

BELONING & BELASTING



Praktijkgericht vakblad over loonbelasting en sociale verzekeringen

**Beloning & Belasting is een uitgave van
Fiscaal up to Date – onderdeel van Rendement
Uitgeverij BV**

Conradstraat 18
3013 AP Rotterdam
E-mail: redactie@futd.nl

Hoofdredacteur

J.H.P.M. Raaijmakers,
Belastingadviseur, Raaijmakers Belastingadvies
en Educatie

Redactieraad

Mw. mr. J.W.H. Nietveld,
Nietveld Loonheffingen te Den Helder
Mw. mr. E. van Schie
Titel 10
Mr. R. van Bommel
People Advisory Services EY
Dhr. M. van der Steen LLM
Govers Accountants/Adviseurs te Eindhoven.

Abonnementenadministratie

Rendement Uitgeverij BV
Postbus 27020
3003 LA Rotterdam
Telefoon: (010) 243 39 33
E-mail: info@rendement.nl

Abonnementen

Beloning & Belasting verschijnt 10 keer per jaar. (Proef)abonnementen kunnen ieder moment ingaan, maar slechts worden beëindigd indien uiterlijk twee maanden voor het einde van de abonnements-periode is opgezegd. Zonder of bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch verlengd met een jaar. Abonnementen worden geacht zakelijk te zijn. Wilt u een particulier abonnement, dan dient u dit binnen één maand na het aangaan van het abonnement aan ons door te geven. Rendement behoudt zich het recht voor om prijzen en inhoud van de algemene voorwaarden te wijzigen. U kunt de volledige algemene voorwaarden nalezen op www.rendement.nl/av.

ISSN 0925-4544

Alle rechten voorbehouden. Geen tekst- en datamining.

Niets uit deze uitgave mag, noch geheel, noch gedeeltelijk, worden overgenomen en/of vermenigvuldigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor de gevolgen hiervan.

Maarten van der Steen¹

Vijftien jaar werkkostenregeling: over evaluatie en evolutie

2025-0184

Het is 10 juli 2025. Het zomerreces is een week eerder officieel begonnen en mijn welverdiende vakantie onder de Portugese zon staat op het punt aan te vangen. Plots schiet mij een opmerking van demissionair staatssecretaris Van Oostenbruggen te binnen. Er zou toch voor het zomerreces een evaluatierapport over de werkkostenregeling naar de Tweede Kamer worden gestuurd?² Ik word op mijn wenken bediend. Diezelfde dag volgt alsnog het eindrapport van de door onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek uitgevoerde evaluatie. Een 135 pagina's tellend rapport. Heb ik in elk geval iets te doen in het vliegtuig.

Het is 22 oktober 2025. Inmiddels ligt mijn vakantie al ver achter mij, hebben we een voor loonbelastingfanaten teleurstellende Prinsjesdag achter de rug en staan we – op het moment van schrijven van dit artikel – aan de vooravond van de Tweede Kamerverkiezingen. Een mooi moment om toch nog eens stil te staan bij het evaluatierapport³ over de werkkostenregeling. Temeer omdat de werkkostenregeling gedurende haar vijftienjarige bestaan al vaker is geëvalueerd. In deze bijdrage neem ik u mee in de geschiedenis van de werkkostenregeling. Daarbij sta ik ook kort stil bij de eerdere evaluatiemomenten die er door de jaren heen hebben plaatsgevonden. Welk beeld komt er uit deze evaluaties naar voren en is de regeling concreet aangepast naar aanleiding van aanbevelingen? De bijdrage draagt het karakter van een (zo veel als mogelijk chronologisch) overzichtsartikel, waarbij niet al te diep wordt ingegaan op de inhoud van de werkkostenregeling zelf.

