

Bijlage 1

Verslag onderzoek fiscale aspecten private individuele leer- en ontwikkelbudgetten (motie Van Weyenberg c.s.)

1. Inleiding

Aanleiding

Het kabinet zet zich in voor een doorbraak op het gebied van Leven Lang Ontwikkelen (LLO) en een sterke en positieve leercultuur. Een cruciaal onderdeel is het stimuleren dat iedereen een individueel budget voor algemene scholing en ontwikkeling tot zijn of haar beschikking krijgt. Dit is afgesproken in het Regeerakkoord. Mensen kunnen zich makkelijker blijven ontwikkelen als zij weten wat hun mogelijkheden zijn, ook in financieel opzicht. De beschikking over een eigen leer- en ontwikkelbudget kan mensen motiveren zich te blijven ontwikkelen. Daarnaast draagt een eigen budget bij aan de intersectorale mobiliteit, wanneer bijvoorbeeld omscholing naar een andere branche of sector wenselijk is. Tot slot is een eigen leer- en ontwikkelbudget behulpzaam bij het maken van transities op de arbeidsmarkt (werkend, werkzoekend, met of zonder uitkering, zzp).¹

Het kabinet stimuleert de totstandkoming van individuele leer- en ontwikkelbudgetten 1) via private partijen die individuele leer- en ontwikkelrekeningen² voor hun werknemers ter beschikking stellen en 2) via een uitgavenregeling voor publieke individuele leer- en ontwikkelbudgetten, het zogenoemde STAP-budget.³

Het initiatief van cao-partijen om afspraken te maken over private individuele leer- en ontwikkelbudgetten, ziet het kabinet als een krachtige en positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd bestaan bij betrokken partijen onduidelijkheden over de fiscale behandeling van deze individuele leer- en ontwikkelbudgetten.⁴

Tegen deze achtergrond is de motie Van Weyenberg c.s.⁵ aangenomen. In de motie wordt gesteld dat de toepassing van de fiscale vrijstelling van loonheffing voor scholing bij private individuele leerbudgetten niet altijd eenduidig is en tot onzekerheid leidt bij werkgevers en werknemers. Verder is de verwachting dat de meeneembaarheid van de individuele leerrekening het gebruik van de fiscale vrijstelling van de loonheffing verder zal bevorderen en dat de mogelijkheden om inzetbaarheidskosten in mindering te brengen op de transitievergoeding worden verruimd. De motie verzoekt daarom de regering te onderzoeken:

- of er verbeterpunten zijn bij het toepassen van de bestaande fiscale vrijstelling voor scholing bij de private individuele leerrekeningen;
- wat de aansluiting is tussen de fiscale vrijstelling en de vermindering van de transitievergoeding;
- of en hoe het mogelijk is om kosten in mindering te brengen op de transitievergoeding door middel van door de werknemer gewenste stortingen op de individuele leerrekening.

Leeswijzer

Deze bijlage doet verslag van dit onderzoek naar verbeterpunten en de relatie met de transitievergoeding. In paragraaf 2 volgt eerst een beschrijving van de stand van zaken rond private individuele leer- en ontwikkelbudgetten. Paragraaf 3 geeft een overzicht van de verbeterpunten. In

¹ Kamerstukken II 2018-19, 30 012, nr. 92 Kamerbrief *Leven Lang Ontwikkelen* van 27 september 2018.

² Het betreft individuele budgetten voor algemene scholing en ontwikkeling die verschillende vormen kunnen aannemen, zoals vouchers, leerrekeningen of trekkingsrechten uit een collectief budget.

³ Kamerbrief 3 juni 2019 *Voortgang individuele leerbudgetten en enkele onderwerpen rond flexibilisering aanbod*.

⁴ Zie ook Kamerbrief *Leven Lang Ontwikkelen* van 27 september 2018, Kamerbrief *Fiscale behandeling private leerrekeningen* van 26 november 2018 en Kamerbrief 3 juni 2019 *Voortgang individuele leerbudgetten en enkele onderwerpen rond flexibilisering aanbod*.

⁵ Kamerstukken II 2018-19, 35 000 XV, nr. 59.

paragraaf 4 komt tot slot de samenloop tussen de transitievergoeding en de fiscale behandeling van individuele leer- en ontwikkelbudgetten aan de orde.

2. Stand van zaken private individuele leer- en ontwikkelbudgetten

In cao's kunnen afspraken worden gemaakt over individuele leer- en ontwikkelbudgetten voor algemene scholing en ontwikkeling van werknemers. Deze budgetten zijn aanvullend op andere scholingsafspraken die in cao's zijn vastgelegd. Sinds 1 juli 2015 is een scholingsplicht voor werkgevers expliciet in de wet vastgelegd (artikel 7:611a BW). Werkgevers zijn verplicht werknemers opleidingen en cursussen te laten volgen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun functie, of voor een betere inzetbaarheid binnen de onderneming van de werkgever. Bijvoorbeeld indien de functie van de werknemer komt te vervallen, of wanneer de werknemer niet langer in staat is de functie uit te oefenen.

De individuele leer- en ontwikkelbudgetten komen onder diverse namen en in verschillende vormen voor. Er zijn verschillen in aanwendingsmogelijkheden en in de hoogte van de periodieke "storting" van de werkgever in dergelijke individuele leerbudgetten. In de meeste gevallen nemen individuele leer- en ontwikkelbudgetten de verschijningsvorm aan van een voorwaardelijk recht van de werknemer bij de werkgever of bij het opleidingsfonds van de sector (budget of voucher genoemd).

Van de werknemers die onder een cao vallen, had in 2017 bijna een kwart (24%) een cao-afpraak over een individueel ontwikkelbudget.⁶ Dit betreft ongeveer 1,3 miljoen werknemers, van de 5,6 miljoen werknemers die onder een cao vallen.

Voor bijna alle werknemers met een cao-afpraak over een individueel ontwikkelbudget geldt dat in deze afspraak is opgenomen met welk doel het budget kan worden ingezet:

- bij 16% is het doel van het budget opleiding en scholing;
- bij 29% is het doel duurzame inzetbaarheid;
- bij 21% is het doel persoonlijke ontwikkeling;
- voor 32% van de werknemers is een algemeen doel van het budget opgenomen, zoals professionalisering.

In 2017 bedroeg het gemiddelde budget € 530. De geschatte kosten van de ontwikkelbudgetten bedroegen in dat jaar € 149 miljoen, waarbij is uitgegaan van de aanname dat 25% van de werknemers voor wie een budget is afgesproken daadwerkelijk gebruik maakt van het budget in dat jaar. Doordat werknemers het budget kunnen opsparen over enkele jaren, kan het te besteden bedrag groeien, waardoor ook kostbaardere scholing kan worden aangeschaft. Omdat weinig bekend is over het feitelijke gebruik van de individuele leer- en ontwikkelbudgetten en de manier waarop dit kan worden gestimuleerd is SZW voornemens dit jaar te starten met een vervolgonderzoek. Daarnaast start een experiment met deze budgetten om meer zicht te krijgen op het gebruik, de waardering en de effectiviteit van interventies om benutting van de budgetten te besteden.

3. Verbeterpunten bij toepassing bestaande fiscale vrijstelling

Onduidelijkheid over fiscale behandeling

In eerdere Kamerbrieven is aangegeven dat sociale partners een passend fiscaal kader voor de private leerbudgetten als een belangrijke randvoorwaarde zien voor het bevorderen van directe toegang van werkenden tot scholingsmiddelen voor algemene scholing en ontwikkeling. Er is bij hen onzekerheid over aspecten van de fiscale behandeling van deze individuele leerbudgetten. Betrokken partijen zijn daarover in overleg gegaan met de ministeries van Financiën en SZW en de Belastingdienst om meer duidelijkheid te krijgen.

Aansluitend is een werkgroep ingesteld, waarin de departementen SZW en Financiën plus de Belastingdienst met enkele sectoren en uitvoerders werken aan verbeterpunten binnen de huidige fiscale mogelijkheden met als doel de onzekerheid te verminderen. De Belastingdienst speelt hierbij

⁶ SZW (2019) Individuele ontwikkelbudgetten 2017.

een belangrijke rol, aangezien het gaat om toepassing en uitleg van de bestaande fiscale wetgeving, teneinde zoveel als mogelijk is voorafgaand aan bestedingen duidelijkheid te geven. De Belastingdienst denkt desgewenst vooraf met betrokkenen mee en zorgt voor landelijke afstemming, waarbij ook de praktijkervaringen van de Belastingdienst en de uitvoerders worden betrokken. Voor dit doel heeft de Belastingdienst een coördinerend inspecteur aangewezen, die de eenheid van uitvoering en handhaving binnen de Belastingdienst bevordert.

Dit overleg heeft tot nu toe een aantal opbrengsten opgeleverd, die hierna worden samengevat. Daarbij wordt ook aangegeven waar zich eventueel nog verdere mogelijkheden voor verbetering bevinden. De werkgroep kijkt ook nog naar de samenhang tussen BTW en de individuele budgetten, mede naar aanleiding van een toezegging aan het Kamerlid Wiersma.

Sparen over jaargrenzen heen is fiscaal mogelijk

De mogelijkheid dat werknemers met hun individuele leerbudgetten kunnen sparen voor scholing over jaargrenzen heen is belangrijk en is fiscaal ook mogelijk. Een werknemer kan zo een groter bedrag bijeen krijgen om kostbaardere scholing – of activiteiten gericht op ontwikkeling - te kunnen betalen. In de brief over LLO van 27 september 2018 is aangegeven dat een opgebouwd budget – afhankelijk van de vormgeving - pas bij aanwending wordt gezien als loon. Op dat moment kan mogelijk een van de vrijstellingen in de loonheffingen (artikel 31a, tweede lid, onderdeel c of d van de Wet op de loonbelasting 1964) worden toegepast. Dit is het geval indien de scholingsactiviteiten zijn gericht op het onderhouden en verbeteren van kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het werk, dan wel op het vervullen van een beroep in de toekomst.

Vooraf duidelijkheid over vrijstelling door vragenlijst en toelichting Belastingdienst

De Belastingdienst heeft juni jl. een toelichting op het fiscale kader voor private leerbudgetten beschikbaar gesteld voor werkgevers en uitvoerders.⁷ Deze toelichting bevat onder meer een korte vragenlijst, die na invulling een duidelijke indicatie geeft of de gewenste scholing voor een specifieke werknemer al dan niet in aanmerking zal komen voor gerichte vrijstelling voor scholing volgens de Wet op de loonbelasting 1964. De vragenlijst van de Belastingdienst moet eraan bijdragen dat een werkgever voorafgaand aan de eventuele scholingsuitgave door een specifieke werknemer een duidelijke indicatie heeft of de betreffende scholing voor vrijstelling in aanmerking komt of niet. Dit om te voorkomen dat een werkgever – vaak pas enkele jaren later - te maken kan krijgen met een fiscale naheffing, indien de betreffende scholing voor de betrokken werknemer niet binnen de fiscale vrijstellingen past. De Belastingdienst toetst namelijk pas achteraf of reeds gevolgde scholing voor vrijstelling van loonbelasting in aanmerking komt. Het is niet de scholing op zichzelf die wordt beoordeeld, maar de scholing in relatie tot de specifieke situatie van degene die de scholing wil gaan volgen. Indien de scholing bijdraagt aan het functioneren in de huidige functie of in een toekomstige functie voor deze specifieke persoon, dan is vrijstelling mogelijk.

Monitoring toepassing vragenlijst Belastingdienst

De ontwikkelde toelichting moet zijn weg nog vinden in de praktijk, dus is het goed via monitoring een vinger aan de pols te houden en zo nodig verdere verduidelijkingen aan te brengen. In de werkgroep is daarom afgesproken te monitoren in hoeverre de toelichting met vragenlijst van de Belastingdienst tot de gewenste duidelijkheid leidt. Enkele sectoren en uitvoerders werken hier actief aan mee en delen hun bevindingen in de werkgroep. De Belastingdienst blijft hierbij door deelname aan de werkgroep nauw betrokken en draagt waar nodig bij aan het verder verduidelijken hoe werkgevers fiscale risico's kunnen minimaliseren door toepassing van het voorlichtingsinstrument. De Kamer zal rond de zomer van 2020 over deze monitoring worden geïnformeerd.

⁷ Zie voor dit document de website van de Belastingdienst via bijgaande link: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/cao_boordelingen/scholingskosten-in-de-loonheffingen

Meenemen budget naar nieuwe werkgever (portabiliteit)

Vanuit fiscaal perspectief bestaat de mogelijkheid dat een werknemer het opgebouwde individuele leerbudget meeneemt naar een nieuwe werkgever. Ook in dat geval blijft het fiscale kader gelden zoals hierboven is geschetst: het opgebouwde en bij de nieuwe werkgever verder op te bouwen budget in de private individuele leerrekening vormt ook bij de nieuwe werkgever nog geen loon. Pas bij daadwerkelijke aanwending voor scholing is sprake van loon en kan mogelijk een van de vrijstellingen in de loonheffingen worden toegepast, indien aan de voorwaarden hiervoor wordt voldaan. Fiscaal liggen hier dus geen belemmeringen. Wel is van belang dat de rechten en plichten van de oude werkgever ten aanzien van de leerrekening overgaan op de nieuwe werkgever. Twee situaties kunnen daarbij aan de orde zijn:

1. Indien de nieuwe werkgever onder dezelfde CAO valt, is het van belang dat deze CAO afspraken bevat die zien op de voortzetting van de leerrekening (en bijbehorende rechten en plichten) door de nieuwe werkgever.
2. Indien de nieuwe werkgever niet onder dezelfde CAO valt, zullen de oude werkgever en nieuwe werkgever onderling afspraken moeten maken over een voortzetting van de leerrekening, zodat bovenstaande mogelijkheid van vrijstelling van loonheffingen van toepassing blijft. Mogelijk kan daarvoor door brancheorganisaties een standaard-overeenkomst worden ontwikkeld.

De meeneembaarheid van een individueel leerbudget naar een andere werkgever, vraagt dus om afspraken tussen werkgevers onderling - of in cao-verband - om het budget en de bijbehorende fiscale verantwoordelijkheid over te dragen aan de volgende werkgever.

Veel werkgevers zijn echter huiverig om dergelijke afspraken te maken.

In de eerste plaats vanwege het risico op naheffingen indien de scholing niet binnen de fiscale kaders past. Dit kan alleen aan de orde zijn als de scholing voor de betrokken werknemer niet bijdraagt aan de verbetering van kennis en vaardigheden ten behoeve van het huidige of toekomstige werk. Verder past daarbij de kanttekening dat de door de Belastingdienst ontwikkelde vragenlijst pas recent beschikbaar is gekomen. Dit is bij veel werkgevers nog onvoldoende bekend. Indien deze vragenlijst door werkgevers - of hun uitvoerder - goed wordt toegepast, kunnen werkgevers voorafgaand aan de besteding een duidelijke indicatie krijgen of de scholing voor vrijstelling in aanmerking komt. Om de vragenlijst breed onder de aandacht te brengen is op 28 juni jl. een grote bijeenkomst georganiseerd door de SER, AAVN en SZW, waarin de Belastingdienst een presentatie heeft gegeven en een aantal interactieve workshops heeft geleid.

In de tweede plaats speelt mee dat werkgevers de gereserveerde individuele leer- en ontwikkelbudgetten behandelen als voorwaardelijk loon dat bij einde dienstverband "terugvalt" naar de werkgever. Werkgevers kunnen hierover namelijk zelf - c.q. in cao-verband - afspraken maken. Betrokkenen geven aan dat het maken van dergelijke afspraken indien het gaat om een overstap in hetzelfde cao-gebied wellicht te realiseren is. Maar betreft het een overstap naar een andere cao dan moet de werkgever dat per geval regelen, wat omslachtig is. Ook kan dan meespelen dat opgebouwde middelen terecht komen in een andere sector.

Inzet van een individueel budget bij werkloosheid

Indien iemand werkloos is en ten tijde van het aanwenden van een leerrekening geen loon uit tegenwoordige arbeid geniet, komt aanwending van een eerder opgebouwd individueel budget niet in aanmerking voor een gerichte fiscale vrijstelling. Om in aanmerking te komen voor de gerichte fiscale vrijstelling moet immers sprake zijn van loon uit tegenwoordige arbeid in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964. Vanuit maatschappelijk perspectief is dit een verbeterpunt, omdat het juist bij werkloosheid van belang is om zo snel mogelijk weer aan het werk te komen, waarbij aanvullende scholing noodzakelijk kan zijn.

Uitvoerder kan werkgevers ontzorgen

Werkgevers kunnen ervoor kiezen de individuele leer- en ontwikkelbudgetten voor hun werknemers bij een uitvoerder neer te leggen. De uitvoerder maakt dan afspraken met de werkgever over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de individuele leer- en ontwikkelbudgetten. Uitvoerders werken met een catalogus van scholing en trainingen die zij in overleg met de werkgever of branche aanleggen. Hoewel het van toepassing zijn van de fiscale gerichte vrijstelling niet kan worden bepaald op grond van alleen de scholing, proberen werkgevers met deze catalogi toch te anticiperen op de fiscale regels voor vrijstelling. Dit kan ertoe leiden dat het aanbod in dergelijke catalogi wordt ingeperkt, wat bezien vanuit het perspectief van de ontwikkeling van werknemers niet wenselijk is. Vraag is ook of dit nodig is, als de door de Belastingdienst beschikbaar gestelde vragenlijst en toelichting goed worden gebruikt. Zoals hiervoor aangegeven, moet met de toepassing van deze vragenlijst en bijbehorende toelichting nog ervaring worden opgedaan.

De uitvoerders dragen bij aan het ontzorgen van werkgevers, bijvoorbeeld doordat zij de scholingsaanvragen van werknemers kunnen gaan toetsen met behulp van de vragenlijst van de Belastingdienst om een duidelijke indicatie vooraf te krijgen of de scholing in aanmerking komt voor vrijstelling. Dit neemt de werkgever veel werk uit handen en het sluit bovendien beter aan bij de wens de werknemer meer eigen regie te geven. De werkgever heeft dan immers geen actieve bemoeienis meer met de keuze die de werknemer maakt.

Tussen de werkgever en de uitvoerder kunnen ook afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de werkgever wil omgaan met eventuele scholingsaanvragen die – volgens de vragenlijst van de Belastingdienst – niet voor vrijstelling in aanmerking komen. Indien een scholingsactiviteit niet fiscaal is vrijgesteld, scheelt dat grofweg een derde tot bijna de helft van de scholingskosten. Het is aan de werkgever c.q. de cao-partijen om afspraken te maken over niet fiscaal vrijgestelde scholing. Soms kiezen – met name grote - werkgevers ervoor ook niet fiscaal vrijgestelde scholing mogelijk te maken en de dan verschuldigde belasting voor hun rekening te nemen.

Er bestaan mogelijkheden voor de werkgever om het financiële risico op naheffingen – door een verkeerde inschatting of de gekozen scholing bijdraagt aan de huidige of toekomstige functie van de betreffende werknemer - in onderlinge afspraken bij de uitvoerder neer te leggen. De uitvoerder kan bijvoorbeeld middelen opzij leggen in geval er een naheffing komt. De werkgever blijft echter wel in alle gevallen verantwoordelijk voor de fiscale gevolgen van het gebruik van het scholingsbudget door de werknemer. De betrokken uitvoerder heeft dus geen zelfstandige status in de relatie tussen de Belastingdienst en de werkgever voor deze scholingsbudgetten.

Tegenstelling eigen regie werknemer en fiscale kader

Bij de betrokkenen bij een leven lang ontwikkelen bestaan ondanks de geboekte vooruitgang nog steeds zorgen over de fiscale behandeling van private leer- en ontwikkelbudgetten. Zij ervaren het fiscale kader voor deze budgetten als ontoereikend voor de maatschappelijk gewenste ontwikkeling naar meer eigen regie voor werkenden op hun scholing en ontwikkeling. Bij de private leerrekening wil men gebruik maken van de fiscaal gerichte vrijstellingen voor scholing in de loonheffingen. Dit gebruikmaken van de wettelijke vrijstelling in de loonheffingen is in zijn algemeenheid – en dus ook bij de private leerrekening - een zaak van de werkgever. Binnen deze vrijstellingen is wel veel mogelijk. Zo is fiscale vrijstelling mogelijk als de werknemer een opleiding kiest die gericht is op zijn huidige of toekomstige werk. Zoals hiervoor aangegeven moet de toepassing van het voorlichtingsinstrument in de praktijk nog gemonitord worden. Uit deze monitoring zal moeten blijken of er nog knelpunten ten aanzien van de invulling van het begrip scholing zijn. De monitoring kan ook bijdragen aan meer inzicht over de invulling van dit begrip. Hierdoor kan de onzekerheid van betrokken partijen op dit punt worden verminderd.

Wel is het zo dat de vraag of scholing voor gerichte vrijstelling in aanmerking komt, zich niet in algemene termen laat beantwoorden, omdat dit afhankelijk is van de concrete situatie van de aanvrager. Dit biedt ruimte voor maatwerk, maar betekent ook dat een werkgever – of namens hem een uitvoerder - de scholingsaanvraag van een werknemer zou moeten toetsen om geen risico op naheffing te lopen. Dit botst met het idee van eigen regie van de werknemer, omdat hij of zij dan in beginsel toestemming van de werkgever moet vragen. Indien de werkgever met een uitvoerder werkt,

kan de uitvoerder deze toets namens de werkgever doen, om de werkgever te ontzorgen en om meer recht te doen aan de eigen regie van de werknemers. Daarnaast is het arbeidsintensief om alle scholingsaanvragen van werknemers individueel te beoordelen, ook al is hiervoor nu een vragenlijst beschikbaar. De vragenlijst bevat namelijk ook enkele open antwoord categorieën, waarin moet worden aangegeven waarom de betreffende scholing bijdraagt aan de huidige functie of een toekomstige functie.

Conclusies

In deze paragraaf is gekeken naar mogelijke verbeterpunten in het huidige fiscale kader voor private individuele leer- en ontwikkelbudgetten.

Een eerste conclusie is dat het gezamenlijke overleg zijn vruchten afwerpt. Mede dankzij de inzet van de leden van de werkgroep en het door de Belastingdienst ontwikkelde voorlichtingsinstrument is meer duidelijkheid ontstaan over het huidige fiscale kader voor de behandeling van private individuele leer- en ontwikkelbudgetten. De komende periode wordt ervaring opgedaan met dit voorlichtingsinstrument via monitoring door de betrokken sectoren en hun uitvoerders. Daarnaast zal in de werkgroep ook gekeken worden of er nog mogelijkheden zijn voor verdere verduidelijking binnen het bestaande fiscale kader.⁸

Een tweede conclusie is dat het vraagstuk van de meeneembaarheid van de individuele leer- en ontwikkelbudgetten nog niet goed is geregeld. Dit is echter niet zozeer een verbeterpunt dat via fiscale weg kan worden opgelost. Cao-partijen en werkgevers onderling zijn hier zelf aan zet, maar geven aan dat het met name lastig is om dit goed te regelen indien een werknemer in een andere sector gaat werken.

Een derde conclusie is dat het verder verduidelijken van de bestaande fiscale vrijstellingen voor scholing uiteindelijk mogelijk niet toereikend is om de ontwikkeling van private individuele leer- en ontwikkelbudgetten de gewenste stimulans te geven. Zo staat in het bijzonder de vormgeving van de bestaande fiscale vrijstellingen op gespannen voet met de wens tot het stimuleren van eigen regie van werknemers. Nagegaan moet worden welke opties er zijn voor verdere verbeteringen, inclusief een zorgvuldige analyse en afweging van consequenties ten aanzien van de fiscale wetgeving en het budgettaire beslag. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar het fiscaal vrijgesteld voor scholing kunnen benutten van een eerder opgebouwd individueel budget tijdens een periode van werkloosheid. Verder zal de toepassing van het voorlichtingsinstrument door de hiervoor genoemde monitoring moeten laten zien of het wenselijk is om te komen tot een ruimere invulling van activiteiten die voor de gerichte fiscale vrijstelling in aanmerking komen.

De geconstateerde verbeterpunten zijn deels binnen het huidige fiscale kader te realiseren en betrokkenen spannen zich daarvoor ook hard in. Er zijn echter ook verbeterpunten die aanpassing van de (fiscale) wetgeving of inspanningen van andere partijen vragen. Een traject van wetswijziging is complex en tijdrovend. Daarom is het goed om een afweging te maken vanuit een breder perspectief en daarbij voor ogen te houden dat er meer wegen – dan de route van wijziging van de fiscale wet – zijn om te komen tot een versterking van eigen regie in leven lang ontwikkelen. Denk aan invoering van het STAP-budget en aan initiatieven die worden besproken in de commissie Borstlap en/of in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverweging naar aanleiding van de motie Sneller. Ook uit het veld komen voorstellen om leven lang ontwikkelen te versterken, zoals een voorstel voor een systeem van leerrechten dat ingrijpende gevolgen heeft voor de publieke uitgaven aan post-initieel leren.⁹ Met het oog op de langere termijn is een integrale afweging nodig van mogelijke beleidsrichtingen,

⁸ Daarbij zal onder meer gekeken worden naar het BTW-vraagstuk in relatie tot deze private leer- en ontwikkelbudgetten, mede naar aanleiding van een toezegging aan Kamerlid Wiersma (VVD) bij de Begrotingsbehandeling SZW in 2018.

⁹ Voorstel van VNO-NCW, MKB-Nederland, MBO-raad, NRTO en de Stichting van de Arbeid.

inclusief de voor- en nadelen, de rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen en de financiële consequenties.

4. Transitievergoeding en fiscale vrijstelling

Inleiding

In deze paragraaf staat de aansluiting tussen de transitievergoeding en de fiscale vrijstelling voor scholing centraal. In de motie van het lid Van Weyenberg c.s.¹⁰ wordt onder meer verzocht te onderzoeken wat de aansluiting is tussen de fiscaal gerichte vrijstellingen voor scholing in de loonbelasting en het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding. Verder is gevraagd of en hoe het mogelijk is kosten in mindering te brengen op de transitievergoeding door middel van door de werknemer gewenste stortingen op de individuele leerrekening. Beide punten zijn onderzocht. De uitkomsten daarvan worden hierna uiteengezet, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de genoemde twee onderdelen uit de motie.

Fiscale vrijstelling

Op grond van de Wet op de loonbelasting 1964 is het onder voorwaarden mogelijk om aan werknemers fiscaal gericht vrijgestelde scholingsmogelijkheden te bieden. Onder scholingsuitgaven vallen in dit verband kosten van de werknemer voor een door hem gevolgde opleiding of studie met het oog op het verwerven van inkomen uit werk en woning. De scholingskosten moeten – om fiscaal gericht vrijgesteld te zijn – bijdragen aan het onderhoud en verbeteren van kennis en vaardigheden. Het criterium hierbij is of de opleiding of studie objectief gezien bijdraagt aan de behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking. De subjectieve beleving van de werknemer dat een redelijke verwachting bestaat dat de studie of opleiding hieraan bijdraagt is niet voldoende. Hierbij bestaat onderscheid in twee categorieën:

- Ten eerste kan het gaan om vergoedingen en verstrekkingen ten behoeve van onderhoud en verbetering van kennis en vaardigheden ter vervulling van de dienstbetrekking, de inschrijving in een beroepsregister alsmede outplacement. Hierbij gaat het om vergoedingen of verstrekkingen voor een opleiding die een werknemer volgt in het kader van zijn *bestaande dienstbetrekking*.
- Ten tweede kan het gaan om vergoedingen en verstrekkingen ten behoeve van het volgen van een opleiding of studie met het oog op het verwerven van inkomen uit werk en woning. Het kan hierbij ook gaan om een *andere functie bij dezelfde werkgever*. Deze scholingsvrijstelling is meer gericht op carrièreperspectief. Voor de beoordeling van de vraag of de werknemer een studie of opleiding volgt voor een toekomstig beroep is maatgevend of hij de studie volgt met het oog op verbetering van zijn maatschappelijke positie in financieel-economisch opzicht en niet voor persoonlijke redenen. Dat betekent dat als een werknemer een ander beroep of een andere functie nastreeft (zowel bij dezelfde als bij een andere werkgever) en daar een opleiding voor gaat volgen het niet zo is dat die functie beter betaald moet zijn. Er moet een objectieve verwachting bestaan dat de werknemer na het volgen van de studie of opleiding in redelijkheid deze kennis kan inzetten in het economische verkeer.

In zijn algemeenheid moeten de kosten bovendien voldoen aan de volgende twee voorwaarden. Allereerst is vereist dat de studiekosten niet al door een ander vergoed worden. Daarnaast moet de werkgever de vergoeding hebben verstrekt of toegezegd vóór het einde van het kalenderjaar waarin de kosten zijn gemaakt.

In het kader van de vraag naar samenloop tussen bijdragen van werkgevers aan individuele leerbudgetten en het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding moet een onderscheid worden gemaakt tussen het moment van storten van gelden in het budget en het moment van aanwending van de middelen. Het toekennen van scholingsbudget leidt in beginsel niet

¹⁰ Kamerstukken II 2018-19, 35 00 XV, nr. 59.

tot loon omdat sprake is van een voorwaardelijk recht. Dit betekent dat er op dat moment ook nog geen fiscale gevolgen zijn. Op het moment dat een werknemer het budget inzet voor scholing geniet de werknemer dit als loon en moet de werkgever de fiscale gevolgen beoordelen. Indien deze scholing valt binnen de hierboven genoemde voorwaarden voor vrijstelling zijn hierover geen loonheffingen verschuldigd.

Transitievergoeding

De transitievergoeding is de vergoeding die de werkgever moet betalen als hij de arbeidsovereenkomst van de werknemer beëindigt of niet verlengt. Doel van de transitievergoeding is enerzijds een compensatie voor het ontslag te bieden, en anderzijds de werknemer een budget te geven dat hij kan inzetten voor onder meer scholing. Het is onder voorwaarden mogelijk om door de werkgever eerder gemaakte kosten in mindering te brengen op de wettelijke transitievergoeding.¹¹ Het gaat om twee soorten kosten: transitiekosten en inzetbaarheidskosten. Transitiekosten zijn kosten die worden gemaakt bij dreigend ontslag, met het oog op de transitie van de werknemer naar een andere werkgever. Het gaat hierbij om maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van werkloosheid of het bekorten van de periode van werkloosheid, zoals outplacement, (om)scholing of het hanteren van een langere opzegtermijn om de werknemer te helpen vanuit een lopend dienstverband naar een andere baan te solliciteren. Inzetbaarheidskosten zijn kosten voor activiteiten die zien op het bevorderen van de bredere inzetbaarheid van de werknemer tijdens de arbeidsovereenkomst. Doel van het in mindering kunnen brengen van inzetbaarheidskosten is om werkgevers en werknemers te stimuleren om tijdens de arbeidsovereenkomst te investeren in de bredere inzetbaarheid van de werknemer.

Om kosten in mindering te kunnen brengen op de transitievergoeding moet voldaan zijn aan de voorwaarden zoals neergelegd in het Besluit voorwaarden in mindering brengen kosten op transitievergoeding (hierna: besluit). Deze voorwaarden zijn:

1. De kosten moeten voordat ze zijn gemaakt gespecificeerd zijn, en schriftelijk zijn meegedeeld aan de werknemer;
2. De werknemer moet vooraf schriftelijk hebben ingestemd met het in mindering brengen van deze kosten, tenzij de werkgever verplicht is deze kosten te maken op grond van collectieve afspraken (bijvoorbeeld cao);
3. De kosten moeten zijn gemaakt door de werkgever die de transitievergoeding moet betalen ten behoeve van de werknemer die de transitievergoeding ontvangt;
4. De kosten mogen niet het loon van de werknemer betreffen;
5. De kosten moeten in een redelijke verhouding staan tot het doel waarvoor ze zijn gemaakt;
6. De kosten moeten gedurende of na het dienstverband zijn gemaakt, en
7. De kosten kunnen niet op een derde of op de werknemer worden verhaald.

Voor inzetbaarheidskosten gelden daarnaast als extra voorwaarden:

8. De kosten moeten binnen vijf jaar vóór het eindigen van de arbeidsovereenkomst zijn gemaakt, tenzij partijen een andere termijn afspreken; en
9. De kosten moeten gericht zijn op het vergroten van de inzetbaarheid van de werknemer bij een andere werkgever. Het moet gaan om kosten die zijn gemaakt voor activiteiten die tot doel hebben de inzetbaarheid van de werknemer buiten de organisatie van de werkgever te bevorderen. In het besluit wordt als voorbeeld genoemd de werknemer die als timmerman werkzaam is en in de avonduren een opleiding tot lasser volgt met als doel zijn inzetbaarheid buiten de organisatie van de werkgever te bevorderen. Belangrijk is dus dat het niet kan gaan om kosten voor scholing voor de huidige eigen functie van de werknemer.¹²

¹¹ Dit is geregeld in artikel 7:673, lid 6, BW.

¹² Conform het Regeerakkoord is een wijziging van het besluit in voorbereiding, zodat ook kosten voor activiteiten die zien op de uitoefening van een andere functie bij de eigen werkgever in mindering gebracht kunnen worden op de transitievergoeding. Deze verruiming heeft tot doel werkgevers te stimuleren om investeringen te doen ter vergroting van de bredere inzetbaarheid van de werknemer voor toekomstige functies binnen het eigen bedrijf. Beoogd is dat deze verruiming op 1 januari 2020 in werking treedt.

Hierboven is het wettelijk kader van respectievelijk de fiscale vrijstelling in relatie tot private individuele leerrekeningen en het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding uiteengezet. Wanneer het gaat om de samenloop tussen beide regelingen zijn twee vragen aan de orde, die hierna worden behandeld.

Wat is de aansluiting tussen de fiscaal gerichte vrijstellingen en het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding?

De reikwijdte, tot wie de regelingen zijn gericht en de voorwaarden van de regelingen zijn zeer verschillend. In het bijzonder wat betreft het type kosten dat in aanmerking kan komen voor gerichte vrijstelling dan wel in mindering brengen op de transitievergoeding. Het type kosten dat fiscaal vrijgesteld kan worden vergoed door de werkgever is veel breder geformuleerd dan het type kosten dat in mindering kan worden gebracht op de transitievergoeding. Voor fiscale vrijstelling komen in aanmerking: scholingskosten die betrekking hebben op zowel de huidige dienstbetrekking als op toekomstige arbeid, zowel binnen als buiten de organisatie van de werkgever. Voor het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding komen uitsluitend kosten in aanmerking die gericht zijn op het vergroten van de inzetbaarheid van de werknemer bij een andere werkgever (en, na verruiming van het besluit, kosten die gericht zijn op het uitoefenen van een andere functie bij dezelfde werkgever); kosten voor scholing voor de huidige functie kunnen niet in mindering worden gebracht op de transitievergoeding (zie voorwaarde 9). Wordt een individueel leerbudget dus ingezet voor scholing ten behoeve van vervulling van de huidige dienstbetrekking, dan kunnen deze kosten niet in mindering worden gebracht op de transitievergoeding, maar geldt wel de fiscale vrijstelling. Dit zal per geval moeten worden gezien.

Kunnen kosten van de werkgever voor individuele leer- en ontwikkelbudgetten in mindering worden gebracht op de transitievergoeding?

De vraag kan worden gesteld of het enkel storten van gelden door de werkgever in het individuele budget gezien moet worden als kosten van de werkgever die in mindering gebracht kunnen worden op de transitievergoeding. Dit is niet het geval. Kosten kunnen slechts in mindering worden gebracht op de transitievergoeding wanneer duidelijk is ten behoeve van welke activiteiten deze kosten worden gemaakt en het inderdaad kosten betreft die vallen onder het begrip transitie- of inzetbaarheidskosten en de daaraan verbonden randvoorwaarden conform de regeling die hierboven uiteen zijn gezet. Toegekende individuele leer- en ontwikkelbudgetten hebben een ander karakter, deze staan ter besteding aan de werknemer.

Conclusies

Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het wettelijk kader van de gerichte fiscale vrijstellingen voor scholing in relatie tot individuele leer- en ontwikkelbudgetten en het wettelijk kader van het in mindering brengen van kosten op de transitievergoeding ieder een eigen systematiek kennen. De stortingen ten behoeve van een individueel leer- en ontwikkelbudget kunnen alleen in mindering worden gebracht op de transitievergoeding voor zover de werknemer het budget ook daadwerkelijk heeft ingezet voor scholing en bovendien het type scholing voldoet aan de wettelijke voorwaarden (zie hierboven).