormen.	Deels doeltreffend	Deels doelmatig
Kosten voor opleiding of studie;	Administratieve vereenvoudiging; Verdere scholing beroepsbevolking	Deels doeltreffend	Deels doelmatig
Extra kosten van tijdelijk verblijf buiten het land van herkomst in het kader van de dienstbetrekking (extraterritoriale kosten);	Het vrijgesteld van loonbelasting vergoeden van ET-kosten	Deels doeltreffend ¹³¹	Deels doelmatig ¹³²
Kosten in verband met een verhuizing in het kader van de dienstbetrekking;	Geen onevenredig effect op bedrijven met verhuiskostenvergoedingen	Doeltreffend	Deels doelmatig
Noodzakelijke gereedschappen en ICT-middelen;	Eenvoud en doelmatigheid in het vergoeden van de kosten; Bevorderen van het telewerken.	Deels doeltreffend	Doelmatig
Noodzakelijkheids criterium	Betere aansluiting van het loonbegrip op maatschappelijke beleving van wat belastbaar loon is.	Doeltreffend	Doelmatig
Hulpmiddelen die meer dan 90 procent zakelijk worden gebruikt en verplichte arbovoorzieningen;	Aansluiting van het belastbaar loon op de maatschappelijke beleving; Keuzerecht bij werkgevers door het wegnemen onderscheid vergoedingen en verstrekkingen	Doeltreffend	Deels doelmatig
Korting op branche-eigen producten;	Verlichting van administratieve en uitvoeringslasten	Deels doeltreffend	Niet doelmatig
Verklaring omtrent het gedrag (met ingang van 2020);	De kosten voor een VOG vrij van loonheffingen te vergoeden; Meer beschikbare vrije ruimte over.	Doeltreffend	Doelmatig

¹³¹ [SEO \(2024\). Kunde, kosten en keuzes.](#)

¹³² [SEO \(2024\). Kunde, kosten en keuzes.](#)

Onderdeel WKR	Doelstelling	Oordeel doeltreffendheid	Oordeel doelmatigheid
Thuiswerken in het kader van de dienstbetrekking (met ingang van 2022).	De kosten voor thuiswerken vrij van loonheffingen te vergoeden; Meer beschikbare vrije ruimte over.	Doeltreffend	Doelmatig
Gebruikelijkheidscriterium	Tegengaan van oneigenlijk gebruik	Deels doeltreffend	Deels doelmatig
Waarderingsforfaits	Administratieve lastenverlichting	Doeltreffend	Doelmatig
Nihilwaarderingen	Voorkomen van lastige waarderingen	Doeltreffend	Deels doelmatig
Concernregeling	Administratieve lastenverlichting; Collectieve vrije ruimte creëren	Doeltreffend	Doelmatig

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5.2 WKR als systeem

De doelstelling van de WKR als systeem is:

- Van loonheffingen vrijgesteld vergoeden van kosten, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen die verband houden met de dienstbetrekking tot een maximum.

5.2.1 Doeltreffendheid

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. Door de WKR kunnen werkgevers bepaalde vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen vrijstellen van loonheffingen en dat draagt bij aan het beleidsdoel. De WKR regelt wat het dient te regelen en dat is doeltreffend. Zonder WKR kan dit niet worden gedaan en zijn deze vergoedingen niet vrijgesteld van loonheffingen, tenzij er een alternatief systeem in het leven wordt geroepen of dat het loonbegrip wordt aangepast. Uit de enquête onder werkgevers en interviews met werkgevers en experts volgt dat de WKR als complex wordt ervaren, wat voor sommige werkgevers ertoe leidt dat zij de WKR niet of niet optimaal kunnen gebruiken. De WKR kent een keuzerecht voor werkgevers, maar als werkgevers ervoor kiezen de WKR niet te gebruiken vanwege de complexiteit, terwijl ze het eigenlijk wel zouden willen gebruiken, dan is dit relevant voor de doeltreffendheid. Deze werkgevers vergoeden wel kosten maar deze zijn niet vrijgesteld omdat de werkgever de vrijstelling niet toepast. Dit is een aandachtspunt voor de doeltreffendheid maar dit verandert het oordeel niet, omdat de complexiteit, knelpunten en de daaruit volgende administratieve lasten bij doelmatigheid behoren.

5.2.2 Doelmatigheid

Het oordeel over doelmatigheid is: deels doelmatig. Het belangrijkste aandachtspunt voor doelmatigheid is de complexiteit en de daarbij behorende administratieve lasten voor werkgevers en Belastingdienst. Deze administratieve lasten worden als hoog ervaren. Binnen het systeem van de WKR kunnen zaken versoepeld of verduidelijkt worden, zoals meer handreikingen voor hoe men kan aanwijzen, het verduidelijken van de reikwijdte van gerichte vrijstellingen en stabiliteit in de vormgeving van de WKR. Daarmee kunnen de administratieve lasten lager worden wat aanduidt dat de WKR niet volledig doelmatig is.

Om hetzelfde doel, het van loonheffingen vrijgesteld vergoeden van kosten, te bereiken, is er geen alternatief systeem dat dit met lagere kosten zou kunnen bereiken. Andere systemen, zoals de voorlopers van de WKR, kenden elk hun eigen complexiteit en administratieve lasten die hebben geleid tot de vervanging van die systemen. De ervaring van experts, die ook het systeem voor de WKR goed kennen, is dat de WKR niet slechter is dan die systemen. Daaruit volgt dat het onterecht is om de WKR als ondoelmatig te beschouwen, omdat een beter alternatief systeem niet beschikbaar is. Mocht dat er wel zijn, dan zijn er ook grote transitiekosten verbonden aan de overstap naar een alternatief systeem, wat waarschijnlijk een eigen complexiteit en onduidelijkheid kent. Dat maakt dat de WKR relatief doelmatig is, maar gezien de mogelijke verbeteringen in het huidige systeem, is het oordeel 'deels doelmatig'.

Budgettair belang

We schatten het budgettaire belang van de gerichte vrijstellingen op gemiddeld 8,866 miljard euro (Tabel 5.2). Op basis van de enquête berekenen we per grootteklasse het gemiddelde aandeel werknemers waarbij de gerichte vrijstellingen worden toegepast en het gemiddelde bedrag per werknemer (zie paragraaf 3.3.1 en Bijlage C). Dit passen wij toe op de totale populatie werknemers (ca. 9 miljoen in 2023).¹³³ Wij passen een onzekerheidsmarge toe op de antwoorden uit de enquête om de bandbreedte van het gebruik weer te geven.¹³⁴ Dit betreft in totaal gemiddeld 11,083 miljard euro aan vergoedingen. De bandbreedte is 10,1 tot 12,5 miljard euro. Het budgettaire belang berekenen we met de eindheffing van 80 procent over het gemiddelde geschatte gebruik van de budgettaire vrijstellingen.

Tabel 5.2 Geschat budgettair belang gerichte vrijstellingen

Gerichte vrijstelling	Gebruik			Budgettair belang o.b.v. gemiddelde
	Gemiddeld	Minimum	Maximum	
In miljarden				
Reiskostenvergoeding	€ 3,528 ^a	€ 3,528 ^a	€ 3,528 ^a	€ 2,823 ^a
Tijdelijk verblijf en maaltijden	€ 0,735	€ 0,667	€ 0,962	€ 0,588
Onderhouden vakken	€ 1,197	€ 1,040	€ 1,300	€ 0,957
Opleiding en studie	€ 2,071	€ 1,891	€ 2,540	€ 1,657
Extraterritoriale kosten	€ 0,225 ^b	€ 0,225 ^b	€ 0,225 ^b	€ 0,180 ^b
Verhuizing	€ 0,503	€ 0,318	€ 0,689	€ 0,403
Gereedschap en ICT-middelen	€ 1,377	€ 1,150	€ 1,601	€ 1,101
Hulpmiddelen en arbovoorzieningen	€ 0,432	€ 0,355	€ 0,525	€ 0,346
Branche-eigen producten	€ 0,316	€ 0,285	€ 0,332	€ 0,253
VOG	€ 0,081	€ 0,072	€ 0,091	€ 0,065

¹³³ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83583NED/table?ts=1747082884949>

¹³⁴ Wij vermenigvuldigen het gemiddelde bedrag per werknemer met het totaal aantal werknemers dat van de vrijstelling gebruikmaakt. In de enquête is dit laatste in categorieën opgevraagd. Per categorie nemen we de ondergrens, het middelpunt en de bovengrens om daarmee de bandbreedte en onzekerheidsmarge weer te geven.

Gerichte vrijstelling	Gebruik			Budgettaire belang o.b.v. gemiddelde
	Gemiddeld	Minimum	Maximum	
			In miljarden	
Thuiswerkvergoeding	€ 0,618	€ 0,570	€ 0,668	€ 0,494
Totaal	€ 11,083	€ 10,100	€ 12,461	€ 8,866

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. ministerie van Financiën en enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). Alle cijfers voor 2023. Bedragen in miljarden. ^a dit baseren wij op CE Delft & Significance (2023), waarbij we hun schatting van 2,7 miljard euro o.b.v. een vergoeding van 0,22 euro per kilometer ophogen tot 0,23 euro per kilometer. De inschatting van het budgettaire belang zetten wij om naar het gebruik door dit te delen door 80 procent. ^b Dit baseren wij op SEO (2024), waarbij we de inschatting van het budgettaire belang omzetten naar het gebruik door dit te delen door 80 procent.

Het budgettaire belang van de vrije ruimte bedraagt 3,3 miljard euro tot 3,8 miljard euro met 3,5 miljard euro als middelpunt. De totale vrije ruimte schatten we op 5,924 miljard euro in 2023. Dit volgt weer uit een totale loonsom uit van 375 miljard euro.¹³⁵ Het gemiddelde gebruik van de vrije ruimte per werkgever komt uit op 69 tot 81 procent, met 75 procent als middelpunt. Dit is het gewogen gemiddelde van de resultaten uit de enquête (zie Tabel 3.1). Voor vergoedingen boven de vrije ruimte is in 2023 448 miljoen euro aan eindheffing betaald.

Tabel 5.3 Geschat budgettaire belang vrije ruimte in 2023

Component	Ondergrens	Midden	Bovengrens
	In miljarden		
Loonsom		€ 375,038	
Totale vrije ruimte		€ 5,924	
Relatief gebruik (o.b.v. enquête)	68,8%	74,8%	80,8%
Gebruik vrije ruimte	€ 4,076	€ 4,432	€ 4,788
Budgettair belang 2023 (eindheffing 80%)	€ 3,261	€ 3,545	€ 3,830

Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. Ministerie van Financiën en Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). Alle cijfers voor 2023. Noot: in 2023 was het tarief voor de eerste schijf 3 procent, in 2024 was dit 1,92 procent.

Box 5.1 Toelichting berekening budgettaire belang vrije ruimte

Het ministerie van Financiën heeft cijfers aangeleverd over de loonsom per grootteklasse werkgevers in 2023, inclusief het aantal werkgevers per grootteklasse. Dit betreft 4 grootteklassen: 1) 1-5 werknemers, 2) 6-50 werknemers, 3) 51-250 werknemers en 4) >250 werknemers. Wij berekenen de gemiddelde loonsom per werkgever in deze grootteklassen en o.b.v. daarvan berekenen we de totale vrije ruimte. Dit was in 2023 3 procent over de loonsom tot en met 400 duizend

¹³⁵ Als loon uit vroegere dienstbetrekking 10 procent of minder is van het totale fiscale loon dan berekend wordt de vrije ruimte berekend op basis van het totale fiscale loon inclusief loon uit vroegere dienstbetrekking. Als het loon uit vroegere dienstbetrekking >10 procent van het fiscale loon is, dan wordt de vrije ruimte berekend op basis van het fiscale loon uit tegenwoordige dienstbetrekking. Het ministerie van Financiën heeft deze berekening toegepast en komt uit op 372,179 miljard euro loonsom uit tegenwoordige dienstbetrekking en 2,859 miljard euro aan loon uit vroegere dienstbetrekking voor werkgevers waarbij het loon uit vroegere dienstbetrekking minder dan 10 procent van de totale loonsom is. De totale relevante loonsom voor de vrije ruimte is dan 375,038 miljard euro.

euro en 1,18 procent daarboven. Hoeveel werkgevers een loonsom onder of boven de 400 duizend euro hebben is onbekend, maar wij nemen aan dat de gemiddelde loonsom per grootteklasse representatief is voor alle werkgevers in die grootteklasse. Zo komen wij tot een totale vrije ruimte per grootteklasse.

Voor het gebruik van de vrije ruimte gebruiken wij de cijfers uit de enquête (Tabel 3.1). Dit geeft het gemiddelde gebruik van de vrije ruimte per grootteklasse. Deze grootteklassen van het ministerie komen niet volledig overeen met de grootteklassen in de enquête, deze laatste zijn namelijk: A) 2-9 werknemers, B) 10-49 werknemers, C) > 50 werknemers. We koppelen deze als volgt: 1-A, 2-B, 3-C en 4-C. De enquête ziet op het gebruik van de vrije ruimte in 2024, toen was de vrije ruimte wel lager dan in 2023, maar de aanname is dat het gemiddelde gebruik schaalte met de omvang van de vrije ruimte. Wij vermenigvuldigen de ondergrens, het middelpunt en de bovengrens van het gebruik per grootteklasse met het aantal werknemers per grootteklasse volgens de cijfers van het ministerie van Financiën. Zo komen wij tot een ondergrens, middelpunt en bovengrens van het relatieve gebruik van de totale populatie werkgevers. Wij rekenen met 80 procent eindheffing om tot het budgettaire belang te komen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De totale budgettaire lasten van de gerichte vrijstellingen en de vrije ruimte zijn 12,431 miljard euro. Hiernaast leverde de WKR in 2023 448 miljoen euro aan eindheffing op.

Uitvoeringslasten en complexiteit

De administratieve lasten (uitvoeringslasten) voor de Belastingdienst zijn niet te kwantificeren omdat deze niet worden bijgehouden. Wel blijkt in kwalitatieve zin dat het gebruikelijkheidscriterium voor de hoogste administratieve lasten zorgt. Indien de Belastingdienst vermoedt dat een vergoeding niet aan dit criterium voldoet, ligt de bewijslast daarvoor bij de Belastingdienst. Dit kan een (derden)onderzoek vergen wat enkele maanden in beslag kan nemen, waarbij gekeken wordt naar andere werknemers van dezelfde werkgever, collega's van de werknemer in dezelfde functiecategorie, werknemers van andere werkgevers. Met name een derdenonderzoek vergt veel tijd en geld. De doelmatigheidsgrens van 2.400 euro helpt de Belastingdienst in het verlagen van administratieve lasten hiervoor. De Belastingdienst probeert, net als bij andere fiscale regelingen, onduidelijkheid rondom de WKR weg te nemen met de publicatie van kennisgroepstandpunten. In deze standpunten wordt een probleem of casus geschetst en geeft de Belastingdienst uitleg hoe werkgevers dit moeten interpreteren. Kennisgroepstandpunten gaan voornamelijk over de interpretatie en toepassing van gerichte vrijstellingen en het loonbegrip. Experts stellen dat de noodzaak hiervoor mede aantoonde dat de WKR complex is. Daarnaast volgt uit interviews met de Belastingdienst dat de WKR als complex wordt ervaren, mede door het brede loonbegrip maar ook omdat niet alles duidelijk in de wet is geregeld, zoals het aanwijzen, discussies over het al dan niet aanwezig zijn van tegenwoordige en vroegere arbeid (artikel 31-1-f/g) en het nog aanwezig zijn van loon uit tegenwoordige dienstbetrekking (Handboek) en de combinatie van producten uit het bedrijf (gerichte vrijstelling) en voorzieningen op de werkplek (nihilwaardering) waarbij het onderscheid niet altijd duidelijk is welke van de twee van toepassing is. Deze complexiteit voor de Belastingdienst draagt niet bij aan de doelmatigheid.

Werkgevers ervaren knelpunten en hoge administratieve lasten bij de uitvoering van de WKR. Ten eerste is de WKR omvangrijk en complex, werkgevers moeten veel administratieve lasten maken om de WKR te doorgronden en toe te passen. Zij kunnen dit ook uitbesteden, maar daar zijn ook kosten aan verbonden. Nu kent elke regeling deze administratieve lasten, maar uit interviews met werkgevers en experts blijkt dat deze voor de WKR relatief hoog zijn. Ten tweede blijven ook bij toepassing onduidelijkheden en vragen bestaan, wat een soepele uitvoering van de WKR belemmert en leidt tot administratieve lasten. Vragen die werkgevers daarbij hebben gaan over het aanwijzen van loonbestanddelen (ondanks de versoepeling daarvan, zie volgende paragraaf), de reikwijdte van gerichte vrijstellingen (m.n. arbovrijstelling, onderhoud en verbetering van vakkennis in vergelijking met de vrijstelling kosten voor opleiding) en de berekening van de vrije ruimte. Uit de interviews blijkt dat het voor een goede uitvoering van de WKR essentieel is dat HR, loonadministratie en de financiële administratie elkaar goed weten te vinden hierover,

maar dat dit vanwege de omvang en complexiteit van de WKR niet altijd het geval is. De administratieve lasten voor de werkgevers dragen niet bij aan de doelmatigheid, maar werkgevers en experts stellen ook dat een alternatief systeem niet tot aanzienlijk lagere administratieve lasten zou leiden.

Het versoepelen van de bewijsregel voor aanwijzen heeft tot een lagere uitvoeringslast voor zowel werkgevers als de Belastingdienst geleid. Het principe dat als van een gerichte vrijstelling gebruik wordt gemaakt, de aanname is dat het loonbestanddeel is aangewezen, wordt door alle betrokkenen positief ervaren. Dit vermindert de complexiteit van gerichte vrijstellingen en daarmee de uitvoeringslast. Dit draagt positief bij aan de doelmatigheid.

Volgens salarisadministrateurs en softwareleveranciers is de WKR complex om toe te passen maar werkt het ook als systeem. In de praktijk zijn de meeste partijen gewend aan de WKR en de ervaring is dat dit beter werkt dan het voormalige systeem van vrije vergoedingen en vrije verstrekkingen. Wel is de ervaring dat de vereenvoudiging die beoogd was, niet is gerealiseerd. Nog steeds zijn er veel vragen over o.a. de toepassing van de WKR, de definitie van gerichte vrijstellingen en het gebruikelijkheidscriterium. Ook bevestigen zij dat de driehoek HR-loonadministratie-financiële administratie essentieel is om de WKR goed te regelen. Qua softwarepakketten is de WKR wel goed ingeregeld, maar dit gaat vaak buiten de loonadministratie zelf om. Enkele gesprekspartners stellen dat de complexiteit van de WKR meevalt omdat alles goed in het Handboek Loonheffingen te vinden is, maar geven ook toe dat het systeem niet eenvoudiger is geworden omdat meer geregistreerd moet worden.

Er bestaan subtiele maar betekenisvolle verschillen in hoe werkgevers de WKR ervaren, afhankelijk van de mate waarin zij hun loon- of financiële administratie uitbesteden. Vooral bij de administratieve lasten valt op dat organisaties die de loonadministratie volledig uitbesteden, deze lasten vaker als minder problematisch ervaren of aangeven het niet precies te weten. Dit suggereert dat de afstand tot de feitelijke uitvoering van administratieve processen leidt tot minder directe beleving van de complexiteit van de WKR. Ook bij de waargenomen voordelen van de WKR voor zowel werknemers als werkgevers zijn er verschillen zichtbaar, zij het genuanceerder. Werkgevers met een interne of gedeeltelijk uitbestede administratie rapporteren iets vaker positieve effecten, zoals een efficiëntere inzet van vergoedingen of een voordeel voor medewerkers. Bij een volledig uitbestede administratie daarentegen blijven deze positieve associaties achter. Dit kan erop wijzen dat volledige uitbesteding gepaard gaat met minder betrokkenheid bij de strategische benutting van de WKR, wat de waargenomen meerwaarde ervan beperkt.

De algehele perceptie is dat de WKR niet tot een vermindering van administratieve lasten heeft geleid ten opzichte van het oude systeem van vrije vergoedingen en verstrekkingen. Gesprekspartners met ervaring met het oude systeem stellen dat met de WKR nog steeds de nadruk ligt op gerichte vrijstellingen, terwijl het doel van de WKR was om van veel vrijstellingen af te stappen en dit te faciliteren met een hogere vrije ruimte, wat waarschijnlijk tot minder administratieve lasten had geleid. Ook uit de vorige evaluatie van de WKR blijkt dat de WKR niet tot een verlaging van administratieve lasten heeft geleid (Panteia, 2018). De vrije ruimte draagt wel bij aan een administratieve lastenverlichting ten opzichte van de oude brede post voor vergoedingen die naar algemene maatschappelijke opvattingen niet als beloningsvoordeel gezien dienen te worden (waaronder verwervingskosten). Echter, dat deze component administratieve lasten is gedaald is onvoldoende om de totale ervaren administratieve lasten te laten dalen.

Neveneffecten

De WKR kent beperkte neveneffecten. Het belangrijkste neveneffect is dat de maximale hoogte van de vrije ruimte sommige werkgevers beïnvloedt in de vergoedingen die ze uitkeren. Daarmee bepaalt de WKR de hoogte van de vergoedingen, in plaats van dat de WKR regelt dat (een deel van) de vergoedingen vrijgesteld worden van loonheffingen. Dit is een belangrijke onderscheid met het vorige systeem. De beperking op het bedrag in plaats van op de soorten vergoedingen wordt wel als positief ervaren. Gesprekspartners geven ook aan dat de WKR, met name de vrije ruimte, een belangrijk onderdeel is en belangrijker onderdeel wordt in de totale arbeidsvoorwaarden. Als voorbeeld noemt men geregeld dat de rijksoverheid het aflossen van studieschulden faciliteert via de vrije ruimte, om zo een aantrekkelijke werkgever te zijn voor starters op de arbeidsmarkt. Verder geven gesprekspartners aan dat de vrije ruimte ook wordt gebruikt om werknemers extra te belonen. Daarbij kan de vraag worden gesteld of hier vanuit werkgevers een beloningsbedoeling voorop staat en er dus mogelijk wel loonheffingen vereist zouden zijn. Tot slot komt uit interviews met werkgevers, experts en sociale partners niet naar voren dat wijzigingen in de WKR ten koste gaan van loonstijgingen.

5.3 Vrije ruimte

De doelstelling van de vrije ruimte is:

- Verminderen van administratieve lasten;
- Generieke lastenverlichting op arbeid;
- Ondersteuning van het mkb.

5.3.1 Doeltreffendheid

Het oordeel over doeltreffendheid is: deels doeltreffend. De vrije ruimte draagt grotendeels bij aan het verminderen van administratieve lasten, draagt bij aan het verlagen van de lasten op arbeid en leidt deels tot een ondersteuning van het mkb. Ook draagt de vrije ruimte bij aan de overkoepelende doelstelling van de WKR.

De vrije ruimte draagt bij aan het verlagen van administratieve lasten omdat wat er wel en niet in de vrije ruimte valt duidelijker is, dan of sprake was van een vrijgestelde vergoeding of verstrekking in het vorige systeem. Daar komt wel bij dat aan het gebruikelijkheidscriterium voldaan dient te worden, wat in de praktijk wel discussie oproept. Tevens worden in vergelijking met het vorige systeem meer zaken (zoals de verwervingskosten, o.a. bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering) tot het loonbegrip gerekend wat ook discussie over het loonbegrip oproept. De ervaring van werkgevers en experts is echter dat de vrije ruimte heeft bijgedragen aan lagere administratieve lasten en dat draagt bij aan de doeltreffendheid. Het aanwijzen van loonbestanddelen voor de vrije ruimte wordt door bedrijven als complex ervaren en kent daarmee administratieve lasten. Dit doet af aan de doeltreffendheid.

De eindheffing van 80 procent wordt niet door iedereen goed begrepen. Enkelen spreken over een 'boete' als ware het een onevenredig hoge belasting, niet iedereen snapt dat de 80 procent voortkomt uit het brutoeren. Daarnaast ervaren werkgevers het als een drempel om eindheffing te betalen en stoppen daarom met vergoeden van bepaalde zaken als het einde van de vrije ruimte in zicht komt, terwijl 80 procent eindheffing minder kan zijn dan het na brutoering netto uitkeren van dezelfde vergoeding. Dit onvoldoende begrip van de eindheffing draagt niet bij aan de doeltreffendheid, maar dat ligt meer bij het begrip van de gebruikers dan bij de invulling van de eindheffing.

De vrije ruimte leidt tot een hogere netto vergoeding en/of lagere werkgeverslasten dan wanneer loonheffingen over deze loonbestanddelen verschuldigd zouden zijn. Daarmee leidt de vrije ruimte tot lagere lasten op arbeid. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid.

Het stelsel met twee tarieven in vrije ruimte leidt tot een ondersteuning van het kleine mkb, maar slechts een beperkte ondersteuning van het gehele mkb. Elke werkgever met een loonsom van 400 duizend euro of hoger heeft een voordeel van 3.280 euro vanwege het hogere percentage in de eerste schijf. Voor het kleine mkb met een loonsom van 400 duizend euro en een beperkt aantal medewerkers is dit een aanzienlijk bedrag per medewerker (656 euro bij 5 werknemers). Voor een werkgever met 20 werknemers is dit voordeel nog steeds 3.280 euro, maar per werknemer is dit op jaarbasis 164 euro, wat aanzienlijk lager is. De ondersteuning per werknemer is dus aanzienlijk in het kleine mkb maar beperkt voor het gehele mkb. Dit maakt de vrije ruimte voor deze doelstelling deels doeltreffend. 57 procent van de bedrijven in de enquête heeft een loonsom tot 400 duizend euro (zie Bijlage C). ¹³⁶ Een kwart van deze bedrijven geeft aan de vrije ruimte volledig te gebruiken, terwijl 20 procent van de bedrijven de vrije ruimte geheel niet gebruikt. Een groot deel van de bedrijven in het MKB met een loonsom tot 400 duizend euro profiteert dus niet volledig van het tweeschijvenstelsel.

Gerelateerd aan het overkoepelende doel van de WKR, vergoedingen vrijstellen van loonheffingen, draagt de vrije ruimte bij aan de doeltreffendheid. Met de vrije ruimte worden meer kosten vergoed dan zonder de vrije ruimte. Het gebruikelijkheidscriterium fungeert als een waarborg dat dit geen verkapte reguliere beloning is.

In het kader van doeltreffendheid van de WKR als systeem is de vrije ruimte niet te laag. De meeste werkgevers (98 procent) vergoeden namelijk minder dan de totale vrije ruimte toelaat. Dat betekent dat voor deze groep de hoogte van de vrije ruimte niet te laag is. Voor werkgevers in de sectoren Openbaar bestuur en onderwijs en zakelijke/financiële dienstverlening zijn de vergoedingen vaker hoger dan de vrije ruimte, wat mogelijk betekent dat voor hen de vrije ruimte wel te laag is, maar dat zij alsnog bereid zijn om de eindheffing te betalen.

