

36602 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2025)

Nr. 164 Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2025

Op 15 mei 2024 werd de motie van Kamerlid Olger van Dijk (NSC) aangenomen waarin aandacht wordt gevraagd voor werknemers met lagere inkomens die voor de kosten van hun woon-werkverkeer vaak onvoldoende vergoeding ontvangen van hun werkgever (Kamerstuk 31 305, nr. 455). In deze motie werd aan de regering gevraagd "*de Stichting van de Arbeid te laten adviseren over de toekomst van de reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer en daarbij een wettelijke verplichting te bezien.*" Op 18 september jl. is in een brief aan de Stichting van de Arbeid (hierna: de Stichting) gevraagd om uiterlijk in het voorjaar van 2025 hier een advies over op te stellen. Dit advies is op 26 maart jl. ontvangen. Het advies treft u aan als bijlage bij deze brief. Hieronder vindt u een weergave van het advies en een kabinetsreactie op dit advies, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane en de Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Korte weergave van het advies

Het uitgangspunt van de Stichting van de Arbeid (hierna: Stichting) is dat reiskosten voor het werk tot onkosten behoren waarvoor de vergoeding goed geregeld moet zijn, ongeacht het inkomen. De Stichting geeft aan uitgebreid gesproken te hebben over de mogelijkheid van een wettelijke verplichting voor een minimumvergoeding en verschillende varianten daarvan. Dit is, volgens de Stichting, de meest effectieve manier om te zorgen dat iedereen een (minimale) reiskostenvergoeding krijgt en daarmee zal het groepen werknemers die nu minder vergoeding krijgen op korte termijn een financieel voordeel bieden. De Stichting stelt dat er geen duidelijk beeld is hoe groot deze groep is, of hoe groot de financiële gevolgen voor deze groep werknemers zijn. Tegelijkertijd concludeert de Stichting dat een eventuele wettelijke minimumvergoeding inmenging is van de overheid in het arbeidsvoorwaardelijk domein. Doordat in cao-onderhandelingen afwegingen worden gemaakt tussen verschillende belangen, zal een verhoging van de reiskostenvergoeding mogelijk gepaard gaan met aanpassingen op andere arbeidsvoorwaarden. Daarbij stelt de Stichting dat dit instrument ongericht is en het ook veel werknemers bereikt die geen belang hebben bij een reiskostenvergoeding. De Stichting adviseert daarom om hier niet voor te kiezen en dit vraagstuk aan decentrale cao-tafels te laten.

De Stichting is ervan overtuigd dat een *one-size-fits-all-aanpak* niet werkt voor de reiskostenvergoeding. Er zijn veel verschillende situaties voor sectoren, de noodzaak van reiskostenvergoeding en de privésituatie van werknemers, waardoor het onmogelijk is om met één aanpak al die knelpunten op te lossen.

De Stichting heeft daarom vooral gekeken naar de diversiteit aan bestaande mogelijkheden en of die een goede oplossing bieden voor de bestaande situaties, wetende dat er geen oplossingen zijn die voor alle sectoren een verbetering betekenen. De Stichting doet een aantal aanbevelingen voor zowel landelijk overheidsbeleid als aanbevelingen aan decentrale sociale partners of bedrijven om afspraken te maken of beter gebruik te maken van bestaande mogelijkheden.

Aanbevelingen aan het kabinet

De Stichting formuleert een aantal aanbevelingen aan het kabinet om in de fiscale sfeer aanpassingen te doen die kunnen zorgen voor een eerlijkere en betere vergoeding van reiskosten:

- Blijf de hoogte van de onbelaste kilometervergoeding goed monitoren;
- Schrap de bijtelling over de deelauto;
- Laat parkeerkosten onbelast vergoeden naast de € 0,23 per kilometer;
- Behoud en verbeter de aftrekregeling voor openbaar vervoer;
- Kom met een wetswijziging om de bijtelling voor deelfietsen te schrappen;
- Maak het mogelijk om op één dag zowel thuis als op kantoor te werken;
- Beperk de administratiedruk bij incidentele extra kantoordagen.

Aanbevelingen aan decentrale cao-partijen

De Stichting formuleert daarnaast enkele aanbevelingen aan decentrale sociale partners om mee te nemen in cao-onderhandelingen en binnen ondernemingen:

- Bekijk of cao-afspraken rondom kilometervergoeding voldoen;
- Verken het gebruik van de fiscale mogelijkheid van een cafetariaregeling;
- Geef meer bekendheid aan de mogelijkheden van een ov-kaart;
- Onderzoek een renteloze lening als optie voor de aanschaf van een fiets;

- Onderzoek of een variabele reiskostenvergoeding goed wordt gebruikt.