Moeizame start

Het is 1 januari 2011. De werkkostenregeling⁴ ziet het levenslicht als opvolger van het systeem van vrije vergoedingen en verstrekkingen. Dat systeem, bestaande uit zo'n 29 afzonderlijke regelingen voor onbelaste vergoedingen en verstrekkingen, is verworpen tot een lappendeken, heeft een te hoog detailniveau bereikt⁵ en is toe aan vervanging. Het doel van de werkkostenregeling is simpel: het verlichten van de administratieve lasten voor inhoudingsplichtigen en het verminderen van de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. De werkkostenregeling moet het leven in loonbelastingland een stuk makkelijker maken, een nobel streven. Daartoe worden werkgevers voorzien van een vrij besteedbaar budget (de zoge-

noemde vrije ruimte) dat zij kunnen aanwenden voor allerlei onbelaste vergoedingen en verstrekkingen aan werknemers. Bij overschrijding van deze vrije ruimte betalen werkgevers eindheffing tegen een tarief van 80%. Naast deze vrije ruimte kunnen werkgevers gebruikmaken van een beperkt aantal gerichte vrijstellingen, die het mogelijk maken om specifieke werkgerelateerde kosten onbelast te vergoeden, zonder dat dit de vrije ruimte aantast. Dat klinkt behoorlijk overzichtelijk, nietwaar? Desalniettemin krijgt de werkkostenregeling aanvankelijk een optioneel karakter, in die zin dat voor de jaren 2011, 2012 en 2013 werkgevers de mogelijkheid hebben om jaarlijks te kiezen voor toepassing van het oude regime van vergoedingen en verstrekkingen.⁶ Die keuzemogelijkheid wordt vervolgens met nog een jaar verlengd,⁷ waardoor de werkkostenregeling uiteindelijk pas met ingang van 1 januari 2015 een verplicht karakter krijgt. Van de genoemde keuzemogelijkheid wordt in de praktijk gretig gebruikgemaakt. Onderzoek wijst uit dat over de periode 2011-2014 slechts een marginaal deel van de werkgevers op de werkkostenregeling is overgestapt.⁸ Een moeizame, misschien zelfs valse start dus voor een regeling die juist omarmd had moeten worden. Dat geeft te denken.

Evaluatie 2012

Het is 22 oktober 2012. Vanwege de moeizame start is besloten om een vervroegd evaluatiemoment in te lassen, waarbij met name wordt ingezoomd op de effecten van de werkkostenregeling ten opzichte van de oude systematiek van vrije vergoedingen en verstrekkingen. Staatssecretaris Van Financiën Weekers biedt de uitkomsten van de evaluatie⁹ aan bij de Tweede

Kamer.¹⁰ De uitkomsten laten zich als volgt samenvatten:

- Hoe omvangrijker de werkgever, hoe groter de kennis over de werkkostenregeling.
- Eén op de tien werkgevers maakt gebruik van de werkkostenregeling. Als redenen waarom men nog niet is overgestapt geldt voor kleinere werkgevers dat men geen of weinig vergoedingen en verstrekkingen heeft, dat men nog wacht op het initiatief van de boekhouder en dat men zich nog niet in de werkkostenregeling heeft verdiept. Grotere werkgevers geven aan dat zij de werkkostenregeling nog aan het inventariseren, toetsen en voorbereiden zijn, dat zij hebben becijferd dat de werkkostenregeling financieel ongunstig is en dat de invoering ervan organisatorisch lastig is.
- Nog niet overgestapte werkgevers verwachten invoeringsproblemen. Reeds overgestapte werkgevers bevestigen dat zij deze invoeringsproblemen hebben ondervonden.
- Werkgevers die gebruikmaken van de werkkostenregeling hebben niet het gevoel dat de administratie er veel moeilijker of eenvoudiger op is geworden.
- Het forfaitbedrag van 1,4% van de fiscale loonsom is macro-economisch beschouwd toereikend, al komt 22% van de werkgevers er tekort aan.

Naar aanleiding van deze evaluatie komt in elk geval één ding vast te staan: teruggaan naar het stelsel van vóór 2011 is zowel beleidsmatig als vanuit de uitvoeringspraktijk bezien niet wenselijk.

