

Vergaderjaar 2023–2024

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 1224

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 oktober 2023

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 19 september 2023 inzake de kabinetsreactie op de uitspraak van het gerechtshof Den Haag over de arbeidskorting en een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Kamerstuk 29 544, nr. 1219).

De vragen en opmerkingen zijn op 12 oktober 2023 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 20 oktober 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Kruithof

Inleiding

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen om een spoedige beantwoording van de vragen, namelijk voorafgaande aan het tweede wetgevingsoverleg over het Belastingplan 2024 dat op maandag 23 oktober plaatsvindt. Normaal gesproken is het streven om uiterlijk binnen zes weken te reageren op een verslag van een schriftelijk overleg. Ik begrijp echter de wens vanuit de vraagstellers om hierover op korte termijn onderbouwd met elkaar in gesprek te gaan en kom daarom aan dit verzoek tegemoet.

Ik zal uw Kamer zo snel mogelijk informeren zodra het arrest van de Hoge Raad bekend is.

Vragen en antwoorden

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van de kabinetsreactie op de uitspraak van het gerechtshof Den Haag over de arbeidskorting en een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Kamerstuk 29 544, nr. 1219). Bij de beantwoording wordt de volgorde van het verslag aangehouden. Voor zover fracties soortgelijke vragen hebben gesteld, zijn deze vragen gebundeld beantwoord.

De leden van fractie van D66 verzoeken de Staatssecretaris om de netto-inkomensvervangingsratio in het geval iemand voor 75% arbeidsongeschikt raakt bij verschillende inkomensgroepen (wettelijk minimumloon, modaal, 2x modaal) inzichtelijk te maken in zowel de situatie waarbij de arbeidskorting wordt toegepast, als in de situatie waarbij de arbeidskorting niet wordt toegepast.

Wanneer iemand na twee jaar ziekte een WIA-beoordeling krijgt waaruit volgt dat iemand 75% van diens verdienvermogen verliest door ziekte of beperking, dan krijgt diegene een WGA 35–80-uitkering. De betreffende persoon krijgt dan eerst een loongerelateerde uitkering gedurende maximaal twee jaar. De hoogte daarvan is de eerste twee maanden 75% van het voormalig loon (gemaximeerd tot het maximumdagloon), en daarna 70%. Na maximaal twee jaar ontvangt degene een loonaanvullingsuitkering of, als iemand minder dan 50% van zijn resterende verdiencapaciteit verdient, een vervolguitkering.

In de tabel hieronder staat weergegeven wat de netto-inkomensvervangingsratio's zijn voor de gevraagde inkomensgroepen. Hierbij gaan we uit van een loongerelateerde uitkering WGA vanaf de 3^e maand, dan wel een loonaanvullingsuitkering in de vervolgfase WGA, voor iemand die 75% arbeidsongeschikt is en die nog 25% van zijn vroegere inkomen verdient. We gaan uit van een wettelijk minimumloon van € 1.995 per maand plus 8% vakantietoeslag, en een modaal inkomen van € 41.500 per jaar conform de meest recente Macro-Economische Verkenning van het CPB. Belangrijke kanttekening is dat hierin geen rekening is gehouden met inkomensregelingen die afhankelijk zijn van iemands huishoudsituatie, zoals toeslagen. Daardoor zijn de percentages niet representatief voor de teruggang in besteedbaar inkomen van de weergegeven inkomensgroepen.

Inkomensgroep	Vervangingsratio netto-inkomen bij arbeidskorting toegepast op het arbeidsinkomen ¹	Vervangingsratio netto-inkomen bij arbeidskorting toegepast op het arbeidsinkomen plus de uitkering ¹
Wettelijk minimumloon	68%	81%
Modaal	72%	84%
2x modaal	87%	86%

¹ Deze percentages geven een onvolledig beeld van het besteedbaar inkomen, omdat dat van veel factoren afhankelijk is die niet in deze cijfers weergegeven kunnen worden. Zo is geen rekening gehouden met toeslagen (bijv. wet op de zorgtoeslag, wet op de huurtoeslag, toeslagenwet) omdat die sterk afhankelijk zijn van de huishoudsituatie. Toeslagen hebben over het algemeen een dempend effect op de inkomensterugval voor lagere en middeninkomens, en dus een verhogend effect op het netto besteedbaar inkomen van met name de lagere en modale inkomensgroepen wanneer zij arbeidsongeschikt raken.

De leden van de fractie van D66 zijn benieuwd naar de budgettaire gevolgen van verschillende scenario's waarbij ervoor gekozen wordt om de arbeidskorting toe te passen voor verschillende groepen uitkeringsgerechtigden.

Als alle ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering met daarnaast regulier loon recht krijgen op de arbeidskorting over het uitkeringsdeel van hun inkomen, ongeacht of de uitkering via de werkgevers of direct via het UWV betaald wordt, betekent dit een budgettaire derving van circa 300 miljoen euro structureel. Hierbij is nog geen rekening gehouden met een eventueel gedrageseffect. Als alle ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering recht krijgen op arbeidskorting over hun uitkering, ongeacht of ze loon ontvangen naast hun uitkering, betekent dit een derving van circa € 1,6 miljard structureel. In deze raming zijn de WAO, WIA (WGA en IVA) en WAZ meegenomen, maar niet de Wajong.

Tegelijkertijd is het de vraag wat een logische afbakening voor de arbeidskorting kan zijn, op het moment dat alle ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering recht op arbeidskorting krijgen, ook als zij geen loon ontvangen. Als de arbeidskorting wordt gegeven aan alle ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, treedt een ongelijke behandeling op met ontvangers van andere loondervingsuitkeringen zoals de werkloosheidsuitkering. Ook zou beargumenteerd kunnen worden dat ook andere ontvangers van inkomsten uit vroegere dienstbetrekking (maar die nu niet werken), zoals ontvangers van een pensioenuitkering, recht zouden moeten hebben op de arbeidskorting. Zou de arbeidskorting in 2023 toegekend zijn op basis van het verzamelinkomen in plaats van het arbeidsinkomen, en dus aan alle inkomensbronnen toegekend worden, dan leidt dit tot een derving van circa € 7,35 miljard.¹ Dit heeft wel als gevolg dat de arbeidskorting de functie van arbeidsmarktprikkel kwijtraakt.

De leden van de fractie van D66 vragen welke scenario's het kabinet voorbereidt in aanloop naar het arrest van de Hoge Raad. Ook de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA en het lid Omtzigt vragen hiernaar. Daarnaast vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de

¹ Daarbij is aangenomen dat de arbeidskorting niet gaat meelopen in de netto-nettokoppeling en de brutoering van de AOW en ook niet in het referentieminimumloon en de brutoering van bijstandsuitkeringen. Dit betekent dat AOW'ers en bijstandsgerechtigden dezelfde bruto AOW en bijstand blijven ontvangen en er daar bovenop op vooruit gaat door de arbeidskorting. Mocht de arbeidskorting wel meelopen dan is de derving kleiner, maar nog steeds aanzienlijk.

PvdA of het afschaffen van de samenvoegbepaling het voorkeursscenario is van het kabinet en zo ja, waarom.

Op hoofdlijnen zijn er twee mogelijkheden om de door het gerechtshof Den Haag (hierna: Hof) geconstateerde ongelijke behandeling en de vermeende strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel weg te nemen. Beide maatregelen hebben voor- en nadelen en het kabinet wil graag het arrest van de Hoge Raad (HR) afwachten om de juiste afweging te kunnen maken. Er is daarom geen voorkeursscenario.

Optie 1

Allereerst de optie om de samenvoegbepaling² zo aan te passen dat de arbeidskorting niet meer toegepast kan worden op socialezekerheidsuitkeringen die via de werkgever worden uitbetaald. Deze maatregel zorgt ervoor dat de inkomensachteruitgang toeneemt voor degenen die (deels) arbeidsongeschikt zijn en daarnaast profiteren of hadden kunnen profiteren van de samenvoegbepaling. Uitkeringsgerechtigden (circa 11.000) die nu profiteren van de samenvoegbepaling gaan er door deze maatregel gemiddeld € 2.300 per jaar op achteruit. Ook verdwijnt hiermee de extra (onbedoelde) financiële prikkel voor uitkeringsgerechtigden om ook deels te werken. Dit scenario is wel meer in lijn met het huidige doel en de huidige strekking van de arbeidskorting dan het tweede scenario.

Optie 2

Een tweede optie is om uitvoering te geven aan de uitspraak door in de loon- of inkomstenbelasting de arbeidskorting toe te passen op socialezekerheidsuitkeringen, mits de uitkeringsgerechtigde ook werkt.

Bij deze optie zou de inkomensachteruitgang bij arbeidsongeschiktheid kleiner worden, wanneer de arbeidsongeschikte naast de uitkering blijft werken. De uitkeringsgerechtigden die een uitkering ontvangen van het UWV en daarnaast ook werken gaan er waarschijnlijk gemiddeld € 1.800 per jaar op vooruit. Een waarschijnlijk beperkt aantal uitkeringsgerechtigden dat de uitkering ontvangt van het UWV gaat erop achteruit, omdat de arbeidskorting ook een afbouwtraject kent. Het gaat dan om de groep die een arbeidsinkomen heeft rond of boven modaal. Hun recht op arbeidskorting daalt als de uitkering ook gaat meetellen voor de arbeidskorting.

De uitkeringsgerechtigden die een uitkering hebben onder modaal, krijgen een extra financiële prikkel om te participeren op de arbeidsmarkt omdat zij, wanneer ze naast de uitkering gaan werken, niet alleen arbeidskorting kunnen toepassen over het inkomen uit werk, maar ook over de uitkering. Mogelijk leidt dit tot gedragseffecten bij arbeidsongeschikten die nu nog niet werken naast de uitkering, omdat zij met een gering arbeidsinkomen een arbeidskorting kunnen verkrijgen die (in 2023) op kan lopen tot € 5.052.

Het nadeel van deze optie is dat deze het huidige doel en de huidige strekking van de arbeidskorting ondergraaft. De arbeidskorting heeft als doel om gemaakte arbeidskosten op forfaitaire wijze in aftrek te brengen en als doel het stimuleren van arbeidsparticipatie en werken lonender maken en is vanuit die redenering alleen van toepassing op regulier loon (loon uit tegenwoordige arbeid). Daarnaast brengt deze optie een groot budgettaire effect met zich mee. De budgettaire derving wordt ingeschat op jaarlijks € 300 miljoen structureel, ervan uitgaande dat het alleen gaat om personen die naast de uitkering werken en waarbij nog geen rekening is

² Artikel 9.1 en 9.4 van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011.

gehouden met het eventuele gedragseffect. Bij een ruimere invulling, is er sprake van een groter budgettair effect (zie daarvoor het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de fractie van D66 naar de budgettaire gevolgen van verschillende scenario's). Daarnaast is er een incidentele derving voor de openstaande aanslagen inkomstenbelasting van eerdere belastingjaren.

Uitkeringsgerechtigden die niet (kunnen) werken krijgen geen recht op arbeidskorting over de uitkering. Het verschil tussen hen en uitkeringsgerechtigden die wel naast een uitkering werken wordt groter. Hiermee wordt een nieuwe ongelijkheid gecreëerd.

De leden van de fractie van SP hebben het kabinet gevraagd om inhoudelijk te motiveren waarom is besloten om in cassatie te gaan tegen de uitspraak van het Hof. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of het kabinet erkent dat het in cassatie gaan geen oplossing is voor de betrokken persoon (of personen) en dat deze nu nog lange tijd moet wachten op zekerheid.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst heeft besloten om in cassatie te gaan tegen de uitspraak van het Hof, omdat hij van mening is dat de juridische onderbouwing van het oordeel van het Hof onjuist is.

In de kabinetsreactie van 19 september jl. heeft het kabinet aangekondigd het arrest van de HR af te zullen wachten alvorens besloten zal worden wat met de samenloop van de arbeidskorting en de samenvoegbepaling zal gebeuren. Het kabinet realiseert zich dat de betreffende personen daarom nog enige tijd moeten wachten op zekerheid. Daarom zal ik uw Kamer ook zo snel mogelijk informeren zodra het arrest van de HR bekend is.

De leden van de fractie van SP stellen dat het lijkt dat het kabinet in cassatie is gegaan om een beleidsopvatting die niets te maken heeft met de uitspraak van het Hof. Het kabinet kiest er volgens de fractie van SP voor om geen volledige arbeidskorting toe te passen voor personen die een gedeelte van hun WGA-uitkering via het UWV ontvangen, terwijl anderen die hun WGA-uitkering via een werkgever ontvangen hierover wel arbeidskorting toegepast krijgen. Het verschil zit hem volgens de leden van de fractie van SP dus alleen in de wijze waarop de uitkering ontvangen wordt en niet in een beleidsdoelstelling dat (meer) werken moet lonen, zoals het kabinet stelt. Deze leden vragen waarom het kabinet dan toch besluit in cassatie te gaan, terwijl dit in wezen politiek gemotiveerd is. Hieraan gerelateerd vraagt het lid Omtzigt waarom de juridische onderbouwing van het Hof onjuist is en waarom.

Aangezien de redenering van het Hof juridisch niet juist wordt geacht is besloten in cassatie te gaan tegen de uitspraak van het Hof. Het kabinet wil niet vooruitlopen op het oordeel van de HR. Het is aan de HR om een oordeel te geven over de uitspraak van het Hof. Het Hof oordeelt dat het beleid van de Belastingdienst in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. De Belastingdienst baseert de toelichting in het Handboek loonheffingen echter op de genoemde (wettelijke) samenvoegbepaling.³ Voorts merk ik nog op dat- volgens vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de HR – de wetgever op belastinggebied een ruime beoordelingsruimte heeft om te bepalen of sprake is van gelijke

³ Artikel 33, tweede lid, onderdeel a, van de Wet op de loonbelasting 1964 en artikel 9.1 en 9.4 van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011.

gevallen en, zo ja, of een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen verschillend te behandelen.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen hoeveel mensen geraakt zouden worden door een eventueel besluit om de mogelijkheid van een werkgeversbetaling (samenvoegbepaling) te schrappen. Deze leden vragen voorts wat dit gemiddeld voor deze mensen betekent in termen van netto-inkomen.

Er zijn momenteel circa 11.000 belastingplichtigen die gebruikmaken van de samenvoegbepaling. Zij verliezen het recht op arbeidskorting over het uitkeringsdeel van hun inkomen als de mogelijkheid tot samenvoegen vervalt. Wat dit betekent voor hun netto inkomen hangt af van de hoogte van hun uitkering en loon, en daarmee waar in het opbouw- of afbouwtraject van de arbeidskorting ze zich bevinden. Het geraamde nadeel per belastingplichtige is gemiddeld € 2.300 per jaar. Zie hiertoe ook de antwoorden op eerdere vragen over de scenario's die het kabinet voorbereidt in aanloop naar het arrest van de Hoge Raad.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen wat er gebeurt als het Kabinet beslist om de samenvoegbepaling te schrappen. Verloopt dit via een ministeriële regeling, algemene maatregel van bestuur of wetswijziging. Deze leden vragen of een voorhangprocedure is geregeld en, zo niet, of dit alsnog geregeld kan worden. Ook vragen de leden wat er nodig is om de samenvoegbepaling te schrappen en welke consequenties dat heeft naast een negatief inkomenseffect voor de werknemers die de arbeidskorting niet meer mogen toepassen.

Via een ministeriële regeling is de zogenoemde samenvoegbepaling geïntroduceerd. De delegatiegrondslag hiervoor is opgenomen in de Wet op de loonbelasting 1964.⁴ Het doel van de samenvoegbepaling is om de progressie in het belastingtarief tot recht te laten komen om daarmee aanslagen in de inkomstenbelasting zoveel mogelijk te voorkomen.⁵ Het schrappen van de samenvoegbepaling is ongewenst, want deze bepaling blijft relevant omwille van voornoemd doel, het tot recht laten komen van progressie in het belastingtarief. Een *aanpassing* van de samenvoegbepaling kan bewerkstelligen dat de socialezekerheidsuitkering altijd kwalificeert als zogenoemd loon uit vroegere dienstbetrekking waarover de arbeidskorting niet langer kan worden toegepast. Dit zou een aanpassing zijn van een ministeriële regeling, de uitvoeringsregeling loonbelasting 2011. Er is niet voorzien in een voorhangprocedure. Uiteraard kan ik, mocht het kabinet hier te zijner tijd voor kiezen, een conceptversie van een voorgenomen aanpassing van de samenvoegbepaling met uw Kamer delen. Voor de vraag welke consequenties het aanpassen van de samenvoegbepaling heeft, verwijs ik naar voorgaande vragen waarin de scenario's worden uitgewerkt.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen of sociale partners geraadpleegd zijn over deze scenario's. Ook vragen deze leden naar de reacties van de sociale partners als dat zo is.

Er is in juni 2023 contact geweest met sociale partners over de uitspraak van het Hof met betrekking tot een arbeidsongeschiktheidsuitkering en de grondslag van de arbeidskorting. Er is grofweg geschetst dat er twee denkrichtingen zijn om met de ongelijkheid die het Hof constateert om te gaan (zie hiervoor ook voorgaande vraag over scenario's). Enerzijds is er

⁴ Artikel 33, tweede lid, onderdeel a, Wet LB 1964.

⁵ Kamerstuk 5 380, nr. 7, p. 2–3. NvT, ministeriële regeling van 14 november 1989, Stcrt. 1989, nr. 223.

de optie om de mogelijkheid die nu bestaat voor mensen die de uitkering via hun werkgever ontvangen, te schrappen en anderzijds zou juist de arbeidskorting toepasbaar gemaakt kunnen worden op alle (arbeidsongeschiktheids)uitkeringen (voor diegenen die naast de uitkering werken). Sociale partners hebben gewezen op de negatieve consequenties van het schrappen van de mogelijkheid voor de groep mensen die er op dit moment gebruik van maakt. In het gesprek is aangegeven dat het vraagstuk nog niet rijp was voor besluitvorming ten tijde van de bespreking en er zijn dan ook nog geen definitieve standpunten ingenomen.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen of het beleid van het kabinet is om naast de inkomensprikkels die al in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) zitten, een extra inkomensprikkel richting mensen in de WIA in te bouwen met de arbeidskorting die mensen in de WIA over hun uitkering niet krijgen.

De arbeidskorting heeft als doel het bevorderen van de arbeidsparticipatie en (meer) werken lonender maken. De prikkel om te gaan werken die van de arbeidskorting uitgaat geldt voor iedereen en is daarmee niet specifiek gericht op mensen met een WIA-uitkering. Het is ook niet het beleid van het kabinet om de arbeidskorting als een specifieke prikkel richting mensen met een WIA-uitkering in te zetten naast de al bestaande prikkels in de WIA zelf.

De leden van de fractie van GroenLinks en de leden van de fractie van de PvdA vragen hoe het kabinet tegenover de optie staat om alle WIA-ontvangers recht te geven op arbeidskorting en wat de budgettaire impact is van deze optie.

Het kabinet werkt momenteel verschillende scenario's uit, waarbij de genoemde optie wordt betrokken. Het kabinet heeft over de verschillende scenario's en opties nog geen standpunt ingenomen. Het kabinet wacht het arrest van de HR af en zal na het arrest uw Kamer zo snel als mogelijk informeren.

Als alle ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering arbeidskorting zouden ontvangen over hun uitkering, dus ook de groep die geen regulier loon ontvangt naast de uitkering, leidt dit tot een budgettaire derving van ca. € 1,6 miljard structureel. In deze raming is verondersteld dat iedereen met een WIA (WGA en IVA), WAO en WAZ-uitkering arbeidskorting krijgen.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben de indruk dat het afschaffen van de samenvoegbepaling als scenario nadrukkelijk naar voren wordt geschoven en hoe dit zich verhoudt tot het scenario dat werkgevers ook verplicht kunnen worden om een arbeidsongeschiktheidsuitkering via hen uit te keren. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen of dit ook een van de scenario's is die wordt uitgewerkt en, zo niet, waarom niet en waarom hier in de kabinetsreactie niet naar wordt gerefereerd.

Een variant op dit scenario is nader uitgewerkt. Het verplichten van werkgevers om een arbeidsongeschiktheidsuitkering via hen uit te keren is in feite een variant van optie 2: de arbeidskorting mag worden toegepast over een arbeidsongeschiktheidsuitkering, mits de uitkeringsgerechtigde ook werkt. Bij de uitwerking van optie 2 wordt dit scenario ook nader onderzocht.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen het kabinet ook naar de koppeling tussen de uitspraken van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tijdens het Commissiedebat Uitvoering Sociale Zekerheid van 29 juni 2023 over de samenvoegbepaling en de kabinetsreactie op de uitspraak van het Hof over de arbeidskorting en een arbeidsongeschiktheidsuitkering

Met deze uitspraken bedoelde de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: Minister van SZW) dat mensen die minder dan 80% arbeidsongeschikt zijn, en dus een WGA 35–80-uitkering krijgen, in de regel daarnaast nog werken. Er is dan dus een werkgever in beeld die reeds loon uitbetaalt. Het is dan relatief gezien eenvoudiger voor werknemer en werkgever om af te spreken dat ook de uitkering via de werkgever wordt betaald. Voor mensen die meer dan 80% arbeidsongeschikt zijn en een WGA 80–100- of een IVA-uitkering krijgen, is de kans groter dat mensen niet naast de uitkering ook nog werken. Zij hebben dus vaker géén werkgever en kunnen dan niet de uitkering via de werkgever laten uitbetalen.

Overigens geldt dat er in 2022 aan circa 11.000 mensen betalingen werden gedaan waarbij een uitkering door het UWV overgemaakt werd naar een werkgever. Dit betreft dus een minderheid van het totale aantal mensen dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontving, namelijk 828.000 personen in 2022⁶ (zie ook de reactie op de volgende vraag).

Het lid Omtzigt vraagt of de Staatssecretaris kan aangeven in hoeveel gevallen er een verschil bestaat in behandeling tussen werknemers die naast loon een WGA-uitkering direct van het UWV of via hun werkgever uitbetaald krijgen? En aanvullend in hoeveel gevallen dit verschil bestaat ten aanzien van andere socialezekerheidsuitkeringen die via een werkgever uitgekeerd kunnen worden, zoals Wajong-, WAO-, IVA- en WGA-uitkeringen? Dus hoeveel mensen hebben een WGA 35–80%-uitkering en werken? Hoeveel van die mensen ontvangen de uitkering via het UWV en hoeveel mensen ontvangen de uitkering via hun werkgever? Hoeveel mensen met een WGA 80–100%-uitkering werken en ontvangen de uitkering via hun werkgever?

Het UWV heeft in 2022 ruim 130.000 keer een betaling gedaan aan een werkgever van een arbeidsongeschiktheidsuitkering (AO-uitkering) waarvoor momenteel geen recht op arbeidskorting bestaat. Onder de aanname dat de meerderheid van de ontvangers van een AO-uitkering deze het gehele jaar ontvangen, betreft dit ongeveer 11.000 personen (130.000 betalingen gedeeld door 12 maanden). Uit loonheffingengegevens blijkt dat in veruit de meeste gevallen de werkgever vervolgens de samenvoegbepaling toepast waardoor het bedrag van de AO-uitkering wordt meegenomen voor de berekening van de hoogte van de arbeidskorting. Onderstaande tabel geeft met inachtneming van deze aannames een uitsplitsing van het aantal personen waarbij de samenvoegbepaling wordt toegepast. Dit is afgezet tegen het totaal aantal ontvangers van deze uitkering in 2022 en het aantal personen met loon naast de uitkering. Er is geen uitsplitsing beschikbaar van de WGA-uitkeringen naar WGA 35–80% en WGA 80–100%. Voor het aantal personen met een werkgeversbetaling is daarnaast ook geen uitsplitsing mogelijk van de WIA-uitkering in IVA- en WGA-uitkeringen.

⁶ WAO, WAZ, Wajong, IVA en WGA samen. Bron: kwantitatieve informatie UWV 2022

	Totaal aantal personen met recht op uitkering in 2022	Aantal personen met loon en uitkering in hetzelfde tijdvak	Aantal personen met loon en werkgeversbetaling uitkering
WAO	180.000	27.000	3.000
WAZ	7.000	3.000	0
Wajong	244.000	49.000	1.000
IVA	157.000	16.000	
WGA	240.000	70.000	7.000

Bron: data UWV jaarverslag 2022 (totale aantal uitkeringen), UWV(werkgeversbetalingen) en loonheffingsdata (personen met loon en uitkering)

Het lid Omtzigt vraagt of de Staatssecretaris verder toelichting kan geven op hoeveel lopende bezwaar- en beroepsprocedures thans aanhangig zijn op dit punt?

Het is voor de Belastingdienst op korte termijn niet mogelijk om uitsluitend te geven over het aantal bezwaar- en beroepsprocedures die zijn ingediend of aanhangig gemaakt over dit specifieke onderwerp. De reden hiervoor is dat systemen van de Belastingdienst op dit moment niet voorzien in het opslaan van deze specifieke gegevens. Om gegevens hierover te kunnen verzamelen, worden door de Belastingdienst bestanden afkomstig vanuit verschillende systemen waaronder de loonheffing, aanslagregeling voor de inkomstenbelasting en zo mogelijk de voorziening ter ondersteuning van het bezwaar- en beroepsproces met elkaar vergeleken waarbij gegevens uit deze bestanden in overeenstemming met AVG-voorschriften worden beoordeeld. Hiervoor is voorafgaand een WMK-toets (Willen-Mogen-Kunnen) noodzakelijk. Desgevraagd kan een opdrachtverlening voor het verrichten van een analyse worden ingepast in het werkaanbod van Datafundamenten & Analytics (DF&A).

Het lid Omtzigt vraagt waarom de juridische onderbouwing van het Hof onjuist is en waarom. Hieraan gerelateerd vraagt het lid Omtzigt wat volgens het kabinet de objectieve en redelijke rechtvaardiging is om twee door het Hof vastgestelde gelijke gevallen verschillend te behandelen. Het lid Omtzigt constateert dat in een structurele situatie de arbeidskorting op jaarbasis € 4.804 bedraagt als de arbeidsongeschiktheidsuitkering via de werkgever wordt uitgekeerd. Als de uitkering door het UWV wordt uitgekeerd bedraagt de arbeidskorting € 823 per jaar. Het verschil op jaarbasis is daarmee € 3.981. Tevens vraagt het lid Omtzigt in hoeverre deze rechtvaardigingsgrond volgens het kabinet proportioneel is en verzoekt om een uitgebreide reflectie. Het lid Omtzigt vraagt hoe wenselijk dit verschil is gelet op de toekomst en wat het kabinet van plan is hieraan te doen. Het lid Omtzigt vraagt ook of hierover (destijds) advies is ingewonnen en, zo ja, hoe dit advies luidde.

Het kabinet wil niet vooruitlopen op de uitspraak van de HR en kiest ervoor om de uitspraak van de HR af te wachten alvorens een besluit te nemen over wat te doen met de samenloop van de arbeidskorting en de samenvoegbepaling. Dit heeft het kabinet ook in zijn brief van 19 september jl. aangegeven. Het is aan de HR om zich over de uitspraak van het Hof uit te laten en wil hier ook niet op vooruitlopen. Het te wijzen arrest heeft namelijk invloed op het kunnen maken van een weloverwogen beslissing over deze samenloop en het verschil dat tussen werknemers met een uitkering is ontstaan. Er is geen extern advies ingewonnen over dit vraagstuk.

Het lid Omtzigt vraagt of het UWV gecommuniceerd heeft dat het niet uitmaakt of de uitkering via het UWV wordt verkregen of via de

werkgever. Aanvullend vraagt het lid Omtzigt of mensen die hun uitkering via het UWV ontvangen alsnog de volledige arbeidskorting alsnog kunnen krijgen.

Navraag bij UWV leert dat in de openbaar beschikbare informatie van het UWV niet wordt aangegeven dat het niet uitmaakt of je de uitkering via het UWV krijgt of via de werkgever. Het is uiteraard mogelijk dat er incidenteel door klantadviseurs onvolledige informatie is verstrekt. UWV heeft intern niet kunnen achterhalen wat precies is gezegd in individuele gesprekken. Om te zorgen dat cliënten bij het UWV zo goed mogelijk worden voorgelicht, heeft de Minister van SZW het onderwerp arbeidskorting, en expliciet de communicatie daarover, geagendeerd voor een bestuurlijk overleg met UWV op 12 juli jl. Daarop volgde dat UWV en SZW samen met de Belastingdienst in gesprek zijn gegaan over welke informatie zij kunnen geven indien er door uitkeringsgerechtigden wordt gevraagd naar de werkgeversbetaling. UWV heeft vervolgens Q&A's voorbereid voor werknemers en werkgevers en het belscript voor medewerkers van het klantcontactcentrum aangescherpt. Bij een werkgeversbetaling verwijst UWV de cliënt door naar de werkgever om te vragen of de werkgever de arbeidskorting ook over de uitkering toepast.

Het lid Omtzigt vraagt hoe en vanaf welk moment in de tijd de doelstelling is geformuleerd dat met de arbeidskorting de arbeidsparticipatie moest worden bevorderd. Dit lid vraagt daarnaast hoe deze doelstelling zich verhiel en verhoudt tot het (oorspronkelijke) primaire doel van de arbeidskorting c.q. het arbeidskostenforfait om werknemers te compenseren voor hun daadwerkelijk gemaakte arbeidskosten. Tevens vraagt dit lid of deze doelstellingen even zwaarwegend zijn en zo ja, waar dit uit blijkt. Indien deze niet even zwaarwegend zijn vraagt dit lid welke doelstelling zwaarder woog en waarom en waaruit blijkt dat de doelstelling om werknemers te compenseren voor hun daadwerkelijk gemaakte arbeidskosten thans (meer) los is gelaten.

De arbeidskorting is historisch gezien de opvolger van het arbeidskostenforfait uit de Wet inkomstenbelasting 1964. Het primaire doel van het arbeidskostenforfait was om gemaakte arbeidskosten op forfaitaire wijze in aftrek te brengen. Bij de invoering van de arbeidskorting in 2001 is in de memorie van toelichting⁷ naast het doel om gemaakte arbeidskosten op forfaitaire wijze in aftrek te brengen de doelstelling geformuleerd om met de arbeidskorting de arbeidsparticipatie te bevorderen. De arbeidskorting heeft daardoor altijd twee doelstellingen gehad. In de loop der tijd is met alle verschillende wijzigingen in de arbeidskorting de focus steeds meer komen te liggen op het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Dit is voornamelijk zichtbaar in de afbouw van de arbeidskorting tot nihil zoals geldt sinds 2016. Dit wil echter niet zeggen dat het forfaitair in aftrek brengen van de kosten voor het verrichten van arbeid als doel geheel is losgelaten. Beide doelen moeten in samenhang worden gezien, waarbij tevens geldt dat het budgettaire aspect van de arbeidskorting een rol speelt in de keuze voor de vormgeving van de arbeidskorting zoals die nu is.

Het lid Omtzigt vraagt om precieze informatie over hoeveel daadwerkelijke arbeidskosten een gemiddelde werknemer maakt. Kan deze informatie per jaar vanaf 2001 worden verstrekt? Hoe verhouden zich deze werkelijke kosten door de jaren heen zich tot bedragen aan arbeidskorting gedurende die jaren?

⁷ Kamerstuk 26 727, nr 3.

De maximale arbeidskorting is sinds 2001 gestegen van € 803 naar € 5.052 in 2023. Daarnaast is ook de vormgeving over de jaren gewijzigd. Zo kende de arbeidskorting in 2001 een ander opbouwtraject en geen afbouwtraject. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de daadwerkelijke arbeidskosten die een gemiddelde werknemer maakt en de ontwikkeling hiervan over de jaren.

Het lid Omtzigt haalt onderstaande passage aan uit de kabinetsreactie en vraagt hoe het mogelijk was om de arbeidskorting toe te passen vóór de introductie van de arbeidskorting zelf?

«de samenvoegbepaling die het in bepaalde specifieke situaties toch mogelijk maakt om de arbeidskorting toe te passen over een socialezekerheidsuitkering bestaat al decennialang ook vóór de introductie van de arbeidskorting.»

Door de formulering van aangehaalde passage is naar ik meen wat verwarring ontstaan. Uiteraard was het niet mogelijk om de arbeidskorting toe te passen vóór de introductie daarvan in 2001. Wat wel al voor 2001 kon, was het toepassen van de samenvoegbepaling waardoor het arbeidskostenforfait ook gold over een socialezekerheidsuitkering. Sinds de invoering van de arbeidskorting leidt de samenvoegbepaling er in bepaalde situaties toe dat de arbeidskorting kan worden toegepast over socialezekerheidsuitkeringen.

Het lid Omtzigt vraagt waarom het kunnen toepassen van de arbeidskorting over socialezekerheidsuitkeringen via de samenvoegbepaling de afgelopen jaren niet is gewijzigd, aangezien dit niet in lijn is met doel en strekking van de regeling.

Het kunnen toepassen van de arbeidskorting over socialezekerheidsuitkeringen door toepassing van de samenvoegbepaling is vanwege de uitspraak van het Hof in beeld gekomen. Eerder is er niet gekeken naar de wenselijkheid van deze mogelijkheid. Naar aanleiding van het toekomstige arrest zal het kabinet en uw Kamer hier een beslissing over moeten nemen.

Het lid Omtzigt vraagt naar de rechtvaardiging om een fiscaal onderscheid te maken puur vanwege het feit wie de feitelijke uitkering doet. Het lid Omtzigt vraagt of er en, zo ja welke, soortgelijke situaties zijn waar eenzelfde onderscheid wordt gemaakt.

De samenvoegbepaling die het in bepaalde specifieke situaties toch mogelijk maakt om de arbeidskorting toe te passen over een socialezekerheidsuitkering bestaat al decennialang. De samenvoegbepaling bestond ook al vóór de introductie van de arbeidskorting. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om loon uit tegenwoordige dienstbetrekking (witte tabel) samen te voegen met een via diezelfde werkgever uit te betalen socialezekerheidsuitkering. Dat is mogelijk als de werkgever en werknemer het UWV verzoeken om de uitkering via de werkgever te betalen. Het doel van de samenvoegbepaling is om te bewerkstelligen dat de af te dragen loonheffing zo nauw mogelijk aansluit bij de verschuldigde inkomstenbelasting. Hiermee wordt voorkomen dat werknemers via hun aanslag inkomstenbelasting moeten bijbetalen of terugkrijgen, omdat bij het afzonderlijk uitbetalen van het loon en de socialezekerheidsuitkering er geen of te weinig rekening kan worden gehouden met de progressie in het inkomstenbelastingtarief over het totale inkomen en met de op- en afbouw van de algemene heffingskorting en arbeidskorting. Het verschil in behandeling tussen werknemers die naast loon een socialezekerheidsuitkering direct van het UWV of via hun werkgever uitbetaald krijgen

speelde in veel mindere mate bij de introductie van de arbeidskorting in 2001. De arbeidskorting bestond niet of was veel lager, had een ander opbouwtraject en kende geen afbouwtraject. Het is thans aan de HR om in de onderhavige cassatiezaak een oordeel te vellen. Ter zake van het tweede deel van de vraag kan worden opgemerkt dat alleen bij toepassing van de samenvoegbepaling er verschil optreedt door toepassing van de arbeidskorting (witte tabel).

Het lid Omtzigt vraagt wanneer een uitspraak van de Hoge Raad wordt verwacht. Wat betekent het voor gelijke gevallen als de Hoge Raad in het voordeel van belastingplichtige beslist. Het lid Omtzigt vraagt of in dat geval met terugwerkende kracht correcties plaatsvinden en of het daarbij uitmaakt als belastingplichtigen in eenzelfde situatie hun formele rechten niet (tijdig) hebben geborgd.

De griffie van de HR heeft de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst geïnformeerd dat in deze zaak eerst een conclusie van de Advocaat-Generaal zal worden genomen. Op welke termijn een uitspraak van de HR kan worden verwacht is op dit moment dan ook niet te voorzien. Als regel geldt dat de uitkomst van deze procedure te zijner tijd zal gaan gelden voor gelijklopende gevallen waarvan de aanslagen nog niet onherroepelijk vaststaan.

Het Lid Omtzigt vraagt of het kabinet voorsorteert op een aanpassing van de wet in de situatie dat de Hoge Raad de strekking van het Hof volgt en, zo ja, welke aanpassingen het Kabinet dan voor ogen heeft. Ook vraagt het Lid Omtzigt hoe rekening wordt gehouden met bestaande gevallen.

Als de HR de strekking van het Hof volgt is sprake van een situatie waarin gelijke gevallen zonder rechtvaardigingsgrond ongelijk worden behandeld. In dat geval is het kabinet genooddaakt om dit verschil op te heffen en heeft daarbij de hiervoor genoemde twee opties in beeld. Als het kabinet kiest voor optie 1, namelijk om de samenvoegbepaling zodanig aan te passen dat er geen arbeidskorting meer kan worden toegepast over een socialezekerheidsuitkering die samen met regulier loon wordt uitbetaald, gaat een groep uitkeringsgerechtigden die nu arbeidskorting krijgt over de uitkering er gemiddeld € 2.300 per jaar op achteruit. Voor dit scenario wordt ook gekeken of er maatregelen kunnen worden genomen om dit effect te verzachten door middel van overgangsrecht. Een vorm van overgangsrecht alleen voor mensen die al profiteren van de samenvoegbepaling heeft echter als gevolg dat de ongelijke situatie tijdens de overgangsjaren nog steeds (deels) in stand blijft. De houdbaarheid hiervan moet nader onderzocht worden.

Als het Kabinet kiest voor optie 2, namelijk om de arbeidskorting toe te staan over een arbeidsongeschiktheidsuitkering als de betreffende uitkeringsgerechtigde daarnaast ook nog werkt, dient dit verankerd te worden in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964.