



TvO: Gelezen 01/07/2025

Ministerie van Financiën

**HEDEN
TER BESLISSING**

Aan

De staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

**Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen**

Persoonsgegevens

nota

Versturen evaluatie WKR naar Tweede Kamer

Datum

20 juni 2025

Notanummer

2025-0000176571

Bijlagen

1. Aanbiedingsbrief
2. Rapport SEO

Aanleiding

SEO heeft de evaluatie van de werkkostenregeling (WKR) afgerond. Middels deze nota vragen wij u akkoord om de evaluatie met de Tweede Kamer te delen. Vanwege de demissionaire status van het kabinet wordt de evaluatie op dit moment zonder kabinetsreactie naar de Kamer gestuurd. Een kabinetsreactie volgt op een later moment.

Beslispunten

- Gaat u ermee akkoord dat de evaluatie van de werkkostenregeling (WKR) wordt gestuurd naar de Tweede Kamer? Indien akkoord vragen wij u om de bijgevoegde aanbiedingsbrief te ondertekenen.
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's. Omliggende delen worden voorafgaande aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Akkoord

Akkoord

Kernpunten

- De WKR regelt primair de loonheffingen over vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen¹ die werkgevers toekennen aan hun werknemers. Hierbij geldt als uitgangspunt dat over een vergoeding geen loonheffingen verschuldigd is als het zakelijke karakter overheerst.
- SEO concludeert dat de WKR doeltreffend en deels doelmatig is ten aanzien van dit doel. Het belangrijkste aandachtspunt voor doelmatigheid is de complexiteit en de daarbij horende administratieve lasten.
- Een belangrijke conclusie die SEO daarnaast trekt is dat de wetgever zeer terughoudend moet zijn in het gebruik van de WKR voor het bereiken van aanvullende beleidsdoelstellingen.
- Daarnaast doet SEO nog een aantal aanbevelingen om de doelmatigheid te verbeteren (zie toelichting). Deze aanbevelingen zijn deels administratief van aard, deels een versoering van de WKR en deels een verruiming. Een aantal aanbevelingen hebben ook een budgettair effect.

¹ Waar hierna over 'vergoedingen' wordt gesproken, wordt ook bedoeld op 'verstrekingen' en 'ter beschikkingstellingen'.

- Naast het uitwerken van een kabinetsreactie organiseren wij de komende periode ook een MKB-toets om (een aantal van) de aanbevelingen te toetsen bij MKB-ondernemers.

Toelichting

Werkkostenregeling

- De WKR is het systeem voor de behandeling van vergoedingen, verstrekkingen en terbeschikkingstellingen van werkgevers aan werknemers in de loonheffingen. Het systeem bestaat uit een aantal gerichte vrijstellingen, (nihil)waarderingen en een vrije ruimte. Bepaalde vergoedingen vallen tot op zekere hoogte onder een gerichte vrijstelling en blijven daardoor onbelast, zoals reiskosten, studiekosten en noodzakelijke ICT-middelen. Bepaalde vormen van loon in natura, zoals werkplekvoorzieningen en werkkleding, vallen onder een nihilwaardering en blijven op grond daarvan onbelast. Overige vergoedingen (met uitzondering van een ter beschikking gestelde auto en woning) kan de werkgever netto vergoeden via de vrije ruimte, waardoor deze onbelast blijven voor de werknemer. De werkgever is een eindheffing verschuldigd op het moment dat de vrije ruimte (de hoogte hiervan is afhankelijk van de fiscale loonsom) wordt overschreden. De eindheffing bedraagt 80% over de overschrijding van de vrije ruimte.
- De WKR is in 2011 ingevoerd als keuzeregeling. Tot die tijd bestond in de loonbelasting een regime voor (belastingvrije) vergoedingen en verstrekkingen. Dit regime kende veel (29) verschillende vrijstellingen en een aantal vergoedingen die onder verschillende eindheffingsregimes vielen. Tot 2015 hadden werkgevers de keuze of ze de WKR of diens voorganger toepasten. Per 2015 is de overgangsregeling vervallen en moeten werkgevers de WKR toepassen.
- De WKR bestaat inmiddels overigens ook uit 11 gerichte vrijstellingen, een vrije ruimte en 4 nihilwaarderingen.
- Er bestaan ook een aantal vrijstellingen die officieel geen onderdeel zijn van de WKR. Deze 'deelregelingen' zijn ook meegenomen in de evaluatie.

Conclusies rapport SEO

- SEO concludeert dat de WKR als systeem doeltreffend is. Door de WKR kunnen werkgevers bepaalde vergoedingen vrijstellen van loonheffingen en dat draagt bij aan het beleidsdoel. Zonder WKR is dat niet mogelijk, tenzij er een alternatief systeem in het leven wordt geroepen of het loonbegrip wordt aangepast.
- SEO concludeert verder dat de WKR als systeem deels doelmatig is. Het belangrijkste aandachtspunt is de complexiteit en de daarbij behorende administratieve lasten. Tegelijkertijd stelt SEO ook dat de WKR beter is dan het implementeren van een alternatief systeem. Overigens blijkt ook uit het rapport dat onze buurlanden ook alleen een variatie hebben op een systeem zoals de WKR. De WKR is wel uniek in die zin dat er een generieke vrijstelling bestaat die een werkgever min of meer zelf kan invullen: de vrije ruimte.
- Alle vragen uit het Toetsingskader fiscale regelingen zijn positief beantwoord ten aanzien van de WKR als systeem.
- SEO heeft naast de "WKR als systeem" ook de vrije ruimte en de gerichte vrijstellingen individueel geëvalueerd op doeltreffendheid en

doelmatigheid. Deze worden (deels) doeltreffend en (deels) doelmatig bevonden. Uitzondering hierop is de gerichte vrijstelling voor korting op branche-eigen producten, deze is als deels doeltreffend en niet doelmatig beoordeeld. De conclusies ten aanzien van de deelregelingen zijn (deels) doeltreffend en (deels) doelmatig, alleen de diensttijd-vrijstelling wordt niet doelmatig beoordeeld (conform evaluatie FIN). Zie hoofdstuk 5.

Aanbevelingen

SEO doet de volgende aanbevelingen:

1. Schaf de eerste schijf van de vrije ruimte af. Deze is ondoelmatig omdat het voordeel ook bij niet-mkb toekomt;
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 eindheffingsstarief 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).

Eerste reactie op rapport

- SEO bevestigt het beeld dat de WKR over het algemeen als complex wordt ervaren en ook administratieve lasten met zich meebrengt. Een alternatief stelsel dat met lagere kosten hetzelfde bereikt wordt echter niet voorgesteld, maar wel worden een aantal aanbevelingen gedaan om de WKR aan te passen.
- Het rapport van SEO bevestigt dat het niet verstandig is om het hele systeem te veranderen. Er is een uitruil tussen enerzijds regelen dat er zo precies mogelijk bepaalde kosten onbelast vergoed kunnen worden en anderzijds een eenvoudiger systeem die daardoor ruimhartiger (of enger)

tegemoetkomt aan het doel om zakelijke kostenvergoedingen buiten de loonheffingen te houden.

- Daarnaast gaan we de aanpassingen die worden aanbevolen nader onderzoeken. We hebben het idee dat een aantal aanbevolen aanpassingen binnen het systeem zouden kunnen zorgen voor een betere aansluiting bij het doel, wat daardoor meer uitlegbaar is en tot minder complexiteit leidt, maar ook een aantal aanbevolen aanpassingen niet.
- We gaan hierover ook in gesprek met onder andere MKB-ondernemingen via een MKB-toets (die is uitgesteld totdat het rapport van SEO uitkomt) en gaan in beeld brengen wat de financiële gevolgen zijn van bepaalde beleidskeuzes.
- Ten aanzien van de geschiktheid van de WKR om alternatieve beleidsdoelstellingen te bereiken laat de conclusie van SEO zien dat met elke vorm van instrumentalisme zeer terughoudend moet worden omgegaan.
- Voorgaande willen we benoemen in de kabinetsreactie, maar een inhoudelijke reactie vergt tijd en afstemming met andere departementen en uitvoeringsorganisaties. De kabinetsreactie wordt op een later moment naar de Kamer gestuurd.

Communicatie

- SEO adviseert ook om de bekendheid met de WKR te verhogen via verbeterde informatieverstrekking. Bijvoorbeeld via een centraal en duidelijk vindbaar platform met visuele stroomschema's en praktische hulpmiddelen. Bezien wordt of en hoe hier uitvoering aan gegeven wordt.
- Uw woordvoerder is aangehaakt. Bezien wordt of er proactieve communicatie wordt ingezet.

Politiek/bestuurlijke context

- Regelmatig worden vragen gesteld over het toevoegen van een aanvullende vrijstelling binnen de WKR omwille van het behalen van bepaalde subdoelstellingen. Denk daarbij aan een vrijstelling voor een meerwerkbonus, gezonde maaltijden en/of een studiekostenregeling.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.