Verplichte (werk)kost

Het is 1 januari 2015. Vanaf nu is er geen ontkomen meer aan. Elke inhoudingsplichtige is verplicht om het regime van de werkkostenregeling toe te passen. Dat is voor veel inhoudingsplichtigen even schakelen. De werkkostenregeling anno 2015 wijkt op een aantal punten af van de oorspronkelijke variant, in een poging om een aantal knelpunten van de regeling weg te nemen. Zo is het vanaf 1 januari 2015 mogelijk voor in concernverband opererende inhoudingsplichtigen om de werkkostenregeling collectief toe te passen, de zogenoemde concernregeling.¹¹ Daarnaast wordt er een gerichte vrijstelling in het leven geroepen voor personeelskortingen op branche-eigen producten en wordt het noodzakelijkheids criterium geïntroduceerd voor gericht vrij te stellen gereedschappen, computers, mobiele communicatiemiddelen en dergelijke apparatuur. Deze aanpassingen kunnen worden gezien als de laatste puntjes op de i. De werkkostenregeling is klaar voor de toekomst, met de kanttekening dat het volgende evaluatiemoment reeds is toegezegd.¹²

Evaluatie 2017

Het is 23 maart 2018. Inmiddels hebben werkgevers ruim drie jaar ervaring met de verplichte werkkostenregeling. Staatssecretaris van Financiën Snel biedt de uitkomsten van een nieuwe evaluatie¹³ van de werkkostenregeling aan bij de Tweede Kamer.¹⁴ De nadruk van de evaluatie ligt onder andere op de administratieve lasten die de werkkostenregeling met zich meebrengt en de vraag in hoeverre werkgevers in de praktijk de vrije ruimte overschrijden. Uit de evaluatie en de aanbiedingsbrief komt het volgende beeld naar voren:

- De werkkostenregeling levert werkgevers geen tijdswinst op.
- De beoogde administratieve lastenverlichting wordt over het algemeen niet ervaren.
- Er wordt door intermediairs en medewerkers van de Belastingdienst nauwelijks gepleit voor afschaffing van de werkkostenregeling.
- Zo'n 3-4% van de werkgevers moet eindheffing betalen wegens overschrijding van de vrije ruimte. De overschrijding wordt met name veroorzaakt door personeelsfeesten en bedrijfsjubilea. Het kabinet leidt hieruit af dat de verhouding met de gerichte vrijstellingen en nihilwaarderingen voor het overgrote deel voldoet.
- Van de ondervraagde bedrijven heeft 14% door invoering van de werkkostenregeling veranderingen doorgevoerd in de arbeidsvoorwaardelijke regelingen. Bij bedrijven met meer dan 250 werknemers is dat 50%. Dit betrof vaker een inperking dan een uitbreiding, waarbij het afschaffen van de fietsregeling het vaakst is genoemd.
- De werkkostenregeling is over het algemeen financieel voordeliger voor de werkgever dan het oude systeem.
- Het kabinet concludeert dat het noodzakelijkheids criterium naar behoren werkt en ziet in deze evaluatie geen reden om de toepassing te verbreden.
- Het kabinet noemt een aantal suggesties om concrete knelpunten op te lossen, zoals het loslaten van de aanwijzingsverplichting voor gerichte vrijstellingen, de herinvoering van een normrente bij personeelsleningen en het bieden van meer duidelijkheid op het gebied van eigen bijdragen in relatie tot het noodzakelijkheids criterium.

Bij het lezen van deze evaluatie valt me het nodige op. In de eerste plaats hebben de bevindingen een sterk detaillistisch karakter. Aanbevelingen hebben betrekking op vrij specifieke aspecten binnen de werkkostenregeling, zoals een normrente op personeelsleningen. De fundamentele uitgangspunten waarop de werkkostenregeling gebaseerd is blijven echter onderbelicht. Denk hierbij aan de reikwijdte van het loonbegrip dat met de invoering van de werkkostenregeling volledig afstand heeft genomen van wat naar maat-

schappelijke opvattingen als loon wordt ervaren. En denk aan de niet uit te leggen verschillen tussen de loonbelastinggevolgen van personeelsactiviteiten op of buiten de werkplek. Voor door de werkgever gefaciliteerde parkeervoorzieningen geldt hetzelfde. En wat te denken van het voor velen ondoorgrondelijke gebruikelijkheids criterium? Geen werkgever durft met zekerheid te zeggen of netto vergoedingen of verstrekkingen met een waarde van € 3.000 per werknemer ten laste van de vrije ruimte mogen komen.

Wat verder opvalt, is dat tot dusverre bij geen van de evaluaties ruimte is geweest om naar het toepasselijke belastingtarief te kijken. Dit tarief is sinds de invoering van de werkkostenregeling vastgeklemd op 80%, een percentage dat gebaseerd is op het bij de invoering geldende (gebruteerd) tabeltarief.¹⁵ De box 1-tarieven in de inkomstenbelasting zijn in de loop der jaren echter voortdurend onderhevig geweest aan veranderingen. Dat zou ervoor hebben geleid om ook de tariefstelling binnen de werkkostenregeling onder de loep te nemen, bijvoorbeeld door jaarlijks aansluiting te zoeken bij het gemiddelde inkomstenbelastingtarief van het betreffende jaar.¹⁶

Evaluatie 2025

Het is 10 juli 2025. Terug naar het evaluatierapport van onderzoeksbureau SEO Economisch Onderzoek. De evaluatie heeft betrekking op de jaren 2019 tot en met 2024. In die jaren is de werkkostenregeling op een aantal punten verder aangepast. Zo hebben werkgevers met ingang van 1 januari 2020 een extra tijdvak de tijd om de verschuldigde eindheffing aan te geven en af te dragen¹⁷ en is per diezelfde datum sprake van een extra schijf voor de berekening van de vrije ruimte.¹⁸ Verder zijn er gerichte vrijstellingen in het leven geroepen voor de vergoeding van een verklaring omtrent gedrag (2020)¹⁹ en voor de thuiswerkvergoeding (2022).²⁰ Daarnaast is de aanwijsverplichting voor gerichte vrijstellingen per 1 januari 2020 versoepeld.²¹ Stuk voor stuk goedbedoelde maatregelen. Wel is het zo dat het aantal gerichte vrijstellingen inmiddels is opgelopen tot elf categorieën. De tussentijdse introductie van nieuwe gerichte vrijstellingen heeft telkens geleid tot een verlaging van de vrije ruimte. Het geld moet immers ergens vandaan komen.

Dan het evaluatierapport, dat met name gericht is op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de werkkostenregeling. Hoewel alle 135 pagina's van het rapport lezenswaardig zijn, beperk ik mij voor nu tot de punten uit het rapport die er voor mij uitspringen. Om met de conclusie te beginnen: SEO concludeert dat de werkkostenregeling doeltreffend en deels doelmatig is. De regeling is complex, waardoor de regeling niet in alle gevallen optimaal benut wordt. De hoge administratieve

lasten en onduidelijkheden, voornamelijk rondom het aanwijzen van loonbestanddelen als eindheffingsloon en het gebruikelijkheids criterium beperken de doelmatigheid van de regeling.

Na een uitvoerige beschouwing van de regeling komt het onderzoeksteam tot de volgende aanbevelingen:

1. Schaf de eerste schijf van de vrije ruimte af. Deze is ondoelmatig omdat het voordeel ook bij het 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-vrijstelling²² af.
6. Geef in het Handboek Loonheffingen een aantal voorbeelden van hoe aanwijzen geregeld kan worden om werkgevers meer juridisch houvast te geven.
7. Pas inflatie-indexatie toe op de doelmatigheids-grens van € 2.400 in het gebruikelijkheids criterium. 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 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 werkkostenregeling 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 werkkostenregeling via verbeterde informatieverstrekking (bijv. via één centraal en duidelijk vindbaar platform met visuele stroomschema's en praktische hulpmiddelen).

De aanbevelingen moeten bijdragen aan een verdere verbetering van de werkkostenregeling. In grote lijnen meen ik dat dit het geval zal zijn, al kan een aantal aanbevelingen zoals de afschaffing van de diensttijd-vrijstelling (punt 5) en de beperkte verhoging van de thuiswerkvergoeding (punt 9) worden gezien als geneuzel

in de marge. De eerder in dit artikel genoemde fundamentele beginselen van de werkkostenregeling zoals de reikwijdte van het loonbegrip blijven ook in deze evaluatie onderbelicht, al is de voorgestelde introductie van een gerichte vrijstelling voor beroepskosten zoals de bestuurdersaansprakelijkheidsverzekering (punt 4) een stap in de goede richting.

