



KG:204:2024:10 Aansluiting cao Rijk

Publicatiedatum 17-04-2024, 15:18 | Laatste update 17-04-2024, 15:18 | [Standpunt](#)

Aanleiding

Een werkgever[\[voetnoot 1\]](#) kan onder voorwaarden dezelfde gericht vrijgestelde bedragen toepassen als die mogen worden toegepast voor werknemers die onder de cao Rijk vallen. In het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 21 juni 2022 (hierna: het Besluit, [Stcrt. 2022, 18970](#) [↗](#)) zijn in onderdeel 3.3.1 ten aanzien van dit onderwerp de volgende voorwaarden opgenomen:

(...) "Een werkgever die niet gebonden is aan de cao Rijk kan deze vergoedingen onder dezelfde voorwaarden met dezelfde fiscale gevolgen toekennen aan diens werknemers, mits deze werknemers vanuit kostenroeppunt in gelijke omstandigheden verkeren als ambtenaren op dienstreis." (...)

Paragraaf 22.1.1 [\[voetnoot 2\]](#) van het Handboek Loonheffingen (hierna: het Handboek) 2023 vermeldt de volgende voorwaarde hiervoor:

(...) "In de CAO Rijk regelen de paragrafen 10.2 en 10.3 de vergoedingen voor ambtenaren op dienstreis. De verblijfskostenvergoedingen zijn tot bepaalde bedragen gericht vrijgesteld. U kunt dezelfde bedragen toepassen voor werknemers die wat hun uitgaven betreft vergelijkbaar zijn met ambtenaren op dienstreis." (...)

Een werkgever stelt zich in vooroverleg op het standpunt dat zijn werknemers wat betreft hun uitgaven vergelijkbaar zijn met ambtenaren op dienstreis. Die vergelijkbaarheid volstaat volgens hem voor het gericht vrijgesteld mogen uitbetalen van de bedragen waar ook werknemers die onder de cao Rijk vallen recht op hebben. Volgens de inspecteur geldt op grond van het Besluit dat:

- de werknemers vanuit kostenroeppunt in gelijke omstandigheden moeten verkeren als ambtenaren op dienstreis; én
- de werkgever dezelfde voorwaarden dient te hanteren en dezelfde vergoedingen dient te geven als die volgens de cao Rijk van toepassing zijn. Zie hoofdstuk 10.2 van de [cao Rijk](#) [↗](#).

Vraag

Is de voorwaarde zoals geformuleerd in het Handboek ("vergelijkbaar zijn met") soepeler dan de voorwaarden zoals geformuleerd in het Besluit ("onder dezelfde voorwaarden" en "gelijke omstandigheden")?

Antwoord

Ja. Alhoewel het zeer waarschijnlijk wel de bedoeling is om hetzelfde beleid uit te dragen, hebben de bewoordingen niet exact dezelfde betekenis en ontbreekt bij de toelichting in het Handboek de voorwaarde dat de vergoedingen onder dezelfde voorwaarden toegekend dienen te worden.

Beschouwing

Totstandkoming Besluit en Handboek

Onderdeel 3.3.1 in het Besluit vindt zijn grondslag in het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 21 december 2001 ([nr. CPP2001/1450M](#) ). Hierin was een vraag opgenomen over een lunchkostenvergoeding en toepassing van het gelijkheidsbeginsel.

(...) “Ad 3

Een werkgever kan in het algemeen wat betreft de hoogte van verblijfkostenvergoedingen aansluiten bij de normen van het Reisbesluit binnenland. Dit is slechts anders indien de desbetreffende werknemers, zoals in het hiervoor opgenomen geval, vanuit kosten oogpunt duidelijk niet in gelijke omstandigheden verkeren als ambtenaren op dienstreis.” (...)

Bij de samenvoeging van meerdere besluiten op het gebied van de loonheffingen in 2005 is met het besluit van 7 december 2005 ([nr. CPP2005/2637M](#))  het eerste besluit ‘Loonheffingen’ tot stand gekomen. Vanaf deze eerste versie worden voor besluiten die daarop volgen ten aanzien van de mogelijkheid om voor andere werknemers de vergoedingsregeling voor ambtenaren op dienstreis toe te mogen passen min of meer dezelfde bewoordingen gebruikt. Zie de bijlage voor de verschillende passages uit de opvolgende besluiten.

