

Vergaderjaar 2024–2025

29 544

Arbeidsmarktbeleid

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 1273

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2025

Deze brief gaat over het verschil in netto inkomen tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden die de uitkering ofwel via UWV ontvangen ofwel betaald krijgen van hun werkgever. Een werkende heeft recht op arbeidskorting over het arbeidsinkomen. Een belangrijk doel van deze arbeidskorting is namelijk dat (meer) werken lonend is ten opzichte van een uitkering. In principe heeft een uitkeringsgerechtigde daarom geen recht op arbeidskorting over de uitkering, ongeacht of zij daarnaast werkt. Hierop bestaat echter een uitzondering als er naast de uitkering wordt gewerkt, de socialezekerheidsuitkering via de werkgever wordt uitbetaald en deze werkgever gebruikmaakt van de samenvoegbepaling. Dit is op dit moment het geval voor circa 11.000 uitkeringsgerechtigden. Dit leidt tot ongelijke behandeling met uitkeringsgerechtigden die hun socialezekerheidsuitkering via UWV ontvangen. De Hoge Raad heeft op 15 november 2024 geoordeeld dat de wettelijke bepalingen over de arbeidskorting en de samenvoegbepaling in strijd zijn met het discriminatieverbod in mensenrechtenverdragen.

In deze brief informeren wij u waarom het kabinet zich genoodzaakt voelt ervoor te kiezen deze discriminatie op te heffen via het inperken van de reikwijdte van de arbeidskorting. Dat kan het beste worden bereikt via een aanpassing van de samenvoegbepaling. Omdat het kabinet zich realiseert dat dit negatieve gevolgen heeft voor een groep mensen, wordt ook toegelicht dat deze maatregel pas in 2027 inwerking treedt.

De uitspraak laat echter zien dat het goed is om meer fundamenteel stil te staan bij de arbeidskorting. Als een werkende ziek of arbeidsongeschikt raakt, bedraagt de uitkering een bepaald percentage van het laatstgenoten

bruto inkomen tot een maximumbedrag.¹ De daling in het netto inkomen neemt daarnaast nog meer toe door het verlies van arbeidskorting. Een meer fundamentele aanpassing van de arbeidskorting vergt echter tijd, heeft budgettaire gevolgen en heeft voldoende draagvlak nodig.² Het kabinet kiest nu voor een aanpassing die de strijd met het discriminatieverbod in mensenrechtenverdragen op korte termijn opheft zonder nieuwe spanning met dit verbod te veroorzaken. Daarnaast verkent het kabinet de samenloop van uitkering, heffingskortingen (zoals de arbeidskorting) en toeslagen. Desgevraagd willen wij hier graag met uw Kamer over in gesprek.

Historie en vormgeving arbeidskorting – effect op uitkeringen

Als een werkende arbeidsongeschikt raakt bedraagt de uitkering een bepaald percentage van het laatstgenoten bruto inkomen tot een maximumbedrag.³ Doordat de arbeidskorting in principe niet wordt toegepast op uitkeringen, is het verschil in netto inkomen tussen mensen die werken en mensen die niet kunnen werken groter. De arbeidskorting is historisch gezien de opvolger van het arbeidskostenforfait uit de Wet inkomstenbelasting 1964 (Wet IB 1964).⁴ Het arbeidskostenforfait had voornamelijk ten doel om de gemaakte arbeidskosten op forfaitaire wijze in aftrek te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan de kosten van een extra keer naar de kapper gaan of het aanschaffen van kleding die men draagt naar het werk. Bij de invoering van de arbeidskorting in 2001 is in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel naast een compensatie voor de gemaakte arbeidskosten nog een tweede doel opgenomen, namelijk het bevorderen van de arbeidsparticipatie.⁵ De arbeidskorting heeft sindsdien twee doelstellingen: gemaakte arbeidskosten op forfaitaire wijze in aftrek brengen en bevorderen van de arbeidsparticipatie. In de loop der tijd is met verschillende wijzigingen in de arbeidskorting de focus steeds meer komen te liggen op het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de afbouw van de arbeidskorting tot nihil, zoals geldt sinds 2016. Immers, werkenden met een hoger inkomen, die door de afbouw van de arbeidskorting minder of geen arbeidskorting ontvangen, hebben niet per definitie minder arbeidskosten. De maximale arbeidskorting is sinds 2001 gestegen van € 920 naar € 5.599 in 2025. Daarnaast is ook de vormgeving over de jaren gewijzigd. Zo kende de arbeidskorting in 2001 een ander opbouwtraject en geen afbouwtraject.

De arbeidskorting heeft momenteel een sterker effect op het verschil in netto inkomen tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden, dan bij de invoering hiervan. Dit komt doordat de arbeidskorting de afgelopen jaren flink is verhoogd. Gevolg is dat bij mensen die geen arbeidskorting over hun uitkering ontvangen, een steeds groter wordend en voelbaar verschil in belastingdruk is ontstaan ten opzichte van werkenden en uitkeringsgerechtigden die wel arbeidskorting ontvangen over hun loon en eventuele uitkering.

Het verschil in het wel of niet ontvangen van de arbeidskorting over een socialezekerheidsuitkering, bestaat vanwege de samenvoegbepaling. De samenvoegbepaling bestaat al decennialang en heeft als doel om te borgen dat een werkgever twee looncomponenten (regulier loon en een

¹ Het exacte percentage is afhankelijk van het uitkeringsregime waar de uitkeringsgerechtigde mee te maken krijgt.

² In het rapport *Belastingen in maatschappelijk perspectief* worden alternatieven geschetst voor een andere vormgeving van de arbeidskorting.

³ Het exacte percentage is afhankelijk van het uitkeringsregime waar de uitkeringsgerechtigde mee te maken krijgt.

⁴ Belastingherziening 2001.

⁵ Kamerstuk 26 727, nr. 3.

socialezekerheidsuitkering⁶) bij elkaar kan optellen voor het berekenen van de verschuldigde loonheffing, zodat de af te dragen loonheffing zo nauw mogelijk aansluit bij de verschuldigde inkomstenbelasting. Het is een middel om werkgevers te helpen hun administratieve last te beperken. De samenvoegbepaling heeft als gevolg dat een verschil in behandeling bestaat tussen werknemers die hun uitkering direct van UWV krijgen en werknemers die hun uitkering via hun werkgever uitbetaald krijgen. Dat verschil speelde in veel mindere mate bij de introductie van de arbeidskorting in 2001, omdat de arbeidskorting destijds veel lager was (maximaal € 920) en opbouwde over een korter inkomenstraject.

Ter illustratie van voorgaande bevat de volgende tabel in welke mate het netto inkomen daalt van een persoon met minimumloon en met een modaal inkomen als diegene arbeidsongeschikt raakt. Daarbij wordt de huidige situatie weergegeven, waarin er geen recht bestaat op arbeidskorting over de WIA-uitkering, en de hypothetische situatie waarin er wel recht op arbeidskorting bestaat over de WIA-uitkering om te illustreren welke invloed de arbeidskorting heeft op het netto inkomen.

Tabel – Verandering in netto inkomen bij arbeidsongeschiktheid in de huidige situatie en ten opzichte van een hypothetische situatie met arbeidskorting over de WIA-uitkering¹

	WML			Modaal		
	Werknemer	WIA-uitkering (geen AK)	Bij AK over WIA-uitkering	Werknemer	WIA-uitkering (geen AK)	Bij AK over WIA-uitkering
Bruto loon/uitkering	28.713	20.563²	20.563²	46.500	32.550	32.550
– Pensioenpremie	– 678			– 1.780		
– Belastingen	– 10.042	– 7.366	– 7.366	– 16.123	– 11.659	– 11.659
+ AHK	3.068	3.068	3.068	2.034	2.805	2.805
+ Arbeidskorting	5.259	0	3.361	5.492	0	5.361
<i>Totaal te betalen belastingen</i>	<i>– 1.715</i>	<i>– 4.298</i>	<i>– 937</i>	<i>– 8.597</i>	<i>– 8.854</i>	<i>– 3.493</i>
Netto inkomen	26.320	16.265	19.626	36.123	23.696	29.057
Vervangingsratio netto inkomen		62%	75%		66%	80%

¹ Een verlaging van het belastbare inkomen heeft ook gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen. Die zijn in dit voorbeeld niet verder uitgewerkt omdat die sterk afhankelijk zijn van de huishoudsituatie. De cijfers geven daarom geen volledig beeld van de daling in het besteedbaar inkomen. Toeslagen hebben over het algemeen een dempend effect op de daling voor lagere en middeninkomens, en dus een verhogend effect op het netto besteedbaar inkomen van met name lagere en modale inkomensgroepen wanneer zij arbeidsongeschikt raken.

² Bestaand uit € 20.099 WIA-uitkering en een aanvulling van € 464 vanuit de toeslagenwet/bijstand tot het sociaal minimum. Of er sprake is van een aanvulling en de hoogte daarvan is afhankelijk van de huishoudsituatie en niet voor elk huishouden gelijk. De ao-tegemoetkoming is buiten beschouwing gelaten.

De tabel laat zien dat het verschil tussen het bruto inkomen en het netto inkomen groter is bij uitkeringsgerechtigden vergeleken met een werkende of iemand die over de uitkering arbeidskorting ontvangt. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het wel of niet ontvangen van arbeidskorting over het inkomen. Het verschil in behandeling tussen werkenden en niet-werkenden is in lijn met de huidige vormgeving van de inkomstenbelasting en de nagestreefde doelen van onder meer de arbeidskorting. Mede gelet op de grote stijging van de arbeidskorting de afgelopen jaren verkent het kabinet daarom ook de samenloop van uitkering, heffingskortingen (zoals de arbeidskorting) en toeslagen.

Uitspraak Hoge Raad⁷ en mogelijkheden opheffen discriminatie

De Hoge Raad heeft geoordeeld over de situatie dat een belanghebbende werkzaam is in loondienst en daarnaast een WGA-uitkering ontvangt. Als

⁶ Deze bepaling ziet op alle socialezekerheidsuitkeringen die via een werkgever kunnen worden betaald, zoals WGA-uitkeringen, IVA-uitkeringen en WW-uitkeringen.

⁷ ECLI:NL:HR:2024:1657.

UWV de WGA⁸-uitkering rechtstreeks uitbetaalt wordt er, in lijn met de regels, geen arbeidskorting toegepast.⁹ De werkgever van de belanghebbende wilde deze uitkering niet van UWV ontvangen en vervolgens doorbetalen aan de belanghebbende.¹⁰ Als dezelfde WGA-uitkering wel door de werkgever zou zijn uitgekeerd, dan zou de arbeidskorting wel zijn toegepast over de uitkering vanwege de toepassing van de samenvoegbepaling.

De Hoge Raad oordeelt dat in dit geval sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Ook met inachtneming van de ruime beoordelingsvrijheid van de wetgever, is deze ongelijke behandeling niet gerechtvaardigd. Daarom concludeert de Hoge Raad dat dit verschil in behandeling in strijd is met het discriminatieverbod dat is neergelegd in de mensenrechtenverdragen. De Hoge Raad biedt geen rechtsherstel en oordeelt dat het vooralsnog aan de wetgever is om de discriminatie op te heffen. Het kabinet heeft daarmee de opdracht om deze discriminatie op zo kort mogelijke termijn op te heffen.

De Hoge Raad geeft aan dat discriminatie onder andere kan worden vermeden door een WGA-uitkering niet langer mee te tellen voor de berekening van de arbeidskorting, ook niet in de situatie waarin die uitkering via de werkgever wordt ontvangen. Volgens de Hoge Raad zou dat beter aansluiten bij het doel van de wettelijke regeling van de arbeidskorting. De Hoge Raad stelt ook dat het uitbreiden van de reikwijdte van de arbeidskorting tot alle WGA-uitkeringen, zou leiden tot een moeilijk te rechtvaardigen verschil in behandeling ten opzichte van andere uitkeringen.¹¹

Een uitbreiding leidt tot een nieuwe spanning met het gelijkheidsbeginsel/anti-discriminatieverbod. Ten eerste omdat het verschil in behandeling tussen een arbeidsongeschiktheidsuitkering en andere socialezekerheidsuitkeringen niet goed kan worden gerechtvaardigd. Indien het toepassingsbereik van de arbeidskorting wordt uitgebreid naar alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen roept dat de vraag op of dat ook niet zou moeten gelden voor andere uitkeringen die evenmin als loon uit tegenwoordige arbeid zijn aan te merken zoals bijvoorbeeld WW-uitkeringen. Ten tweede, omdat dan een niet goed te rechtvaardigen verschil ontstaat tussen uitkeringsgerechtigden die een klein dienstverband hebben en uitkeringsgerechtigden die helemaal niet meer kunnen werken. Ten slotte heeft een uitbreiding een forse budgettaire derving.¹² Een uitbreiding vraagt een meer fundamentele herziening van (het doel van) de arbeidskorting (zie paragraaf «historie en vormgeving arbeidskorting – effect op uitkeringen»).

Inperken reikwijdte arbeidskorting / aanpassen samenvoegbepaling

Het kabinet heeft de opdracht om de ongelijke behandeling zo snel mogelijk weg te nemen. De afgelopen tijd is daarom ook verkend welke mogelijkheden er zijn om de ongelijkheid op korte termijn weg te nemen. Dat kan, zoals in bovenstaande alinea wordt toegelicht, door ofwel het toepassingsbereik van de arbeidskorting in te perken, ofwel uit te breiden. Een inperking sluit het meest nauw aan bij een doel van de arbeidskorting

⁸ Werkhervattingsuitkering gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

⁹ Een WGA-uitkering is een uitkering waar recht op kan ontstaan bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Deze uitkering kwalificeert als loon uit vroegere dienstbetrekking en wordt voor de arbeidskorting niet gelijkgesteld aan loon uit tegenwoordige dienstbetrekking (artikel 8.1, tweede lid, Wet IB 2001).

¹⁰ Een dergelijke doorbetaling staat bekend als een «werkgeversbetaling».

¹¹ R.o. 5.4.3.

¹² Circa € 1,5 miljard structureel.

(stimuleren arbeidsparticipatie), maar heeft ook negatieve financiële gevolgen voor de mensen die het betreft. Het kabinet ziet als enig realistisch alternatief om de discriminatie op korte termijn¹³ op te heffen via een beperking van de reikwijdte middels het aanpassen van de samenvoegbepaling. Dat sluit het meest nauw aan bij een huidig doel van de arbeidskorting en voorkomt dat er een nieuw, niet te rechtvaardigen, verschil ontstaat.

De aanpassing houdt in dat in geen enkel geval meer arbeidskorting kan worden toegepast over socialezekerheidsuitkeringen. Wel blijft het doel van de samenvoegbepaling behouden. De samenvoegbepaling heeft namelijk als doel dat een werkgever de socialezekerheidsuitkering en het loon uit tegenwoordige arbeid bij elkaar optelt om via de aangifte loonheffingen al rekening te houden met de progressieve tarieven in de inkomstenbelasting. De aanpassing houdt dat in stand, maar er wordt expliciet vastgelegd dat de socialezekerheidsuitkering blijft kwalificeren als loon uit vroegere arbeid waarover geen arbeidskorting mag worden toegepast.¹⁴

Deze aanpassing heeft forse negatieve gevolgen voor de groep mensen die het betreft. Het besluit om de samenvoegbepaling aan te passen heeft het kabinet dan ook niet lichtvaardig genomen. Op dit moment zijn er ongeveer 330.000 mensen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen van UWV waarop de arbeidskorting niet kan worden toegepast en daarnaast binnen hetzelfde jaar inkomsten uit tegenwoordige dienstbetrekking ontvangen.¹⁵ Er is daarnaast een groep van naar inschatting 11.000 mensen die een uitkering ontvangen via de werkgever waarop de arbeidskorting wel wordt toegepast. Voor die laatste groep van 11.000 mensen heeft een aanpassing van de samenvoegbepaling een financieel gevolg. Voor hen verandert de hoogte van het recht op arbeidskorting en, wanneer van toepassing, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK).¹⁶ Door de afbouw van de arbeidskorting vanaf een inkomen van circa € 40.000 op jaarbasis zullen sommige belastingplichtigen er juist op vooruit gaan als de samenvoegbepaling wordt aangepast. De verwachting is dat de meerderheid van de eerdergenoemde groep van 11.000 mensen er door de aanpassing van de samenvoegbepaling op achteruit gaat. De verwachting is dat gemiddeld gezien bij de groep van circa 11.000 mensen er sprake zal zijn van een daling van het netto inkomen van € 3.000 per jaar. Dit gemiddelde bedrag is inclusief de groep die er voordeel van gaat ondervinden, hierdoor zal de daling in netto inkomen van de groep die er nadeel van gaat ondervinden gemiddeld hoger liggen dan € 3.000 per jaar.

Overgangsrecht

Het kabinet beseft dat dit voor deze groep uitkeringsgerechtigden onrechtvaardig kan voelen en dat dit besluit een forse verlaging van het

¹³ Het verbieden van een werkgeversbetaling zou mogelijk een onwenselijke drempel vormen voor werkgevers om gedeeltelijk arbeidsgeschikten in dienst te nemen vanwege administratieve lasten en het aanpassen van de samenvoegbepaling is uitvoeringstechnisch eenvoudiger.

¹⁴ M.u.v. de uitkeringen die voor toepassing van de arbeidskorting gelijkgesteld worden met loon uit tegenwoordige arbeid (artikel 8.11 Wet IB 2001 en 22a Wet LB 1964).

¹⁵ Niet alleen loon uit dienstbetrekking, maar ook resultaat uit overige werkzaamheden of winst uit onderneming. Het betekent niet dat iedereen uit deze groep op hetzelfde moment een uitkering ontvangt en daarnaast ook ander inkomen heeft.

¹⁶ De samenvoegbepaling werkt niet alleen door in de arbeidskorting, maar ook in de IACK. De IACK wordt vastgesteld op basis van de hoogte van het arbeidsinkomen. Doordat de uitkering bij toepassing van de samenvoegbepaling als loon uit tegenwoordige arbeid wordt verwerkt in de loonaangifte en ook als zodanig doorwerkt in de aangifte inkomstenbelasting, ontvangen belastingplichtigen in sommige gevallen ook meer IACK.

netto-inkomen kan betekenen. Daarom heeft het kabinet ook gezocht naar manieren om dat te verzachten. Een jarenlange compensatie van de huidige groep van 11.000 mensen is niet mogelijk zonder in strijd te handelen met het discriminatieverbod. Dit zou ook een onevenredige administratieve last voor werkgevers opleveren. Vandaar dat is gekeken of er manieren zijn om een te abrupte inkomensdaling te beperken en geleidelijker te laten verlopen. Het geleidelijk uitfasen van het recht op arbeidskorting voor de groep van 11.000 mensen is uitvoeringstechnisch op korte termijn niet haalbaar en laat de discriminatie langer dan noodzakelijk in stand. Het kabinet kiest er daarom voor om de samenvoegbepaling niet direct, maar per 2027 aan te passen. Daarmee borgt het kabinet dat degenen die hier financieel nadeel aan ondervinden niet te abrupt worden geconfronteerd met een inkomensdaling. Gedurende de jaren 2025 en 2026 blijft de samenvoegbepaling in haar huidige vorm bestaan zonder onderscheid te maken tussen huidige gebruikers en nieuwe gebruikers.

Een overgangstermijn geeft ook softwareontwikkelaars en werkgevers de benodigde tijd om te anticiperen op deze aanpassing. Allereerst moeten softwareontwikkelaars hun software voor de loonaangifte aanpassen, zodat werkgevers de mogelijkheid hebben om de twee looncomponenten zodanig te splitsen dat er geen arbeidskorting meer wordt toegepast over een uitkering. Softwareontwikkelaars hebben aangegeven dat ze deze aanpassing kunnen invoeren per 2027. Invoering per 2026 zou theoretisch mogelijk zijn, maar dan zou voor 1 april 2025 de regeling uitgewerkt moeten zijn en ook voor deze datum besloten moeten zijn dat de aanpassing per 1 januari 2026 zou ingaan. Een iets ruimer tijdsbestek biedt de mogelijkheid om de aanpassing zorgvuldiger te implementeren en rekening te houden met uitzonderingen. Daarnaast brengt deze aanpassing ook een extra administratieve handeling met zich mee voor werkgevers. Een uitgestelde inwerkingtreding geeft hun ook de ruimte om zich aan te passen.

Wij gebruiken de tijd tot en met 2027 om werkenden, uitkeringsgerechtigden en inhoudingsplichtigen zo goed mogelijk te informeren over (het effect van) de aanpassing van de samenvoegbepaling zodat zij zich tijdig kunnen voorbereiden op de aanpassing.

Het kabinet kiest nu voor een aanpassing die de strijd met het discriminatieverbod in mensenrechtenverdragen op korte termijn opheft zonder nieuwe spanning met dit verbod te veroorzaken. Daarnaast verkent het kabinet de samenloop van uitkering, heffingskortingen (zoals de arbeidskorting) en toeslagen. Desgevraagd gaan wij hier ook graag met uw Kamer over in gesprek.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen

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