Gelet op de demissionaire status van het kabinet is de evaluatie overigens zonder kabinetsreactie naar de Kamer gestuurd. Een kabinetsreactie volgt later, zo valt te lezen in de aanbiedingsbrief van 10 juli 2025.

Observaties

Het is 7 november 2025. Voor u ligt de nieuwste editie van *Beloning & Belasting*, waarin u leest over de werkkostenregeling. U weet wel, de regeling die ooit bedoeld was om de administratieve lasten van werkgevers te verminderen. Maar diezelfde werkgevers worden anno 2025 geconfronteerd met een complexe regeling, bestaande uit een (te) ruim loonbegrip, reguliere vrijstellingen, (steeds meer) gerichte vrijstellingen, nihilwaarderingen, een noodzakelijkheidscriterium, een aanwijisverplichting, een concernregeling, een schijvensysteem, een gebruikelijkheidscriterium, een werkplekcriterium en ga zo maar door.

Terug bij af...?

Het is 1 januari 2031. De werkkostenregeling bestaat twintig jaar. Als gevolg van allerhande lobby's en beleidsdoelstellingen is de werkkostenregeling inmiddels uitgerust met een 29-tal gerichte vrijstellingen. Ter financiering

van deze gerichte vrijstellingen is de vrije ruimte teruggebracht naar 0% van de fiscale loonsom. De werkkostenregeling is verworden tot een lappendeken, heeft een te hoog detailniveau bereikt en is toe aan vervanging...

Noten:

1. Maarten van der Steen, loonheffingspecialist werkzaam bij Govers Accountants/Adviseurs te Eindhoven.
2. Antwoorden op Kamervragen over lokken jonge werknemers met studietoelagen, nr. 2025-0000150678, antwoord 3, Ministerie van Financiën, 11 juni 2025.
3. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/06/01/loontde-werkkostenregeling-evaluatie-werkkostenregeling-2019-2024>.
4. Art. 31a Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964).
5. Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3, p. 8.
6. Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 13, p. 2.
7. Kamerstukken II 2012/13, 33402, nr. 51.
8. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-836766>: "Evaluatie werking Werkkostenregeling in vergelijking met de oude regeling", onderzoek van Panteia, gepubliceerd op 16 februari 2018.
9. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-190011.pdf>.
10. Kamerstukken II, 2012/13, 33402, nr. 9.
11. Art. 32 Wet LB 1964. Zie tevens mijn publicatie in *Beloning & Belasting*, jaargang 2025, nummer 5, 2 mei 2025: "De werkkostenregeling: It's not my concern. Of toch...?".
12. Zie Handelingen II 2014/15, nr. 23, item 7, p. 6 en 31. Later is het verzoek tot evaluatie herhaald. Zie o.a. Kamerstukken II 2016/17, 34552, nr. 14, p.81 en Kamerstukken II 2016/17, 34552, nr. 51.
13. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-836766>: "Evaluatie werking Werkkostenregeling in vergelijking met de oude regeling", onderzoek van Panteia, gepubliceerd op 16 februari 2018.
14. Kamerstukken II 2017/18, 34785 nr. 80.
15. MvT, Kamerstukken II 2009/10, 32130, nr. 3, p. 66.
16. Eerder pleitte de NOB in vergelijkbare zin. Zie: https://www.nob.net/wp-content/uploads/2023/10/nob-commentaar_-_pakket_belasting-plan_2020_inclusief_bijlage.pdf
17. Huidige art. 31a, lid 16 Wet LB 1964.
18. Huidige art. 31a, lid 3 Wet LB 1964.
19. Huidige art. 31a, lid 2, onderdeel j Wet LB 1964.
20. Huidige art. 31a, lid 2, onderdeel k Wet LB 1964.
21. Zie Handboek Loonheffingen, uitgave januari 2020, hoofdstuk 4.12.6 Gerichte vrijstellingen, p 245.
22. Art. 11, lid 1, onderdeel o Wet LB 1964.