In de opvolgende besluiten wordt er telkens vanuit gegaan dat een werkgever de vergoedingsregels van de cao Rijk (tot 2020 het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland) integraal kan toepassen, mits de werknemers “vanuit kosten oogpunt in gelijke omstandigheden verkeren als ambtenaren op dienstreis”. Hierbij wordt tevens de voorwaarde gesteld dat de toelichtingen op de Reisbesluiten in acht moeten worden genomen.

Voor de bewoordingen in het Handboek geldt dat vanaf het moment dat er in het Handboek een paragraaf aan dit onderwerp is gewijd (vanaf 2012) gelijke bewoordingen worden gebruikt. Er heeft dus altijd een discrepantie bestaan tussen de (taalkundige) bewoordingen in de besluiten en het Handboek.

Vergelijkbaar zijn / onder gelijke omstandigheden

Alhoewel ‘vergelijkbaar zijn’ een minder stringente voorwaarde lijkt te zijn dan ‘onder gelijke omstandigheden’, is de kennisgroep van mening dat hier wel hetzelfde mee wordt bedoeld. Dat de kennisgroep tot deze conclusie komt, is echter met name gelegen in de totstandkoming van de goedkeuring in het Besluit dan dat is te baseren op de taalkundige uitleg.

In het Handboek wordt uitleg gegeven aan onderdeel 3.3.1. van het Besluit. Er is geen aanleiding in jurisprudentie, uitspraken van de staatssecretaris of vakliteratuur om aan te nemen dat er een

wijziging ten opzichte van het oorspronkelijke besluit (het besluit van 21 december 2001, nr. CPP2001/1450M) is beoogd. Juist ook omdat in het Besluit wordt verwezen naar de relevante paragrafen van het Handboek, is het naar de mening van de kennisgroep duidelijk dat de toelichting in het Handboek niet voor ogen heeft om inhoudelijk een andere uitleg te geven aan de voorwaarden zoals die zijn opgenomen in het Besluit.

In het Handboek wordt echter vanaf het moment dat er een paragraaf aan dit onderwerp aan wordt gewijd (sinds 2012) geen enkele keer gesproken over dat de werkgever ‘dezelfde voorwaarden’ moet hanteren, dat de ‘toelichtingen op de Reisbesluiten binnenland en buitenland’ gevolgd moeten worden of dat de vergoedingsregels van de cao Rijk integraal moeten worden toegepast.

De kennisgroep is daarom van mening dat de in het Handboek gekozen bewoordingen ertoe leiden dat het Handboek minder (stringente) voorwaarden stelt dan het Besluit. De tekst in het Handboek 2024 wordt gelijk aan de tekst in het Besluit.

Voorwaarden voor aanpassing van het Handboek

In het Handboek is voorlichtingsmateriaal opgenomen. Dit biedt in beginsel niet precies dezelfde rechtszekerheid als een beleidsbesluit. Omdat de Staatssecretaris van Financiën dit ongewenst acht voor werkgevers die bij het nakomen van hun inhoudingsplicht in redelijkheid afgaan op het Handboek, heeft hij voor het eerst in zijn besluit van 17 december 2014 ([Stcrt. 2014, 36871](#) ) medegedeeld dat de Belastingdienst in zo’n geval de handelwijze van de werkgever zal volgen. Hiermee heeft de staatssecretaris het Handboek gelijkgesteld met een bewuste standpuntbepaling van de inspecteur, waar de werkgever in rechte te honoreren vertrouwen aan kan ontlenen. De publicatie in het Handboek heeft niet tot gevolg dat de inhoud ervan het formele karakter krijgt van een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en evenmin van recht in de zin van [artikel 79](#)  Wet op de rechterlijke organisatie. Daarvoor is immers formeel een publicatie in de Staatscourant vereist (zie [artikel 3:42](#) , eerste lid, Awb).

Op grond van het voorgaande mag een werkgever vertrouwen ontlenen aan de betreffende tekst in het Handboek. Dit betekent dat verblijfkostenvergoedingen gericht vrijgesteld kunnen zijn tot de in het Handboek opgesomde bedragen “voor werknemers die wat hun uitgaven betreft vergelijkbaar zijn met ambtenaren op dienstreis”. Voor de volledigheid merkt de kennisgroep op dat hieruit volgt dat de betreffende werknemers in ieder geval uitgaven moeten doen tijdens de dienstreis.