Voor dit advies is de focus gelegd op de kosten die worden gemaakt voor het woon-werkverkeer en is het aspect van verduurzaming verder niet meegenomen.

Reactie op het advies en de aanbevelingen

Het kabinet waardeert het advies van de Stichting en de aanbevelingen die zowel aan het kabinet als aan de decentrale cao-partijen zijn gedaan. Het kabinet heeft net als de Stichting als uitgangspunt dat reiskosten voor het werk tot onkosten behoren waarvoor de vergoeding goed geregeld moet zijn. De Stichting wijst erop dat in veel gevallen een balans gezocht moet worden tussen een werkgever die kosten dekt en de eigen verantwoordelijkheid van werknemers om die kosten niet te hoog te laten oplopen. Tegelijkertijd ziet het kabinet dat dit juist voor laagbetaalde werknemers belangrijk kan zijn, gezien de groeiende signalen van vervoersarmoede. De Stichting geeft aan dat hier niet voldoende informatie over is, maar dat het waarschijnlijk is dat voor werknemers met lagere inkomens soms een vergoeding ontbreekt. Het kabinet herkent dit gebrek aan informatie en is voornemens om uiterlijk bij de volgende fiscale evaluatie van de onbelaste reiskostenvergoeding, gepland in 2028, verder te kijken naar welke sectoren en inkomensklassen wel of geen reiskostenvergoeding krijgen.

Het kabinet vindt het van belang dat reiskosten geen belemmering zouden moeten zijn om toegang tot werk te verkrijgen. Echter een wettelijke minimum verplichting van de reiskostenvergoeding lijkt niet het juiste instrument hiervoor. Zoals in het advies van de Stichting wordt omschreven, zou een wettelijke regeling inmenging van de overheid in het arbeidsvoorwaardelijk domein zijn, en is deze te ongericht om een goede oplossing van het geschetste probleem te zijn. Tegelijkertijd is het goed om te zien dat de Stichting uitspreekt dat elke werknemer een onkostenvergoeding voor reiskosten zou moeten hebben en dat zij concrete aanbevelingen aan het Rijk en decentrale cao-partijen doet om dat te verbeteren. In aanvulling hierop doet het kabinet hierbij een oproep om waar nodig en mogelijk te voorzien in een reiskostenvergoeding en/of beter gebruik te maken van de fiscale mogelijkheden die er zijn om reiskosten te vergoeden.

Reactie per maatregel

Blijf de hoogte van de onbelaste kilometervergoeding goed monitoren

De eerste aanbeveling voor het kabinet uit dit advies, is om de hoogte van de onbelaste kilometervergoeding goed te blijven monitoren. In een eerdere kabinetsreactie, op het rapport *Evaluatie onbelaste reiskostenvergoeding*¹, is toegezegd dat het kabinet bereid is om een periodieke evaluatie van het kilometerbedrag in te richten. De onbelaste reiskostenvergoeding zal, zoals eerder aangegeven, opnieuw geëvalueerd worden in 2028. Daarbij zal ook de hoogte van het kilometerbedrag opnieuw getoetst worden. Dit zal ook bij elke volgende evaluatie worden gedaan. De huidige maximale onbelaste reiskostenvergoeding is gebaseerd op variabele kosten. Tijdens de vorige evaluatie (juni 2023) is geconstateerd dat de regeling doeltreffend is en dat de huidige regelgeving voldoende mogelijkheden biedt om variabele autokosten onbelast te vergoeden. Het is een bewuste keuze om alleen de variabele kosten mee te nemen in het kilometerbedrag en niet de vaste kosten. Het uitgangspunt is dat een werknemer om privéredenen over een auto beschikt en in dat kader vaste kosten heeft die niet gerelateerd zijn aan de dienstbetrekking. Een werkgever heeft vervolgens de mogelijkheid om een vergoeding te geven als de werknemer deze privéauto ook zakelijk gebruikt.

Schrap de bijtelling over het mobiliteitsbudget

De volgende aanbeveling voor het kabinet ziet op het schrappen van de bijtelling over het mobiliteitsbudget voor de deelauto. Het doel van de bijtellingsregels voor auto's is om het privévoordeel van een ter beschikking gestelde auto te belasten. Het kabinet ziet momenteel geen reden om hiervan af te wijken voor deelauto's.

Voor de deelauto geldt fiscaal geen aparte behandeling. Onder deelauto verstaan we in het dagelijks spraakgebruik een auto die door meerdere personen wordt of kan worden gebruikt. Het kabinet is positief over het gebruik van deelauto's. Het draagt onder andere bij aan de toegankelijkheid van automobilititeit en efficiënt gebruik van de ruimte. Om de groei en ontwikkeling te steunen werken gemeenten, provincies, regio's en ministeries samen in het nationale samenwerkingsprogramma *natuurlijk!deelmobiliteit* aan harmonisering, standaardisering, kennisopbouw en kennisdeling. In de fiscaliteit wordt voor deelauto's aangesloten bij bestaande fiscale regels die gelden voor door de werkgever ter beschikking gestelde auto's.

Een mobiliteitsbudget ontvangen voor het gebruik van een (deel)auto kan onder bepaalde omstandigheden ook als een door

¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 141

de werkgever ter beschikking gestelde auto worden aangemerkt. Het doel van de wettelijke bepalingen is dat zakelijk gebruik van een (deel)auto niet tot belastingheffing leidt en privégebruik in beginsel wel. Het kabinet ziet op dit moment geen reden om de deelauto anders te behandelen dan andere door de werkgever ter beschikking gestelde auto's, maar zal wel bezien of en zo ja hoe de deelauto kan worden meegenomen in de volgende evaluatie van de reiskostenvergoeding.

Bij een ter beschikking gestelde (deel)auto wordt privégebruik belast via de bijtelling, tenzij dit gebruik onder de 500 kilometer per jaar blijft. Dit aantal van 500 kilometer wordt herrekend (per dag) aan de hand van de mate van terbeschikkingstelling². Als men onder die kilometergrens blijft, is er sprake van een forfaitaire bijtelling van nihil; de eventuele privékilometers zijn dan niet belast.

Wanneer een werknemer een mobiliteitsbudget ontvangt en hiermee zelf een auto kan regelen, moet voor de bijtellingsregels, allereerst worden gekeken of sprake is van een ter beschikking gestelde auto. Dit is afhankelijk van feiten en omstandigheden, maar hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn als een werkgever met reserveringssystemen voor activatie en gebruik werkt, door gebruik van een deelauto via een mobiliteitskaart of gezamenlijk account en de werknemer naar eigen inzicht kan bepalen voor welke doeleinden hij de auto gebruikt. De feitelijke beschikkingsmacht tijdens het gebruik van de auto ligt immers bij de werknemer. Dat een werknemer voor dit gebruik betaalt vanuit het mobiliteitsbudget, doet niet af aan de terbeschikkingstelling.

Als de werknemer de auto op kalenderjaarbasis voor niet meer dan 500 kilometer privé gebruikt (zoals eerder genoemd dient dit te worden herrekend aan de hand van de mate van terbeschikkingstelling), vindt een forfaitaire bijtelling van nihil plaats. Als er op kalenderjaarbasis wel meer dan 500 kilometer privégebruik plaatsvindt met een deelauto, moet de bijtelling (ook) in redelijkheid worden verdeeld.³ Het deel

² Bijvoorbeeld: als een werknemer de app voor 10 dagen per jaar inzet voor een auto, geldt voor hem een grens van 13,6 kilometer (10/365) in dat kalenderjaar.

³ Bij 10 dagen privégebruik per jaar, van een deelauto via een mobiliteitsbudget, bedraagt de bijtelling in beginsel 10/365 maal het bijtellingspercentage maal de cataloguswaarde. Als voorbeeld: bij een fictieve cataloguswaarde van de deelauto van € 30.000 en een bijtellingspercentage van 22%, zonder eigen bijdrage voor de werknemer, bedraagt het loonvoordeel voor de werknemer van deze 10 dagen privégebruik ongeveer € 180. Uitgaande van een belastingtarief van 37,48% is dat ongeveer € 6,77 per dag voor het privégebruik van de deelauto.

van het mobiliteitsbudget dat ziet op een deelauto is onbelast, alleen over de eventuele bijtelling zijn loonheffingen verschuldigd. Als er sprake is van een ter beschikking gestelde (deel)auto en er wordt ook privé met de auto gereden, is er dus sprake van een bijtelling. De eventuele kosten die een werknemer zelf (dus buiten het mobiliteitsbudget om) maakt om van de deelauto gebruik te maken, bijvoorbeeld wanneer de werkgever een aparte factuur naar de werknemer stuurt voor privéritten, kwalificeren als een eigen bijdrage en komen onder voorwaarden in mindering op de bijtelling.

Laat parkeerkosten onbelast vergoeden naast de € 0,23 per kilometer

Een van de hoofddoelen van de gericht vrijgestelde reiskostenvergoeding is het verhinderen dat de vergoeding die werknemers ontvangen voor gemaakte zakelijke kosten wordt belast als loon. De huidige regeling biedt de mogelijkheid om reële variabele kosten voor zakelijke reizen (gedeeltelijk) gericht vrijgesteld te vergoeden tot € 0,23 per kilometer. Dat is inclusief de eventuele parkeerkosten.

Verder staat het een werkgever vrij om, bovenop de maximale onbelaste kilometervergoeding, ook een extra tegemoetkoming in de parkeerkosten te bieden. Dit kan bijvoorbeeld door een hogere kilometervergoeding of een losse vergoeding van de parkeerkosten toe te kennen aan werknemers. De aanvullende vergoeding, dus het bedrag boven de gericht vrijgestelde vergoeding, kan belast worden uitgekeerd, dan wel (onder voorwaarden) onbelast (voor de werknemer). In dat laatste geval wijst de werkgever de vergoeding aan als eindheffingsloon en komt deze ten laste van de zogenaamde vrije ruimte van de werkkostenregeling. In de komende evaluatie van de reiskostenvergoeding zullen we expliciet de parkeerkosten meenemen.

Behoud en verbeter de aftrekregeling voor openbaar vervoer:

De Stichting adviseert om de reisaf trek openbaar vervoer niet in zijn geheel af te schaffen, omdat zij stelt dat de aftrek nuttig is voor werknemers met lagere inkomens. Het gebruik van de regeling is weliswaar laag, maar de relevantie kan hoog zijn. De reisaf trek openbaar vervoer is een aftrekpost binnen de inkomstenbelasting voor OV-kosten die een werknemer maakt in verband met woon-werkverkeer waarvoor hij of zij geen of een beperkte vergoeding ontvangt van zijn werkgever. Uit de evaluatie⁴ blijkt dat het

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 23 645, nr. 818, bijlage *evaluatie reisaf trek OV*.

voordeel van de aftrek gering is ten opzichte van de kosten die burgers maken voor het reizen met het OV. Hierdoor leidt de aftrek er waarschijnlijk maar bij weinig burgers toe dat ze meer met OV gaan reizen. De regeling is mede daarom beoordeeld als waarschijnlijk niet doeltreffend en doelmatig. Het kabinet heeft momenteel geen voornemens om wijzigingen aan te brengen in de reisaftrek OV.

Kom met een wetswijziging om de bijtelling voor deelfietsen te schrappen:

De Stichting adviseert om de wet zodanig aan te passen dat de terbeschikkingstelling van een deelfiets, waaronder een ov-fiets, niet belast wordt via een bijtelling. Voor ter beschikking gestelde fietsen geldt dat er loonheffingen over verschuldigd zijn in de vorm van een bijtelling (7% van de waarde van de fiets) als de fiets ook voor privédoeleinden ter beschikking is gesteld. Daarbij wordt aangenomen dat de fiets ook voor privédoeleinden ter beschikking is gesteld als de fiets ook voor woon-werkverkeer ter beschikking is gesteld. Deze fictie leidt in de praktijk tot onduidelijkheid voor met name hubfietsen⁵, dienstfietsen, ov-fietsen en andere deelfietsen die worden gebruikt voor woon-werkverkeer en overige zakelijke ritten. Het is niet de bedoeling van deze regeling het gebruik van deze fietsen te belasten en daarom zal het kabinet een aanpassing voorstellen ter verduidelijking. Deze verduidelijking wordt opgenomen in het Belastingplanpakket 2026.

Maak het mogelijk om op één dag zowel thuis als op kantoor te werken / beperk de administratiedruk bij incidentele extra kantoordagen.

De Stichting doet twee aanbevelingen die zien op een samenloop tussen twee gerichte vrijstellingen: de gericht vrijgestelde reiskostenvergoeding en de gericht vrijgestelde thuiswerkkostenvergoeding. De Stichting stelt vraagtekens bij het verbod op samenloop tussen voorgaande vrijstellingen en benoemt, in het verlengde hiervan, dat de gerichte vrijstelling voor thuiswerkkosten een onevenredige zware administratie vergt. Deze twee aanbevelingen zien op een vrijstelling die momenteel wordt geëvalueerd als onderdeel van de Werkkostenregeling. Het kabinet wil deze evaluatie afwachten en zal in de kabinetsreactie deze aanbevelingen van de Stichting meenemen.

⁵ Fietsen die werkgevers ter beschikking stellen aan werknemers om vanaf een hub (bijvoorbeeld een parkeerplaats of een station) naar de werkplek te fietsen en terug.

Het kabinet spreekt daarbij het belang uit dat de aanbevelingen en de oproep aan decentrale cao-partijen worden opgevolgd en dat tezamen met het overheidsbeleid dit ervoor zorgt dat vervoersarmoede verminderd wordt. Het kabinet blijft hier graag met de Stichting en Uw Kamer over in gesprek.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum