



Ministerie van Financiën
Dhr. dr. J.A. Vijlbrief
Postbus 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Datum
12 oktober 2020
Kenmerk
TAZ/U202000784
Telefoon
070-373 83 93
Bijlage(n)
-

College voor Arbeidszaken

Onderwerp
knelpunt IKB en uitruil reiskosten woon-werk

Geachte heer Vijlbrief,

Op 1 januari 2017 heeft de sector Gemeenten het Individueel Keuze Budget ingevoerd (hierna IKB). De sector Gemeenten is niet de enige sector met een IKB. Ook de sector Rijk, Provincies en Waterschappen hebben een IKB. In deze brief vragen we aandacht voor uw standpunt betreffende de vaste reiskostenvergoeding woon-werkverkeer in relatie tot het IKB. Deze is weergegeven in het Besluit noodmaatregelen coronacrisis (hierna Besluit), onder paragraaf 6.2¹. In deze brief leggen we het IKB kort uit. Vervolgens gaan we in op de reiskostenvergoeding woon-werkverkeer in de cao Gemeenten/ SGO. Daarna wordt het fiscaal kader voor vaste reiskostenvergoeding woon-werkverkeer behandeld. Ook gaan we in op de uitvoeringstechnische gevolgen van uw standpunt in het Besluit in relatie tot de uitruil via IKB van de vaste reiskostenvergoeding woon-werkverkeer. De brief eindigt met het verzoek om uw standpunt in het Besluit ten aanzien van de uitruil vaste reiskostenvergoeding woon-werk in het IKB te herzien en naheffingen in 2020 bij de werkgevers in de sector Gemeenten /SGO achterwege te laten.

IKB

Het IKB bestaat uit bronnen van geldelijke arbeidsvoorwaarden (vakantietoeslag, eindejaarsuitkering, werkgeversbijdrage levensloop en de waarde van 14,4 uur bovenwettelijk verlof), welke naast het salaris maandelijks worden opgebouwd en beschikbaar zijn voor de medewerker. De werknemer kan maandelijks of eenmaal per jaar de keuze maken en de IKB-bronnen besteden aan een aantal centrale bestedingsdoelen (het kopen van verlof, uitbetalen en fiscaal gefaciliteerde opleiding). Lokaal kunnen bronnen en bestedingsdoelen worden uitgebreid, zoals bijvoorbeeld de uitruil reiskostenvergoeding woon-werkverkeer. De werknemer heeft zelf de

¹Fiscale tegemoetkomingen naar aanleiding van de coronacrisis; (Besluit noodmaatregelen coronacrisis) d.d. 6 mei 2020, welke is gewijzigd op 19 mei 2020, 16 juni 2020 en laatstelijk op 19 september 2020.

keuze op welk moment en aan welke bestedingsdoelen de bronnen in het IKB worden besteed binnen het kalenderjaar. Een eenmaal gemaakt besteding van IKB kan niet meer ongedaan worden gemaakt. De keuzes vinden plaats binnen een kalenderjaar. Als er geen keuze wordt gemaakt, wordt in december het IKB uitbetaald.

Reiskostenregeling woon-werk cao Gemeenten/SGO

In de cao Gemeenten is het recht op reiskostenvergoeding een facultatieve bepaling, want een centrale regeling reiskostenvergoeding woon-werkverkeer ontbreekt. Gemeenten mogen op grond van artikel 3.22 cao Gemeenten / SGO lokaal een regeling reiskostenvergoeding vaststellen voor werknemers. Gemeenten die lokaal geen reiskostenvergoeding woon-werkverkeer vaststellen, kunnen aan werknemers een reiskostenvergoeding woon-werkverkeer mogelijk maken via het IKB door lokaal de uitruil reiskosten woon-werkverkeer op te nemen als bestedingsdoel in het IKB op grond van artikel 4.3 lid 2 cao Gemeenten/SGO. Op deze wijze wordt een looncomponent (vakantietoelage of eindejaarsuitkering) in het IKB uitgeruild voor een reiskostenvergoeding, waarbij gebruik wordt gemaakt van de fiscaal gunstige mogelijkheden die de werkkostenregeling (hierna WKR) in de Wet Loonbelasting 1964 biedt, zoals gebruik van de gerichte vrijstelling van 0,19ct/km. Afhankelijk hoe de gemeenten lokaal de uitruil vorm hebben gegeven (keuzemoment kan per periode: werkelijks, maandelijks en jaarlijks) kunnen medewerkers de periode kiezen voor uitruil reiskostenvergoeding woon-werkverkeer.

Fiscaal kader reiskostenvergoeding

Een werkgever mag een vaste (onbelaste)reiskostenvergoeding uitbetalen voor woon-werkverkeer aan een werknemer, als aan fiscale voorwaarden wordt voldaan². De hoogte van de vaste vergoeding wordt dan gebaseerd op het aantal werkdagen en de afstand van het woon-werkverkeer. Hierbij is relevant of een werknemer naar een vaste werkplek reist of niet. Bij de berekening wordt uitgegaan van 214 werkdagen (128 reisdagen) per jaar uitgaande van 5 werkdagen per week. Ook moet de vaste reiskostenvergoeding worden aangepast in een aantal gevallen. Als de werknemer op minder dan 5 werkdagen werkt, de dienstbetrekking eindigt, de reisafstand woon-werkverkeer wijzigt, wordt verlangd dat de vaste reiskostenvergoeding wordt aangepast. Afhankelijk of een medewerker naar vaste werkplek reist of niet naar een vaste plek reist, kan de vaste reiskostenvergoeding worden vastgesteld aan de hand van de vastgestelde methode 1 (vaste reizen woon-werk naar vaste werkplek) en methode 2 (voor reizen woon-werk niet naar een vaste werkplek)³

Besluit noodmaatregelen Corona

In het aanvankelijke Besluit wordt overwogen dat de maatregelen rondom de coronacrisis, zoals thuiswerken wat betreft de kosten van vervoer leiden tot een verandering van hun reispatroon. Van werknemers wordt van de overheid verwacht dat zij zoveel als mogelijk thuiswerken. Dit heeft gevolgen voor het aantal reisbewegingen woon-werkverkeer. Die verandering in reispatroon kan meebrengen dat een werkgever de vaste reiskostenvergoeding moet aanpassen of geheel of gedeeltelijk tot het (belaste) loon moet rekenen. In paragraaf 6.2 van het Besluit acht u dit gelet op de bijzondere omstandigheden door de coronacrisis niet doelmatig en ongewenst. De goedkeuring

² Hierbij gaat het om het aannemelijk maken van de vrijstelling en reiskosten, een beschrijving van de reiskosten, een beschrijving uit welke bedragen de vaste onkostenvergoeding bestaat en een onderbouwing van de vaste onkostenvergoeding door de werkelijk gemaakte kosten (kostenonderzoek). Er is geldt een gerichte vrijstelling van 0,19ct/km.

³ Voor de uitleg van de reiskostenvergoeding woon-werkverkeer met eigen vervoer verwijst ik naar hoofdstuk 21.1 van het *Handboek Loonheffingen 2020* van de Belastingdienst.

betekent dat een werkgever gedurende de werking van dit besluit voor een vaste reiskostenvergoeding geen gevolgen verbindt aan een wijziging in het reispatroon van een werknemer en de werkgever voor deze periode mag blijven uitgaan van de aangenomen feiten waar de vergoeding op gebaseerd is.

Vervolgens heeft u een nadere aanscherping van het Besluit gepubliceerd. Uw aanscherping ziet erop dat de goedkeuring voor werkgevers met een IKB alleen geldt voor vaste reiskostenvergoedingen woon-werkverkeer waarop de werknemer uiterlijk op 12 maart 2020 een *onvoorwaardelijk recht* had. De Belastingdienst verbindt aan het IKB gevolgen in relatie tot het onvoorwaardelijke recht, omdat er volgens hen pas een onvoorwaardelijk recht is als een medewerker voor of uiterlijk op 12 maart 2020 een keuze maakt in het IKB (door het zetten van een vinkje in het salarissysteem) voor de uitruil reiskostenvergoeding woon-werk. Deze nadere aanpassing van het Besluit d.d. 16 juni 2020 heeft de goedkeuring vergaande gevolgen voor werknemers die een uitruil reiskosten woon-werkverkeer mogelijk maken via het IKB. Dit leidt volgens onze interpretatie tot de volgende ingewikkelde en wellicht onbedoelde fiscale gevolgen voor de verschillende groepen werknemers in onze sector:

1. Voor medewerkers die voor 13 maart 2020 in dienst zijn en niet thuiswerken en nog gewoon naar het werk gaan, verandert er niets;
2. Voor medewerkers die voor 13 maart 2020 in dienst zijn en voor 13 maart 2020 een definitieve keuze hebben gemaakt voor het gehele jaar door het zetten van het vinkje bij uitruil woon-werkverkeer in het IKB, verandert er niets;
3. Voor medewerkers die voor 13 maart 2020 in dienst zijn en maandelijks de definitieve keuze maken door het zetten van het vinkje bij uitruil woon-werkverkeer in het IKB, bestaat er in elk geval recht op een onbelaste vergoeding voor de maanden januari en februari 2020. Of er voor de maand maart 2020 een onbelaste vergoeding gegeven kan worden is afhankelijk van het moment wanneer de definitieve keuze is gemaakt (voor of uiterlijk op 12 maart 2020 moet een vinkje zijn gezet bij uitruil woon-werkverkeer in het IKB). Voor de overige maanden in 2020 bestaat er geen recht meer op een onbelaste vergoeding woon-werkverkeer;
4. Voor medewerkers die voor 13 maart 2020 in dienst zijn en die de definitieve keuze heeft gemaakt door het zetten van het vinkje op of na 13 maart 2020 bij uitruil woon-werkverkeer in het IKB, dan geldt dat er geen recht is op een onbelaste vaste reiskostenvergoeding woon-werkverkeer;
5. Voor medewerkers die op of na 13 maart in dienst zijn getreden, is er geen recht op een onbelaste vaste reiskostenvergoeding woon-werkverkeer.

Uw aangescherpte standpunt leidt tot grote uitvoeringsproblemen voor werkgevers en grote rechtsongelijkheid voor werknemers in onze sector. Voor de eerste groepen (1. en 2.) betekent dit dat zij de vaste onbelaste reiskostenvergoeding uitbetaald mogen krijgen. Voor de laatste groepen (3 in het geval keuze is gemaakt na 12 maart 2020, 4. en 5.) betekent dit in ieder geval dat er geen gebruik kan worden gemaakt van de vaste onbelaste reiskostenvergoeding woon-werkverkeer op basis van de praktische methode van 214 dagen (128 reisdagen). Voor deze groepen geldt dat zij op en na 13 maart alleen het IKB nog kunnen inzetten voor de *daadwerkelijk gereisde kilometers*, dus voor de dagen dat hij daadwerkelijk naar het werk gaat (op declaratiebasis). Een vaste reiskostenvergoeding op basis van de 214-dagen methode is voor deze groepen niet mogelijk. De onderverdeling in groepen leidt ertoe dat werknemers de huidige uitleg van het Besluit op dit punt als rechtsongelijkheid ervaren.

Conclusie

Bij werkgevers die een IKB in de cao hanteren en een uitruil voor de reiskosten woon-werkvergoeding mogelijk maakt, is volgens de Belastingdienst het onvoorwaardelijke recht op reiskostenvergoeding woon-werk afhankelijk gesteld van het keuzemoment op 12 maart 2020. We vinden de gekozen datum spanning opleveren met het vertrouwen die onze werkgevers reeds konden ontlenuen aan uw eerder verleende goedkeuring en de rechtszekerheid die zij mochten ontlenuen aan uw aanvankelijk genomen Besluit. Het achteraf aanscherpen van het Besluit leidt ertoe dat werknemers op het gebied van reiskostenvergoeding rechtsongelijkheid ervaren. Bovendien zijn we van mening gehanteerde term *onvoorwaardelijk recht* geen steun in een bepaling in de fiscale wetgeving noch wordt het begrip benoemd in het Handboek Loonheffingen 2020 van de Belastingdienst in relatie tot het berekenen van de vaste reiskostenvergoeding woon-werkverkeer of de uitruil binnen een cafetariasyteem, zoals het IKB. De bronnen en bestedingsdoelen van het IKB zijn civiel onvoorwaardelijk in een regeling op basis van de cao Gemeenten / SGO opgenomen. Wanneer en aan welk bestedingsdoel de bronnen worden besteed doet niets af aan het onvoorwaardelijk recht.

In het Handboek Loonheffingen is zelfs een voorbeeld genoemd van uitruil reiskosten woon-werkverkeer. Hierin is niets opgenomen dat er een onvoorwaardelijk recht op reiskostenvergoeding woon-werk moet bestaan om in een cafetariaregeling een uitruil te doen⁴. We zijn dan ook verrast dat in het Besluit de term onvoorwaardelijk recht wordt gebruikt.

Verzoeken

Als gevolg van uw aangescherpte standpunt in het Besluit is een situatie ontstaan dat veel werkgevers lokaal een goedkeuring hadden van de bevoegde inspecteur op basis van het aanvankelijke Besluit, maar deze goedkeuring later is ingetrokken door de bevoegde inspecteur als gevolg van het aangescherpte standpunt dat er voor of uiterlijk op 12 maart 2020 een onvoorwaardelijk recht op reiskostenvergoeding woon-werkverkeer moest bestaan.

- We vragen u om het standpunt in het Besluit ten aanzien van vaste reiskosten in relatie tot IKB op dit onderdeel te herzien en het Besluit zo aan te passen dat de goedkeuring ook recht doet aan werkgevers met het beloningsinstrument IKB, zoals de sector Gemeenten.

-We vragen u om naheffingen voor 2020 voor de sector Gemeenten/SGO achterwege te laten, omdat het Besluit werkgevers met een IKB door uw wijziging onevenredig nadeel ondervinden en geconfronteerd worden met naheffingen. De werkgevers mochten vertrouwen en rechtszekerheid ontlenuen aan het Handboek Loonheffingen en de in het aanvankelijke Besluit verleende goedkeuring.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

mr. L.K. (Leonard) Geluk
Algemeen directeur

⁴ Hierbij gaat het om bijvoorbeeld paragraaf 4.15 cafetariaregeling van het Handboek Loonheffingen 2020 waarin is opgenomen dat een IKB kwalificeert als een cafetariaregeling.