Vanaf het Handboek 2024 wordt de tekst van het Handboek aangepast aan het Besluit. Een werkgever die niet gebonden is aan de cao Rijk kan vanaf dat moment de vergoedingen uit de cao Rijk onder dezelfde voorwaarden aan zijn werknemers toekennen met dezelfde fiscale gevolgen, mits deze werknemers vanuit kostenooqpunt in gelijke omstandigheden verkeren als ambtenaren op dienstreis. Dit betekent dat een werkgever de gericht vrijgestelde bedragen kan toepassen onder de volgende voorwaarden:

- De werknemer verkeert vanuit kostenooqpunt in gelijke omstandigheden als ambtenaren op dienstreis.
- De werkgever kent dezelfde vergoedingen toe als die volgens de cao Rijk.
- De werkgever hanteert dezelfde voorwaarden als die volgens de cao Rijk.

Zie hieronder een aantal voorwaarden voor binnenlandse dienstreizen die zijn opgenomen in paragraaf 10.2 van de cao Rijk:

- Om in aanmerking te komen voor de verblijfskostenvergoeding moet de dienstreis minimaal 4 uur duren.
- De bestemming van de dienstreis moet in een andere gemeente of op minimaal een kilometer afstand van de eigen werklocatie liggen.
- Behalve voor de kleine uitgaven overdag en in de avond geldt als voorwaarde voor de vergoeding dat de werknemer daarvoor kosten heeft gemaakt in een gelegenheid die daarvoor bedoeld is.
- De werknemer die tussen 12.00 tot 14.00 op dienstreis is, heeft recht op een lunchvergoeding van € 20,32.

Voor werkgevers die verblijfskostenvergoedingen vóór het onderhavige kennisgroep standpunt hebben toegekend op basis van de oude tekst van het Handboek geldt een overgangperiode; de tekst in het Handboek 2024 over de voorwaarden voor aansluiting bij de cao Rijk geldt voor deze werkgevers vanaf 1 januari 2025.

Bijlage

De passage in het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 7 december 2005 luidde als volgt:

(...) “3.3.1. Vergoeding conform Reisbesluit binnenland en Reisbesluit buitenland

De vergoedingen van rijksambtenaren op dienstreis zijn geregeld in onder meer het Reisbesluit binnenland (hierna: RbBila) en het Reisbesluit buitenland (hierna: RbBula). Deze vergoedingen zijn, zoals blijkt uit de toelichtingen op het RbBila en het RbBula in het algemeen vrije vergoedingen voor de loonheffingen. Een werkgever kan de vergoedingregels van het RbBila en het RbBula integraal toepassen voor een kostenvergoeding aan andere werknemers, mits deze werknemers vanuit kostenooqpunt in gelijke omstandigheden verkeren als ambtenaren op dienstreis. In dat geval kan de vergoeding, met inachtneming van de toelichtingen op het RbBila en het RbBula, voor de loonheffingen onbelast worden toegekend. De werkgever kan desgewenst afstemmen met de competente inspecteur van de Belastingdienst of sprake is van voldoende gelijke gevallen.” (...)

De passage in het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 9 februari 2007 ([Stcrt. 2007, 37](#) ) kwam sterk overeen met de passage in het besluit van 7 december 2005:

(...) “3.3.1. Vergoeding conform Reisbesluit binnenland en Reisbesluit buitenland

De vergoedingen van rijksambtenaren op dienstreis zijn geregeld in onder meer het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland (hierna: de Reisbesluiten). Deze vergoedingen zijn, zoals blijkt uit de toelichtingen op de Reisbesluiten in het algemeen vrije vergoedingen voor de loonheffingen. Een werkgever kan de vergoedingregels van de Reisbesluiten integraal toepassen voor een kostenvergoeding aan andere werknemers, mits deze werknemers vanuit kostenoogpunt in gelijke omstandigheden verkeren als ambtenaren op dienstreis. In dat geval kan de werkgever de vergoeding, met inachtneming van de toelichtingen op de Reisbesluiten, voor de loonheffingen onbelast toekennen. De werkgever kan desgewenst afstemmen met de competente inspecteur van de Belastingdienst of sprake is van voldoende gelijke gevallen.” (...)

De passages in de besluiten van de Staatssecretaris van Financiën van 22 augustus 2007 ([Stcrt. 2007, 166](#) ) , 23 maart 2009 ([Stcrt. 2009, 48](#) ) en 3 december 2010 ([Stcrt. 2010, 19356](#) ) waren identiek aan de passage in het besluit van 9 februari 2007.

Onderdeel 3.3.1. is met het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 5 juli 2011 ([Stcrt. 2011, 12463](#) ) niet gewijzigd. Er is wel een onderdeel toegevoegd in verband met de invoering van de werkkostenregeling:

(...) “4.3.1. Vergoeding conform Reisbesluit binnenland en Reisbesluit buitenland

De vergoedingen van rijksambtenaren op dienstreis zijn geregeld in onder meer het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland (hierna: de Reisbesluiten). Een werkgever kan de vergoedingregels van de Reisbesluiten integraal toepassen voor een kostenvergoeding aan andere werknemers, mits deze werknemers vanuit kostenoogpunt in gelijke omstandigheden verkeren als ambtenaren op dienstreis. Overigens is bij de actualisering van dit besluit nog niet beoordeeld wat de gevolgen zijn van de werkkostenregeling voor de Reisbesluiten. Zie in dit verband de laatste alinea van paragraaf 4.2 van dit besluit.” (...)

De besluiten van de Staatssecretaris van Financiën van 25 november 2011 ([Stcrt. 2011, 21911](#) ) en 18 september 2013 ([Stcrt. 2013, 26643](#) ) waren identiek op dit punt aan het besluit van 5 juli 2011 ([Stcrt. 2011, 12463](#) ) .

Paragraaf 3.3.1 is met het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 23 juni 2014 ([Stcrt. 2014, 18343](#) ) gewijzigd:

(...) “3.3.1. Vergoeding conform Reisbesluit binnenland en Reisbesluit buitenland

De vergoedingen van rijksambtenaren op dienstreis zijn geregeld in onder meer het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland (hierna: de Reisbesluiten). Deze vergoedingen zijn, zoals blijkt uit de toelichtingen op de Reisbesluiten, voor de loonheffingen in het algemeen vrije vergoedingen voor de loonheffingen. Een werkgever kan de vergoedingregels van de Reisbesluiten integraal toepassen voor een kostenvergoeding aan andere werknemers, mits deze werknemers vanuit kostenoogpunt bezien in gelijke omstandigheden verkeren als ambtenaren op dienstreis. In dat geval hebben de vergoedingen dezelfde fiscale gevolgen. De werkgever kan desgewenst afstemmen met de competente inspecteur van de Belastingdienst of sprake is van voldoende gelijke gevallen.” (...)

men met de bevoegde inspecteur van de Belastingdienst of sprake is van voldoende gelijke gevallen.” (...)

Met het besluit van Financiën van 17 december 2014 ([Stcrt. 2014, 36871](#) ) is paragraaf 4.3.1. komen te vervallen.[\[voetnoot 3\]](#) De voorganger van het huidige Besluit luidde als volgt:

(...) “3.3.1. Vergoeding conform Reisbesluit binnenland en Reisbesluit buitenland

De vergoedingen van rijksambtenaren op dienstreis zijn geregeld in onder meer het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland (hierna: de Reisbesluiten). Een werkgever kan de vergoedingregels van de Reisbesluiten en de toelichtingen daarop integraal toepassen voor een kostenvergoeding aan andere werknemers, mits deze werknemers vanuit kostenooqpunt in gelijke omstandigheden verkeren als ambtenaren op dienstreis.

De werkgever kan tot de hierna genoemde bedragen vergoedingen aanwijzen als gericht vrijgestelde eindheffingsbestanddelen (zie artikel 31a, tweede lid, onderdeel b, van de Wet LB). Voor zover de werkgever meer vergoedt, kan hij de vergoeding tot het individuele loon van de werknemer rekenen of aanwijzen als eindheffingsbestanddeel. Als de werkgever het bovenmatige deel van de vergoeding aanwijst als eindheffingsbestanddeel is hij eindheffing verschuldigd voor zover de vergoeding niet binnen zijn vrije ruimte past.” (...)

Voetnoten

[\[Voetnoot 1, terug naar tekst\]](#) Zijnde een inhoudingsplichtige in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964.

[\[Voetnoot 2, terug naar tekst\]](#) Zie paragraaf 22.1.2 en 22.2.3 voor vergelijkbare passages.

[\[Voetnoot 3, terug naar tekst\]](#) In verband met het vervallen van de overgangsregeling voor werkgevers die nog geen gebruik maakten van de werkkostenregeling.