De vraag of de vrije ruimte te hoog is, is niet goed te beantwoorden. Het effect van een verlaging van de vrije ruimte is niet te kwantificeren, maar er speelt een aantal mechanismen:

- Werkgevers die de vrije ruimte maximaal benutten en eindheffing willen vermijden zullen bij een verlaging van de vrije ruimte hun vergoedingen verlagen. Als dit vergoedingen van min of meer zakelijke kosten zijn waarvoor er geen gerichte vrijstelling geldt, dan draagt dat niet bij aan de doeltreffendheid omdat hiermee het oorspronkelijke doel van de WKR niet wordt behaald.¹³⁷ Als in deze vergoedingen ook niet-zakelijke kosten zitten, zoals onderdelen die als beloning of secundaire arbeidsvoorwaarde kunnen gelden, dan draagt dat wel bij aan de doeltreffendheid van de WKR omdat deze verkapte beloningen nu niet vrijgesteld worden verstrekt of dat er eindheffing over wordt betaald. Er is geen inzicht in het aandeel zakelijke kosten in de totale vergoedingen binnen de vrije ruimte dus deze groepen zijn niet te kwantificeren. Wel weten we dat 19 procent van de werkgevers in de enquête de vrije ruimte maximaal benut en nog eens 13 procent bijna volledig. Ook plant ongeveer de helft van de werkgevers het gebruik van de vrije ruimte (via de loonadministrateur), veelal met het doel om deze maximaal te gebruiken. Bij een verhoging van de vrije ruimte zullen deze werkgevers (of

¹³⁶ Uit de cijfers van het ministerie van Financiën blijkt dat 83 procent van de werkgevers minder dan 5 werknemers heeft, waarvan waarschijnlijk een deel wel met een loonsom hoger dan 400 duizend euro.

¹³⁷ Hoewel de vrije ruimte bedoeld is om zowel zakelijke als niet-zakelijke kosten te vergoeden, is het doel van de WKR om werkgerelateerde kosten te vergoeden. Daaraan ligt enige vorm van zakelijkheid ten grondslag. Dit is bij de vrije ruimte terug te zien in het gebruikelijkheidscriterium. Hoewel dat geen zakelijkheidstoets betreft, wordt wel getracht een bepaalde mate van zakelijkheid te waarborgen met het gebruikelijkheidscriterium.

een deel daarvan) waarschijnlijk de vergoeding verhogen en als dat voornamelijk niet-zakelijke kosten zijn, dan doet dat af aan de doeltreffendheid;

- Werkgevers die meer dan de vrije ruimte vergoeden willen klaarblijkelijk niet per se eindheffing vermijden en zullen eerder geneigd zijn hun vergoedingen in stand te houden. Als dit min of meer zakelijke vergoedingen zijn, dan is een groter deel hiervan niet vrijgesteld van loonheffingen, wat afdoet aan de doeltreffendheid. Als het gedeelte boven de vrije ruimte voornamelijk niet-zakelijke kosten zijn, dan draagt dat wel bij aan de doeltreffendheid. In totaal zijn er in Nederland ca. 17 duizend werkgevers die eindheffing betalen.

5.3.2 Doelmatigheid

Het oordeel over doelmatigheid is: deels doelmatig. De vrije ruimte is een doelmatige manier om administratieve lasten te verlichten ten opzichte van het vorige systeem, maar hierin zijn verbeteringen mogelijk. De vrije ruimte is ook deels doelmatig met betrekking tot het hoofddoel van de WKR. Het verlagen van de lasten op arbeid en het bieden van ondersteuning aan het mkb met de vrije ruimte is niet doelmatig. Omdat dit secundaire beleidsdoelen zijn weegt dit niet zwaar genoeg om de vrije ruimte als ondoelmatig te bestempelen. Het hoge tarief in de eerste schijf van de vrije ruimte is echter ondoelmatig en het zou de doelmatigheid bevorderen om dit gelijk te trekken naar één tarief.

De vrije ruimte is deels doelmatig in het verminderen van administratieve lasten. De toegenomen duidelijkheid over wat wel en niet in de vrije ruimte valt draagt hier positief aan bij. De ervaren complexiteit rond aanwijzen draagt hier niet aan bij en is mogelijk te verbeteren door het proces van aanwijzen te versoepelen en verduidelijken. Hierbij geldt dat het aanwijzen voor een deel van de werkgevers wel goed werkt en niet verder verduidelijkt hoeft te worden, maar voor een ander deel wel. Voor deze laatste groep is een verdergaande handreiking waarschijnlijk noodzakelijk om het proces van aanwijzen te verduidelijken.

De vrije ruimte is niet doelmatig in het verlagen van de lasten op arbeid. De uitvoeringslasten om de lastenverlaging te bereiken zijn hoog in vergelijking met het alternatief van algehele verlaging van werkgeverspremies. Dit maakt het een ondoelmatige manier om lastenverlaging op arbeid te bewerkstelligen.

Het hoge percentage in de eerste schijf is niet doelmatig in de ondersteuning van het mkb omdat het voordeel bij alle bedrijven terechtkomt. Alle werkgevers profiteren van het verhoogde percentage over de eerste 400 duizend euro van de loonsom, ook het grootbedrijf. 19.016 bedrijven met meer dan 50 werknemers hadden in 2023 294 miljard euro loonsom voor de vrije ruimte. Zij hadden allen ook het verlaagde percentage. De totale loonsom tot en met 400 duizend euro was 7,6 miljard euro. Hier staat 152 miljoen euro aan vrije ruimte tegenover. Dit is 62 miljoen euro hoger dan wanneer zij het reguliere percentage van 1,18 procent zouden hebben. Dit toont aan dat het hoge tarief in de eerste schijf niet doelmatig is in de ondersteuning van het mkb. Daarnaast stelt het CPB (2024) dat de politieke wens om het mkb te ondersteunen geen onderbouwing heeft, wat ook afdoet aan de doelmatigheid.¹³⁸ Een alternatieve vormgeving zodat het hogere tarief alleen van toepassing is op werkgevers met een loonsom tot 400 duizend euro (of een andere grens) is waarschijnlijk in strijd met EU-staatssteunregel omdat dergelijke voordelen niet alleen aan mkb-werkgevers voorbehouden mogen zijn (CPB, 2024).

De vrije ruimte is (deels) doelmatig met betrekking tot het hoofddoel van de WKR. Een verhoging van het percentage zou de doelmatigheid verminderen omdat het de doeltreffendheid waarschijnlijk niet verbetert, de budgettaire lasten toenemen en de opbrengsten van de eindheffing zouden afnemen. Een verhoging als

¹³⁸ CPB (2024). Evaluatie verlaagd tarief in de vennootschapsbelasting.

compensatie voor de afschaffing van het hogere tarief in de eerste schijf kan wel doelmatig zijn omdat het een andere ondoelmatigheid (en beperkte doeltreffendheid) corrigeert. Het is op basis van dit onderzoek niet duidelijk of een verlaging van het percentage voor de vrije ruimte tot een hogere doelmatigheid leidt of niet, omdat de effecten hiervan op doeltreffendheid ook niet te kwantificeren zijn. In algehele zin leidt het tot minder budgettaire lasten en meer opbrengsten, maar als dit afdoet aan de doeltreffendheid van de vrije ruimte, is dit netto niet per se een verbetering van doelmatigheid. Doelmatigheid moet namelijk altijd in relatie met doeltreffendheid worden beschouwd. Een alternatief is om de eerste schijf volledig te schrappen, zodat één uniform percentage geldt voor de gehele loonsom; dit vereenvoudigt de regeling, voorkomt drempel effecten en kan de verhouding tussen doelmatigheid en doeltreffendheid verbeteren zonder daarbij de budgettaire neutraliteit uit het oog te verliezen.

5.4 Niet tot het loonbegrip behorende voordelen

De doelstelling van niet tot het loonbegrip behorende voordelen is:

- Voordelen buiten dienstbetrekking niet in de loonsfeer betrekken.

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. Het loonbegrip leidt ertoe dat voordelen die niet voortvloeien uit de dienstbetrekking, intermediaire kosten en bijzondere verstrekkingen (zoals kleine geschenken), buiten de loonsfeer gehouden worden.

Het oordeel over doelmatigheid is: doelmatig. Deze vormgeving lijkt de meest efficiënte manier om deze kosten te vergoeden met daarbij eenvoud en doelmatigheid. In dit onderzoek zijn verder geen knelpunten met betrekking tot deze voordelen opgedoken. Dat draagt bij aan de doelmatigheid.

5.5 Vrijstellingen op grond van artikel 11 LB 1964

Diensttijd vrijstelling

De diensttijd vrijstelling is recent door het ministerie van Financiën geëvalueerd, voor de beoordeling volgen wij deze evaluatie.¹³⁹ De doelstelling van de diensttijd vrijstelling is:

- Giften vanuit de werkgever na het behalen van een bepaalde diensttijd (bijvoorbeeld bij jubilea) niet te belasten;
- Stimuleren dat werkgevers hun werknemers vaker een onbelaste gratificatie cadeau doen bij een langdurig dienstverband.

Het oordeel over doeltreffendheid is: deels doeltreffend. De diensttijd vrijstelling regelt dat de ontvangers van deze uitkering hierover geen loonheffingen verschuldigd zijn, maar het doelbereik is beperkt en het is onduidelijk of vanuit deze vrijstelling een stimulans uitgaat.

De vrijstelling kan volgens de evaluatie van het ministerie van Financiën voor 30 tot 35 procent van alle werknemers van toepassing zijn als zij 25 of 40 jaar aaneengesloten voor dezelfde werkgever zouden werken. De inschatting van de evaluatie van het ministerie van Financiën is dat jaarlijks 15 tot 20 duizend werknemers de diensttijd uitkering ontvangen. Stel dat 30 procent van de 9,8 miljoen werknemers (2,94 miljoen) recht zou hebben op deze uitkering de komende 40 jaar, dan zouden er 73.500 werknemers per jaar deze

¹³⁹ Ministerie van Financiën (2024). Evaluatie diensttijd vrijstelling.

dienststijduitkering moeten ontvangen. Uit onze enquête blijkt ook dat ongeveer twintig procent van de werkgevers de dienststijdvrijstelling toepast. Hieruit blijkt dat het doelbereik beperkt is. Dit is dus deels doeltreffend.

Uit evaluatie van het ministerie van Financiën blijkt ook dat het onduidelijk is of de vrijstelling bijdraagt aan het al dan niet uitkeren van een jubileumuitkering. Dit doet af aan de doeltreffendheid.

Het oordeel over doelmatigheid is: niet doelmatig. Het beleidsdoel is waarschijnlijk niet meer actueel en het is een belastingvoordeel voor de relatief welvarende werknemers.

De dienststijdvrijstelling kost 36 miljoen euro per jaar. De evaluatie van het ministerie stelt dat het doel van de regeling waarschijnlijk niet meer actueel is in een tijd waarin wendbaarheid van werknemers wordt gestimuleerd in plaats van het langdurig bij dezelfde werkgever actief zijn. Daarnaast zijn de ontvangers relatief welvarend en ontvangen zij hiermee een waardeoverdracht van andere belastingbetalers. Tot slot heeft de overheid een voordeel bij de toepassing van deze vrijstelling, omdat veel organisaties binnen de overheid als één werkgever kunnen worden gezien, terwijl dit in andere sectoren niet zo is. Dat leidt ertoe dat de dienststijdvrijstelling sneller van toepassing is voor ambtenaren dan voor andere medewerkers. Al met al is de dienststijdvrijstelling niet doelmatig.

Aanspraken op uitkeringen wegens overlijden of invaliditeit vanwege een ongeval

De doelstelling van deze vrijstelling is:

- Lastige waarderingsvraagstukken voorkomen (door pas bij de uitkering te gaan heffen, in plaats van bij de aanspraak) en om niet te heffen van werknemers die nooit een dergelijke uitkering krijgen.

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. De vormgeving van de vrijstelling draagt bij aan het voorkomen van lastige waarderingsvraagstukken en voorkomt het heffen van werknemers die nooit deze uitkering ontvangen. Uit de enquête volgt dat 5 procent van de werkgevers deze vrijstelling gebruikt. Doordat een overlijden of invaliditeit vanwege een ongeval niet overal voorkomt, is dit niet informatief over de doeltreffendheid van de vrijstelling.

Het oordeel over doelmatigheid is: doelmatig. In dit onderzoek zijn weinig tot geen knelpunten met betrekking tot deze vrijstelling opgedaan. Er lijkt geen andere manier te zijn om de doelstelling op een efficiëntere manier te bereiken. Dat draagt bij aan de doelmatigheid.

Sociaal fonds

De doelstelling van deze vrijstelling is:

- Het voorkomen dat zowel de stortingen door werknemers en de werkgever in deze fondsen als uitkeringen worden belast (werknemersbijdragen zijn namelijk niet aftrekbaar).

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. De vrijstelling is doeltreffend vormgegeven, in de zin dat het een vrijstelling regelt voor zowel de stortingen door werknemers en werkgevers in het fonds als voor de uitkeringen die het fonds doet aan werknemers in geval van ziekte, invaliditeit, bevalling, adoptie of overlijden, zonder dat daarbij sprake is van een aanspraak. Het beleidsdoel is dat de vrijstelling dit regelt en dat doet het ook. Ongeveer 5 procent van de werkgevers gebruikt deze vrijstelling. Omdat de populatie werkgevers met een sociaal fonds onbekend is, is het gebruik van de vrijstelling niet informatief voor de doeltreffendheid daarvan.

Het oordeel over doelmatigheid is: doelmatig. In dit onderzoek zijn weinig tot geen knelpunten met betrekking tot deze vrijstelling opgedaan. Werkgevers die deze vrijstelling gebruiken zijn er in interviews ook tevreden over. Er

lijkt geen andere manier te zijn om de doelstelling op een efficiëntere manier te bereiken. Dat draagt bij aan de doelmatigheid.

Vergoeding vanwege schade aan of verlies van persoonlijke zaken

De doelstelling van deze vrijstelling is:

- Bewerkstelligen dat desbetreffende vergoedingen niet tot het loon behoren en om discussie te vermijden of de (gehele) vergoeding uit dienstbetrekking wordt genoten of is terug te voeren op schadeplicht buiten de dienstbetrekking.

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. De vormgeving van de vrijstelling is doeltreffend, aangezien deze de discussies doet vermijden die het beoogt te vermijden. Uit de enquête blijkt dat ongeveer 10 procent van de werkgevers deze vrijstelling gebruikt. Dit is 10 procent van alle werkgevers, dus ook van werkgevers waarbij er geen sprake is van schade aan of verlies van persoonlijke zaken. Waarschijnlijk is het relatieve gebruik in de relevante doelgroep nog hoger.

Het oordeel over doelmatigheid is: doelmatig. In dit onderzoek zijn weinig tot geen knelpunten met betrekking tot deze vrijstelling opgedoken. Er lijkt geen andere manier te zijn om de doelstelling op een efficiëntere manier te bereiken. Dat draagt bij aan de doelmatigheid.

5.6 Gerichte vrijstellingen

Vervoer in het kader van de dienstbetrekking, waaronder woon-werkverkeer

De doelstellingen van deze vrijstelling zijn volgens de evaluatie van CE Delft en Significance¹⁴⁰:

- Het verhinderen dat de vergoeding die werknemers ontvangen voor zakelijk gemaakte kosten ten onrechte belast worden als loon;
- Het (fiscaal) ondersteunen van een goed functionerende arbeidsmarkt.

Het oordeel van CE Delft en Significance over doeltreffendheid is: doeltreffend.

De vrijstelling voorkomt dat de vergoedingen voor zakelijke kosten belast worden als loon. De hoogte van de vrijstelling is voldoende om de variabele kosten voor de meeste auto's te vergoeden.¹⁴¹

De vrijstelling ondersteunt een goed functionerende arbeidsmarkt. De reiskostenvergoeding is effectief en aanvullend op ander beleid om de arbeidsmarkt goed te laten functioneren door een betere geografische matching van vraag naar en aanbod van arbeid.¹⁴²

De gerichte vrijstelling draagt bij aan het overkoepelend doel van de WKR. De vrijstelling kent voorwaarden om zakelijke reizen te onderscheiden van privéreizen. Enkel de zakelijke reiskosten worden vrijgesteld.

Er is geen aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Uit de enquête (over de WKR) volgt dat ruim de helft van de werkgevers reiskosten vergoedt met deze gerichte vrijstelling. 20 procent van de werkgevers gebruikt

¹⁴⁰ CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding.

¹⁴¹ CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding.

¹⁴² CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding.

de vrijstelling voor alle werknemers, het overige deel gebruikt de vrijstelling voor een gedeelte van de werknemers. Hiermee is het gebruik van deze vrijstelling het hoogst.

Het oordeel over doelmatigheid is: doelmatig. Volgens de evaluatie kunnen de doelen waarschijnlijk niet goedkoper gerealiseerd worden via een ander beleidsinstrument.¹⁴³ De maatschappelijke baten en kosten liggen in verhouding. Dit draagt bij aan de doelmatigheid.

Tijdelijk verblijf alsmede maaltijden

De doelstellingen van deze vrijstelling zijn:

- Eenvoud en doelmatigheid in het vergoeden van de kosten;
- Geen onnodige verzwaring van administratieve lasten bij de werkgever.

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend.

De gerichte vrijstelling voor tijdelijk verblijf en maaltijden draagt bij aan eenvoud en doelmatigheid in het vergoeden van de kosten door gedeeltelijk aan te sluiten bij normbedragen. Voor vergoedingen voor verblijfskosten in het binnen- en buitenland kunnen werkgevers onder voorwaarden aansluiten bij de gericht vrijgestelde bedragen uit de CAO Rijk. Voor gevallen waar werknemers kosten maken voor dergelijke maaltijden, kan gebruikgemaakt worden van het normbedrag voor maaltijden in bedrijfskantines of het werkelijke bedrag. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid.

De gerichte vrijstelling voorkomt onnodige verzwaring van administratieve lasten bij de werkgever doordat niet iedere uitgave afzonderlijk verwerkt dient te worden. Als gevolg van het gebruiken van de normbedragen en het vrijstellen daarvan hoeven werkgevers niet voor iedere uitgave na te gaan wat de waarde was en dit te verwerken in de salarisadministratie. Dit voorkomt een complexe salarisadministratie. Dit draagt eveneens bij aan de doeltreffendheid.

De gerichte vrijstelling draagt bij aan het overkoepelend doel van de WKR. Met de gerichte vrijstelling voor tijdelijk verblijf en maaltijden worden zakelijke kosten buiten de loonheffingen gehouden. Voor het toepassen van de vrijstelling gelden voorwaarden die de zakelijkheid van de kosten dienen te garanderen, zoals het 20-dagencriterium en maaltijden met een meer dan bijkomstig zakelijk karakter.

Er is geen aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Uit de enquête volgt dat een derde van de werkgevers deze gerichte vrijstelling toepast. Uit interviews blijkt dat tijdelijk verblijf niet vaak voorkomt bij werkgevers. Het beeld is dat het in enkele sectoren voorkomt (bijvoorbeeld overheid, bouw, transport) waardoor het aandeel werkgevers niet informatief is over de doeltreffendheid van de vrijstelling. Uit interviews volgt dat het vergoeden van maaltijden met een meer dan bijkomstig zakelijk karakter vaker voorkomt bij werkgevers, maar ook beperkt informatief is over de doeltreffendheid van de vrijstelling aangezien dit enkel bij werkgevers voorkomt die onder de voorwaarden vallen. Het vergoeden van kosten voor tijdelijk verblijf en maaltijden zien wij als noodzakelijk voor een behoorlijke vervulling van desbetreffende dienstbetrekkingen waar dit zich voordoet. De hoogte van de vergoeding is gering.

Het oordeel over doelmatigheid is: doelmatig. De vrijstelling kent in beperkte mate definitiekwesties. Uit interviews blijkt dat er in het verleden onduidelijkheden waren over wanneer sprake is van overuren en een zakelijke

¹⁴³ CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding.

maaltijd (lunch of diner). Er zijn drie kennisgroepstandpunten gepubliceerd (over overuren, aansluiting andere CAO en vaste verblijfskostenvergoedingen). De vrijstelling is de meest efficiënte manier om deze kosten te vergoeden met daarbij eenvoud en doelmatigheid. In dit onderzoek zijn verder geen knelpunten met betrekking tot deze vrijstelling opgedoken. Er lijkt geen andere manier te zijn om de doelstelling op een efficiëntere manier te bereiken. Dat draagt bij aan de doelmatigheid.

Onderhoud en verbetering van vakkennis en vaardigheden ter vervulling van de dienstbetrekking waaronder kosten voor inschrijving in een beroepsregister en kosten van outplacement

De doelstellingen van deze vrijstelling zijn:

- Op peil houden van kennis en vaardigheden (al dan niet op het vakgebied);
- Het veiligstellen en bewaken van bepaalde kwaliteitsnormen.

Het oordeel over doeltreffendheid is: deels doeltreffend. De activiteiten die vanuit deze vrijstelling worden ondernomen dragen bij aan het op peil houden van kennis en vaardigheden. Uit interviews blijkt dat de vrijstelling voornamelijk gebruikt wordt voor kleine of korte opleidingen (cursussen, seminars). Het is aannemelijk dat deze activiteiten bijdragen aan het onderhoud en de verbetering van vakkennis en vaardigheden ter vervulling van de dienstbetrekking. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid. Daarnaast blijkt uit interviews dat in sommige gevallen voor werkgevers het onderscheid tussen bijvoorbeeld cursussen (onder deze gerichte vrijstelling) en een opleiding (onder de vrijstelling voor opleiding en studie) onduidelijk is. Aangezien beide echter vrijgesteld zijn, leidt dit maar tot een beperkt effect op de doeltreffendheid.

De gerichte vrijstelling draagt enigszins bij aan het veiligstellen en bewaken van bepaalde kwaliteitsnormen. Uit interviews blijkt dat in bepaalde gevallen een inschrijving in een beroepsregister al een vereiste is en waarschijnlijk zonder gerichte vrijstelling ook zou gebeuren. In zulke gevallen is de vrijstelling niet additioneel om inschrijving in het beroepsregister te stimuleren. In andere gevallen zou de vrijstelling wel additioneel kunnen zijn. Dit laatste draagt enigszins bij aan de doeltreffendheid.

Als er geen transitievergoeding verplicht is, kan de werkgever door de gerichte vrijstelling eerder geneigd zijn een outplacementtraject aan te bieden. Deze gerichte vrijstelling kan echter alleen worden toegepast voor zover sprake is van tegenwoordige arbeid.¹⁴⁴ De stimulerende werking die van deze gerichte vrijstelling uitgaat, draagt bij aan de doeltreffendheid, alleen is niet met zekerheid te zeggen in hoeverre dit voorkomt. Het is per 1 januari 2020 namelijk verplicht om bij ontslag of eenzijdige beëindiging van tijdelijk contract een transitievergoeding te betalen als werkgever. De kosten van outplacement behoren hierbij. Een fiscale stimulans middels een gerichte vrijstelling biedt voor deze groep geen additionaliteit, omdat het verplicht is. In dit geval draagt de vrijstelling voor outplacement niet bij aan de doeltreffendheid.

De gerichte vrijstelling draagt bij aan het overkoepelende doel van de WKR. Met de gerichte vrijstelling worden 'zakelijke' kosten buiten de loonheffingen gehouden. Voor het toepassen van de vrijstelling gelden voorwaarden die de zakelijkheid van de kosten dienen te garanderen, zoals bij studiedagen met een gemengd karakter en inschrijvingen bij niet verplichte beroepsregisters. Opleidingen (in welke vorm dan ook) dienen te zien op het huidige beroep. Ook de kosten voor outplacement betreffen zakelijke kosten.

¹⁴⁴ Op grond van het Handboek Loonheffingen ook als de werknemer nog loon uit tegenwoordige dienstbetrekking geniet.

Er is geen aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Uit de enquête volgt dat ongeveer 30 procent van de werkgevers deze gerichte vrijstelling toepast. Het vergoeden van kosten op het gebied van kennis, vaardigheden en kwaliteitsnormen wordt over het algemeen als enigszins noodzakelijk gezien voor (het kunnen blijven vervullen van) de dienstbetrekking. Voor sommige beroepsgroepen is een inschrijving in het beroepsregister verplicht of vereist, voor andere niet. In sectoren waar dit wel verplicht is, zou de beschikbare vrije ruimte lager zijn. Naast de beleidsdoelen is te beargumenteren dat het vergoeden van de kosten voor het beroepsregister ten koste van de vrije ruimte een ongelijk speelveld creëert. Dat is momenteel niet het beleidsdoel, maar het gericht vrijstellen van de kosten van het beroepsregister zou met het oog op dat beleidsdoel wel doeltreffend en ook doelmatig zijn. De hoogte van de vergoeding is doorgaans niet substantieel.

Het oordeel over doelmatigheid is: deels doelmatig. Voor gevallen waarbij inschrijving in het beroepsregister een vereiste is om het beroep uit te voeren is de additionaliteit van de gerichte vrijstelling beperkt. Een gerichte vrijstelling hiervoor heeft dan geen stimulans maar betekent dat de belastingbetaler bijdraagt aan de kosten voor de inschrijving. Ditzelfde geldt voor de kosten voor outplacement die in bepaalde gevallen verplicht zijn. Dit draagt niet bij aan de doelmatigheid.

De vrijstelling lijkt de meest efficiënte manier om deze kosten te vergoeden met daarbij eenvoud en doelmatigheid. In dit onderzoek zijn verder geen knelpunten met betrekking tot deze vrijstelling opgedoken. Er lijkt geen andere manier te zijn om de doelstelling op een efficiëntere manier te bereiken. Dat draagt bij aan de doelmatigheid. Bij een doelstelling die ziet op het vrijstellen van loonheffingen voor zakelijke kosten, zou deze vrijstelling dus doelmatig zijn, maar het is niet doelmatig in relatie tot de beoogde stimulans die van deze vrijstelling uit dient te gaan.

Kosten voor opleiding of studie

De doelstellingen van deze vrijstelling zijn:

- Administratieve vereenvoudiging;
- Verdere scholing beroepsbevolking.

Het oordeel over doeltreffendheid is: deels doeltreffend. De eenvoud van de gerichte vrijstelling zit in het feit dat de vergoeding voor studie of opleiding onbelast blijft. Het bereiken van dit doel volgt mechanisch op de doelstelling. Wel moet vooralsnog door de werkgever bijgehouden worden of de opleiding voldoet aan de voorwaarden voor toepassing met de vrijstelling.

Het is aannemelijk dat de vrijstelling enigszins bijdraagt aan verdere scholing van de beroepsbevolking. De opleidingen en studies die mogen worden bekostigd middels de vrijstelling dragen over het algemeen bij aan de verdere scholing van de beroepsbevolking. In algemene zin hebben overheidsinvesteringen in scholing voor werkenden een laag rendement en is er vaak een substantieel *deadweight loss*, wat betekent dat veel werkenden ook zonder de overheidsinvestering de opleiding zouden volgen (CPB, 2023).¹⁴⁵ Omdat de gerichte vrijstelling gezien kan worden als overheidsinvestering zijn de bevindingen van het CPB in tot op zekere hoogte ook van toepassing. Deze evaluatie kan geen inzicht geven in het type scholing dat wordt gevolgd onder deze vrijstelling. Aansluitend op de algemene conclusies van het CPB draagt dit dus niet bij aan de doeltreffendheid omdat de gerichte vrijstelling dan geen effectieve stimulans is voor verdere scholing.

¹⁴⁵ CPB (2023). Publieke onderwijsuitgaven over de levensloop.

De gerichte vrijstelling draagt niet bij aan het overkoepelende doel van de WKR. Met de gerichte vrijstelling worden niet zozeer zakelijke kosten buiten de loonheffingen gehouden. De opleidingen zien op persoonlijke ontwikkeling (weliswaar in financieel-economisch opzicht i.e. op zakelijk gebied) en zijn gericht op een toekomstig beroep. In de gevallen waar werkgevers investeren in de persoonlijke ontwikkeling van werknemers om ze te behouden kan beargumenteerd worden dat er zakelijke kosten gemaakt worden, echter is het onderscheid tussen het karakter van de vergoeding en dat van een loonsverhoging in dat geval marginaal. De vergoeding van de werkgever van het huidige beroep kan dus maar beperkt gezien worden als het vergoeden van zakelijke kosten. Voor de vrijstelling gelden wel voorwaarden die enige mate van zakelijkheid dienen te garanderen. Dit tezamen draagt beperkt bij aan de doeltreffendheid.

Er is aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Uit de enquête volgt dat ongeveer 40 procent van de werkgevers deze vrijstelling toepast. Hiermee is dit na de reiskostenvergoeding de meest toegepaste vrijstelling. De kosten voor een opleiding en studie lijken niet noodzakelijk te zijn voor de beroepsuitoefening. Hoewel we vraagtekens plaatsen bij de noodzakelijkheid van de vrijstelling, is de omvang doorgaans substantieel. De vrije ruimte kan als alternatief gezien worden, maar het is nog onduidelijk hoe (verschillend) de impact daarvan uit zou werken op de beschikbare vrije ruimte bij werkgevers die dit wel vergoeden en werkgevers die dat niet doen.

Het oordeel over doelmatigheid is: deels doelmatig. De voorwaarden die verbonden zijn aan het gebruik van deze vrijstelling dragen bij aan de doelmatigheid. De voorwaarden waarborgen dat het fiscale voordeel in grotere mate terechtkomt bij opleidingen die gericht zijn op het vervullen van een beroep in de toekomst.

Het deadweight loss van de investering in scholing die het CPB (2023) vaststelt is waarschijnlijk ook van toepassing voor deze vrijstelling. Dit draagt niet bij aan de doelmatigheid. Omdat niet zeker is in hoeverre dit speelt voor deze vrijstelling kan het oordeel 'ondoelmatig' niet gegeven worden op basis hiervan. Mocht het deadweight loss van deze fiscale stimulans substantieel zijn, dan is de vrijstelling ondoelmatig.

Extra kosten van tijdelijk verblijf buiten het land van herkomst in het kader van de dienstbetrekking (ET-kosten)

De doelstelling van deze vrijstelling is volgens de evaluatie van SEO:¹⁴⁶

- Het vrijgesteld van loonheffingen vergoeden van ET-kosten.

De 30%-regeling is een verbijzondering van de ETK-regeling met als beleidsdoelen:

- Fiscaal voordeel afgeven;
- Vermindering van administratieve lasten door gebruik van een forfait;
- Behoud van bedrijven in Nederland en buitenlandse bedrijven komen naar Nederland (vestigingsklimaat);
- Meer buitenlandse werknemers komen naar Nederland.

SEO beoordeelt deze gerichte vrijstelling als deels doeltreffend. De ETK-regeling draagt bij aan het beleidsdoel en leidt tot een hoger arbeidsaanbod van buitenlandse werknemers in Nederland. Een groot deel van de doelgroep voor de ETK-regeling gebruikt de regeling niet. Dit draagt niet bij aan de doeltreffendheid.

De evaluatie van SEO beoordeelt de 30%-regeling als doeltreffend. De 30%-regeling draagt bij aan alle doelstellingen.¹⁴⁷

¹⁴⁶ SEO (2024). Kunde, kosten en keuzes.

¹⁴⁷ SEO (2024). Kunde, kosten en keuzes.

De gerichte vrijstelling draagt bij aan het overkoepelend doel van de WKR. De vrijstelling kent voorwaarden voor welke werknemers onder de vrijstelling vallen.

Er is geen aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Het gebruik is groot en de bedragen zijn substantieel, dit zou werkgevers met buitenlandse werknemers een aanzienlijk lagere vrije ruimte bezorgen, wat een ongelijk speelveld creëert met werkgevers die geen buitenlandse werknemers in dienst hebben.

Het oordeel over doelmatigheid is: deels doelmatig.¹⁴⁸ De 30%-regeling is budgettair doelmatig doordat het meer geld oplevert dan het kost en er zijn beperkte administratieve lasten. Omdat het forfait in de 30%-regeling hoger is dan de daadwerkelijk gemaakte kosten is het oordeel van de evaluatie 'deels doelmatig', alhoewel dit wel bijdraagt aan de doeltreffendheid omdat hierdoor meer buitenlandse werknemers naar Nederland komen. De ETK-regeling is beperkt doelmatig. Dit komt doordat de ETK-regeling voor een deel van de werknemers beperkt doeltreffend is en voor een ander deel niet doeltreffend.

Kosten in verband met een verhuizing in het kader van de dienstbetrekking

De doelstelling van deze vrijstelling is:

- Geen onevenredig effect op bedrijven met verhuiskostenvergoedingen.

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. De gerichte vrijstelling zorgt ervoor dat bedrijven met verhuiskostenvergoedingen niet onevenredig geraakt worden. Uit interviews en de enquête blijkt dat zulke verhuizingen zich incidenteel voordoen (zoals bedoeld), de bedragen wel substantieel zijn (maximaal 7.750 euro per werknemer) en in die gevallen voorkomen wordt dat die bedrijven onevenredig geraakt worden.

De gerichte vrijstelling draagt bij aan het overkoepelende doel van de WKR. De verhuizing dient in het kader van de dienstbetrekking te worden gedaan. De vrijstelling kent voorwaarden om dit te garanderen. Hiermee wordt gepoogd enkel verhuizingen met een zakelijk karakter vrij te stellen. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid.

Er is geen aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Vijf procent van de werkgevers past deze vrijstelling toe, op basis van de enquête. Echter, aangezien de vrijstelling in het leven is geroepen voor incidenteel gebruik, zegt het lage gebruik niets over de doeltreffendheid van de vrijstelling. Bedrijven die de verhuiskosten willen vergoeden zouden zonder deze vrijstelling de vergoeding moeten brutoeren of via de vrije ruimte. Omdat het gaat om hoge bedragen, die weinig voorkomen, zou in dat jaar de vrije ruimte grotendeels worden gebruikt door de verhuiskostenvergoeding. Met een gerichte vrijstelling is er geen nadelig effect op de vrije ruimte. Gezien de lage frequentie, maar de hoge kosten per vergoeding, lijkt dit gerechtvaardigd.

Het oordeel over doelmatigheid is: deels doelmatig. De vrijstelling lijkt de meest efficiënte manier om deze kosten te vergoeden. In dit onderzoek zijn verder geen knelpunten met betrekking tot deze vrijstelling naar voren gekomen. Er lijkt geen andere manier te zijn om de doelstelling op een efficiëntere manier te bereiken. Dat draagt bij aan de doelmatigheid.

Echter is het de vraag of het doel van de vrijstelling niet aan maatschappelijke relevantie heeft ingeboet. CBS-onderzoek uit 1999¹⁴⁹ wijst uit dat tien procent van de baanzoekenden voor de baan is verhuisd. Onderzoek

¹⁴⁸ SEO (2024). Kunde, kosten en keuzes.

¹⁴⁹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/1999/07/verhuizen-voor-een-baan>

van PBL uit 2023 toont aan dat voor 7 procent van de verhuizingen door werknemers het werk een bepalende factor is.¹⁵⁰ Voor laagopgeleiden (3 procent) is dit minder vaak een motief dan voor midden- (4 procent) of hoogopgeleiden (9 procent). Indien het beleidsdoel niet meer actueel is en het voordeel van de vrijstelling voornamelijk terechtkomt bij relatief welvarende werknemers, is de vrijstelling niet meer doelmatig.

Noodzakelijke gereedschappen, ICT-middelen e.d.

De doelstellingen van deze vrijstelling zijn:

- Eenvoud en doelmatigheid in het vergoeden van de kosten;
- Bevorderen van het telewerken.

De doelstelling is van het noodzakelijkheids criterium is:

- Betere aansluiting van het loonbegrip op de maatschappelijke beleving van wat belastbaar loon is.

Het oordeel over doeltreffendheid van de vrijstelling is: deels doeltreffend. De gerichte vrijstelling draagt bij aan eenvoud en doelmatigheid in het vergoeden van de kosten. Werkgevers kunnen de vergoedingen en met name verstrekkingen alsmede terbeschikkingstellingen van desbetreffende gereedschappen en middelen buiten de loonsfeer houden. Dit voorkomt complexe waarderingsstukken bij verstrekkingen en (bijtelling bij) terbeschikkingstellingen en voorkomt administratieve lasten bij vergoedingen. Dit draagt bij aan doeltreffendheid. Uit gesprekken en de enquête lijkt de vrijstelling relatief weinig gebruikt te worden, echter is het aannemelijk dat werkgevers zich niet bewust zijn van alle gereedschappen en middelen die zij aan werknemers verstrekken of beschikbaar stellen. Het niet hoeven verwerken van zulke zaken in de salarisadministratie is immers ook de bedoeling van de gerichte vrijstelling.

De vrijstelling draagt beperkt bij aan het bevorderen van telewerken. Enkel door het verstrekken van noodzakelijke ICT-middelen wordt telewerken bevorderd, dit geldt alleen wanneer een werknemer niet in bezit was van een eigen pc. Met cloud- of andere ICT-oplossingen kan telewerken voor velen immers ook vanaf de eigen pc plaatsvinden. De vrijstelling is dus deels doeltreffend voor deze doelstelling.

Het oordeel over doeltreffendheid van het noodzakelijkheids criterium is: doeltreffend. Het noodzakelijkheids criterium draagt bij aan het overkoepelende doel van de WKR en de eigen doelstelling. Het noodzakelijkheids criterium waarborgt de zakelijkheid van de gereedschappen en middelen. Privévoordeel mag zich wel voordoen, maar dus enkel naast zakelijk gebruik van hetzelfde gereedschap of middel. Zodoende wordt ook aangesloten bij wat naar maatschappelijke beleving gezien zou moeten worden als belast loon. Uit het onderzoek blijken geen signalen dat er bij dit criterium knelpunten zijn. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid van beide doelstellingen.

Er is geen aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Hoewel slechts 25 procent van de werkgevers in de enquête aangeeft gebruik te maken van de vrijstelling, is het aannemelijk dat werkgevers het verstrekken en ter beschikking stellen van gereedschappen en middelen niet aanmerken als gebruik van de vrijstelling aangezien werkgevers niet in de salarisadministratie hoeven te verwerken wat de waardering is van die verstrekkingen en terbeschikkingstellingen. Dit tezamen met het feit dat het doorgaans om aanzienlijke bedragen gaat (500-700 euro per werknemer) en noodzakelijke gereedschappen, ICT e.d. worden gebruikt ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking, is waarom de vrije ruimte niet als alternatief kan worden gezien.

¹⁵⁰ PBL (2023). Verhuismotieven en ruimtelijke verhuisbewegingen

Het oordeel over doelmatigheid van de gerichte vrijstelling is: doelmatig. Het bevorderen van telewerken kan ook op andere manieren bereikt worden, maar waarschijnlijk niet op een efficiëntere manier. De mate waarin dit doel bereikt wordt is afhankelijk van het bezit van een pc. Het bezit van een pc zou via andere manieren gestimuleerd kunnen worden, zoals gemeentelijke regelingen voor digitalisering, maar dit kent waarschijnlijk meer uitvoeringskosten dan de gerichte vrijstelling.

Het oordeel over doelmatigheid van het noodzakelijkheidscriterium is: doelmatig. De vrijstelling is de meest efficiënte manier om de gereedschappen en ICT-middelen te vergoeden, verstrekken of beschikbaar te stellen met daarbij eenvoud en doelmatigheid. Hoewel het noodzakelijkheidscriterium enige mate van onzekerheid met zich meebrengt (er moet immers voor elke vergoeding bekeken worden of aan de voorwaarden voldaan wordt) zijn uit de enquête en interviews geen signalen gebleken dat er bij dit criterium knelpunten zijn. Dat draagt bij aan de doelmatigheid. In dit onderzoek zijn verder geen knelpunten met betrekking tot deze vrijstelling naar voren gekomen. Er lijkt verder geen andere manier te zijn om de doelstelling op een efficiëntere manier te bereiken. Dat draagt bij aan de doelmatigheid.

Hulpmiddelen die meer dan 90 procent zakelijk worden gebruikt en verplichte arbovoorzieningen

De doelstellingen van deze vrijstelling zijn:

- Aansluiting van het belastbaar loon op de maatschappelijke beleving;
- Keuzerecht bij werkgevers door het wegnemen van onderscheid vergoedingen en verstrekkingen.

Het oordeel over doeltreffendheid van de vrijstelling is: doeltreffend. De vrijstelling zorgt ervoor dat aangesloten wordt bij de maatschappelijke beleving van wat belastbaar loon is. De maatschappelijke opvatting is dat de betreffende hulpmiddelen en verplichte arbovoorzieningen niet als loon gezien dienen te worden. De vrijstelling regelt dat ze onbelast zijn en draagt daarmee bij aan de doeltreffendheid. In de praktijk lijkt de vrijstellingen voor hulpmiddelen vrijwel niet te worden gebruikt en ziet de vrijstelling voornamelijk op de verplichte arbovoorzieningen.

Door een gerichte vrijstelling te hanteren in plaats van een nihilwaardering is het onderscheid tussen vergoedingen en verstrekkingen weggenomen en beschikken werkgevers over een keuzerecht. De nihilwaardering voor deze loonbestanddelen gold enkel voor terbeschikkingstellingen. Een vergoeding was destijds dus niet vrijgesteld en ging ten koste van de vrije ruimte. Werkgevers zijn sinds invoering van de gerichte vrijstelling niet meer beperkt tot terbeschikkingstellingen. Dat draagt bij aan de doeltreffendheid. Werkgevers hebben daarbij de keuze gekregen om te kiezen tussen vergoeden, verstrekken of ter beschikking stellen.

De vrijstelling draagt bij aan het overkoepelende doel van de WKR. De vrijstelling waarborgt zakelijkheid door enerzijds enkel hulpmiddelen vrij te stellen die meer dan 90 procent zakelijk gebruikt worden. Anderzijds wordt aangesloten bij de verplichte arbovoorzieningen uit de Arbowetgeving. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid.

Er is geen aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Werkgevers hoeven onder de gerichte vrijstelling niet bij te houden wat de waardering is van de vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen. Dat zou in de vrije ruimte wel het geval zijn. De hulpmiddelen en de arbovoorzieningen lijken nodig te zijn voor de (behoorlijke) vervulling van de dienstbetrekking. De bedragen zijn doorgaans gering.

Het oordeel over doelmatigheid is: deels doelmatig. De vormgeving als een gerichte vrijstelling is doelmatiger dan de vormgeving als nihilwaardering. Dit komt doordat het administratieve lasten wegneemt (geen

waarderingsvraagstukken voor verstrekkingen in dit kader) en werkgevers niet meer beperkt tot enkel verstrekkingen. Dit draagt bij aan doelmatigheid.

De vrijstelling gaat gepaard met complexiteit, wat afdoet aan de doelmatigheid. Deze vrijstelling importeert de complexiteit van de Arbowetgeving, wat ertoe leidt dat het gebruik van deze vrijstelling zeer complex is. Uit de interviews komt deze gerichte vrijstelling naar voren als één van de meest complexe vrijstellingen.

Korting op branche-eigen producten

De doelstelling van deze vrijstelling is:

- Verlichting van administratieve en uitvoeringslasten.

Het oordeel over doeltreffendheid is: deels doeltreffend. De vrijstelling draagt bij aan het verlichten van administratieve lasten. De eenvoud van de gerichte vrijstelling zit in het feit dat de (vergoeding voor) korting op branche-eigen producten buiten de loonsfeer gehouden kan worden

De vrijstelling draagt niet bij aan het overkoepelende doel van de WKR. Het is onduidelijk op welke manier deze gerichte vrijstelling bijdraagt aan het vergoeden van 'zakelijke' kosten. De branche-eigen producten zijn geen zakelijke kosten en dragen ook niet bij aan de behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking. Omdat de hoogte van de vrije ruimte en de aanwezigheid van gerichte vrijstellingen communicerende vaten zijn, leidt het hebben van deze vrijstelling tot een lagere vrije ruimte voor andere bedrijven. Het maatschappelijke doel hiervan is afwezig of onduidelijk. Dit draagt niet bij aan de doeltreffendheid.

Er is wel aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Uit de enquête volgt dat ongeveer 15 procent van de werkgevers deze vrijstelling toepast. Omdat branche-eigen producten niet in elke branche relevant zijn, zegt het doelbereik hier niets over de doeltreffendheid. De korting voor branche-eigen producten draagt niet bij aan de behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking. De omvang is gering.

Het oordeel over doelmatigheid is: niet doelmatig. Het maatschappelijke doel van deze vrijstelling is afwezig of onduidelijk. De vrijstelling is niet de meest efficiënte manier om deze kosten te vergoeden met daarbij eenvoud en doelmatigheid. De korting op branche-eigen producten kan doelmatiger vormgegeven worden door de vrije ruimte te gebruiken.

Verklaring omtrent het gedrag (met ingang van 2020)

De doelstellingen van de vrijstelling zijn:

- De kosten voor een VOG vrij van loonheffingen te vergoeden;
- Meer beschikbare vrije ruimte over.

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. De gerichte vrijstelling zorgt voor een grotere vrije ruimte bij desbetreffende werkgevers. Het aanvragen van een VOG is voor een deel van de werkgevers wettelijk verplicht, voor een ander deel niet. Deze wettelijke verplichting leidt tot een ongelijk speelveld in het gebruik van de vrije ruimte. Een voorbeeld hierbij is een kinderopvang die met veel parttimers werkt en die geen hoog loon hebben. De beschikbare vrije ruimte neemt snel af als voor al deze parttimers een VOG aangeschaft dient te worden ten koste van de vrije ruimte. De gerichte vrijstelling hiervoor corrigeert dit. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid.

De vrijstelling draagt bij aan het overkoepelende doel van de WKR. De kosten voor het aanvragen van een VOG betreffen zakelijke kosten.

Er is geen aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Uit de enquête blijkt dat ongeveer 20 procent van de werkgevers deze vrijstelling gebruikt, waarvan de helft voor meer dan 50 procent van de werknemers. Dit toont aan dat voor een aantal werkgevers dit een belangrijke vrijstelling is, maar voor een groot aantal werkgevers ook niet. Daarnaast draagt een VOG bij aan de behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking en betreft het eenmalige geringe bedragen. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid.

Het oordeel over doelmatigheid is: doelmatig. De vrijstelling lijkt de meest efficiënte manier om deze kosten te vergoeden met daarbij eenvoud en doelmatigheid. In dit onderzoek zijn geen knelpunten over deze vrijstelling naar boven gekomen, naast algehele knelpunten bij de toepassing van gerichte vrijstellingen. De kosten voor de VOG kunnen ook buiten het loonbegrip worden geplaatst maar dat zou alleen een verschuiving betekenen en het is onduidelijk of dit tegen lagere kosten zou gebeuren. Daarmee is deze vrijstelling doelmatig.

Thuiswerken in het kader van de dienstbetrekking (met ingang van 2022)

De doelstelling van thuiswerkvrijstelling is:

- De kosten voor thuiswerken vrij van loonheffingen te vergoeden;
- Meer beschikbare vrije ruimte over.

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. De vrijstelling is doeltreffend vormgegeven. De gerichte vrijstelling regelt immers dat de kosten voor thuiswerken vrij van loonheffingen worden vergoed.

Vergoedingen voor thuiswerken ten laste van de vrije ruimte laten gaan zou een ongelijk speelveld creëren.

De vrije ruimte bij bedrijven waar thuiswerken wel gebruikelijk is zou in feite dan lager zijn dan bij bedrijven waarbij dit niet gebruikelijk is. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid.

De vrijstelling draagt bij aan het overkoepelend doel van de WKR. De vrijstelling kent voorwaarden om de zakelijkheid van de kosten te garanderen. Daarnaast zijn de kosten voor thuiswerken gemaximeerd om onderscheid te maken tussen zakelijke kosten en gebruikelijke kosten van thuis zijn.

Er is geen aanleiding om de vrije ruimte als alternatief te zien. Een kwart van de werkgevers in de enquête past deze gerichte vrijstelling toe. De meerderheid van deze werkgevers past de vrijstelling ook toe voor meer dan de helft van de werknemers. Dit toont aan dat de vrijstelling voorziet in een grote behoefte. Hoewel er geen wettelijke verplichting tot thuiswerken is, bestaat er wel een maatschappelijke acceptatie hiervan en is dit voor veel beroepen ook een arbeidsvoorwaarde. Het gaat om een gering bedrag. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid.

Het oordeel over doelmatigheid is: doelmatig. De vrijstelling lijkt de meest efficiënte manier om deze kosten te vergoeden met daarbij eenvoud en doelmatigheid. De gerichte vrijstelling voorziet in een efficiënte manier om deze vergoedingen vrij te stellen van loonheffing en daarmee niet ten koste te laten gaan van de vrije ruimte. Dat draagt bij aan de doelmatigheid. De hoogte van de maximaal onbelaste thuiswerkvergoeding (2,40 euro per dag) is iets lager dan de werkelijke kosten (2,45 euro per dag volgens Nibud).¹⁵¹ In lijn hiermee kan de maximaal onbelaste thuiswerkvergoeding worden verhoogd naar 2,45 euro. Voor de werknemer maakt dit op jaarbasis weinig verschil, namelijk 7,20 euro voor iemand die drie dagen per week thuiswerkt en 4 weken vakantie heeft. Dat de vergoeding dicht bij de werkelijke kosten ligt, draagt bij aan de doelmatigheid. Uit de evaluatie van de reiskostenvergoeding

¹⁵¹ <https://www.nibud.nl/onderwerpen/werken/wat-kost-thuiswerken/>

blijkt wel dat de samenloop tussen reiskosten- en thuiswerkvergoeding tot complexiteit leidt waarbij de administratieve lasten toenemen.¹⁵²

5.7 Gebruikelijkheidscriterium

De doelstelling van het gebruikelijkheidscriterium is:

- Tegengaan van oneigenlijk gebruik.

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. De toepassing van dit begrip voorkomt dat ongebruikelijke vergoedingen worden verstrekt, die in feite oneigenlijk gebruik van de vrije ruimte zijn. Door het criterium is er ook een betere aansluiting van het belastbaar loon op de maatschappelijke beleving ervan. Daarnaast voorkomt dit criterium dat daadwerkelijke beloningen in de vrije ruimte van loonheffingen vrijgesteld kunnen worden. Dat draagt bij aan de doeltreffendheid.

Het oordeel over doelmatigheid is: deels doelmatig. De doelmatigheidsgrens van 2.400 euro werkt doelmatig omdat het grotere uitvoeringslasten voorkomt. Het feit dat deze grens sinds 2014 niet is geïndexeerd en dat de inflatie sindsdien 31 procent is geweest, doet af aan de doelmatigheid omdat vergoedingen nu sneller in aanmerking komen voor een onderzoek door de Belastingdienst vanwege een inflatie-effect in plaats van ongebruikelijkheid. In feite is door het niet indexeren de Belastingdienst de afgelopen jaren strenger geworden op de hoogte van de vergoedingen in relatie tot de ongebruikelijkheid daarvan. De complexiteit van het gebruikelijkheidscriterium zorgt voor hoge uitvoeringslasten en dit draagt niet bij aan de doelmatigheid.

Het gebruikelijkheidscriterium is voor de werkgever complex om toe te passen. Het criterium bevat een vergelijking met andere werknemers, met collega's van hetzelfde functieniveau of werknemers bij een andere werkgever. De toets dient ook te zien op het soort vergoeding, de hoogte ervan, de ontvangers en of het tariefvoordeel doorslag geeft bij het aanwijzen als eindheffingsloon. Daarnaast moet de vergoeding niet meer dan 30 procent afwijken. Dit zijn omvangrijke en complexe stappen waardoor het voor werkgevers lastig is om deze toe te passen. Dat draagt niet bij aan de doelmatigheid.

In het algemeen zit voor de Belastingdienst het grootste knelpunt in de uitvoering van het gebruikelijkheidscriterium. De bewijslast om aan te tonen dat iets niet gebruikelijk is, is zwaar en vergt vaak een omvangrijk onderzoek, wat veel uitvoeringslast met zich meebrengt. Dat draagt niet bij aan de doelmatigheid.

De doelmatigheidsgrens verlicht de administratieve lasten voor de Belastingdienst voor het uitvoeren van onderzoeken naar gebruikelijkheid. De Belastingdienst hanteert een doelmatigheidsgrens van 2.400 euro. Daaronder wordt aangenomen dat de vergoeding gebruikelijk is. Het doel van deze grens is het bevorderen van doelmatigheid en dat bewerkstelligt deze grens ook. Zonder de doelmatigheidsgrens in het gebruikelijkheidscriterium waren de uitvoeringslasten aanzienlijk hoger geweest. Echter, de afweging bij een dergelijke grens is dat deze ook budgettaire lasten kent, omdat ongebruikelijke vergoedingen lager dan 2.400 euro daarmee doorgang kunnen vinden, terwijl er eigenlijk loonheffingen over betaald dienen te worden. Dit draagt niet bij aan de doelmatigheid. Gezien de complexiteit en uitvoeringslast bij dergelijke onderzoeken is de inschatting wel dat de grens overwegend doelmatig werkt.

¹⁵² CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding.

De doelmatigheidsgrens van 2.400 euro is in 2014 geïntroduceerd en sindsdien niet geïndexeerd met inflatie. Tussen 2014 en 2024 zijn de consumentenprijzen volgens het CBS 31 procent gestegen. Met indexatie van 31 procent komt de doelmatigheidsgrens in 2024 uit op 3.144 euro. Het is aannemelijk dat ook de vergoedingen in de vrije ruimte de inflatie *grosso modo* hebben gevolgd. Dat betekent dat over de tijd steeds meer vergoedingen boven deze doelmatigheidsgrens uitkomen, waarmee er een groter deel in scope komt voor onderzoek door de Belastingdienst. Echter, dit is alleen een inflatie-effect en niet direct een teken van ongebruikelijkheid. De capaciteit bij de Belastingdienst wordt dan besteed aan het onderzoeken van de gebruikelijkheid van vergoedingen die in voorgaande jaren onder de 2.400 euro vielen, maar door de inflatie boven de 2.400 euro uitkomen. Daarmee komen deze vergoedingen sneller in aanmerking voor een onderzoek door de Belastingdienst. Dit leidt tot extra uitvoeringslasten, ook als er niet altijd een onderzoek wordt ingesteld, omdat er meer vergoedingen gecontroleerd worden door het niet toepassen van de inflatiecorrectie.

5.8 Waarderingsforfaits

De doelstelling van de waarderingsforfaits is:

- Administratieve lastenverlichting

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. Zonder waarderingsforfaits zou de factuurwaarde of waarde in het economisch verkeer moeten worden bepaald en dit is arbeidsintensiever dan het gebruik van een forfait. Het gebruik van het forfait bespaart administratieve lasten voor de werkgever.

Het oordeel over doelmatigheid is: doelmatig. Het forfait voor maaltijden ligt lager dan de gebruikelijke bedragen bij cateraars en dat is ook de bedoeling van de wetgever.¹⁵³ Voor kinderopvang op het werk is het normbedrag vergelijkbaar met daadwerkelijke kosten en voor huisvesting op de werkplek is de vergelijking niet goed te maken. Het forfait is een doelmatige wijze om de administratieve lastenverlichting te bewerkstelligen en bevat ook geen overcompensatie voor de kosten. Dat draagt ook bij aan de doelmatigheid.

5.9 Nihilwaarderingen

De doelstelling van nihilwaarderingen is:

- Voorkomen van lastige waarderingen.

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. Door een nihilwaardering toe te passen is elk waarderingsvraagstuk uitgesloten. Dit draagt bij aan de doeltreffendheid. Er is echter wel discussie over wanneer een nihilwaardering van toepassing is. Dit verschuift het vraagstuk naar de reikwijdte van de nihilwaarderingen. Er zijn daarbij discussies over bijvoorbeeld de werkplek en wanneer het niet gebruikelijk is om een voorziening elders te gebruiken. Ongeveer de helft van de werkgevers in de enquête geeft aan de nihilwaardering op consumpties op de werkplek toe te passen, grotendeels voor alle werknemers. Hiermee is dit de meest toegepaste nihilwaardering. Werkkleding en bedrijfskleding volgen daarna met ca. 25 procent van de werkgevers, ook voor vaak alle werknemers. De nihilwaardering voor huisvesting wordt door slechts 5 procent van de werkgevers toegepast. Het percentage dat de nihilwaardering voor consumpties op de werkplek toepast oogt hierin laag, de verwachting van interviewpartners is namelijk dat deze vaker gebruikt wordt.

¹⁵³ Ministeriële regeling van 8 september 2010, nr. DB 2010-178M, Stcrt. 2010, 14212, p. 31

Het oordeel over doelmatigheid is: deels doelmatig. Het systeem van nihilwaarderingen is doelmatig ingericht en er lijkt geen beter alternatief beschikbaar, maar door complexiteit zijn de administratieve lasten hoger, wat afdoet aan de doelmatigheid.

Er lijkt geen efficiëntere manier te zijn om het voorkomen van lastige waarderingen te regelen dan via de nihilwaardering. Het kan wel op een andere manier worden vormgegeven, bijvoorbeeld door deze aspecten buiten het loonbegrip te plaatsen. Dat zou echter afdoen aan de duidelijkheid van het loonbegrip ("alles is loon"). De discussie over wat wel en niet buiten het loonbegrip valt verschilt niet veel van de discussie over wat wel en niet onder de nihilwaardering valt. Daarmee zijn de nihilwaarderingen doelmatig.

Een knelpunt bij nihilwaarderingen is de definitie van een werkplek. De definitie van werkplek is voor betrokkenen een knelpunt. De wet hanteert een strikt begrip van de werkplek. Nihilwaarderingen gelden namelijk wanneer voorzieningen geheel of gedeeltelijk op de werkplek verbruikt of gebruikt worden en waarvan het niet gebruikelijk is deze elders te gebruiken of verbruiken. In de praktijk bestaan daarover onduidelijkheden en wordt dit soms niet eerlijk bevonden. Enkele voorbeelden zijn dat er wel een nihilwaardering zou kunnen gelden voor fitness op de werkplek maar niet voor fitness buiten de werkplek, dit roept bij enkele betrokkenen vragen op of het begrip 'werkplek' niet breder gezien moet worden. Daarnaast is er geen sprake van parkeren op de werkplek als de werkgever in een gebouw met meerdere bedrijven zit, de parkeerplaats is dan geen werkplek. De onduidelijkheid of het onbegrip over de ongelijkheid daarover leidt tot complexiteit en extra administratieve lasten en dat draagt niet bij aan de doelmatigheid.

5.10 Concernregeling

De doelstelling van de concernregeling is:

- Administratieve lastenverlichting;
- Collectieve vrije ruimte creëren.

Het oordeel over doeltreffendheid is: doeltreffend. Door de concernregeling hoeven werkgevers geen vergoedingen en verstrekkingen toe te wijzen aan verschillende groepsmaatschappijen binnen een concern. Dit betreft een administratieve lastenverlichting en dit draagt bij aan de doeltreffendheid. Daarnaast zorgt de concernregeling voor het creëren van een collectieve vrije ruimte binnen het concern, dat is ook doeltreffend.

Het oordeel over doelmatigheid is: doelmatig. De concernregeling werkt zonder grote knelpunten en leidt er op efficiënte wijze toe dat er een collectieve vrije ruimte is en dat er daarbij ook administratieve lastenverlichting is. Dat draagt bij aan de doelmatigheid. Een kleiner knelpunt is de toepassing van de concernregeling bij fusies, voor de WKR wordt de concernregeling voor het gehele jaar wel of niet toegepast. Wanneer bij aanvang van het jaar van de concernregeling wordt uitgegaan, maar gedurende het jaar de werkgever splitst, heeft dat nadelige gevolgen voor de beschikbare ruimte na de splitsing, met gevolgen voor vergoedingen die werkgevers wel of niet meer kunnen toekennen zonder eindheffing te betalen. Dit komt volgens gesprekspartners beperkt voor en weegt daarom niet zwaar genoeg om het oordeel over de doelmatigheid te veranderen.

6 Beleidsalternatieven en aanbevelingen

Aan de WKR kan een gerichte vrijstelling voor bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen worden toegevoegd en kan de vrijstelling voor korting op branche-eigen producten worden geschrapt. Een verhoging van de vrije ruimte verlaagt waarschijnlijk de doelmatigheid, de effecten van een verlaging van de vrije ruimte zijn onzeker. De WKR is minder geschikt om voor aanvullende doelstellingen in te zetten.

In de opdracht voor dit onderzoek is meegegeven om verschillende beleidsalternatieven rondom de WKR te onderzoeken. We behandelen alternatieven rondom het loonbegrip, een alternatief systeem voor de WKR, de vrije ruimte, gerichte vrijstellingen, forfaits en maximale vergoedingen, het keuzerecht en de WKR als stimulans voor aanvullende doelstellingen. Tot slot doen wij enkele aanbevelingen.

6.1 Beleidsalternatieven

Loonbegrip

Uit deze evaluatie blijkt geen aanleiding om het loonbegrip aan te passen. Met de invoering van de WKR is het loonbegrip aangepast en ondanks enkele kritische opmerkingen van geïnterviewden over mogelijk onbedoelde loonbestanddelen, is men in het algemeen tevreden over deze aanpassing. Het uitgangspunt dat alles loon is, ervaart men als duidelijk. Het verschuiven van bepaalde loonbestanddelen van binnen de WKR (en binnen het loonbegrip) naar buiten het loonbegrip vershuift de complexiteit, maar verandert niet fundamenteel iets. Er is verder geen brede behoefte aan een algehele vrijstelling voor vergoedingen die naar maatschappelijke beleving niet als beloningsvoordeel worden ervaren als aanvulling op of vervanging van de vrije ruimte. De ervaringen met het systeem van vergoedingen en verstrekkingen voorafgaand aan de WKR zijn niet positief op dit punt. Een vrijstelling naar maatschappelijke opvattingen is namelijk zeer lastig af te bakenen en aan veranderingen onderhevig (als de maatschappelijke opvatting verandert). Dit introduceert meer onzekerheid in de WKR en dat zou ongewenst zijn. Wel komt uit de evaluatie naar voren dat een vrijstelling voor beroepskosten zoals bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen nu ontbreekt.

Alternatieven voor de WKR

Er zijn twee alternatieven voor de WKR, namelijk de aanpassing van het loonbegrip en het overhevelen van gerichte vrijstellingen naar artikel 11-vrijstellingen. De aanpassing van het loonbegrip zodat alle vergoedingen waar nu de WKR van op toepassing is, buiten het loonbegrip vallen, lijkt op het systeem dat voor de WKR in werking was. De complexiteit en administratieve lasten hiervan waren hoog. Daarnaast zou de vrije ruimte wel binnen de WKR moeten, waardoor men twee systemen krijgt. Gerichte vrijstellingen kunnen ook als artikel 11-vrijstelling worden vormgegeven maar dit leidt vooral tot een verschuiving van posten zonder dat daar volgens gesprekspartners een fundamentele efficiëntieverbetering in zou zitten. Daarbij speelt ook dat werkgevers en andere betrokkenen na ongeveer 15 jaar wel gewend zijn aan de WKR, en dat een alternatief systeem grote transitiekosten met zich mee zou brengen, zonder duidelijke meerwaarde.

Andere landen verschillen voornamelijk in de systematiek en de waarderingsmethoden. Nederland verschilt met name van de onderzochte landen in het systeem van aanwijzen van eindheffingsloon en de vrije ruimte. Daar waar in Nederland een vrijstelling geldt voor de loonheffingen voor de werkgever, geldt in de onderzochte landen een uitzondering op het loonbegrip dan wel een vrijstelling (op doorgaans een reeds bij de werknemer aftrekbare kostenpost). Het VK heeft mogelijkheden om reeds vastgestelde sectorspecifieke forfaits te hanteren. Duitsland heeft een beperkte lijst aan vrijgestelde kostensoorten en kent geen open norm. Nederland, België en het VK hanteren wel open normen. Alle landen kennen voorwaarden die de noodzakelijkheid en zakelijkheid van de kosten beogen te waarborgen.

Vrije ruimte

Het hogere percentage in de eerste schijf kan worden afgeschaft omdat dit ondoelmatig is in het ondersteunen van het mkb. Het voordeel komt namelijk bij alle werkgevers terecht en niet bij het mkb. Voor het kleine mkb levert het hogere percentage een aanzienlijke ondersteuning, voor het grotere mkb is het effect ook al beperkt. Daarnaast is het doel van ondersteuning van het mkb niet goed onderbouwd. Tevens staat dit beleidsdoel op gespannen voet met het overkoepelende doel van de WKR, namelijk het vrijgesteld van loonheffingen vergoeden van zakelijke kosten. Een alternatieve vormgeving waarbij voor werkgevers onder een bepaalde loonsomgrens er een tweeschijvenstelsel is en voor werkgevers met een hogere loonsom maar één schijf, is waarschijnlijk lastig te rijmen met de EU-staatssteunregels.

De afschaffing van het hoge percentage in de eerste schijf van de vrije ruimte raakt kleinere werkgevers relatief zwaarder dan grotere werkgevers. Elke werkgever met een loonsom van 400 duizend euro of hoger heeft een voordeel van 3.280 euro vanwege het hogere percentage in de eerste schijf. Voor het kleine mkb met een loonsom van 400 duizend euro en een beperkt aantal medewerkers is dit een aanzienlijk bedrag per medewerker (656 euro bij 5 werknemers). Voor het kleine mkb is er na afschaffing van het hoge tarief dus per werknemer relatief minder vrije ruimte beschikbaar, voor grotere werkgevers is dit effect kleiner. Echter, een groot deel van de bedrijven in het mkb met een loonsom tot 400 duizend euro profiteert niet volledig van het tweeschijvenstelsel omdat ze de vrije ruimte niet volledig gebruiken.

Een verhoging van de vrije ruimte zou de doelmatigheid verminderen omdat het de doeltreffendheid waarschijnlijk niet verbetert, de budgettaire lasten toenemen en de opbrengsten van de eindheffing zouden afnemen. Het is op basis van dit onderzoek niet duidelijk of een verlaging van het percentage voor de vrije ruimte tot een hogere doelmatigheid leidt of niet, omdat de effecten hiervan op doeltreffendheid ook niet te kwantificeren zijn. In algehele zin leidt een verlaging van de vrije ruimte tot minder budgettaire lasten en meer opbrengsten, maar als dit afdoet aan de doeltreffendheid van de vrije ruimte, is dit netto niet per se een verbetering van doelmatigheid. Doelmatigheid moet namelijk altijd in relatie met doeltreffendheid worden beschouwd. Een verhoging van de gehele vrije ruimte als compensatie voor de afschaffing van het hogere tarief in de eerste schijf kan wel doelmatig zijn omdat het een andere ondoelmatigheid (en beperkte doeltreffendheid) corrigeert.

Aanwijzen als eindheffingsloon blijft noodzakelijk gegeven het keuzerecht van de werkgever. Het principe van de WKR is het keuzerecht van de werkgever. De werkgever maakt de keuze om iets als werknemersloon of als eindheffingsloon te behandelen. Een vorm van aanwijzen is daarvoor nodig. De wijziging dat wanneer een vergoeding gericht wordt vrijgesteld, aanwijzen wordt aangenomen, is positief geweest. Om aanwijzen te verduidelijken kan de Belastingdienst in het Handboek Loonheffingen paragraaf 10.1.3 in een box een aantal voorbeelden geven over hoe aanwijzen geregeld kan worden om werkgevers meer juridische houvast te geven. De vormvrijheid hiervan ervaren veel werkgevers en andere betrokken als een groot knelpunt van de WKR.

Het gebruikelijkheidscriterium is complex om uit te voeren voor de Belastingdienst, een inflatiecorrectie van de doelmatigheidsgrens komt hierin tegemoet. De Belastingdienst dient vier aspecten mee te wegen, namelijk 1) de soort vergoeding, 2) de hoogte daarvan, 3) de ontvanger, en 4) of het tariefvoordeel een doorslaggevende rol speelt bij de aanwijzing als eindheffingsloon. Verder is de doelgroep voor de vergelijking 1) andere werknemers van dezelfde werkgever, 2) collega's van de werknemer in dezelfde functiecategorie en/of 3) werknemers van andere werkgevers. Dit leidt ertoe dat de toets vanuit de Belastingdienst op gebruikelijkheid omvangrijk is. Doordat de doelmatigheidsgrens van 2.400 euro sinds 2014 niet voor inflatie is gecorrigeerd, is de Belastingdienst in feite strenger geworden met de toetsing van het gebruikelijkheidscriterium, omdat minder vergoedingen per definitie als gebruikelijk worden gezien en daarmee vergroot men de scope voor mogelijk onderzoek. Wij stellen een inflatiecorrectie voor om de scope weer te verkleinen. Dit zal waarschijnlijk ook tot minder uitvoeringslasten leiden voor de Belastingdienst. Indien na een aantal jaar dit tot onvoldoende verlaging van administratieve lasten heeft geleid, kan onderzocht worden of een aanpassing van de voorwaarden een positief effect zou hebben.

Het percentage eindheffing van 80 procent is niet volledig onderbouwd en mogelijk niet meer actueel. In de parlementaire geschiedenis is het gepositioneerd als een bruteringsdruk van een gemiddelde marginale druk van 44,44 procent, inclusief werkgeverspremies. Dit volgde enigszins, maar niet volledig, uit de belastingschijven in 2009.¹⁵⁴ De 44,44 procent is niet transparant berekend als gemiddelde. Een update van het eindheffingstarief met de belastingschijven voor 2025 en rekening houdend met op- en afbouw van heffingskortingen en met werkgeverspremies, leidt dus ook niet tot een duidelijk nieuw eindheffingstarief. Het belastingpercentage in schijf 1 is 35,82 procent, wat gelijk staat aan 55,8 procent eindheffing. Het percentage in schijf 2 is 37,48 procent, wat gelijk staat aan een eindheffing van 59,9 procent. Het belastingpercentage in schijf 3 is 49,5 procent, wat gelijk staat aan een eindheffing van 98 procent. Omdat de oorspronkelijke berekening van het percentage eindheffing van 80 procent niet transparant is, is dit ook niet toe te passen op actuele belastingpercentages. Bij een herziening van het percentage eindheffing dient men er ook rekening mee te houden dat het percentage van 80 procent relatief voordelig is voor hogere inkomens, en dit zijn ook de inkomensgroepen waarvoor de vrije ruimte het meest wordt gebruikt. Uit gesprekken met de Belastingdienst blijkt dat er werkgevers zijn die vanuit dit tariefvoordeel vergoeden en het zijn vooral de vergoedingen in deze categorie die het gebruikelijkheidscriterium raken. Bij een hoger percentage eindheffing neemt dit relatieve voordeel af voor werkgevers, waardoor werkgevers minder vergoedingen zullen verstrekken. Een vermindering daarvan zou de uitvoeringslast voor de Belastingdienst ook verminderen.

Gerichte vrijstellingen

De vergoeding of verstrekking van beroepskosten zoals bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen zouden als gerichte vrijstelling opgenomen kunnen worden. Dit is een voordeel binnen de dienstbetrekking, maar volgens gesprekspartners worden deze niet als loon ervaren. Omdat het gaat om aanzienlijke bedragen en de kosten bijdragen aan de behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking, is de vrije ruimte minder geschikt hiervoor. Het invoeren van een gerichte vrijstelling hiervoor dient overwogen te worden. De doelstelling van deze vrijstelling is dan: "De kosten voor bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen niet meer ten laste van de vrije ruimte te laten komen om zo werknemers waarbij een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering vereist is niet te benadelen". Als men de vrijstelling breder trekt tot alle beroepskosten, dan is de doelstelling: "Beroepskosten niet meer ten laste van de vrije ruimte te laten komen om zo werknemers waarbij een bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering vereist is niet te benadelen". Daarbij dient de wetgever beroepskosten duidelijk te definiëren.

¹⁵⁴ Schijf 1: 33,50% tarief, 50,4% eindheffing. Schijf 2 en 3: 42% tarief, 72,4% eindheffing. Schijf 4: 52% tarief, 108,3% eindheffing.

De gerichte vrijstelling voor korting op branche-eigen producten is ondoelmatig en kan worden geschrapt.

De vrije ruimte biedt werkgevers de gelegenheid om korting op branche-eigen producten alsnog onbelast te faciliteren. Gezien het beperkte gebruik hiervan is de impact van het afschaffen van de gerichte vrijstelling beperkt. Het betreffen echter geen zakelijke kosten en deze kunnen daarom in de vrije ruimte terecht.

De vrijstelling voor het beroepsregister is niet doeltreffend om het inschrijven in het beroepsregister te stimuleren voor beroepsgroepen waar dit verplicht is.

Dit is niet additioneel en daarmee niet doelmatig. Een ondoelmatige vrijstelling kan worden geschrapt, maar een alternatief is om het doel anders te formuleren: "de kosten voor een beroepsregister niet meer ten laste van de vrije ruimte te laten komen om zo werknemers waarbij inschrijving in het beroepsregister een vereiste is niet te benadelen." Op deze manier lijkt de vrijstelling meer op de VOG-vrijstelling en zou het oordeel wel 'doeltreffend' zijn. Daarbij dient de wetgever wel duidelijk te maken wanneer er sprake is van een kwalificerend beroepsregister, omdat dit in de praktijk lastig te beoordelen is.

De arbovrijstelling is complex vanwege haar koppeling aan de Arbowet.

Gesprekspartners beschouwen haar als één van de meest complexe gerichte vrijstellingen. De reden hiervoor is dat de reikwijdte volgt uit de Arbowet, maar dat er wel verschil zit tussen wat de Arbowet voorschrijft en waar de gerichte vrijstelling volgt. De ruimte voor uitbreiding van de reikwijdte zit in de definities van de Arbowet en niet in de WKR. Deze evaluatie beveelt ook geen uitbreiding van de arbovrijstelling aan. De bredere discussie die leeft rondom het bevorderen van gezonde maaltijden zien wij ook niet als aanleiding om de arbovrijstelling hierop aan te passen. De Arbowet is het aangewezen kader om deze discussie te voeren.

De samenloop van een reiskosten- en thuiswerkvergoeding op één dag is momenteel niet toegestaan en vanuit complexiteitsreductie en het hoofddoel van de WKR is het toestaan hiervan wel aan te bevelen.

Uit de evaluatie van de reiskostenvergoeding blijkt dat het niet mogen samengaan van deze vergoedingen een knelpunt is voor werknemers die op een werkdag zowel thuis als op kantoor werken.¹⁵⁵ Deze werknemers en hun werkgevers ervaren hierdoor complexiteit en de evaluatie stelt dat dit het buiten de spits reizen ontmoedigt. Momenteel dient de werknemer aan te geven of het voornamelijk een dag op de werkplek is of voornamelijk een thuiswerkdag. Bij een gemengde werkdag maakt de werknemer dus zakelijke kosten (reis- en thuiswerkkosten), maar deze kunnen niet allemaal vrijgesteld van loonheffingen worden vergoed. Bij een samenloop van de reiskosten- en thuiswerkvergoeding is de meest zuivere manier dat de thuiswerkvergoeding dan naar rato wordt uitgekeerd. De werkplek is, tenzij een werkgever meerdere vestigingen heeft waar de werknemer kan werken, een vaste plek en de reiskostenvergoeding kan dan ook vast zijn. Als de werknemer een deel van de dag niet thuis werkt, zijn er voor dat deel van de dag ook geen thuiswerkkosten. De werknemer zou dan de tijdsduur van het niet thuis zijn moeten aangeven om zo een reiskostenvergoeding en een naar rato thuiswerkvergoeding te ontvangen. Dit levert waarschijnlijk meer administratieve lasten en complexiteit op. Uit het oogpunt van doelmatigheid en administratieve lastenverlichting kan overwogen worden om de volledige thuiswerk- en reiskostenvergoeding te geven bij een gemengde werkdag. Dat voorkomt ook terughoudendheid bij werkgevers uit angst dat zij de samenloop op een onjuiste manier uitvoeren.

Forfaits en maximale vergoedingen

De maximaal onbelast te vergoeden thuiswerkkosten zijn vijf cent lager dan de werkelijke kosten volgens het Nibud.¹⁵⁶ Volgens het Nibud zijn de gemiddelde kosten van thuiswerken 2,45 euro per dag en de onbelaste

¹⁵⁵ CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding.

¹⁵⁶ <https://www.nibud.nl/onderwerpen/werken/wat-kost-thuiswerken/>

vergoeding is 2,40 euro per dag. In lijn hiermee kan de maximaal onbelaste thuiswerkvergoeding worden verhoogd naar 2,45 euro. Voor de werknemer maakt dit op jaarbasis weinig verschil, namelijk 7,20 euro voor iemand die drie dagen per week thuiswerkt en vier weken vakantie heeft.

De maximaal onbelast te vergoeden verhuiskostenvergoeding lijkt ook passend. De maximale verhuiskostenvergoeding in 2024 is 7.750 euro exclusief een vergoeding voor de werkelijke kosten van het overbrengen van de inboedel. Uit cijfers van een grote werkgever blijkt dat de gemiddelde vergoeding tussen de 6.200 en 6.400 euro ligt, het maximum is niet bekend. De maximale vergoeding ligt dus 20 procent boven dit gemiddelde, wat aanwijst dat het ruimte biedt aan realistische verhuiskostenvergoedingen. Een andere verhuiskostenvergoeding is degene die woningcorporaties moeten betalen voor de verhuizing en inrichting als een huurder moet verhuizen omdat de huurwoning gesloopt of gerenoveerd wordt, deze bedroeg in 2024 minimaal 7.428 euro. Het maximum van 7.750 euro aan verhuiskostenvergoeding ligt dus iets boven het minimum. Dat wijst er ook op dat dit passend is.

De waarderingsforfaits weerspiegelen niet altijd de werkelijke kosten en dat is de bedoeling van de waarderingsforfaits.¹⁵⁷ Het forfait voor maaltijden ligt lager dan de gebruikelijke bedragen. Voor kinderopvang op het werk is het normbedrag vergelijkbaar met de daadwerkelijke kosten en voor huisvesting op de werkplek is de vergelijking niet goed te maken. Sommige gesprekspartners geven aan dat de waarderingsforfaits voor maaltijden aan de lage kant zijn en stellen dat een daadwerkelijke benadering van waarde in economisch verkeer gepaster is. Dit gaat echter tegen het principe van administratieve lastenverlichting in, omdat de waardering wat dan de economische waarde is, dan complexer is dan toepassing van het forfait en ook kan leiden tot meer discussie. Door dit met een forfait te waarderen is die discussie uitgesloten.

Verplichting versus keuzerecht

Een maatschappelijke discussie is of werkgevers verplicht moeten worden bepaalde onderdelen uit de WKR te vergoeden of te verstrekken.¹⁵⁸ Dit kan borgen dat werknemers onafhankelijk van hun werkgever gelijk worden behandeld. In deze discussie is er een onderscheid tussen het verplicht vergoeden en het verplicht gebruiken van de WKR.

Een verplicht vergoeden in het civiele recht samen met een verplicht gebruik van de WKR breekt met het uitgangspunt dat het al dan niet aanwijzen als eindheffingsloon de keuze van de werkgever is. Omdat het geen keuze meer is, maar een verplichting, is aanwijzing ook niet meer nodig en dat plaatst het betreffende loonbestanddeel dan in feite buiten het loonbegrip en daarmee buiten de WKR. Het kan dan een artikel 11-vrijstelling worden, alhoewel momenteel artikel 11-vrijstellingen ook niet verplicht zijn, daarvoor is aanpassing in artikel 31 nodig om te bepalen dat de vergoeding verplicht eindheffingsloon is. Artikel-11 vrijstellingen zijn wel in grote lijn doeltreffend (zie par. 5.5).

Indien bepaalde vergoedingen arbeidsrechtelijk verplicht worden maar de toepassing van de WKR niet, dan past dat binnen het systeem van de WKR. Het verplicht vergoeden kan in het arbeidsrecht geregeld worden en niet in het fiscale recht. Met deze optie is er is nog steeds keuzerecht met betrekking tot het aanwijzen van deze loonbestanddelen. Als bijvoorbeeld de reiskostenvergoeding en thuiswerkvergoeding arbeidsrechtelijk verplicht zouden zijn, dan neemt het gebruik van deze gerichte vrijstellingen toe. Dit vergroot ook de budgettaire omvang

¹⁵⁷ Ministeriële regeling van 8 september 2010, nr. DB 2010-178M, Stcrt. 2010, 14212, p. 31.

¹⁵⁸ De Stichting van de Arbeid heeft recent een advies gegeven over de reiskostenvergoeding. <https://www.stvda.nl/-/media/stvda/downloads/publicaties/2025/aanbevelingen-reiskostenvergoeding.pdf> De Stichting adviseert geen wettelijke vergoeding van reiskosten.

van de gerichte vrijstellingen. Werkgevers die nog niet de WKR gebruiken hebben aanvullende administratieve lasten om dit wel te gaan doen. Daarnaast kan de verplichting van deze vergoeding ook invloed hebben op andere arbeidsvoorwaarden, zoals salaris.¹⁵⁹ Het is daarmee niet direct duidelijk of een verplichte vergoeding in het voordeel van de werknemer is.

Concluderend is het verplichten van vergoedingen een arbeidsrechtelijke aangelegenheid omdat het ingaat op de contractsvrijheid tussen werkgever en werknemer. De WKR kan als fiscale regeling dit niet regelen. De WKR kan wel de fiscale behandeling van de verplichte vergoedingen regelen. Als de vergoeding echter verplicht wordt en de toepassing van de WKR ook, dan is aanwijzen in feite overbodig en ligt het voor de hand deze loonbestanddelen buiten het loonbegrip te plaatsen.

WKR als stimulans voor aanvullende doelstellingen

Naast een tegemoetkoming voor zakelijke kosten kunnen sommige onderdelen van de WKR ook een stimulans in zich hebben om bepaalde aanvullende doelen te realiseren. Het gericht vrijstellen van opleiding of studie kan ertoe leiden dat meer werkgevers dit vergoeden en dat meer werknemers dus deze opleiding of studie volgen. De vrije ruimte kan ook een stimulans bieden dat werkgevers verduurzamingsinvesteringen van werknemers vergoeden.

Uit het onderzoek blijkt dat de stimulerende werking van de WKR beperkt is. Voor sommige werkgevers is de WKR een stimulans om bepaalde zaken te vergoeden of te verstrekken, maar daarbij is vaak al een wens aanwezig om dit te vergoeden of verstrekken en de WKR is daarbij een fiscaal gunstige regeling. De stimulans in de WKR is verder gelimiteerd tot de loonheffingen en kan dus niet benut worden door ondernemers/zzp'ers die via een eenmanszaak ondernemen. Afhankelijk van de gestelde doelstelling zouden dergelijke stimulansen zich mogelijk niet op een lijn kunnen bevinden met het gelijkheidsbeginsel omdat er geen objectieve rechtvaardiging is voor een ongelijke situatie. Daarnaast volgt uit dit onderzoek dat de complexiteit en administratieve lasten van de WKR als hoog worden ervaren, wat de eventuele stimulans vertroebelt.

In de beleidsdiscussie wordt de WKR genoemd om verschillende aanvullende subdoelstellingen te bereiken.

Dit is ook een wens van een deel van de bedrijven in de enquête. Het hoofddoel van de WKR is bepaalde loonbestanddelen van loonheffingen vrijstellen. Dit verlaagt de kosten voor de werkgevers om de vergoeding of verstrekking uit te keren, wat mogelijk een stimulans is voor het realiseren van specifieke zaken. De WKR wordt genoemd om o.a. de volgende zaken te stimuleren of faciliteren:

- Hybride werken;
- Duurzame keuzes;
- Arbovoorzieningen die niet direct samenhangen met de verplichtingen van de werkgever op grond van de Arbowet, zoals gezonde maaltijden;
- Helpen van werknemers die om privéredenen wel een steuntje in de rug kunnen gebruiken;
- Meerurenbonus;
- Gebruik van werknemersparticipaties;
- Sectorale ondersteuning.

Door de complexiteit en het niet-volledige gebruik van de WKR door werkgevers is de WKR minder geschikt om subdoelstellingen te bereiken. Voor elke subdoelstelling is het de vraag wat de meest doeltreffende en doelmatige manier is om dit te bereiken. Uit deze evaluatie volgt dat de WKR complex is en niet door alle

¹⁵⁹ [Stichting van de Arbeid \(2025\). Aanbevelingen over de reiskostenvergoeding.](#)

werkgevers gebruikt wordt. De gerichte vrijstellingen waarbij een bepaalde stimulans het beleidsdoel is, zijn ook in de regel minder doeltreffend dan gerichte vrijstellingen waarbij het beleidsdoel het vrijstellen van loonheffing van bepaalde vergoedingen is. Het bereiken van de subdoelstellingen is binnen de WKR afhankelijk van de keuze van de werkgever om dit wel of niet te doen. Het staat werkgevers vrij om kosten voor duurzaamheid, financiële adviesgesprekken of aanvullende Arbovoorzieningen in de vrije ruimte te vergoeden, mits deze gebruikelijk zijn. Daarnaast werkt de stimulans niet buiten de loonheffingen en kan dus niet benut worden door ondernemers/zzp'ers die via een eenmanszaak ondernemen, wat mogelijk raakt aan het gelijkheidsbeginsel. Tot slot is het gebruik van de WKR relatief groter bij werkgevers in sectoren met hogere lonen, waar werknemers vaak zelf al bepaalde keuzes maken zonder stimulans (zoals hybride werken, duurzame mobiliteit en opleidingen). Daarbij is de prikkel die uitgaat van een fiscale vrijstelling voor een specifieke vergoeding in de WKR indirect, het is geen directe stimulans om deze doelstelling te behalen. Hierdoor is de verwachting op basis van dit onderzoek dat het gebruik van de WKR voor deze subdoelstellingen waarschijnlijk niet tot een additioneel bereik zal leiden.

Vergoedingen voor verschillende doeleinden zijn al mogelijk vanuit de vrije ruimte, als deze voldoen aan het gebruikelijkheidscriterium. Het is daarmee de keuze van de werkgever om bijvoorbeeld wel of niet aanvullende onverplichte arbovoorzieningen of een meerurenbonus te vergoeden. Dit zal niet voor alle werkgevers relevant zijn (in de accountancysector is een meerurenbonus om arbeidsparticipatie te ondersteunen waarschijnlijk niet op zijn plaats). Wel geldt dat dergelijke vergoedingen kunnen concurreren met andere vergoedingen in de vrije ruimte indien werkgevers het betalen van eindheffing willen voorkomen. Een werkgever kan dan de afweging maken om of iedereen een kerstpakket te geven of voor een deel van de werknemers een meerurenbonus uit te keren. Gegeven de wens om eindheffing te voorkomen kan dit ertoe leiden dat de werkgever geen meerurenbonus uitkeert. Echter, uit interviews blijkt dat werkgevers bepaalde zaken vergoeden omdat zij dat belangrijk vinden en dat de fiscale behandeling daarvan niet de enige reden is. Werkgevers die een meerurenbonus belangrijk vinden, zullen dit waarschijnlijk ook doen omdat eindheffing betalen in sommige gevallen voordeliger kan zijn dan de bonus bruto uit te keren, met name bij hogere inkomens.

Door een gerichte vrijstelling voor deze zaken in te richten, neemt bij budgettaire neutraliteit de vrije ruimte af. Dit betekent dat werkgevers die voor een ander doeleinde vergoedingen willen uitkeren, hiervoor minder ruimte hebben, tenzij de politiek besluit om ook extra geld voor de WKR vrij te maken.

Tot slot is het onduidelijk of een fiscale subsidie de voorkeur geniet boven een niet-fiscale subsidie. Deze vraag is onderdeel van het Toetsingskader Fiscale Regelingen (zie ook Bijlage A). Voor het hoofddoel van de WKR is een fiscale subsidie logisch, omdat het om een fiscale correctie op loonheffingen gaat. Voor deze subdoelen is dat niet direct het geval omdat directe subsidies effectiever en efficiënter kunnen zijn. Fiscale regelingen hebben een open budget en daarbij is het ook mogelijk dat het fiscale voordeel neerslaat bij werknemers met een hoog inkomen die eerder geneigd zijn hybride te werken of duurzame keuzes te maken. Een subsidie kan hier gericht op inspelen en heeft een gesloten budget. Daarmee is een subsidie mogelijk doelmatiger dan de fiscale stimulans.

6.2 Aanbevelingen

Ten aanzien van de WKR volgen uit deze evaluatie de volgende aanbevelingen:

1. Schaf de eerste schijf van de vrije ruimte af. Deze is ondoelmatig omdat het voordeel ook bij niet-mkb terechtkomt;
2. Schaf de vrijstelling voor korting op branche-eigen producten af. Deze dient geen maatschappelijk doel meer en kan ook in de vrije ruimte vergoed worden;

3. Verduidelijk de voorwaarden van de vrijstelling voor inschrijving in het beroepsregister en pas de doelstelling aan naar "de kosten voor een beroepsregister niet meer ten laste van de vrije ruimte te laten komen om zo werknemers waarbij inschrijving in het beroepsregister een vereiste is niet te benadelen";
4. Overweeg een gerichte vrijstelling voor beroepskosten zoals bestuurdersaansprakelijkheidsverzekeringen in te voeren en definieer beroepskosten duidelijk;
5. Schaf de diensttijd-vrijstelling in artikel 11 af;
6. Geef in het Handboek Loonheffingen een aantal voorbeelden over hoe aanwijzen geregeld kan worden om werkgevers meer juridische houvast te geven;
7. Pas inflatie-indexatie toe op de doelmatigheidsgrens van 2.400 euro in het gebruikelijkheidscriterium. Door geen rekening met inflatie te houden is deze grens gaandeweg strenger geworden. Daar lijkt geen aanleiding toe;
8. Sta samenloop van de reiskostenvergoeding en thuiswerkvergoeding toe;
9. Verhoog de maximale thuiswerkvergoeding van 2,40 euro naar 2,45 om aan te sluiten bij de inschatting van werkelijke kosten door het Nibud;
10. Wees zeer terughoudend in het gebruik van de WKR voor het bereiken van aanvullende beleidsdoelstellingen;
11. Onderbouw het eindheffingstarief duidelijker en pas dit indien nodig aan om de actuele gemiddelde marginale druk te weerspiegelen;
12. Verhoog de bekendheid met de WKR via verbeterde informatieverstrekking (bijv. via één centraal en duidelijk vindbaar platform met visuele stroomschema's en praktische hulpmiddelen).

Literatuurlijst

- CE Delft & Significance (2023). Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding. Rapport nr. 23.220468.087. Delft: CE Delft.
- CPB (2023). Publieke onderwijsuitgaven over de levensloop. Den Haag: CPB.
- CPB (2024). Evaluatie verlaagd tarief in de vennootschapsbelasting. Den Haag: CPB
- Ministerie van Financiën (2024). Evaluatie diensttijd vrijstelling. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Panteia (2018). Evaluatie werking Werkkostenregeling in vergelijking met de oude regeling. Zoetermeer: Panteia.
- PBL (2023). Verhuismotieven en ruimtelijke verhuisbewegingen. Den Haag: PBL.
- SEO (2024). Kunde, kosten en keuzes. SEO-rapport nr. 2024-78. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Stichting van de Arbeid (2025). Aanbevelingen over de reiskostenvergoeding. Den Haag: Stichting van de Arbeid.

Bijlage A Toetsingskader fiscale regelingen

Tabel A.1 Toetsingskader fiscale regelingen WKR als systeem

Vraag toetsingskader fiscale regelingen	Antwoord
Is sprake van een heldere probleemstelling?	Ja, vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen worden met het loonbegrip als loon gezien en daarover zijn loonheffingen verschuldigd, maar maatschappelijk gezien ziet men dit niet als loon.
Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?	Ja, alleen de overheid kan deze fiscale correctie toepassen als wetgever. Omdat het direct over belastingen gaat, kan een andere partij dit niet doen.
Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?	Ja, het doel is "het regelen van de loonheffingen over vergoedingen van kosten die de werknemer maakt in het kader van zijn dienstbetrekking en verstrekkingen en terbeschikkingstellingen ter voorkoming hiervan".
Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?	Ja, het betreft de loonheffingen en dat dient met een financiële interventie opgelost te worden.
Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?	Ja, het probleem is dat er loonheffingen verschuldigd zijn over loonbestanddelen die men maatschappelijk gezien niet als loon ziet. Dit dient met een subsidie gecorrigeerd te worden. Een heffing op alle andere loonbestanddelen is onlogisch en waarschijnlijk inefficiënt.
Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?	Ja, omdat de subsidie een fiscale correctie betreft is het logisch om dit in de fiscaliteit te regelen.
Is de maatregel doeltreffend?	Ja, de WKR als systeem is doeltreffend.
Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?	Ja.
Is een horizonbepaling aan de orde?	Nee.

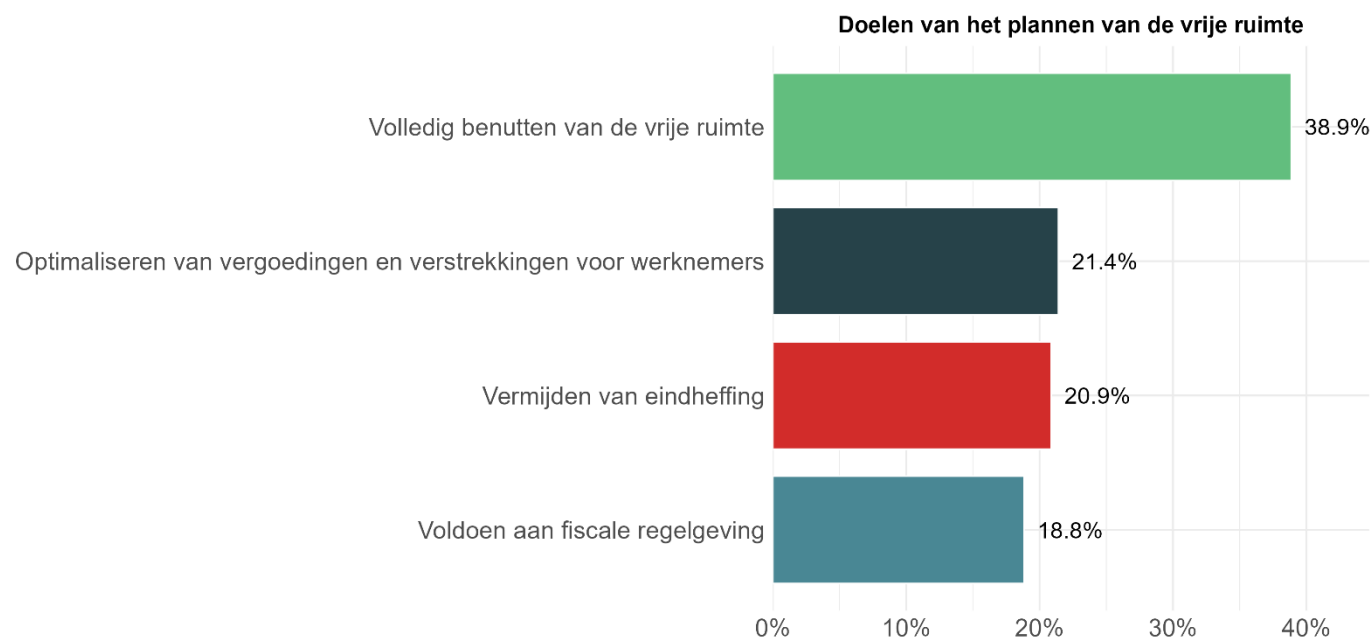
Bijlage B Interviewpartners

Organisatie	Gesprekspartner
ABU	Peter Loef Saied Ibid
Adfiz	Marc van Westerlaak
ADP	Dik van Leeuwen
Anoniem	Salarisadministrateur
Anoniem	Werkgever (8x)
AWVN	Armand Lahaije Hans de Vries
BDO	Chantal van Aerle Bram van der Klugt Touria el Ouardi
Belastingdienst	Ivon van der Linden Jos Kok Anouck Kassenaar Aart Nijkamp Ilja Beetsma Richard Nieuwmeijer
Bource BV	Leone Bource
CNV	Leon de Jong
Exact	Jacqueline Dado
EY Belastingadviseurs BV	Anoniem
FNV	Klaas Bangma
Grant Thornton	John Boer
Ministerie van Financiën	Julia Peeters Hannah Dias José Haring
Ministerie van SZW	Marijke Roseboom Eeuwout Bauer
NBBU	Jurgen Warmerdam
Onderwijsbureau Meppel	Nico Marinus
Register Belastingadviseurs	Peter Bos
SAP	Leo Mommersteeg
Scab	Paul Soethout
Visma Raet	Niek Grupstra
VNO-NCW	Gijs Strijker

Bijlage C Enquête

Bijlage C.1 Overige enquêteresultaten

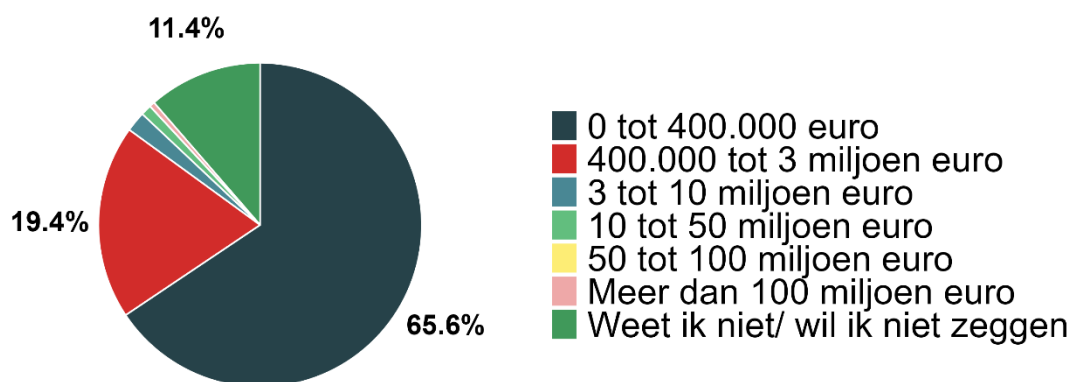
Figuur C.1 Volledige benutting is het voornaamste doel van het plannen van de vrije ruimte



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=63

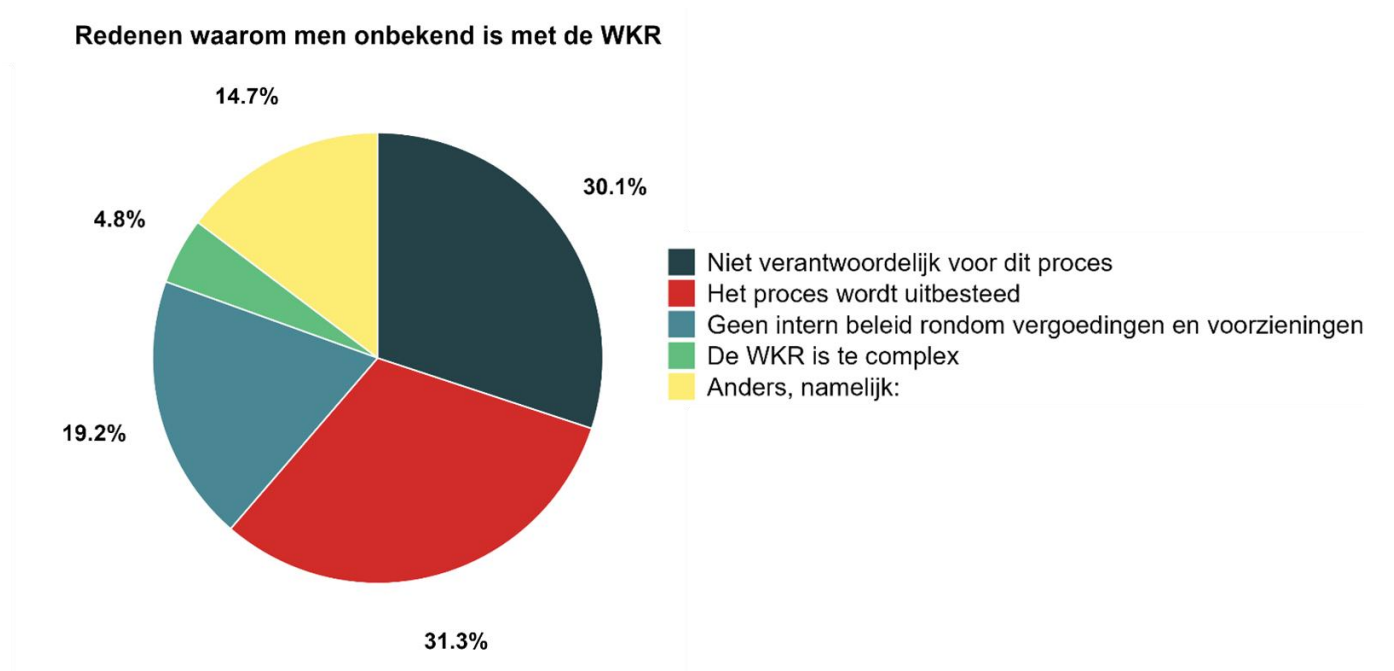
Figuur C.2 Het merendeel van de steekproef heeft een loonsom van minder van 400 duizend euro.

Totale loonsom van de organisatie



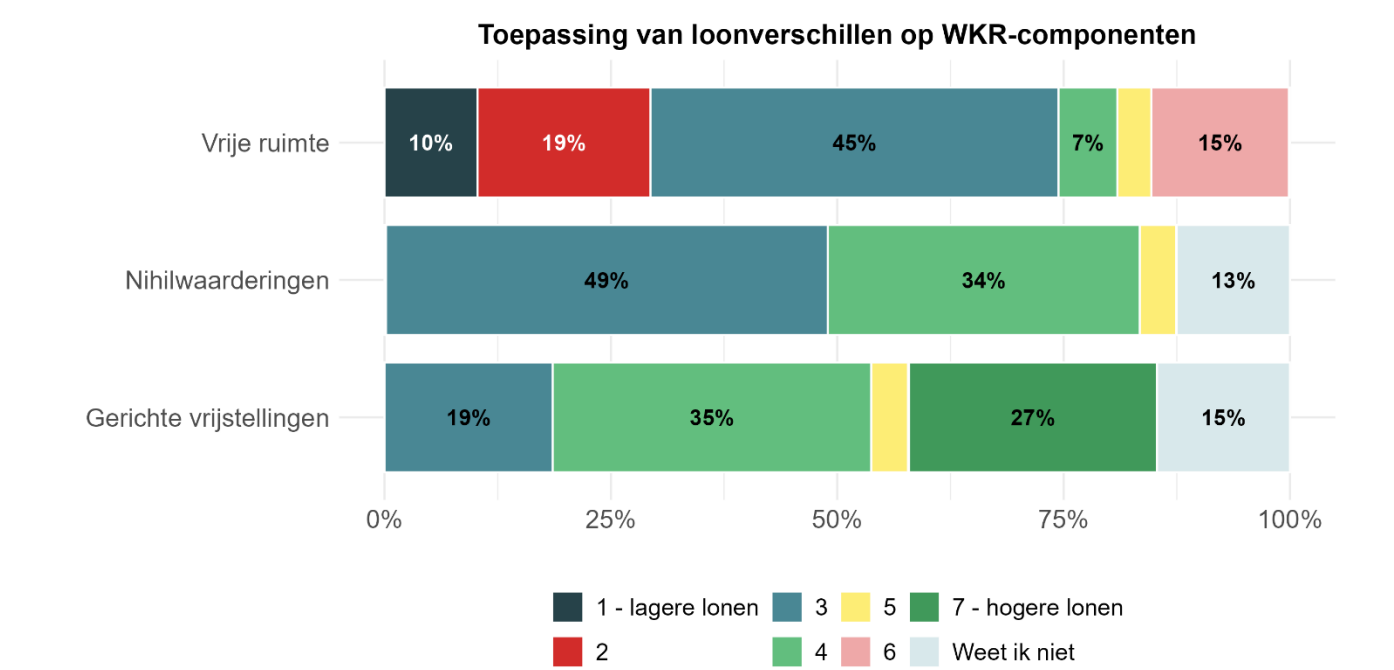
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=1251. Omwille van de leesbaarheid worden alleen datalabels getoond bij segmenten die ten minste 5 procent van het totaal vertegenwoordigen.

Figuur C.3 Veel respondenten dragen niet de directe verantwoordelijkheid voor het proces van de WKR binnen hun organisatie



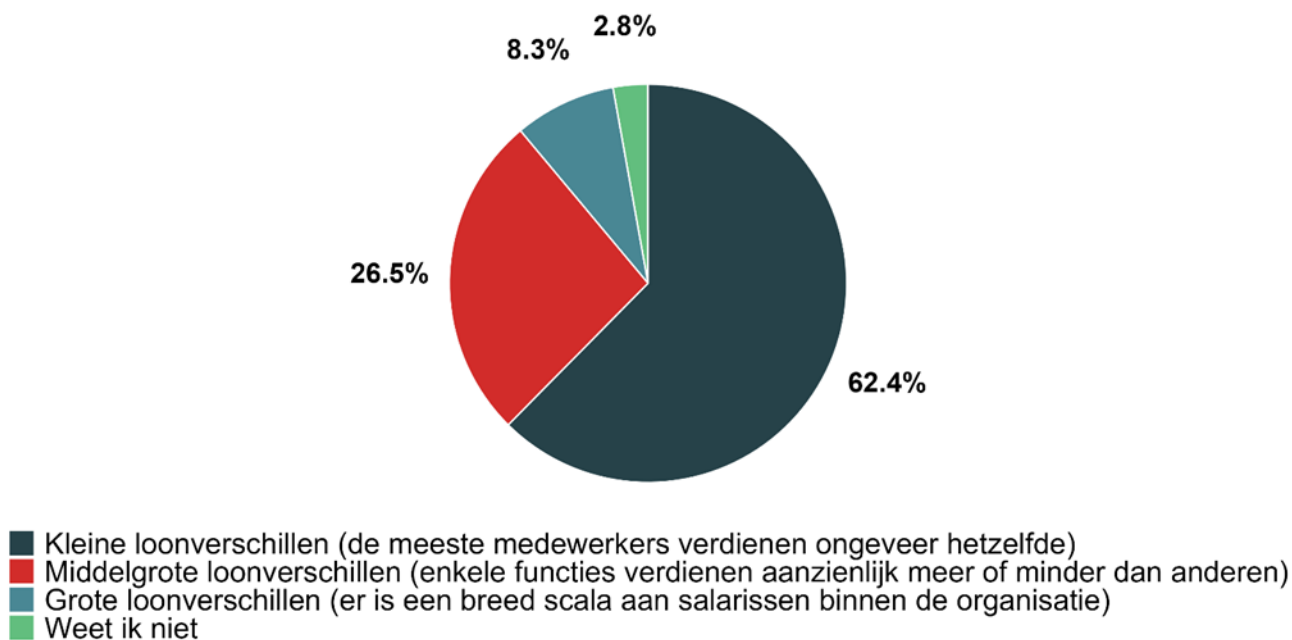
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=278

Figuur C.4 Met name de vrije ruimte wordt relatief vaker ingezet voor de werknemers met de lagere lonen



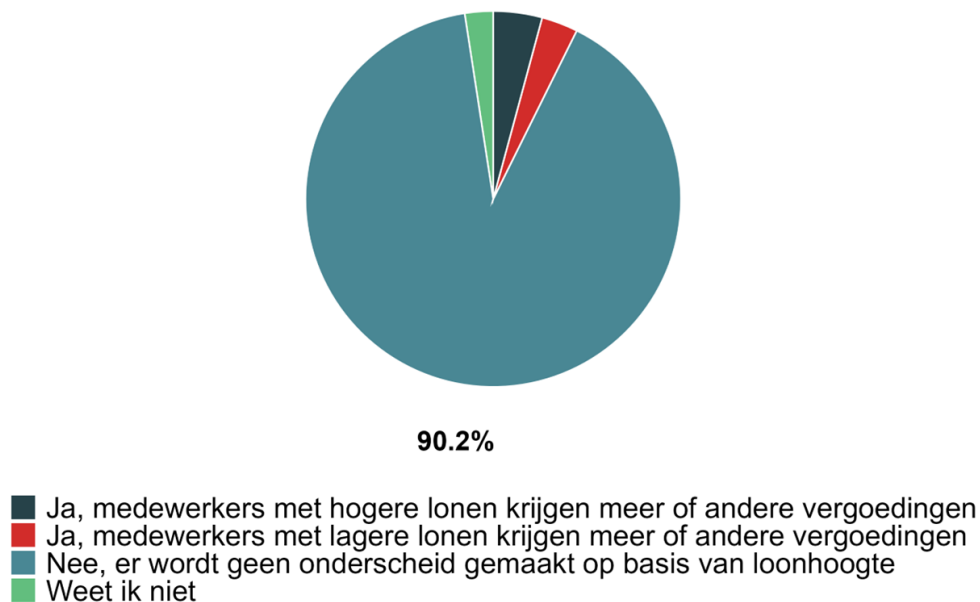
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=90

Figuur C.5 De meerderheid van de werkgevers kent slechts kleine loonverschillen binnen de organisatie

Loonverschillen binnen de organisatie

Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=347

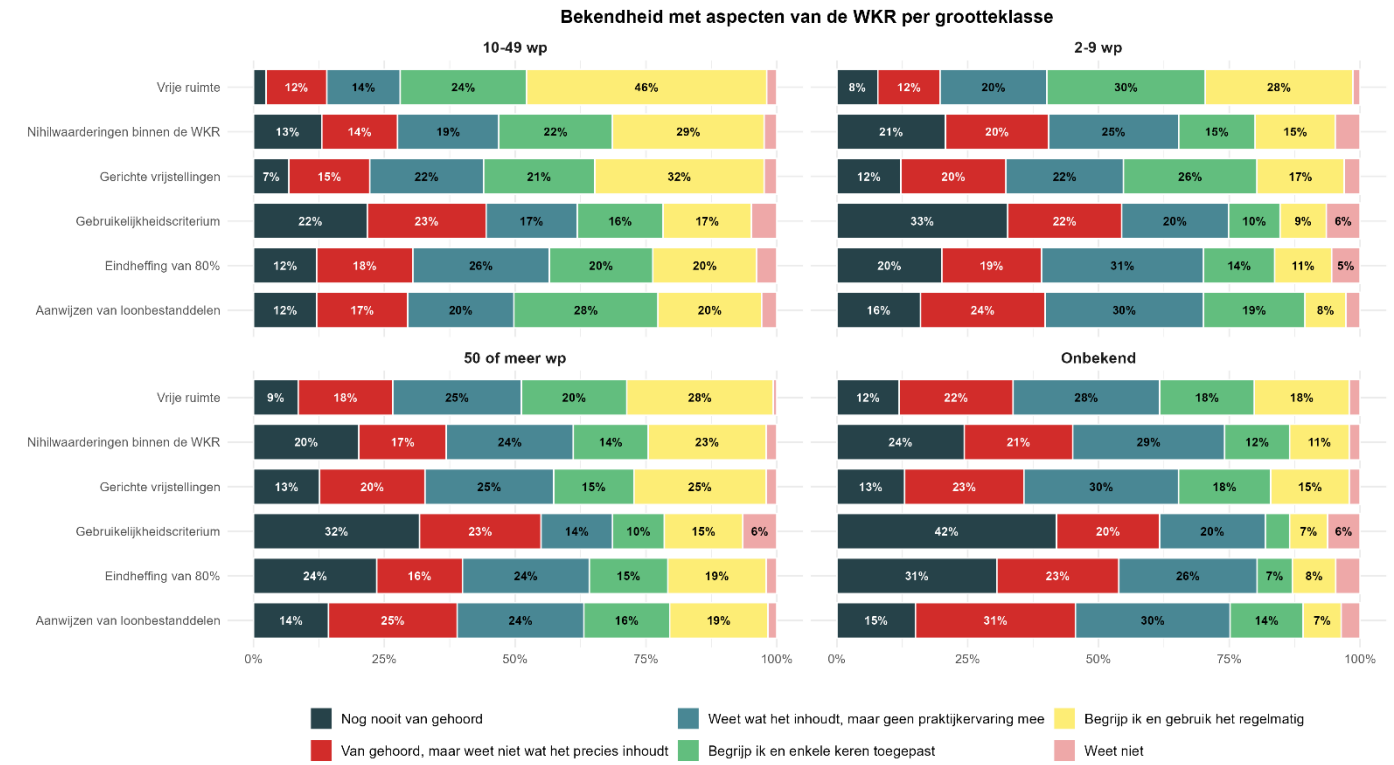
Figuur C.6 Bijna alle werkgevers maken bij het vaststellen van vergoedingen geen onderscheid naar loonhoogte

Loonverschillen in vergoedingen

Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=347

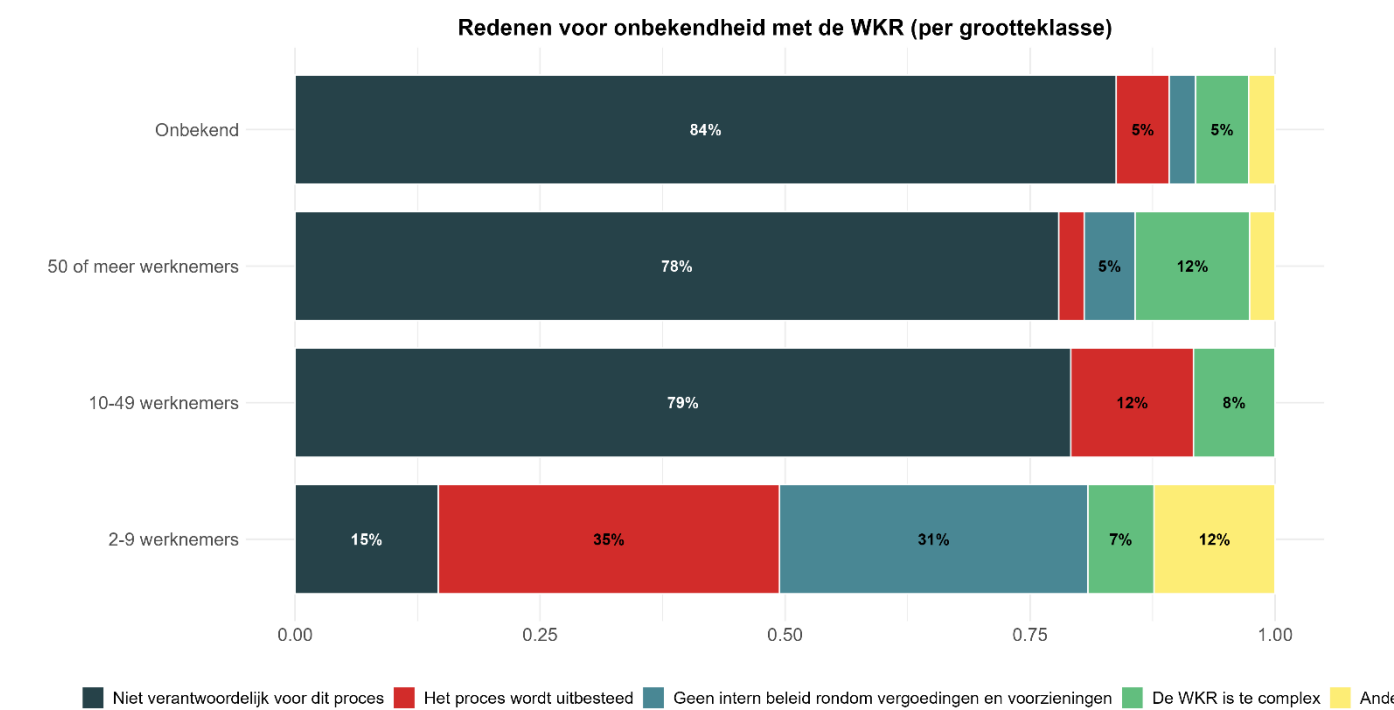
Bijlage C.2 Uitsplitsingen

Figuur C.7 Geen grote verschillen in de bekendheid met de WKR tussen bedrijven van verschillende omvang



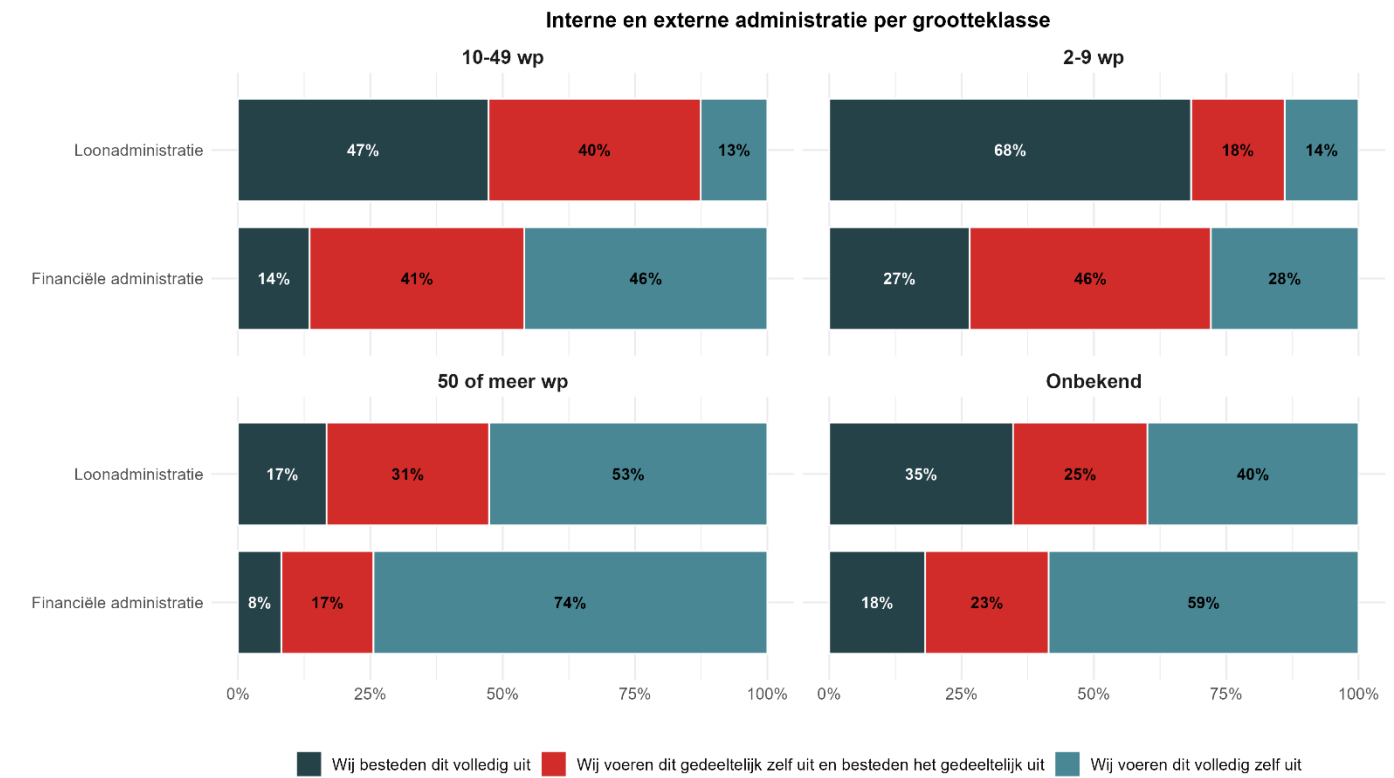
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.8 Kleinere organisaties zijn vaker minder bekend met de WKR als gevolg van uitbesteding



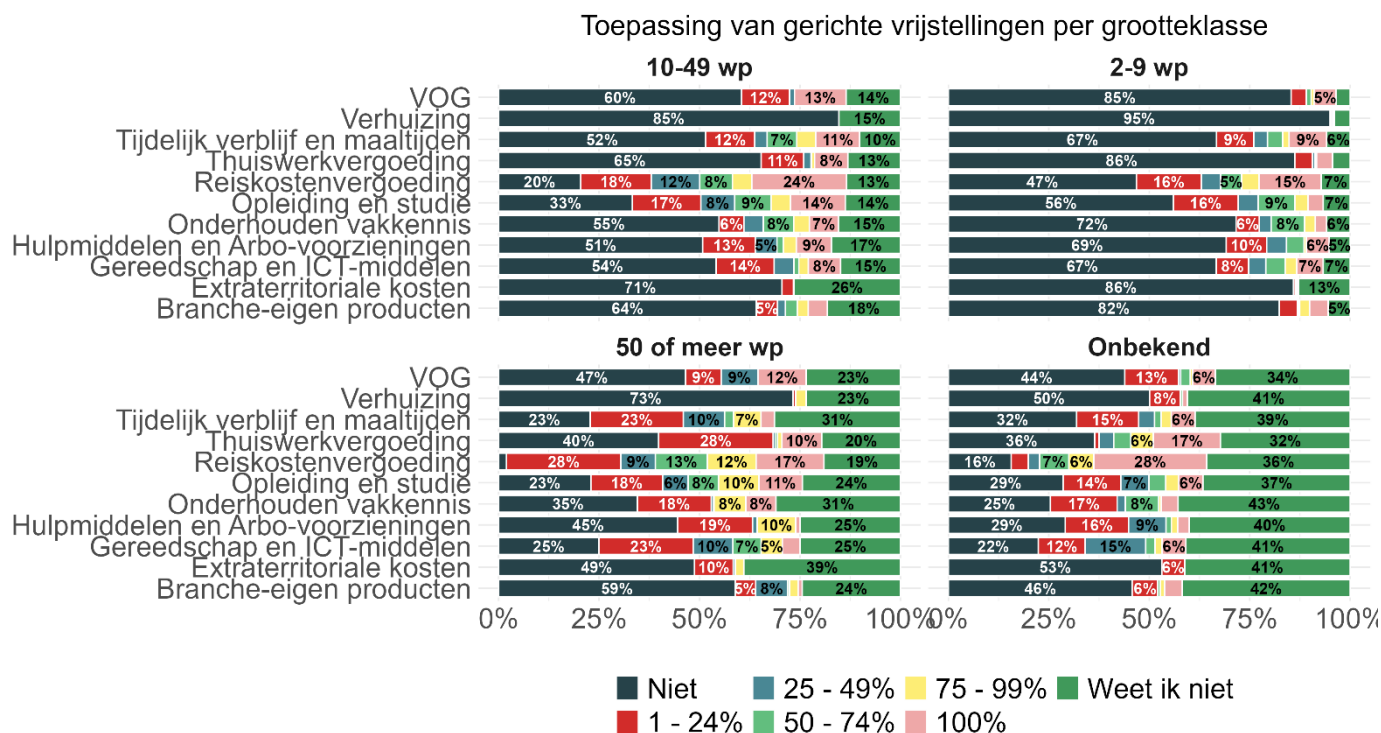
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.9 Kleine bedrijven besteden de loon- en financiële administratie vaker uit.



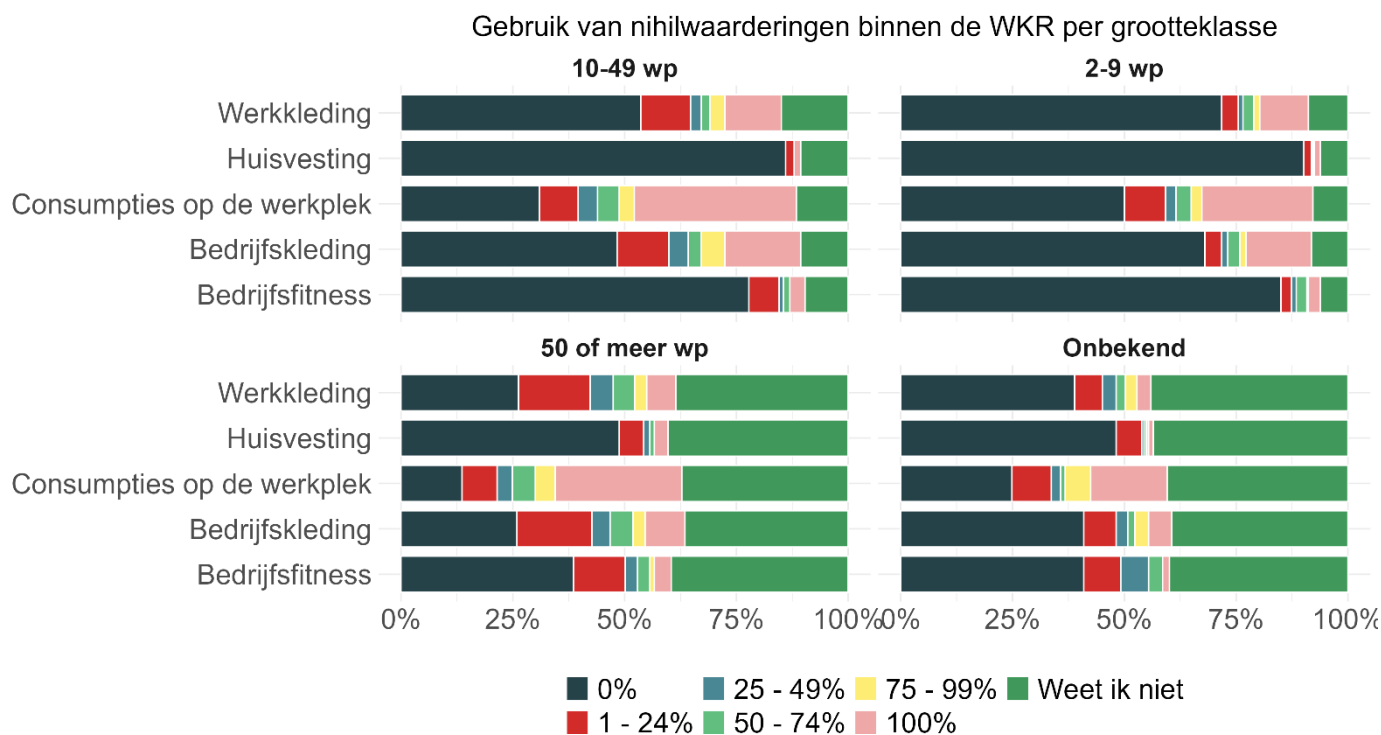
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.10 Het gebruik van gerichte vrijstellingen neemt toe met de bedrijfsomvang



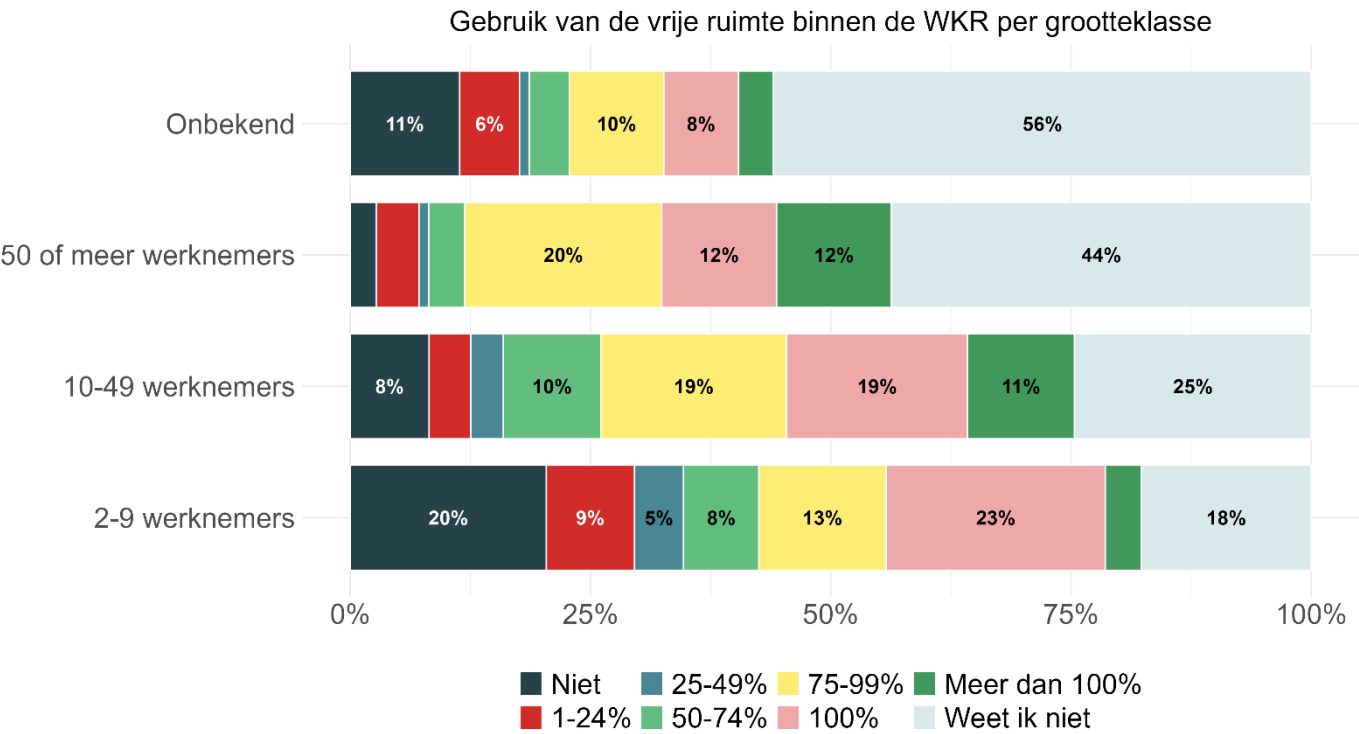
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.11 Het gebruik van de nihilwaarderingen neemt toe met de bedrijfsomvang



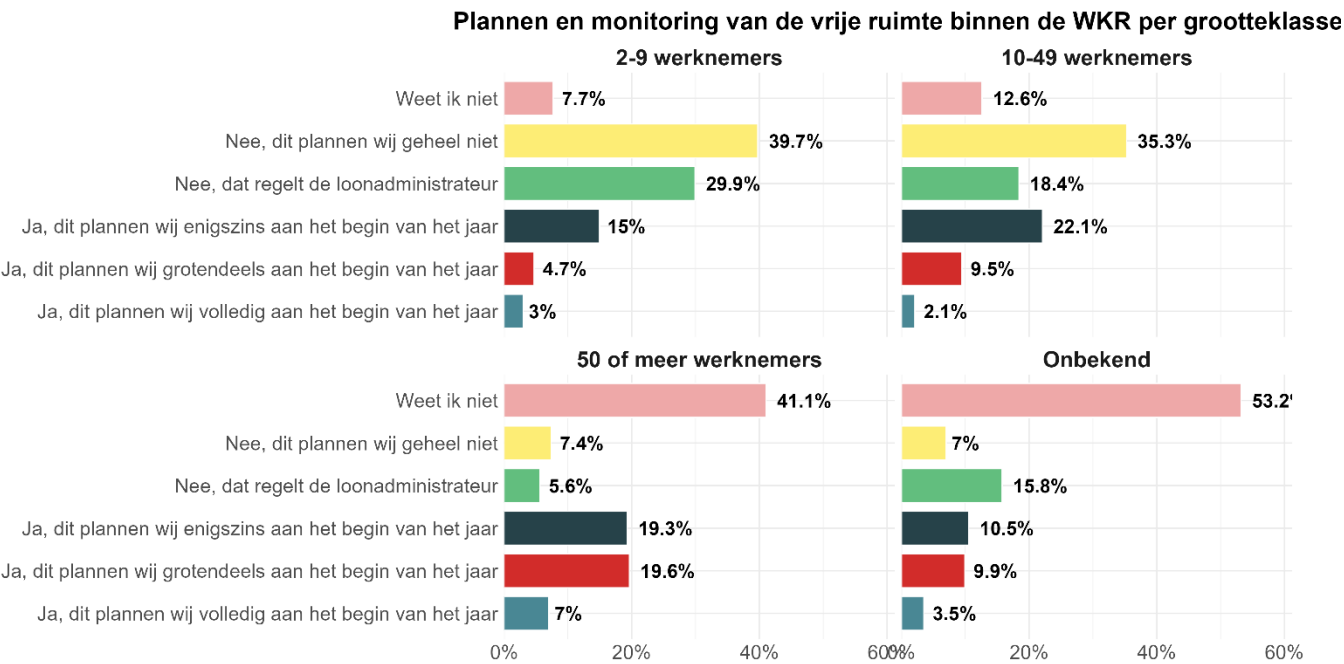
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.12 Het gebruik van de vrije ruimte neemt toe met de bedrijfsomvang



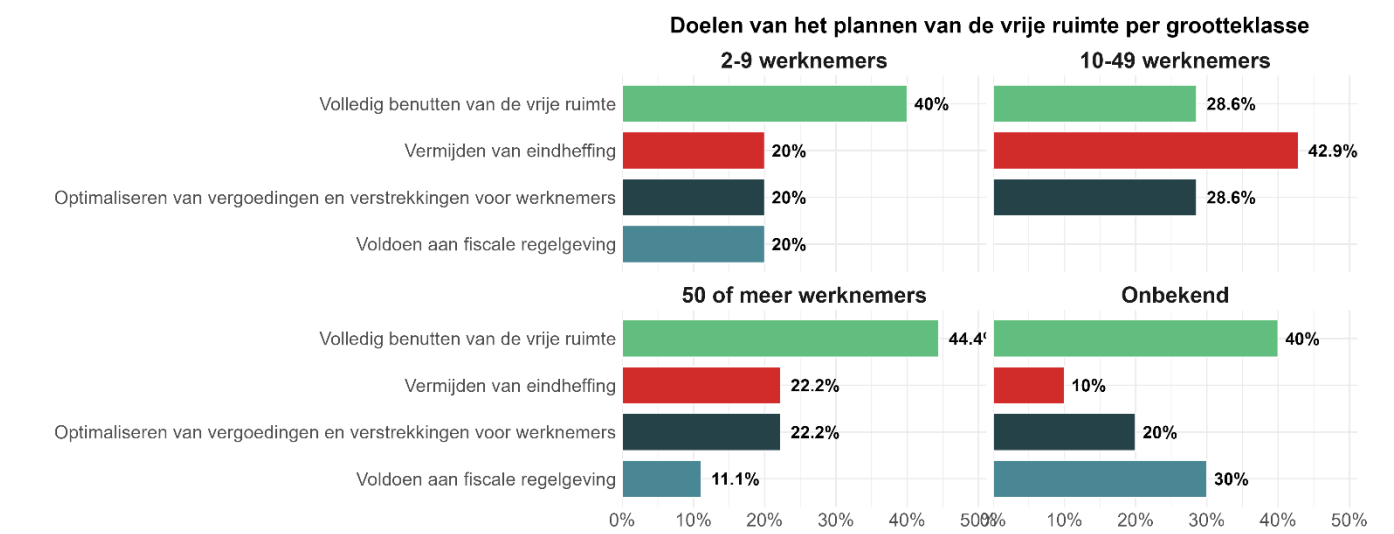
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.13 Grotere bedrijven plannen en monitoren het gebruik van de vrije ruimte meer



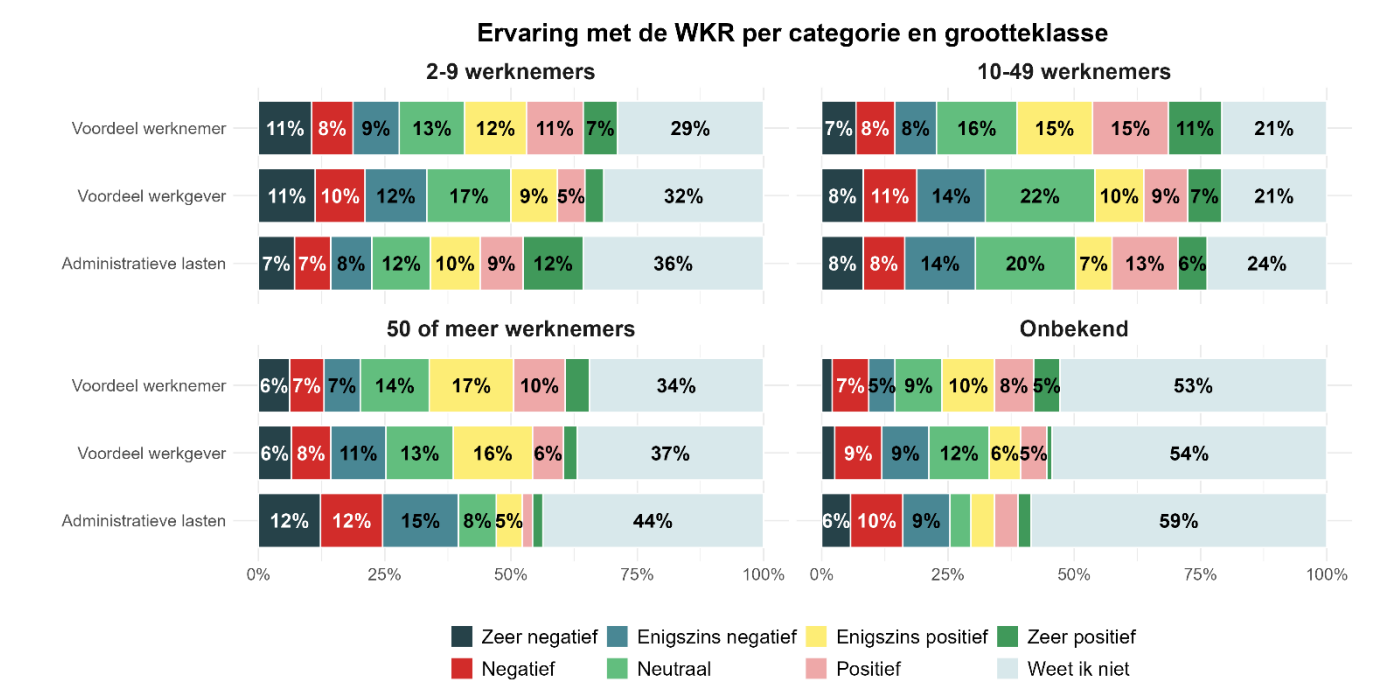
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=817

Figuur C.14 Kleine verschillen in de planningsdoeleinden tussen kleine en (middel)grote bedrijven



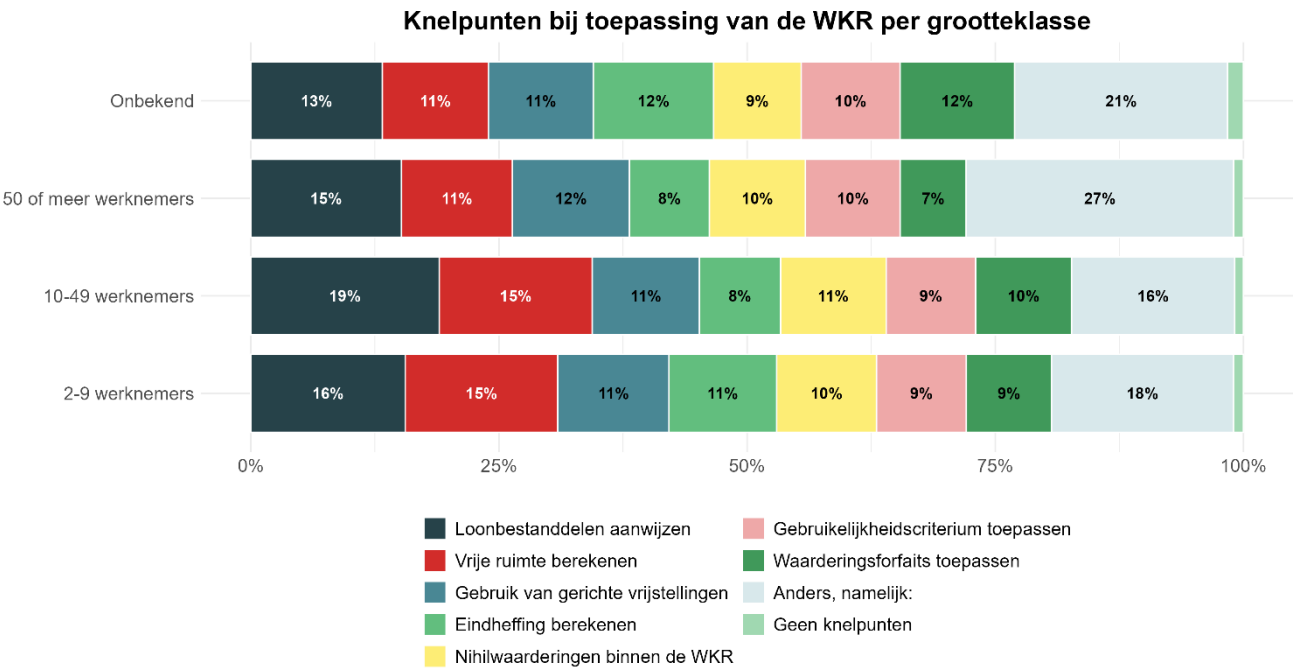
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=152

Figuur C.15 Grotere bedrijven staan positiever tegenover de WKR



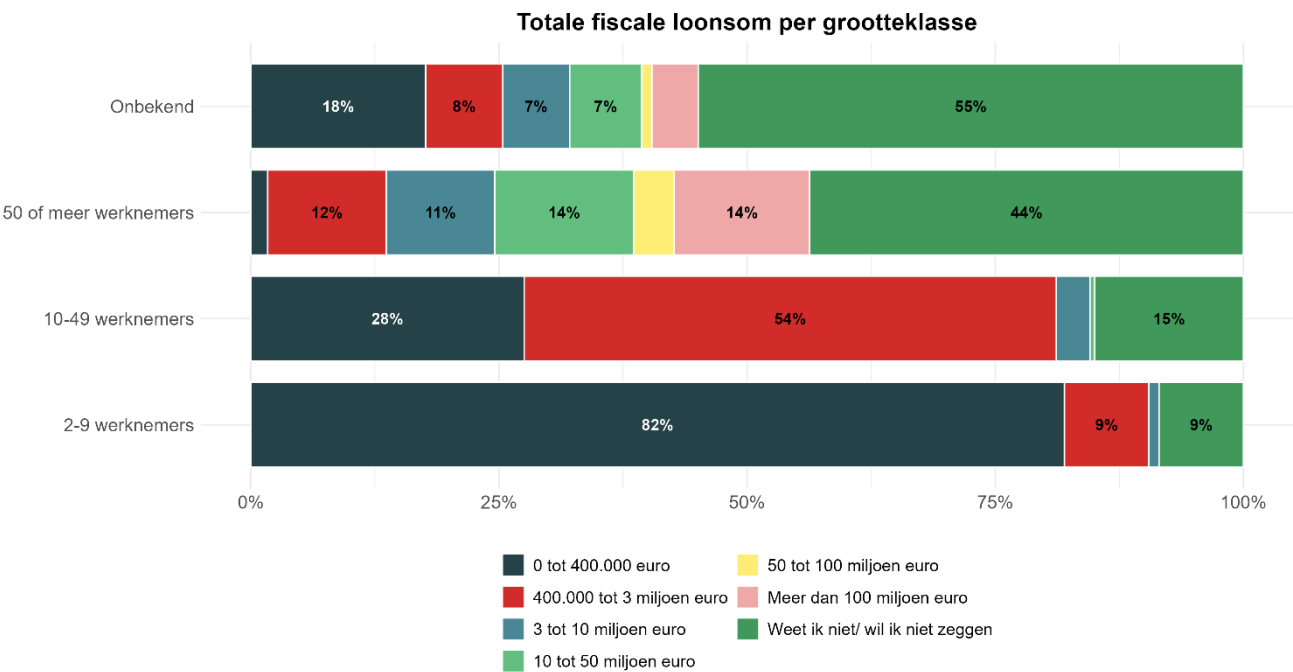
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.16 Minimale verschillen in de knelpunten die bedrijven van verschillende omvang ervaren



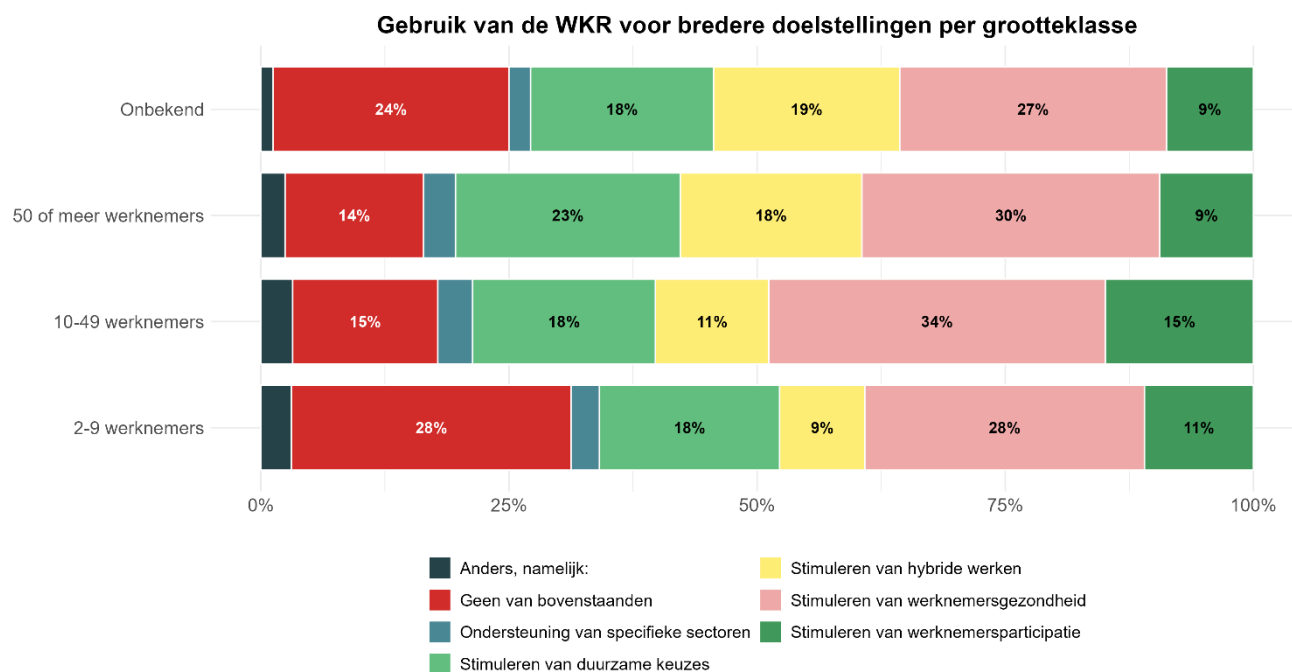
Bron: Enquête­data SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.17 Grote verscheidenheid in de loonsom van de groep “grotere” bedrijven



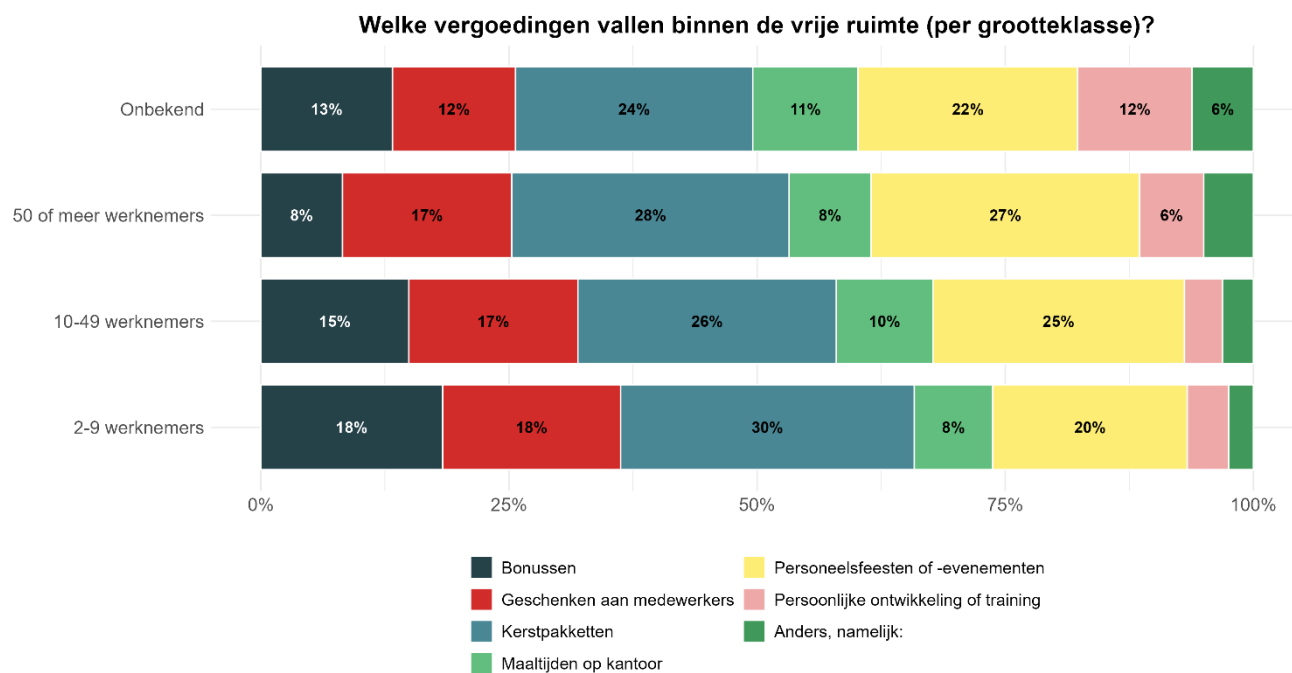
Bron: Enquête­data SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.18 Grotere bedrijven zien een iets sterker verband tussen de WKR en het stimuleren van duurzame keuzes en hybride werken



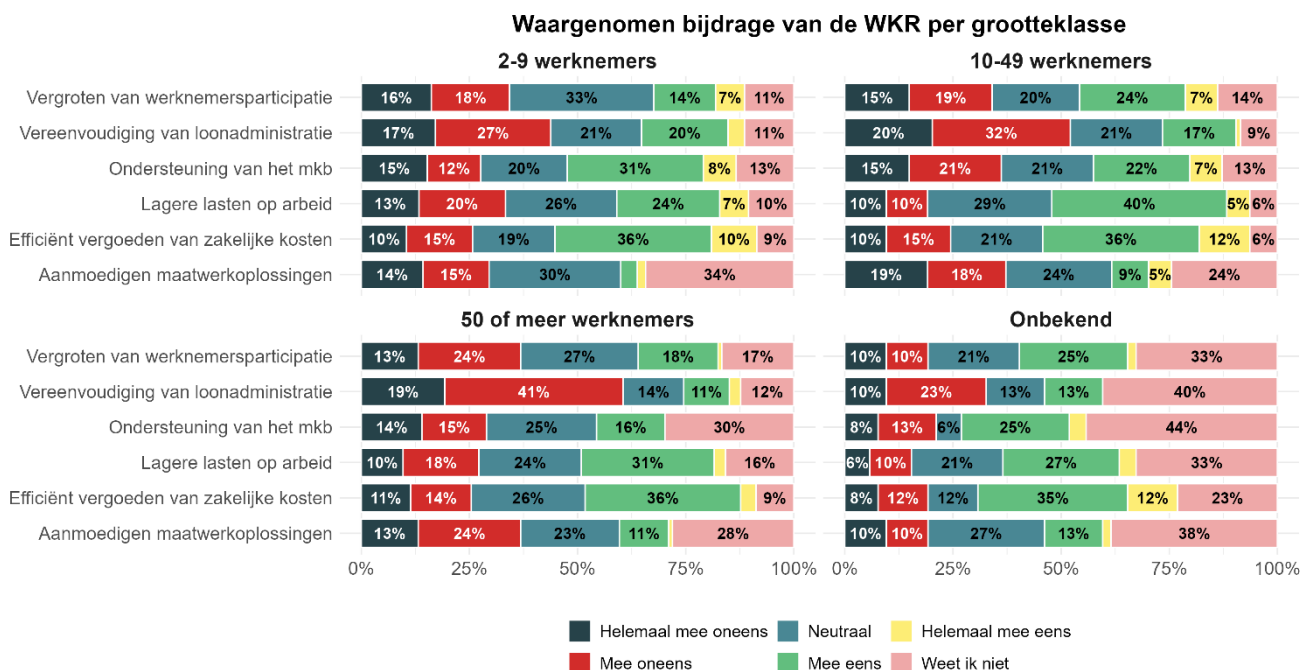
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.19 Kleinere bedrijven gebruiken de vrije ruimte meer voor vergoedingen op persoonsniveau



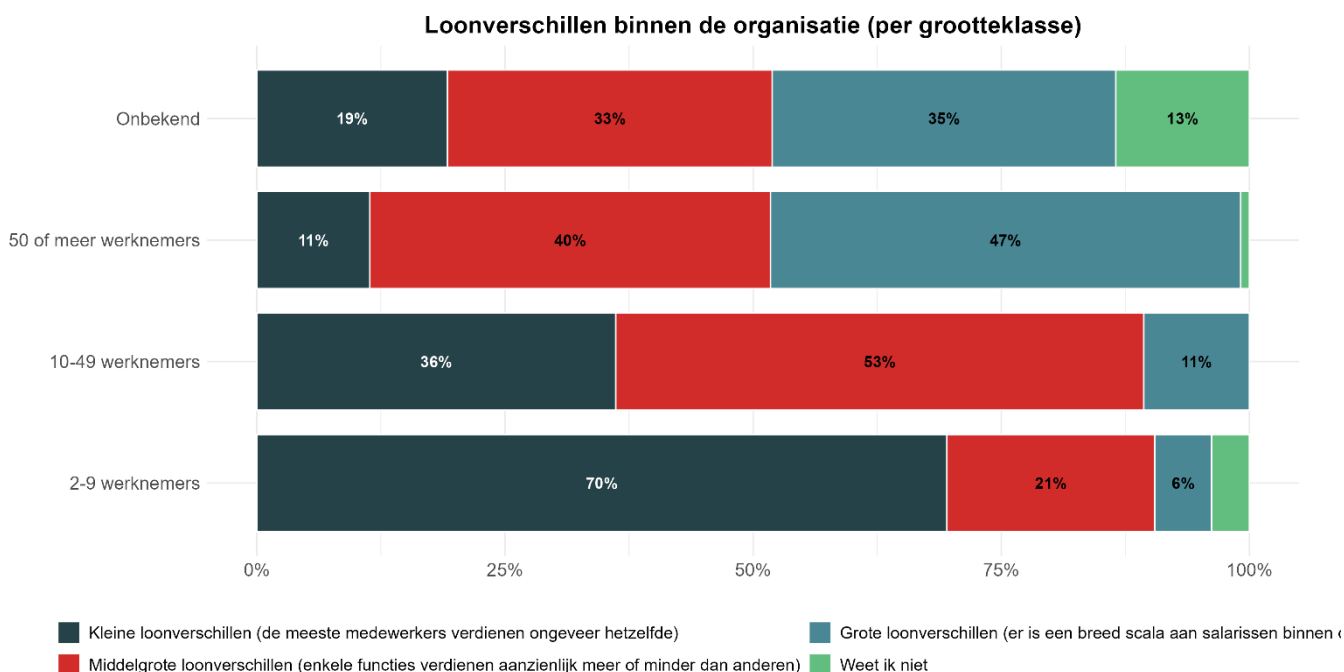
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=541

Figuur C.20 Waargenomen bijdrage van de WKR per grootteklasse



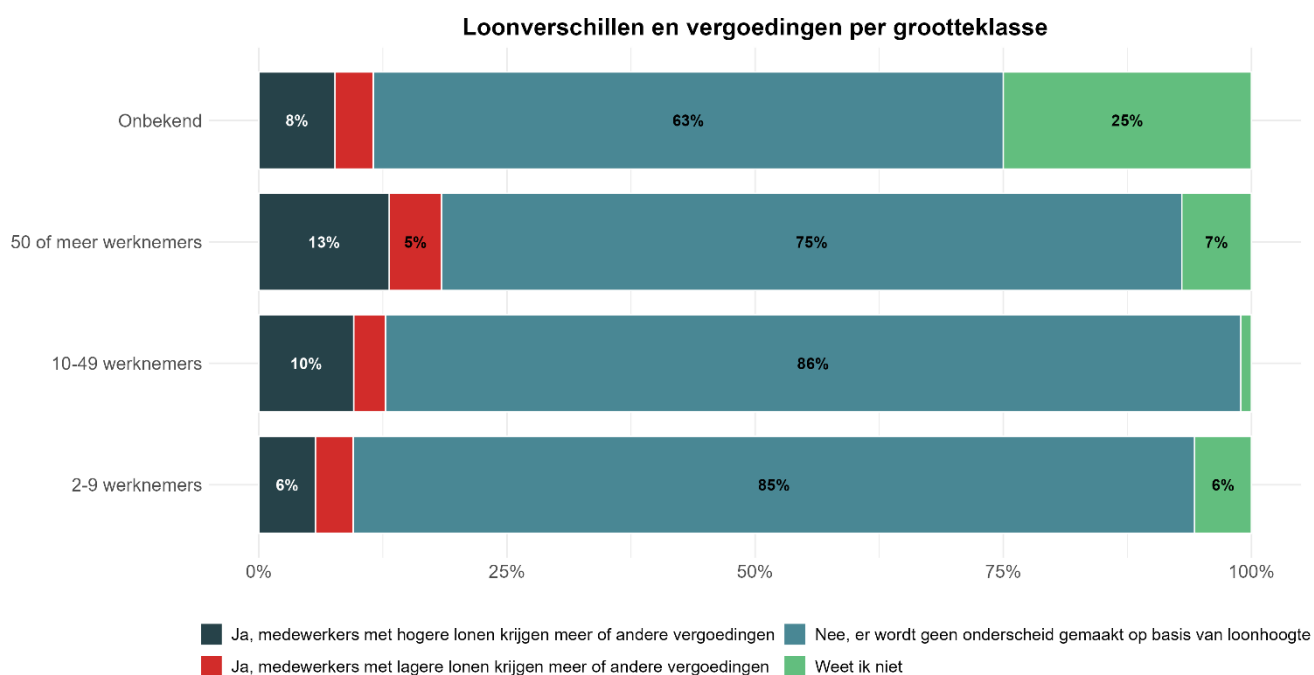
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.21 De loonverschillen binnen een organisatie nemen toe met de bedrijfsomvang



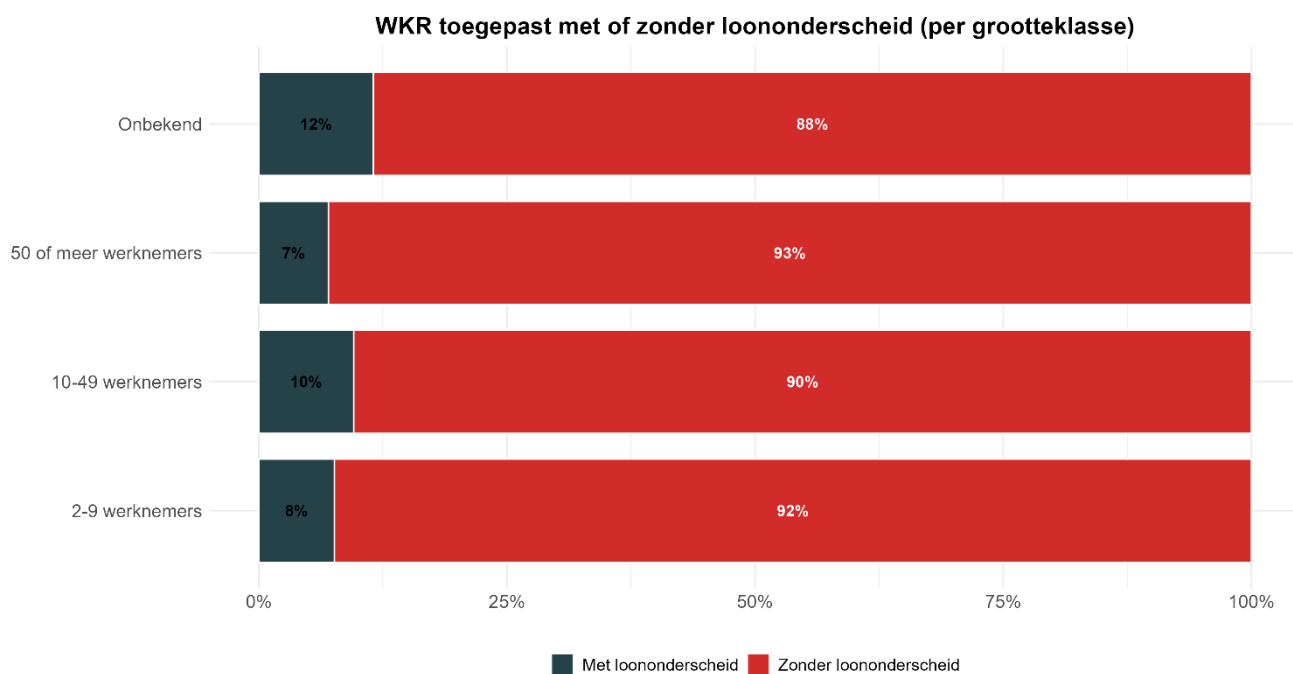
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=347

Figuur C.22 Grote bedrijven differentiëren de vergoedingen iets vaker



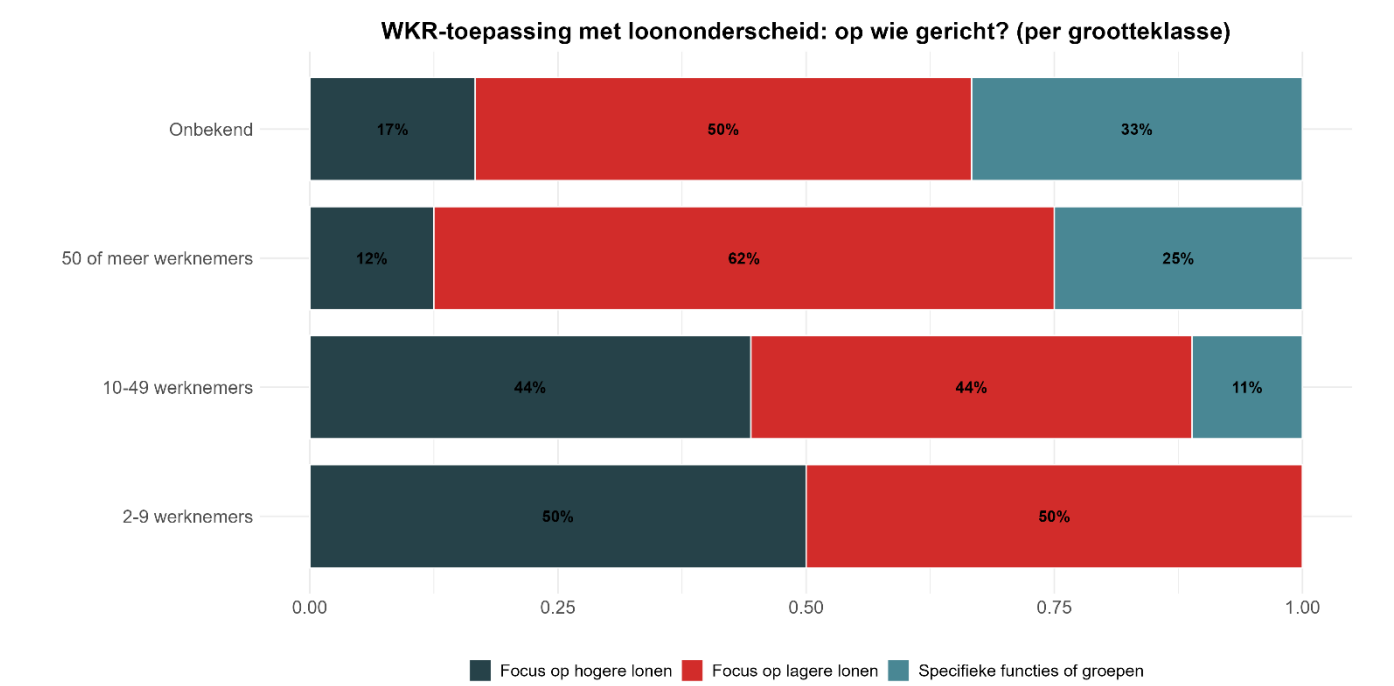
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=30

Figuur C.23 Toepassing van de WKR naar loonhoogte verschilt nauwelijks tussen kleine en grote bedrijven



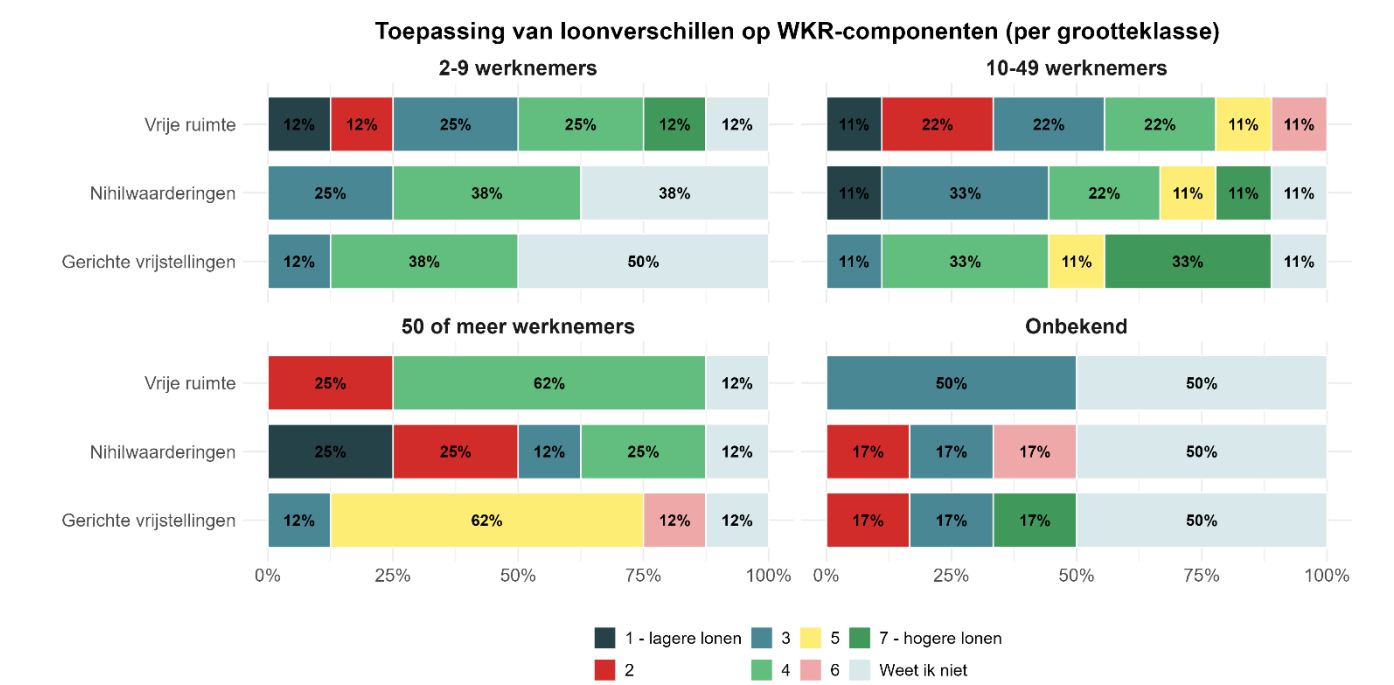
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025).

Figuur C.24 Bij onderscheid leggen de grotere bedrijven meer nadruk op de lagere lonen



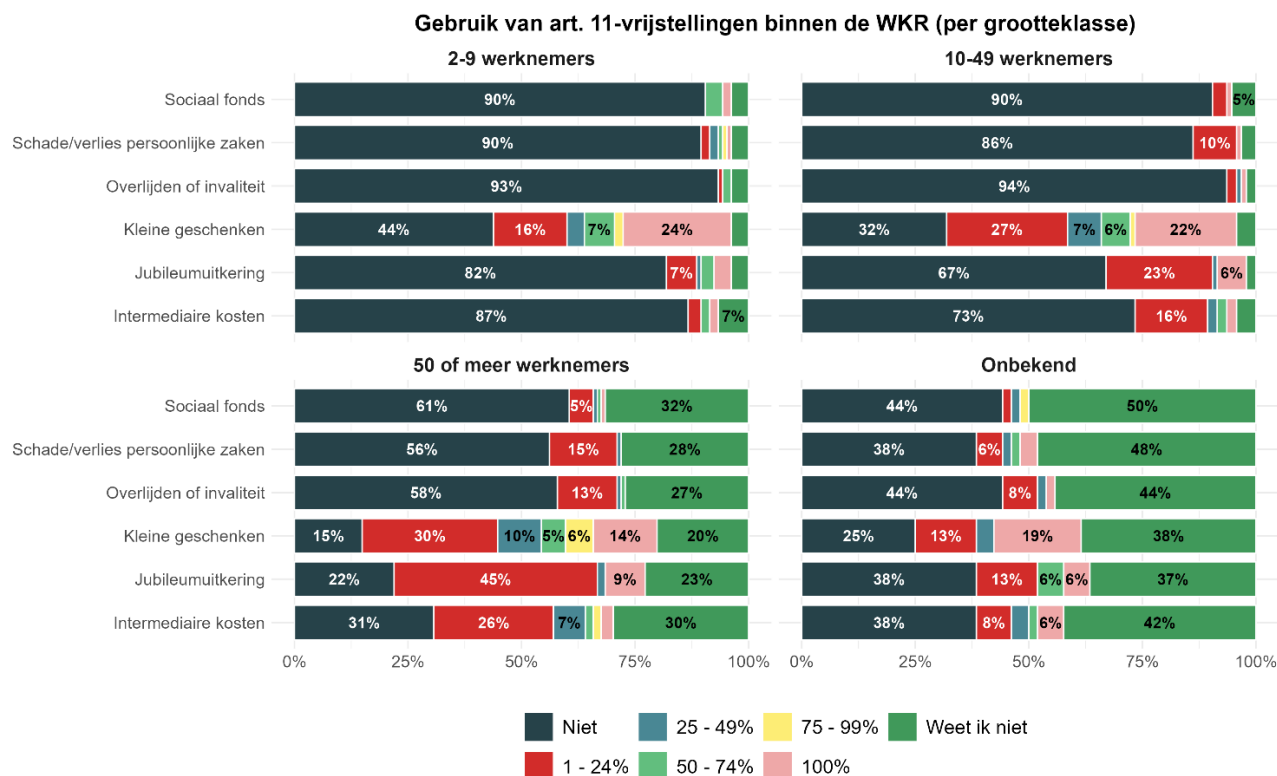
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025).

Figuur C.25 Toepassing van loonverschillen op WKR-componenten per grootteklasse



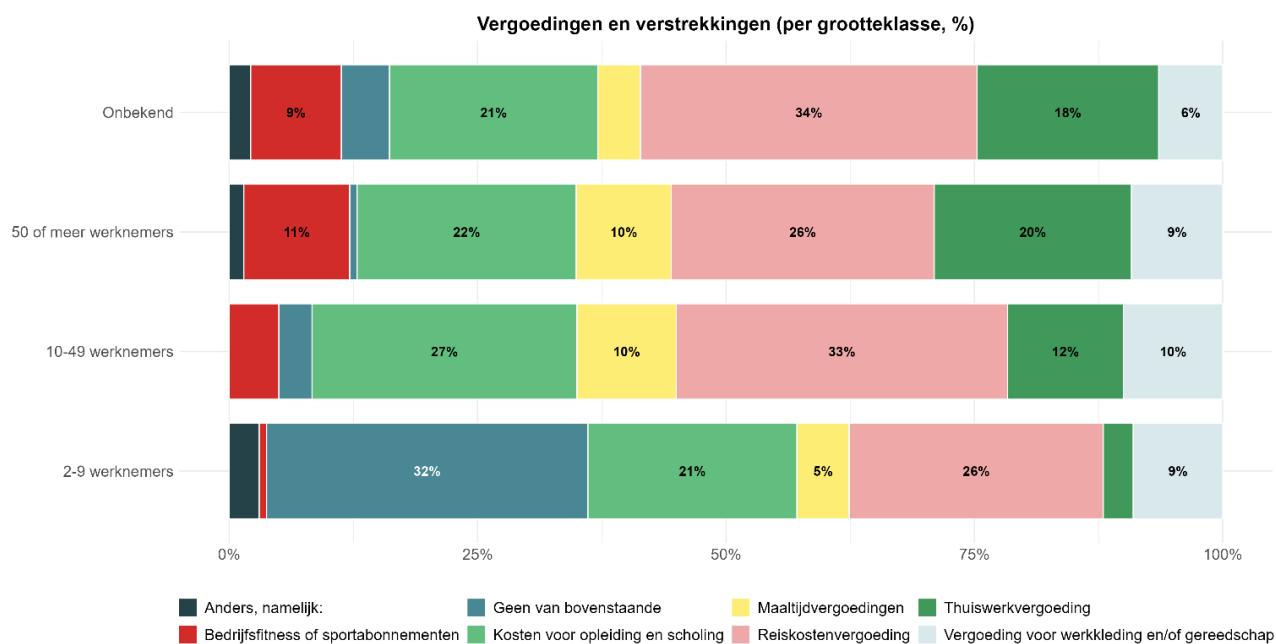
Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025).

Figuur C.26 Grotere bedrijven maken meer gebruik van de artikel 11-vrijstellingen



Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=973

Figuur C.27 Grotere bedrijven verstrekken meer vergoedingen

* Alleen datalabels bij segmenten ≥ 5%
N = 528.0096918

Bron: Enquêtedata SEO & Ipsos I&O (2025). N=517

Bijlage D Enquêtevragen

Bekendheid met de WKR

1. In hoeverre bent u bekend met de werkkostenregeling (WKR)?

- Ik ben niet bekend met de WKR
- Ik ben enigszins bekend met de WKR
- Ik ben goed bekend met de WKR

Uitleg WKR

De werkkostenregeling (WKR) bepaalt hoe bepaalde loonbestanddelen worden behandeld in de context van loonheffingen. Werkgevers kunnen deze loonbestanddelen "aanwijzen", zodat ze onder de WKR vallen. Voor aangewezen loonbestanddelen geldt een eindheffing van 80 procent, die volledig voor rekening van de werkgever komt. De werkgever is echter geen loonheffing verschuldigd als deze loonbestanddelen onder "gerichte vrijstellingen" vallen, nihil wordt gewaardeerd, of binnen de "vrije ruimte" blijven.

- Gerichte vrijstellingen: Dit zijn specifieke vergoedingen of verstrekkingen die vrijgesteld zijn van loonheffing, zoals reiskosten of thuiswerkvergoedingen.
- Nihilwaarderingen: Dit zijn voorzieningen die niet als loon worden gezien en daardoor geen loonheffing met zich meebrengen. Ze hebben een "nihilwaarde". Voorbeelden zijn consumpties op de werkplek (zoals koffie of thee) of werkkleding die uitsluitend geschikt is voor het werk.
- Vrij ruimte: Werkgevers mogen tot een bepaald percentage van de totale loonsom (de vrije ruimte) vergoedingen en verstrekkingen belastingvrij aan werknemers toekennen. De vrije ruimte is bedoeld voor overige vergoedingen en verstrekkingen die niet onder gerichte vrijstellingen of nihilwaarderingen vallen.

2. **Als 1 == 1** Bent u na uitleg bekend met de WKR?

- Ja
- Nee

3. In welke mate bent u bekend met de volgende aspecten van de WKR?

- Nog nooit van gehoord
- Van gehoord, maar weet niet wat het precies inhoudt
- Weet wat het inhoudt, maar geen praktijkervaring mee
- Begrijp het en enkele keren toegepast
- Begrijp het en gebruik het regelmatig
- Weet niet

Aspect van de WKR	Antwoord
Het aanwijzen van loonbestandsdelen	
Vrije ruimte	
Gerichte vrijstellingen	
Nihilwaarderingen binnen de WKR	
Gebruikelijkheidscriterium	
Eindheffing van 80%	

4. Voert uw onderneming zelf de loon- en financiële administratie uit?

- a. Wij voeren dit volledig zelf uit
- b. Wij voeren dit gedeeltelijk zelf uit en besteden het gedeeltelijk uit
- c. Wij besteden dit volledig uit

	Antwoord
Loonadministratie	
Financiële administratie	

Gebruik van de WKR

5. Voor welk deel van uw werknemers heeft u in 2023 één van de volgende (gerichte) vrijstellingen binnen de WKR gebruikt?

- a. Niet
- b. 1-24%
- c. 25-49%
- d. 50-74%
- e. 75-99%
- f. 100%
- g. Weet ik niet/wil ik niet zeggen

Gerichte vrijstelling	Antwoord
Reiskostenvergoeding	
Tijdelijk verblijf en maaltijden	
Onderhouden vakkennis, waaronder inschrijving beroepsregister	
Opleiding en studie	
Extraterritoriale kosten	
Verhuizing in het kader van de dienstbetrekking	
Gereedschap en ICT-middelen	
Hulpmiddelen voor zakelijk gebruik en arbovoorzieningen	
Korting op branche-eigen producten	
Verklaring omtrent gedrag - VOG	
Thuiswerkvergoeding	

6. **[Als item bij Q5 1= "niet" of "weet ik niet", die items inladen]** Kunt u een (ruwe) inschatting geven wat het totale jaarlijkse bedrag voor deze vrijstellingen was? Dit kunt u aangeven als totaalpost of uitgesplitst naar vrijstelling. Ook heeft u de keuze om het als gemiddelde per werknemer of als totaal in te vullen. Als u geen ruwe inschatting kunt maken, dan kunt u deze vraag overslaan.

	Gemiddeld per werknemer	Totaal voor alle werknemers
Totaal alle vrijstellingen		
Reiskostenvergoeding		
Tijdelijk verblijf en maaltijden		
Onderhouden vakkennis, waaronder inschrijving beroepsregister		

Opleiding en studie
 Extraterritoriale kosten
 Verhuizing in het kader van de dienstbetrekking
 Gereedschap en ICT-middelen
 Hulpmiddelen voor zakelijk gebruik en arbovoorzieningen
 Korting op branche-eigen producten
 Verklaring omtrent gedrag - VOG
 Thuiswerkvergoeding

7. Een nihilwaardering zorgt ervoor dat de waarde van een bepaalde vergoeding op nihil gesteld mag worden, waardoor daarover geen loonheffing betaald dient te worden. **Voor welk deel van uw werknemers gebruikte u in 2023 één van de volgende nihilwaarderingen binnen de WKR?**
- Niet
 - 1-24%
 - 25-49%
 - 50-74%
 - 75-99%
 - 100%
 - Weet ik niet/wil ik niet zeggen

Nihilwaardering	Antwoord
Ter beschikking gestelde werkkleding die gedragen wordt op de werkplek (onder nadere voorwaarden) Bedrijfsfitness en andere voorzieningen op de werkplek; Consumpties op de werkplek die geen deel uitmaken van een maaltijd; Bedrijfskleding: Kleding die alleen geschikt is om tijdens werktijd te dragen, met een logo er op. Huisvesting: Zolang de werknemer niet officieel op de werkplek woont, valt huisvesting en inwoning op de werkplek onder nihilwaardering.	

8. **In welke mate maakt uw onderneming gebruik van de vrije ruimte?**
- Niet
 - 1-24% van de vrije ruimte
 - 25-49% van de vrije ruimte
 - 50-74% van de vrije ruimte
 - 75-99% van de vrije ruimte
 - 100% van de vrije ruimte
 - Wij vergoeden meer dan de vrije ruimte toelaat en betalen dus een eindheffing over het bedrag boven de vrije ruimte
 - Weet ik niet/wil ik niet zeggen
9. **Indien 8 =! a Plant uw onderneming aan het begin van elk jaar in welke mate de vrije ruimte voor dat jaar wordt gebruikt?**
- Ja, dit plannen wij volledig aan het begin van het jaar
 - Ja, dit plannen wij grotendeels aan het begin van het jaar

- c. Ja, dit plannen wij enigszins aan het begin van het jaar
 - d. Nee, dit plannen wij geheel niet
 - e. Nee, dat regelt de loonadministrateur
 - f. Weet ik niet/wil ik niet zeggen
10. **Indien 9 = "Ja"** Wat is het belangrijkste doel van uw planning voor het gebruik van de vrije ruimte? Kies er maximaal twee
- a. Volledig benutten van de vrije ruimte
 - b. Vermijden van eindheffing
 - c. Optimaliseren van vergoedingen en verstrekkingen voor werknemers
 - d. Voldoen aan fiscale regelgeving
 - e. Anders, namelijk:

Ervaringen met de WKR

11. **Wat is uw ervaring bij het gebruik van de WKR?**
Eenvoudig (1) <> complex (7)
Weinig administratieve lasten (1) <> veel administratieve lasten (7)
Beperkt voordeel voor werknemer (1) <> groot voordeel voor werknemer (7)
Beperkt voordeel voor werkgever (1) <> groot voordeel voor werkgever (7)
+optie: weet ik niet/ wil ik niet zeggen
12. **Bij welke onderdelen van de WKR ervaart u de grootste knelpunten?** (verdeel 100 punten)
- a. Loonbestanddelen aanwijzen
 - b. Gebruik van gerichte vrijstellingen
 - c. Nihilwaarderingen binnen de WKR
 - d. Vrije ruimte berekenen
 - e. Waarderingsforfaits toepassen
 - f. Gebruikelijkheidscriterium toepassen
 - g. Eindheffing berekenen
 - h. Anders, namelijk:
 - i. Geen knelpunten
13. **Kunt u uw antwoord toelichten?** (optioneel, open vraag)

Afsluiter

14. **Wat was ongeveer de totale bruto loonsom van uw onderneming in het meest recente boekjaar?**
- a. 0 tot 400.000 euro
 - b. 400.00 tot 3 miljoen euro
 - c. 3 tot 10 miljoen euro
 - d. 10 tot 50 miljoen euro
 - e. 50 tot 100 miljoen euro
 - f. Meer dan 100 miljoen euro
 - g. Weet ik niet/wil ik niet zeggen
15. **Welke extra beleidsdoelstellingen zou de WKR volgens u kunnen ondersteunen?** Selecteer max. 3 opties
- a. Stimuleren van hybride werken

- b. Stimuleren van duurzame keuzes
- c. Stimuleren van werknemersparticipatie
- d. Stimuleren van werknemersgezondheid
- e. Ondersteuning van specifieke sectoren
- f. Anders, namelijk:
- g. Geen van bovenstaande

16. Heeft u nog opmerkingen of suggesties over het verbeteren van de WKR?

Open vraag

Optionele vragen

17. Hartelijk dank voor uw antwoorden tot dusver. We hebben nog een aantal specifieke, optionele vragen over de WKR. Deze zijn optioneel. Als u nog even tijd heeft, zouden wij het enorm waarderen als u deze wilt beantwoorden. Zo niet, dan danken we u hartelijk voor uw tijd en inzet.

- a. Ja, ik wil de optionele vragen beantwoorden
- b. Nee, ik sluit de enquête af → einde enquête

18. Indien 8 = 1 a Voor welke vergoedingen en verstrekkingen gebruikt uw onderneming de vrije ruimte?

Meerdere antwoorden mogelijk

- a. Kerstpakketten
- b. Personeelsfeesten of -evenementen
- c. Bonussen
- d. Geschenken aan medewerkers (niet zijn kerstpakketten of bonussen)
- e. Maaltijden op kantoor
- f. Vergoedingen voor persoonlijke ontwikkeling of training buiten de werkcontext
- g. Anders, namelijk:

19. Stellingen: De WKR draagt naar mijn mening bij aan:

- a. Helemaal mee oneens
- b. Mee Oneens
- c. Neutraal
- d. Mee eens
- e. Helemaal mee eens
- f. Weet ik niet/wil ik niet zeggen

Stelling	Antwoord
Lagere lasten op arbeid	
Efficiënt vergoeden van zakelijke kosten van werknemers	
Vereenvoudiging van loonadministratie	
Vergroten van werknemersparticipatie	
Aanmoedigen van sectorale maatwerkoplossingen	
Ondersteuning van het mkb	

20. Hoe groot zijn de loonverschillen binnen uw organisatie?

- a. Kleine loonverschillen (de meeste medewerkers verdienen ongeveer hetzelfde)

- b. Middelgrote loonverschillen (enkele functies verdienen aanzienlijk meer of minder dan anderen)
- c. Grote loonverschillen (er is een breed scala aan salarissen binnen de organisatie)
- d. Weet ik niet / wil ik niet zeggen

21. Maakt uw organisatie onderscheid in vergoedingen of voorzieningen tussen medewerkers met hogere en lagere lonen?

- a. Ja, medewerkers met hogere lonen krijgen meer of andere vergoedingen
- b. Ja, medewerkers met lagere lonen krijgen meer of andere vergoedingen
- c. Nee, er wordt geen onderscheid gemaakt op basis van loonhoogte
- d. Weet ik niet / wil ik niet zeggen

22. Maakt uw organisatie onderscheid in de toepassing van de WKR tussen medewerkers met hogere en lagere lonen?

- a. Ja, we passen de WKR met name toe op medewerkers met hogere lonen
- b. Ja, we passen de WKR met name toe op medewerkers met lagere lonen
- c. Ja, we passen de WKR met name toe op specifieke functies of groepen, namelijk:
- d. Nee, de WKR wordt gelijk toegepast voor alle medewerkers, ongeacht loonhoogte **> ga naar vraag 25**

23. Welke WKR-componenten worden vaker ingezet voor medewerkers met lagere/hogere lonen? (slider-vraag)

- a. Gerichte vrijstellingen (bijv. studiekosten, reiskosten)
Lagere lonen <> hogere lonen
- b. Nihilwaarderingen (bijv. werkkleding, consumpties op werkplek)
Lagere lonen <> hogere lonen
- c. Vrije ruimte (bijv. kerstpakketten, bonussen)
Lagere lonen <> hogere lonen
- d. Anders, namelijk:
Lagere lonen <> hogere lonen

24. Waarom maakt uw organisatie een onderscheid in het gebruik van de WKR voor verschillende loongroepen? (Open vraag)

25. De wet op de loonbelasting regelt dat bepaalde vergoedingen niet als loon worden gezien (via gerichte vrijstellingen). Voor welk deel van uw werknemers heeft u in 2024 één van de volgende (gerichte) vrijstellingen binnen de WKR gebruikt?

- a. Niet
- b. 1-24%
- c. 25-49%
- d. 50-74%
- e. 75-99%
- f. 100%
- g. Weet ik niet/wil ik niet zeggen

Vergoeding	Antwoord
Enmalige jubileumuitkering bij 25- of 40-jarig dienstverband	
Uitkering wegens overlijden of invaliditeit vanwege een ongeval	

Bijdrage aan een sociaal fonds

Vergoeding van schade aan of verlies van persoonlijke zaken als gevolg van werk

Vergoeding van intermediaire kosten (bijvoorbeeld: werknemer schiet een cadeau voor een klant voor, u betaalt dit aan de werknemer terug)

Kleine geschenken (maximaal ter waarde van € 25)

→ naar einde enquête

Niet bekend met de WKR

U heeft aangegeven niet bekend te zijn met de Werkkostenregeling (WKR). We willen toch graag enkele algemene vragen stellen over de vergoedingen en voorzieningen die uw organisatie aanbiedt. Dit helpt ons om beter inzicht te krijgen in hoe organisaties zoals de uwe omgaan met dergelijke regelingen.

26. Wat is de voornaamste reden dat u niet bekend bent met de WKR?

- a. Ik ben niet verantwoordelijk voor dit proces binnen mijn organisatie
- b. Het proces wordt volledig uitbesteed aan een administratiekantoor
- c. De WKR is te complex; ik focus op andere aspecten binnen mijn organisatie
- d. Er is geen intern beleid rondom vergoedingen en voorzieningen
- e. Anders, namelijk.....

27. Biedt uw organisatie de volgende vergoedingen of voorzieningen aan? Meerdere antwoorden mogelijk

- a. Reiskostenvergoeding
- b. Thuiswerkvergoeding
- c. Kosten voor opleiding en scholing
- d. Vergoeding voor werkkleding en/of gereedschap
- e. Maaltijdvergoedingen
- f. Bedrijfsfitness of sportabonnementen
- g. Anders, namelijk:
- h. Geen van bovenstaande

Bijlage E Cao-analyse

De Cao-analyse is uitgevoerd met behulp van de database van het ministerie van SZW.¹⁶⁰ De semi-random selectie betreft de consistente keuze van het eerste cao volgens de SBI-codering op 3 cijfers voor iedere economische sector. Dit komt neer op de volgende cao's:

Landbouw, bosbouw en visserij	Cao Glastuinbouw 2024-2025 ¹⁶¹
Industrie en nutsbedrijven	Collectieve arbeidsovereenkomst Grafimedia 2024-2026 ¹⁶²
Bouw	Cao Bouw & Infra 2024 ¹⁶³
Handel	Cao voor Tankstations en Wasbedrijven 2024- 2025 ¹⁶⁴
Vervoer en opslag	Reglement voor zeevarenden behorende bij de cao voor de Handelsvaart 2024 ¹⁶⁵
Horeca	Collectieve arbeidsovereenkomst (cao) Recreatie 2024-2025 ¹⁶⁶
Informatie en communicatie	Cao voor de Informatie-, Communicatie- en Kantoortechologiebranche 2024-2025 ¹⁶⁷
Financiële instellingen	Cao Banken 2025-2027 ¹⁶⁸
Zakelijke dienstverlening (inclusief advies en onderzoek)	Cao Onderzoekinstellingen 2024-2025 ¹⁶⁹
Openbaar bestuur en publieke dienstverlening	Cao Werken voor waterschappen 2024 ¹⁷⁰
Onderwijs	Cao MBO 2024 ¹⁷¹
Zorg	Cao kinderopvang voor kindercentra en gastouderbureaus 2025-2026 ¹⁷²
Cultuur, sport en recreatie/ overige dienstverlening	Cao Toneel en Dans 2024 ¹⁷³

¹⁶⁰ [MinSZW | Directie UAW - Aangemelde cao's en sociale plannen \(zoek een cao\)](#)
¹⁶¹ [Cao Glastuinbouw 2024-2025](#)
¹⁶² [Collectieve arbeidsovereenkomst Grafimedia 2024-2026](#)
¹⁶³ [Cao Bouw & Infra 2024](#)
¹⁶⁴ [Cao voor Tankstations en Wasbedrijven 2024- 2025](#)
¹⁶⁵ [Reglement voor zeevarenden behorende bij de cao voor de Handelsvaart 2024](#)
¹⁶⁶ [Collectieve arbeidsovereenkomst \(cao\) Recreatie 2024-2025](#)
¹⁶⁷ [Cao voor de Informatie-, Communicatie- en Kantoortechologiebranche 2024-2025](#)
¹⁶⁸ [Cao Banken 2025-2027](#)
¹⁶⁹ [Cao Onderzoekinstellingen 2024-2025](#)
¹⁷⁰ [Cao Werken voor waterschappen 2024](#)
¹⁷¹ [Cao MBO 2024](#)
¹⁷² [Cao kinderopvang voor kindercentra en gastouderbureaus 2025-2026](#)
¹⁷³ [Cao Toneel en Dans 2024](#)



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-63
ISBN 978-90-5220-521-2

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl