

Verslag van een schriftelijk overleg inzake de kabinetsreactie op de uitspraak van de Hoge Raad over de reikwijdte van de arbeidskorting

II Reactie van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Financiën voor de vragen die zijn gesteld naar aanleiding van de brief van 14 maart 2025 over de kabinetsreactie op de uitspraak van de Hoge Raad over de reikwijdte van de arbeidskorting.¹ Onderstaand wordt bij de beantwoording van de vragen de volgorde van het verslag aangehouden. Een aantal fracties hebben, nagenoeg, dezelfde vragen gesteld. Deze worden gezamenlijk beantwoord.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben de brief van de staatssecretaris en minister met aandacht, maar ook enige bezorgdheid gelezen. Deze leden hebben veel vragen, in het bijzonder over de gevolgen van het voorgenomen besluit voor de mensen om wie het gaat.

Deze leden hebben het onderdeel van de brief over de wetsgeschiedenis van de arbeidskorting met interesse gelezen. Deze leden begrijpen hieruit dat arbeidskosten eigenlijk niet meer relevant zijn voor het bestaan van de arbeidskorting. De arbeidskorting heeft daarom op dit moment twee andere doelen: het stimuleren van arbeidsparticipatie en het voeren van inkomensbeleid gericht op specifieke groepen. Deze leden vragen het kabinet welke van deze twee doelen volgens hen het meest relevant is. Is de verhoging van de arbeidskorting sinds 2001 volgens het kabinet vooral bedoeld om arbeidsparticipatie nog meer te stimuleren of vooral om te voorkomen dat uitkeringsgerechtigden niet zouden profiteren van lastenverlichtingen?

De arbeidskorting (hierna: AK) is onder andere bedoeld als een vorm van inkomensondersteuning voor werkenden. Doordat de AK in principe alleen berekend wordt over arbeidsinkomen, wordt het nettoverschil tussen inkomen uit tegenwoordige arbeid en een uitkering² vergroot. Hierdoor wordt het aantrekkelijker om (meer) te gaan werken. Een doel van het kabinet bij de AK is om werken te stimuleren. Overigens is de AK in 2025 niet beleidsmatig verhoogd en is er voor het jaar 2025 ook voor uitkeringsgerechtigden sprake van een stijging van de koopkracht als gevolg van de genomen maatregelen.³

In hoeverre was dit beleid effectief, volgens het kabinet?

Uit de recente evaluatie van de heffingskortingen en de tariefstructuur blijkt dat de AK als gerichte inkomensondersteuning voor werkenden doeltreffend is. Lastiger blijkt het om na te gaan of en in hoeverre de AK bijgedragen heeft aan de stijging van het arbeidsaanbod in de afgelopen jaren. De hoogte van de AK is afhankelijk van het arbeidsinkomen en kent een opbouw- en een afbouwtraject. Voor lagere inkomens geldt dat de AK hoger wordt als zij meer gaan verdienen. In ieder geval geeft de AK met name in deze opbouwfase⁴ een prikkel om meer te werken doordat werken meer loont.⁵ Een bijdrage wordt geleverd aan de doelmatigheid doordat de AK voor belastingplichtigen niet complex is, omdat de werkgever de korting direct verwerkt.⁶ Het feit dat er sprake is van een op- en afbouwfase, maakt de regeling echter minder transparant en daardoor minder doelmatig.

Ook vragen deze leden of het kabinet bij het nemen van hun conceptbesluit de recente evaluatie van de heffingskortingen heeft meegewogen en zo ja, wat de overwegingen daarbij waren.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 29544, nr. 1273.

² D.i. loon uit vroegere arbeid.

³ Centraal economisch plan 2025, CPB.

⁴ In 2025: tot € 43.071 arbeidsinkomen.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 32140, nr. 185, bijlage.

⁶ Dat kan een werkgever alleen als de werknemer de werkgever verzoekt om de loonheffingskorting (waaronder de AK) toe te passen. Als de loonheffingskorting niet wordt toegepast via de loonheffingen, wordt de korting alsnog met de inkomstenbelasting verrekend.

Het kabinet heeft de evaluatie van de heffingskortingen meegewogen, maar heeft daarnaast als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad een duidelijk signaal om de overtreding van het discriminatieverbod op te heffen. Gelet daarop heeft het kabinet ervoor gekozen, in lijn met de huidige doelen van de AK, de discriminatie op te heffen door ervoor te kiezen de samenvoegbepaling per 2027 aan te passen.

Voorts zijn de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie benieuwd in hoeverre het kabinet het stimuleren van arbeidsparticipatie relevant vindt voor mensen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Deze leden vragen het kabinet om hierop te reflecteren en daarbij ook in te gaan op de positie van mensen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en dus deels onontvankelijk zijn voor een prikkel om werk te zoeken.

Het kabinet vindt het van belang dat mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering worden gestimuleerd om waar mogelijk aan het werk te blijven of (op termijn) weer aan het werk te gaan. Als iemand de stap maakt om aan het werk te gaan of meer uren te gaan werken, moet iemand daar ook financieel voordeel van hebben. Het huidige stelsel kent veel (financiële) prikkels om de terugkeer naar werk te stimuleren. Het niet toepasbaar zijn van de AK over loon uit vroegere dienstbetrekking (o.a. een arbeidsongeschiktheidsuitkering) is daar onderdeel van. Deels werken die prikkels goed, maar in de praktijk hebben ze ook nadelen. Het is niet voor iedereen met een arbeidsbeperking mogelijk om (deels) aan het werk te gaan. Het financiële voordeel, in de vorm van AK over het arbeidsinkomen, voor mensen die wel kunnen werken, kan onrechtvaardig voelen voor mensen die wel willen werken maar dat niet kunnen. 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 AK. Wel heeft het kabinet aandacht voor het effect van de AK op het netto-inkomen van mensen die kunnen werken in vergelijking met mensen die niet kunnen werken.

Kan het kabinet de stelling "Een inperking sluit het meest nauw aan bij een doel van de arbeidskorting (stimuleren arbeidsparticipatie)" nader toelichten in het licht van het bovenstaande?

Bij het voorstel van het kabinet ontvangen burgers weliswaar geen AK meer over hun arbeidsongeschiktheidsuitkering (voor zover ze dat ontvingen), maar nog wel over het deel van hun inkomen dat ze uit tegenwoordige arbeid ontvangen. Met name wanneer deze mensen in de opbouwfase van het traject van de AK zitten is er sprake van een prikkel om meer te werken doordat werken dan meer loont.

Ook vragen deze leden aan het kabinet om de zin "Een meer fundamentele aanpassing van de arbeidskorting vergt echter tijd, heeft budgettaire gevolgen en heeft voldoende draagvlak nodig" verder toe te lichten. Wat verstaat het kabinet onder "een meer fundamentele aanpassing"?

Onder een meer fundamentele aanpassing van de AK verstaat het kabinet aanpassingen die verder reiken dan het aanpassen van bijvoorbeeld parameters. Dit soort grote wijzigingen hebben veel tijd nodig, hebben daarnaast vaak ook grote budgettaire gevolgen en kunnen significante uitvoeringsgevolgen teweegbrengen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen ook of het kabinet kan toelichten wat de overwegingen waren bij het bepalen van de hoogte van WIA-uitkeringen op het moment dat de WIA werd ingevoerd. Hoe is men tot de uitkeringspercentages gekomen en is daarbij rekening gehouden met de arbeidskorting en eventuele toekomstige verhogingen? Kan het kabinet daarnaast ook toelichten hoe de vervangingsratio zich heeft ontwikkeld sinds de invoering van de WIA en of daar bewuste beleidsoverwegingen achter zaten, of dat er sprake is geweest van neveneffecten van ander beleid?

Bij de totstandkoming van de verschillende uitkeringsregimes in de WIA voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA) is een balans gezocht tussen enerzijds inkomensbescherming voor het loonverlies dat de arbeidsongeschikte leidt en anderzijds het stimuleren dat de arbeidsongeschikte (meer) gaat werken. De vormgeving van de uitkeringsstructuur zorgt ervoor dat de gedeeltelijk arbeidsongeschikte wordt gestimuleerd om zijn resterende arbeidsmogelijkheden zoveel mogelijk te

benutten.⁷ Bij de totstandkoming van de WIA (2004/2005) had de AK nog een ander opbouwtraject, kende het geen afbouwtraject en lag de maximale AK lager (in 2005 bedroeg de maximale AK voor werkenden jonger dan 57 jaar: 1.287 euro). Hierdoor had de AK op het moment van invoering van de WIA een kleinere invloed op de verandering in inkomenspositie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten ten opzichte van de situatie voordat ze arbeidsongeschikt raakten. In de loop van de tijd is met verschillende wijzigingen in de AK de focus steeds meer komen te liggen op het bevorderen van arbeidsparticipatie en is de maximale AK gestegen. Het uitkeringspercentage voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten is na invoering van de wet WIA constant gebleven. Doordat de maximale AK is gestegen is de netto-inkomensdaling bij arbeidsongeschiktheid door de tijd heen groter geworden.

Vanzelfsprekend dient een uitspraak van de Hoge Raad altijd te worden opgevolgd. Deze leden zien echter wel dat dat in dit specifieke geval op verschillende manieren kan. Is het kabinet het ermee eens dat de uitspraak van de Hoge Raad hiervoor ruimte laat?

Ja, aan de uitspraak van de Hoge Raad kan op verschillende manieren opvolging worden gegeven. Zoals in onze kabinetsreactie aangegeven kan dit bijvoorbeeld ook door de reikwijdte van de AK uit te breiden naar arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Dit heeft echter belangrijke nadelen en geeft nieuwe risico's, die wij uitgebreider hebben toegelicht in onze brief.

Zo ja, kan het kabinet een tabel naar de Kamer sturen met daarin de verschillende opties, de voor- en nadelen van die opties en wat de verwachte kosten van elke optie zijn? Deze leden vragen het kabinet hierbij in ieder geval de volgende opties mee te nemen: mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen alleen een arbeidskorting over hun loon, niet over hun uitkering; mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die werken, krijgen een uitkering over hun volledige inkomen, zowel de uitkering als het loon; mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgen arbeidskorting over hun uitkering ongeacht of zij werken; en de huidige groep mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en werk blijft arbeidskorting krijgen over zowel hun loon als hun uitkering maar nieuwe instromers niet meer.

De hierna opgenomen tabel 1 geeft een overzicht van de budgettaire gevolgen en voor- en nadelen van de gevraagde opties.

⁷ Kamerstukken II, 2004/05, 30 034, nr.3.

Tabel 1 – opties aanpassing samenvoegbepaling

	Alleen loon telt mee voor AK	Alleen loon telt mee voor AK, voor nieuwe instromers	Arbeidsongeschiktheids uitkering telt mee voor AK, indien werkend ⁸	Arbeidsongeschiktheid suitkering telt mee voor AK
Voordelen	Reikwijdte AK sluit beter aan bij doelstelling	Geen inkomensdaling voor groep die nu samenvoegt	Geen inkomensdaling voor groep waarvoor samenvoegbepaling nu wordt toegepast	Geen inkomensdaling voor groep waarvoor samenvoegbepaling nu wordt toegepast
Nadelen	Forse inkomensdaling voor groep van 11.000 personen	Discriminatie blijft in stand totdat huidige gebruikers zijn uitgestroomd	Reikwijdte AK sluit niet aan bij huidige doelstelling om arbeidsparticipatie te stimuleren Verschil met personen die niet kunnen werken naast AO-uitkering (nieuwe schending discriminatieverbod) Mogelijk gedragseffect om klein dienstverband aan te gaan om ook over uitkering AK toe te kunnen passen	Reikwijdte AK sluit niet aan bij huidige doelstelling om arbeidsparticipatie te stimuleren Verschil met andere socialezekerheidsuitkeringen (nieuwe schending discriminatieverbod)
Budgettair (miljoenen euro's, prijzen 2025)	+34*	Structureel gelijk aan bedrag in eerste kolom	-1.500	-2.600

*de structurele opbrengst is 32 miljoen.

Specifiek vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of het kabinet kan ingaan op de optie om het recht op arbeidskorting te laten blijven bestaan voor de huidige groep die er nu ook recht op heeft, zijnde een verworven recht en uit te faseren voor nieuwe gevallen. Zou dat een juridisch houdbare en uitvoerbare optie zijn of niet?

Nee, dit is geen juridische houdbare optie omdat het kabinet er dan voor zou kiezen om de ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van gelijke gevallen niet op korte termijn op te heffen. Dit is niet in lijn met het arrest van de Hoge Raad. Als deze ongelijke behandeling niet wordt weggenomen, bestaat de kans dat een belastingrechter alsnog zelf ingrijpt en rechtsherstel biedt. Het door de rechter toegepaste rechtsherstel, dat wellicht een uitbreiding van het toekennen van de AK zal inhouden aan de gevallen waarbij sprake is van een schending van het verdragsrechtelijke discriminatieverbod, hoeft niet in overeenstemming te zijn met de keuzes die de wetgever zou hebben gemaakt en kan onder andere leiden tot nieuwe gevallen van ongelijke behandeling en ook onvoldoende aansluiten op de haalbare

⁸ 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. Hetzelfde geldt ook voor de optie dat de arbeidskorting altijd meetelt voor de berekening van de arbeidskorting.

mogelijkheden in de uitvoering, omdat de rechter in dat geval mogelijk niet naar het geheel kijkt. Daarnaast is de verwachting dat het in stand houden van het recht op AK voor de huidige groep van bestaande gevallen uitvoeringstechnisch ook complex is voor werkgevers. Een werkgever past de samenvoegbepaling toe en daaruit volgt de toepassing van AK op socialezekerheidsuitkeringen. Een dergelijke uitfasering heeft als gevolg dat een werkgever per werknemer zou moeten beoordelen of de samenvoegbepaling al dan niet van toepassing is.

Ook vragen deze leden of het klopt dat het genoemde bedrag van 1,5 miljard euro voor uitbreiding van de arbeidskorting naar alle WGA-uitkeringen alleen de kosten dekt voor uitbreiding naar mensen die zowel een uitkering ontvangen als inkomen uit werk of dat het gaat om alle mensen met een WIA-uitkering. In het eerste geval: hoeveel zou het kosten om de arbeidskorting toe te kennen over het volledige inkomen van iedereen met een WIA-uitkering? Om hoeveel geld gaat het als ook het volledige inkomen van mensen met een Wajong-uitkering in aanmerking komt?

Het bedrag van 1,5 miljard euro heeft betrekking op een variant waarbij alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen mee gaan tellen voor de berekening van de AK, voor mensen die daarnaast ook arbeidsinkomen uit tegenwoordige arbeid hebben in hetzelfde jaar.⁹ Bij die berekening is rekening gehouden met een gedragseffect, omdat er een sterke prikkel ontstaat om minstens één uur per jaar te gaan werken. Daarmee zou immers over het volledige inkomen (regulier loon + arbeidsongeschiktheidsuitkering) recht op AK ontstaan. Het is niet zo dat in deze variant het volledige inkomen bepalend is voor de hoogte van de AK: het gaat om de huidige definitie (arbeidsinkomen uit tegenwoordige arbeid) vermeerderd met arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Wajong-uitkeringen zijn meegenomen in de berekening. De derving zou oplopen tot 2,6 miljard euro als iedereen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering recht krijgt op AK, ook de mensen die niet werken naast de uitkering. Ook in deze berekening zijn Wajong-uitkeringen meegenomen.

Klopt het dat in een dergelijk geval het niet te rechtvaardigen verschil tussen uitkeringsgerechtigden die een klein dienstverband hebben en uitkeringsgerechtigden die helemaal niet meer kunnen werken komt te vervallen?

In haar uitspraak wijst de Hoge Raad er op dat een uitbreiding van de berekeningsgrondslag van de AK tot alle WGA-uitkeringen zou kunnen leiden tot een moeilijk te rechtvaardigen verschil in behandeling ten opzichte van andere uitkeringen die evenmin als loon uit tegenwoordige arbeid zijn aan te merken. Er ontstaat dan een verschil waarvoor mogelijk niet een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor bestaat, namelijk tussen mensen met een WIA-uitkering en mensen met een andere socialezekerheidsuitkering die niet meetelt voor de berekening van de AK. Het toepassen van de AK over het volledige inkomen van iedereen met een socialezekerheidsuitkering zou ervoor zorgen dat de AK niet meer voor een onderscheid zorgt tussen mensen die werken en mensen die niet (kunnen) werken. Dit staat haaks op een van de huidige doelen van de AK om arbeidsparticipatie te stimuleren en kan zelfs leiden tot een averechts effect op de arbeidsparticipatie.

Deze leden vragen ook of de bewindspersonen het verband met WW-uitkeringen verder kunnen toelichten: voor die uitkeringen lijkt het genoemde doel van de arbeidskorting, namelijk het stimuleren van arbeidsparticipatie, immers relevanter dan voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

In het algemeen geldt dat de AK niet van toepassing is op loon/inkomen uit vroegere arbeid. Het maakt hiervoor niet uit of er sprake is van een arbeidsongeschiktheidsuitkering of een werkloosheidsuitkering. Achterliggende gedachte hiervan is de terugkeer naar werk te stimuleren om zo de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het principe is dat iedereen met een uitkering, ongeacht de oorzaak hiervan, er op vooruit moet gaan als diegene gaat werken. Dat is niet anders voor mensen die een uitkering hebben vanwege inkomensverlies door ziekte of (onvrijwillige) werkloosheid. Het kabinet kan zich voorstellen dat dit onrechtvaardig kan voelen voor mensen die graag aan het werk willen, maar waarbij dit niet lukt. De komende tijd verkent het kabinet daarom de samenloop tussen uitkeringen, heffingskortingen (waaronder

⁹ Zie ook voetnoot 8.

de AK) en toeslagen. Door de val van het kabinet is onzeker hoe het vervolg van de verkenning eruit zal zien.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben voorts enkele vragen over de “forse negatieve gevolgen voor de groep mensen die het betreft”. Deze leden zijn van mening dat “fors” hier nog een understatement lijkt te zijn, aangezien het gaat om een netto inkomensdaling van gemiddeld 3.000 euro per jaar, bij een groep met een inkomen dat lager is dan modaal. Deze leden vragen de bewindspersonen dan ook om meer informatie te geven over deze financiële gevolgen. Hoeveel gaan mensen er maximaal op achteruit? Hoeveel mensen gaan er veel op achteruit en hoeveel minder? Kan het kabinet dat verder kwantificeren? Ook de leden van fractie van SGP stellen gerelateerde vragen. Kan het kabinet inzicht geven in de inkomensopbouw van de groep mensen die erop achteruitgaat? Waarop is de gemiddelde achteruitgang van 3.000 euro gebaseerd? Ten slotte vragen ook de leden van de fractie van BBB vragen hoeveel mensen een groter inkomensverlies lijden dan 3.000 euro per jaar?

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de spreiding van de inkomensdaling en de inkomensopbouw, omdat de groep mensen waarvoor de samenvoegbepaling wordt toegepast niet uit de data kan worden gefilterd. De reden daarvoor is dat het samengevoegde inkomen (loon + arbeidsongeschiktheidsuitkering) in de loonaangifte volledig als loon uit tegenwoordige arbeid geregistreerd is.

In algemene zin geldt dat de maximale inkomensdaling zich voordoet op het moment dat de belastingplichtige naast AK ook recht heeft op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (hierna: IACK). Dan moet dus ook voldaan worden aan de overige voorwaarden die gelden voor de IACK (minstverdiener of alleenstaande, met een thuiswonend kind jonger dan twaalf jaar). De inschatting is dat dit slechts voor een zeer klein deel van de groep het geval is. Het nadeel is het grootst voor mensen met een heel klein arbeidsinkomen en een hogere uitkering. In theorie kan het nadeel oplopen tot ruim 8.800 euro per jaar. Dat is het geval bij een belastingplichtige met maximaal recht op AK en IACK waarbij het arbeidsinkomen minimaal is (1 euro). Tot slot kent de AK ook een afbouwtraject, waardoor mensen ook kunnen profiteren van het aanpassen van de samenvoegbepaling. De inschatting is dat ook deze situatie maar in beperkte mate voorkomt, omdat dan sprake moet zijn van een vrij hoog arbeidsinkomen gecombineerd met een relatief kleine arbeidsongeschiktheidsuitkering.

De inschatting van het gemiddelde effect van 3.000 euro (inclusief IACK) volgt niet uit microgegevens, maar is gebaseerd op een inschatting van wat het effect zou zijn in de groep mensen die tegelijkertijd loon uit tegenwoordige arbeid en een arbeidsongeschiktheidsuitkering via UWV ontvangen. Bij deze groep maakt hun werkgever dus geen gebruik van de samenvoegbepaling, waardoor het loon en de uitkering apart zichtbaar zijn in de gegevens van de Belastingdienst. Voor deze groep kon bepaald worden met hoeveel het recht op AK gemiddeld toe zou nemen als de uitkering mee zou tellen voor het bepalen van de hoogte van de AK. Vervolgens is aangenomen dat de groep die wel samenvoegt hetzelfde gemiddelde voordeel heeft. Deze aanname kent onzekerheid omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over in hoeverre de inkomenssituatie van de groep met een uitkering die wordt betaald door UWV afwijkt van de groep met een uitkering die via de werkgever wordt verstrekt. De raming moet het certificeringsproces voor budgettaire ramingen door het CPB nog doorlopen.

Daarnaast willen deze leden graag weten of het kabinet ook heeft onderzocht in hoeverre deze zeer grote inkomensdaling draagbaar is voor de mensen om wie het gaat. Hoeveel mensen komen in acute problemen, omdat zij bijvoorbeeld hun huur niet meer kunnen betalen als zij er 250 euro netto per maand (of nog meer) op achteruitgaan? Als het kabinet niet over deze informatie beschikt, vindt het kabinet het dan verantwoord om een dergelijke grote inkomensval te veroorzaken bij een groep mensen met een relatief laag inkomen? Klopt het dat hier deels ook gaat over mensen die er al in inkomen op achteruit zijn gegaan door de verlaging van de algemene heffingskorting per 2025?

Het kabinet realiseert zich dat de wijziging grote financiële gevolgen heeft voor 11.000 mensen en ten opzichte van de huidige situatie een groot verlies aan netto inkomen kan betekenen. Er zijn geen gegevens beschikbaar hoeveel huishoudens exact erop achteruitgaan en wat daarvan de mogelijke gevolgen zijn. Die gevolgen hangen bijvoorbeeld samen met het hebben van een partner en/of kinderen en het inkomen van die partner, en daar hebben we geen gegevens over. Desondanks vindt het kabinet het

van belang om, indien er sprake is van een inkomensdaling, de betreffende groep hier zo goed mogelijk op voor te bereiden.

Het kabinet kiest voor aanpassing per 2027. Gedurende de jaren 2025 en 2026 blijft de samenvoegbepaling in haar huidige vorm bestaan. Softwareontwikkelaars hebben aangegeven dat ze deze aanpassing kunnen invoeren per 2027. Voor een deel van de softwareontwikkelaars is de aanpassing een structuurwijziging. Volgens lopende afspraken tussen de Belastingdienst en softwareontwikkelaars moeten structuurwijzigingen tijdig kenbaar zijn en met hen worden gedeeld zodat zij zorgvuldig in de software kunnen worden verwerkt. Dat betekent in dit geval dat de benodigde aanpassingen 1 jaar en 9 maanden van tevoren duidelijk moeten zijn. Het is mogelijk om in overleg uitzonderingen te maken, maar dit zou kunnen afdoen aan een zorgvuldige implementatie. Hoewel softwareontwikkelaars hebben aangegeven hiervoor open te staan, gaat hun voorkeur hier niet naar uit. Deze uitgestelde inwerkingtreding zorgt er vervolgens ook voor dat mensen meer tijd hebben om zich voor te bereiden op de inkomensdaling waarmee ze vanaf 2027 te maken krijgen. Met de aanpassing in 2027 komt het inkomen van de ca. 11.000 mensen die hiermee te maken krijgen meer in lijn te liggen met het inkomen van andere mensen met een socialezekerheidsuitkering, die nu geen AK over hun uitkering ontvangen. Voor uitkeringsgerechtigden die een inkomen hebben onder het sociaal minimum geldt in algemene zin dat de Toeslagenwet en de Participatiewet een vangnet bieden.

In hoeverre er ten slotte overlap zit in mensen die door de aanpassing te maken krijgen met een inkomensdaling in 2027 en mensen die er in 2025 op achteruit gaan door de verlaging van de algemene heffingskorting is niet aan te geven. Zo geldt dat de groep die in 2027 hun arbeidsongeschiktheidsuitkering via een werkgever (werkgeversbetaling) ontvangt en te maken krijgt met de aanpassing van de samenvoegbepaling waarschijnlijk niet volledig aansluit met de groep die nu een werkgeversbetaling ontvangt en al dan niet nadeel ondervindt van het verlagen van de algemene heffingskorting in 2025. Dit komt omdat er ook in de huidige situatie al sprake is van mensen bij wie een werkgeversbetaling stopt of aanvangt, en er daardoor op voor- of achteruit gaan. Verder geldt dat per 2025 naast de verlaging van de algemene heffingskorting, ook maatregelen zijn genomen die gunstig zijn voor de koopkracht van huishoudens, zoals de verlaging van het tarief in de eerste schijf en de verhogingen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie willen graag weten waarom “een jarenlange compensatie” niet mogelijk is, maar het uitstellen van de aanpassing met twee jaar – en daarmee de facto dus twee jaar compenseren van de betreffende groep – wel. Kan het kabinet toelichten wat het verschil tussen deze twee dingen is? Bij welk jaar ligt het omslagpunt? Zou het vijf jaar voortzetten van het recht op AK voor de desbetreffende groep ook mogelijk zijn? En tien jaar? En dertig jaar? De leden van de ChristenUnie stellen een gerelateerde vraag. Deze leden vragen naar de juridische houdbaarheid van het afschaffen van de samenvoegbepaling later dan in 2027, gegeven dat in de tussentijd wel significante stappen gezet worden in de hervorming van het belastingstelsel. Kan het kabinet hierop reflecteren?

Bij een jarenlange compensatie blijft de ongelijkheid voortbestaan. De Hoge Raad constateert dat de wet- en regelgeving momenteel in strijd is met het verdragsrechtelijke discriminatieverbod. Een dergelijk verbod dient te worden opgeheven. Omdat er keuzes gemaakt dienen te worden die in eerste instantie aan de wetgever zijn voorbehouden, kiest de Hoge Raad er vooralsnog niet voor om zelf in te grijpen en rechtsherstel te bieden. Daarmee heeft het kabinet het duidelijke signaal gekregen om zelf de discriminatie op te heffen.

Aan de wetgever komt een niet onredelijke lange termijn toe om de schending van het discriminatieverbod wettelijk te repareren. Op grond van jurisprudentie is niet een precieze lijn te herleiden hoeveel tijd rechters geven aan de wetgever om een discriminatieverbod zelf op te heffen. Een dergelijke termijn is in de regel enkele jaren (bijvoorbeeld twee jaar), maar niet vijf, tien of dertig jaar. Deze tijd heeft de wetgever nodig om de meeste geschikte beleidskeuzes te onderzoeken en te maken, inclusief de weging van politieke wensen en de budgettaire en uitvoeringsgevolgen. Vervolgens kan via een

zorgvuldig voorbereid voorstel tot wijziging van wetgeving het benodigde wetgevingstraject worden gestart.

Het kabinet is er voorstander van om de schending van het discriminatieverbod te repareren door middel van het alleen toekennen van de AK bij inkomsten uit tegenwoordige dienstbetrekking.¹⁰ Het kabinet is dan ook geen voorstander om een regeling voort te zetten die soms begunstigend uitpakt in situaties die niet aansluiten bij de huidige doelstelling van de AK. Mede gelet op het feit dat een aanpassing gevolgen heeft voor een kwetsbare groep, heeft het kabinet deze keuze niet lichtvaardig genomen en verschillende alternatieven overwogen.

Het kabinet houdt dus rekening met de groep mensen die geraakt worden met deze maatregel. Het kabinet vindt het van belang dat de groep uitkeringsgerechtigden die met een forse inkomensdaling geconfronteerd kunnen worden, tijdig wordt geïnformeerd zodat ze zich hier eventueel op kunnen voorbereiden. Dit wordt gerealiseerd door middel van een overgangperiode. Een overgangperiode die reeds benodigd is om door middel van een zorgvuldig voorbereid wetgevingstraject tot een verandering van wet- en regelgeving te komen (zie hiervoor). Daarnaast is er ook tijd nodig om softwareontwikkelaars en werkgevers de benodigde ruimte te geven om te anticiperen op deze aanpassing. Softwareontwikkelaars hebben aangegeven dat deze aanpassing kan worden ingevoerd per 2027.

In hoeverre zien de bewindslieden mogelijkheden om het afschaffen van de samenvoegbepaling later te laten plaatsvinden en gepaard te laten gaan met de al voorgenomen hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel, zodat de genoemde inkomensachteruitgang niet plaatsvindt of veel kleiner is?

Het kabinet is het eens met de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat de afschaffing van de samenvoegbepaling idealiter samenloopt met een hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel, maar acht dit niet haalbaar. Dit komt omdat de voorgenomen hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel hoogstwaarschijnlijk te lang duurt om de geconstateerde discriminatie bij de door de PvdA-GL-voorgestelde koppeling met de hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel tijdig weg te nemen.

Daarnaast vragen deze leden of het klopt dat het voorstel van het kabinet is om de samenvoegbepaling ook in 2026 nog te behouden voor nieuwe gevallen, waardoor de groep met een grote inkomensdaling in 2027 groter wordt. Vindt het kabinet dit wenselijk?

Het klopt dat er in 2025 en 2026 nieuwe gevallen kunnen ontstaan en dat deze mogelijk met een inkomensdaling in 2027 worden geconfronteerd. Tegenover de nieuwe gevallen staat dat er ook mensen zullen zijn voor wie die samenvoegbepaling in 2025 wel wordt toegepast, maar in 2026 niet meer. De groep kan dus zowel nog groter als kleiner worden. Het kabinet heeft ook een onderscheid tussen nieuwe en bestaande gebruikers overwogen, maar in 2026 is het nog niet in alle loonaangiftesoftware mogelijk om de arbeidsongeschiktheidsuitkering apart van het loon te verwerken.

Hoe gaat het kabinet mensen hier adequaat over informeren? Ook de leden van de fractie van NSC vragen hiernaar. Zijn er ook mogelijkheden vanuit de Rijksoverheid om deze groep zo goed mogelijk te begeleiden naar de daling van hun netto inkomen vanaf 2027? Ook de leden van BBB vragen hoe het kabinet ervoor zorgt dat deze 11.000 mensen op tijd en duidelijk geïnformeerd worden? Komt er begeleiding voor mensen die met een forse inkomensdaling te maken krijgen?

Het kabinet realiseert zich goed dat de wijziging grote financiële gevolgen kan hebben voor mensen die op het moment van de wijziging AK ontvangen over hun uitkering. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat uitkeringsgerechtigden die door het besluit worden geraakt tijdig te informeren, zodat zij niet op de korte termijn met een inkomensdaling te maken krijgen en zij nog ruimte hebben om zich hierop voor te bereiden.

¹⁰ Uitzonderingen daargelaten.

Dat zal niet in alle gevallen goed mogelijk zijn. Voor welke uitkeringsgerechtigden UWV een werkgeversbetaling doet is bekend. Niet iedereen die de uitkering krijgt uitbetaald door de werkgever, krijgt echter te maken met de aanpassing van de samenvoegbepaling. Daarvoor is het van belang of er in dezelfde periode naast de uitkering wordt gewerkt. Hier zijn geen volledige gegevens over beschikbaar. Daarnaast gaat de aanpassing vanaf 2027 in. Dat houdt in dat de groep die nu een werkgeversbetaling ontvangt, waarschijnlijk niet volledig aansluit met de groep die in 2027 een werkgeversbetaling heeft en op dat moment geraakt wordt door de aanpassing. Het is zodoende een uitdaging om de groep uitkeringsgerechtigden die door dit besluit wordt geraakt te informeren. Het kabinet is in gesprek met betrokken partijen om te kijken welke manieren er zijn om deze groep zo goed als mogelijk in beeld te brengen en zo snel mogelijk te informeren.

Tot slot hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen over het rechtsherstel voor de groep WIA-uitkeringsgerechtigden die niet onder de samenvoegbepaling valt en dus jarenlang gediscrimineerd is, omdat zij geen recht hadden op AK over hun volledige inkomen, terwijl anderen in een vergelijkbare situatie dat wel hadden. Deze leden vragen hoe groot deze groep is en of het kabinet van plan is om deze groep enige vorm van rechtsherstel te bieden. Op welke manier wordt deze groep gecompenseerd voor het feit dat zij lange tijd niet gelijk behandeld zijn? Ook de leden van de fractie van SGP vragen hiernaar.

Uit het jaarverslag van UWV blijkt dat er in 2024 ruim 140.000 personen werkten naast hun arbeidsongeschiktheidsuitkering.¹¹ De 11.000 personen die gebruikmaken van de samenvoegbepaling, zijn onderdeel van deze groep. Dat zou dus betekenen dat er nog ongeveer 130.000 personen zijn die niet onder de samenvoegbepaling vallen, maar wel werken naast de uitkering.

Het kabinet kiest ervoor om deze groep mensen niet te compenseren. De AK is in principe niet van toepassing over socialezekerheidsuitkeringen. Dit is niet in lijn is met het doel van de AK om (meer) werken te stimuleren. Het kabinet kiest er daarom niet voor om deze groep met terugwerkende kracht recht op AK te geven. Dit volgt ook niet uit de uitspraak van de Hoge Raad.

Klopt het dat uitkeringsgerechtigden in het verleden verkeerd zijn voorgelicht over het verschil tussen uitbetaling van hun uitkering via hun werkgever en uitbetaling via UWV?

Ons zijn geen signalen bekend dat uitkeringsgerechtigden in het verleden verkeerd zijn voorgelicht.

Door de systematiek van de AK (met een opbouw- en afbouwtraject) is het voor iedereen anders of het netto-inkomen door een werkgeversbetaling hoger of lager uitvalt. Hierdoor is het niet mogelijk om eenduidig te communiceren over het effect van een werkgeversbetaling op het netto-inkomen. De Belastingdienst geeft wel in algemene zin voorlichting. De Belastingdienst geeft bijvoorbeeld voorlichting aan inhoudingsplichtigen over de fiscale verwerking van werkgeversbetalingen in de loonadministratie. Dat gebeurt via het Handboek Loonheffingen en Nieuwsbrieven Loonheffingen.

Verder geldt dat een werkgeversbetaling zich tussen werkgever en werknemer afspeelt. De werkgever is verantwoordelijk voor de verdere verwerking van de UWV-uitkering (ontvangen via de werkgeversbetaling) en het eigen loon alsmede de toepassing van AK.

Hoe kijkt het kabinet naar mogelijke claims vanuit deze groep?

De Hoge Raad heeft in feite met deze uitspraak een verzoek om een claim in behandeling genomen. Daarbij constateerde de Hoge Raad dat in strijd met het discriminatieverbod wordt gehandeld, maar koos ervoor vooralsnog geen rechtsherstel te bieden. Het kabinet heeft opvolgend besloten de discriminatie op te heffen door de ongelijke behandeling per 2027 weg te nemen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

¹¹ Totaal aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering en een dienstverband op peildatum ultimo september 2024. Personen die enkel op een eerder of later moment in het jaar een dienstverband hadden naast hun arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn niet opgenomen in dit cijfer. De 140.000 vormt dus een ondergrens.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief 'Kabinetsreactie uitspraak Hoge Raad over reikwijdte AK'. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat een werkende recht heeft op AK over het arbeidsinkomen. Een belangrijk doel van deze AK is namelijk dat (meer) werken lonend is ten opzichte van een uitkering. Is het kabinet het met de leden van de VVD-fractie eens dat het toekennen van AK op een socialezekerheidsuitkering niet overeenkomt met het doel dat werken lonend moet zijn ten opzichte van een uitkering?

Het kabinet deelt de mening dat het toekennen van de AK over een socialezekerheidsuitkering niet bijdraagt aan het stimuleren van arbeidsparticipatie. De AK ondersteunt juist de beslissing om werk te zoeken vanuit een uitkerings situatie. Daarom kiest het kabinet ervoor om de samenvoegbepaling zodanig aan te passen dat er geen AK meer toegepast mag worden over een socialezekerheidsuitkering die door werkgevers wordt doorbetaald, uitzonderingen daargelaten.

Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie van de heffingskortingen en tariefstructuur ook dat de keerzijde van de in de afgelopen jaren verhoogde AK is, dat werkenden die (deels) arbeidsongeschikt of werkloos worden, te maken krijgen met een forse inkomensdaling. Het gaat namelijk niet alleen om de inkomensdaling die gepaard gaat met het ontvangen van een uitkering die lager is dan het voormalige inkomen uit tegenwoordige arbeid, maar ook om het verlies van de korting op de te betalen belasting (AK).

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet de samenloop van uitkering, heffingskortingen (zoals de AK) en toeslagen verkent. Hoe is in deze verkenning het uitgangspunt dat werken moet lonen en meer werken moet meer lonen verankerd?

Het uitgangspunt dat werken meer moet lonen, is opgenomen in de taakopdracht van deze hervorming.¹² Het is daarmee een van de na te streven doelen van een hervorming. Door de val van het kabinet is onzeker hoe het vervolg van de verkenning eruit zal zien.

De leden van de VVD-fractie lezen op het punt van de historie en vormgeving van de arbeidskorting en de uitspraak van de Hoge Raad dat de samenvoegbepaling een middel is om werkgevers te helpen hun administratieve last te beperken. Is er een effect, en zo ja, in welke mate, op de administratieve last voor werkgevers als de samenvoegbepaling wordt aangepast? Ziet het kabinet kansen om de administratieve last verder te beperken?

Werkgevers zullen, na aanpassing van de samenvoegbepaling, geconfronteerd worden met een extra administratieve handeling bij een werkgeversbetaling. Dat komt doordat zij het inkomen van werknemers die een uitkering via de werkgever ontvangen, in de salarisadministratie zodanig moeten uitsplitsen dat alleen over het loon uit tegenwoordige dienstbetrekking AK wordt toegepast. Softwareontwikkelaars hebben aangegeven dat ze deze aanpassing kunnen invoeren per 2027. Bijkomend gevolg is dat de uitgestelde inwerkingtreding werkgevers de ruimte geeft om zich hierop voor te bereiden en de administratieve lasten meer behapbaar te houden.

De leden van de VVD-fractie lezen ook dat sommige werkgevers van belanghebbende de uitkering niet van UWV wilden ontvangen om vervolgens door te betalen aan de belanghebbende waardoor de werknemer geen arbeidskorting ontving. Welke keuzemogelijkheden hadden de werkgevers op het gebied van het wel of niet zelf uitkeren?

De hoofdregel is dat UWV de uitkering rechtstreeks betaalt aan de uitkeringsgerechtigde. De uitkeringsgerechtigde kan diens werkgever machtigen om de uitkering van UWV via de werkgever te ontvangen. Dit brengt een administratieve last mee voor werkgevers, daarom zijn zij niet verplicht om hieraan mee te werken. Werkgevers kunnen daarom instemmen om wel of niet te fungeren als tussenpersoon bij het uitbetalen van een uitkering als de werknemer dat wenst. Het gevolg van het uitbetalen van een uitkering via de werkgever, is dat de werkgever bij het inhouden en afdragen van de verschuldigde loonheffing over beide inkomenscomponenten al rekening kan houden met de progressie

¹² Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 211

in het belastingstelsel. Dat heeft als gevolg dat minder vaak een teruggaaf of bijbetaling plaatsvindt zodra een werknemer diens aanslag inkomstenbelasting ontvangt.

Welke bezwaren konden deze werkgevers hebben tegen het zelf ontvangen van UWV en daarna zelf uitkeren aan de werknemer?

Het doorbetalen van de uitkering vergt een extra administratieve last van de werkgever ten opzichte van de situatie waarin een werkgever dit niet doet. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de werkgever niet over een softwarepakket beschikt die het juist verwerken van een werkgeversbetaling op dit moment goed mogelijk maakt.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Hoge Raad stelt 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. Is het kabinet het met de leden van de VVD-fractie eens dat er ten alle zeerste voorkomen moet worden dat er nieuwe spanning met het gelijkheidsbeginsel ontstaat?

Het kabinet wil niet dat wet- en regelgeving in strijd is met het verdragsrechtelijke discriminatieverbod. Gezien dit in casu is geconstateerd door de Hoge Raad, heeft het kabinet aangekondigd de strijd met dit verbod te heffen via een aanpassing van de samenvoegbepaling. Een belangrijk uitgangspunt bij het opheffen van deze discriminatie was dat er niet opnieuw in strijd met het discriminatieverbod wordt gehandeld. Door de aanpassing van de samenvoegbepaling wordt de door de Hoge Raad geconstateerde strijd met het discriminatieverbod opgeheven.

Welke stappen worden er ondernomen om de kans tot een nieuwe spanning met het gelijkheidsbeginsel te voorkomen?

Het kabinet heeft aangekondigd de samenvoegbepaling zodanig aan te passen dat de AK niet meer mag worden toegepast over een socialezekerheidsuitkering.¹³ Deze aanpassing ziet niet alleen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, maar op alle socialezekerheidsuitkeringen die via een werkgever kunnen worden doorbetaald. Hiermee wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen gelijke gevallen. Hierdoor wordt de geconstateerde ongelijke behandeling opgeheven zonder dat er een nieuwe spanning ontstaat met het discriminatieverbod.

Zijn er nog andere bepalingen in fiscale- en/of sociale zekerheidswetgeving die op gespannen voet staan met het gelijkheidsbeginsel?

Als het kabinet een duidelijk signaal ontvangt dat onderdelen van fiscale- en/of socialezekerheidswetgeving in strijd zijn met het discriminatieverbod, wordt deze discriminatie opgeheven. Op dit moment zijn geen andere signalen bekend dat hiervan sprake is.

Zijn er lopende zaken bekend waarbij de juridische houdbaarheid van de arbeidskorting ter discussie wordt gesteld?

Er zijn op dit moment geen lopende zaken bij mij bekend waarin de juridische houdbaarheid van de AK ter discussie wordt gesteld. De Hoge Raad heeft op 20 december jl. conform vaste jurisprudentie geoordeeld dat, ten aanzien van de verhoging van de AK per 2016, de keuze van de wetgever om via de AK de arbeidsparticipatie te verhogen past binnen de zeer ruime beoordelingsmarge die de wetgever heeft.

Is, dan wel wordt, door het kabinet – als procespartij – de suggestie gedaan voor het stellen van prejudiciële vragen in lopende procedures?

In het verleden is de juridische houdbaarheid van de AK verscheidene keren aan de orde geweest in procedures. Gezien verschillende zaken bij de Hoge Raad aan de orde zijn geweest, is er geen aanleiding voor het stellen van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad. In voorgaande zaken bij de Hoge Raad is, gezien duidelijke jurisprudentie uit het verleden en het ontbreken van een Europeesrechtelijke vraagstuk, niet gesuggereerd prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

¹³ Behalve als hier expliciet een wettelijke uitzondering voor bestaat.

De leden van de VVD-fractie lezen op het punt van het overgangsrecht dat een iets ruimer tijdsbestek wordt aangehouden om de aanpassing te implementeren en dat er rekening gehouden kan worden met uitzonderingen. Het is goed dat werkgevers meer ruimte krijgen om deze extra administratieve handeling uit te voeren. Om welke extra administratieve handelingen voor werkgevers gaat het?

Een aanpassing van de samenvoegbepaling vergt een extra administratieve handeling van werkgevers. Een werkgever zal het inkomen van werknemers die een uitkering via de werkgever ontvangen, in de salarisadministratie zodanig moeten splitsen dat alleen over het loon uit tegenwoordige dienstbetrekking AK wordt toegepast. Softwareontwikkelaars hebben tot 2027 de tijd nodig om de benodigde aanpassingen door te voeren in de loonaangifte(gerelateerde) software. Deze uitgestelde inwerkingtreding geeft werkgevers ook de ruimte om zich hierop aan te passen.

Wordt de aanpassing van de samenvoegbepaling onderdeel van het pakket Belastingplan 2026?

De samenvoegbepaling is opgenomen in een ministeriële regeling: de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011. De aanpassing hiervan kan daardoor geen onderdeel zijn van het pakket Belastingplan 2026, maar wordt meegenomen in een (verzamel)wijzing van een ministeriële regeling die per 2027 in werking treedt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de NSC-fractie

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op de uitspraak van de Hoge Raad over de reikwijdte van de AK. Deze leden hebben hierover nog een aantal vragen.

De leden van de NSC-fractie delen de constatering van het kabinet dat de uitspraak laat zien dat het goed is om meer fundamenteel stil te staan bij de AK. Deze leden zijn positief dat het kabinet de samenloop van uitkering, heffingskortingen (zoals de AK) en toeslagen verkent. Deze leden vragen het kabinet of hij een tijdspad kan schetsten van beoogde vereenvoudiging van de inkomensondersteuning en de herziening van het belastingen- en toeslagenstelsel.

De taakopdracht van de hervorming heeft uw Kamer in oktober 2024 ontvangen. Het streven is om voor de zomer van 2025 een inhoudelijke brief te sturen. Deze brief was bedoeld als het startpunt voor een parlementaire dialoog. Door de val van het kabinet is onzeker hoe het vervolg eruit zal zien. De brief kan in ieder geval de verkiezingsprogramma's en formatie informeren.

Op welke manier kan het rekenmodel TaxSolver een rol spelen bij de totstandkoming van een nieuw belastingen- en toeslagenstelsel? Wanneer wordt de testfase van TaxSolver afgerond?

TaxSolver is een kwantitatief optimalisatiemodel. Aan de hand van randvoorwaarden en wensen (bijvoorbeeld ten aanzien van budgettaire derving of opbrengst, inkomenseffecten en de marginale druk) berekent TaxSolver of er een haalbare variant is binnen deze randvoorwaarden, en indien dit het geval is vervolgens binnen die randvoorwaarden te rekenen naar een zo eenvoudig mogelijk stelsel. De TaxSolver is daarmee een technisch hulpmiddel. Er zal altijd behoefte blijven aan een politieke afweging tussen verschillende waarden. Daarbij zitten ook waarden die moeilijk te kwantificeren zijn zoals begrijpelijkheid of foutgevoeligheid. De TaxSolver is nog in ontwikkeling. Het streven is de testfase deze zomer af te ronden.

De leden van de NSC-fractie lezen dat de maximale arbeidskorting sinds 2001 is gestegen van 920 euro naar 5.599 euro in 2025, en dat daarnaast ook de vormgeving over de jaren is gewijzigd. Deze leden vragen het kabinet of de eerdere vormgeving van de arbeidskorting aanknopingspunten biedt in de herziening van de samenloop van uitkering, heffingskortingen en toeslagen?

Bij het uitwerken van producten in het kader van het hervormingstraject wordt gewerkt op basis van bestaand materiaal. Het gaat dan om bestaande rapporten, evaluaties en bijvoorbeeld fiches. De vormgeving van de AK is door de jaren heen inderdaad gewijzigd. Zo was er niet altijd sprake van een afbouwtraject, en lag het maximale bedrag een stuk lager. In verschillende fiches die zijn uitgewerkt, is sprake van een vereenvoudigde AK (bijvoorbeeld in de fichebundel bij de Bouwstenen voor een beter

belastingstelsel). Als de leden van de NSC-fractie daarop doelen, dan kan de eerdere vormgeving inderdaad inspiratie bieden.

De leden van de NSC-fractie lezen dat de samenvoegbepaling al decennialang bestaat. De Hoge Raad heeft in de aangespannen zaak geoordeeld dat er sprake is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Deze leden vragen het kabinet om te bevestigen dat er dus decennialang sprake is geweest van ongelijke behandeling van gelijke gevallen? Mocht dit zo zijn, kan het kabinet dan ingaan op hoe deze ongelijke behandeling zo lang onopgemerkt is gebleven?

De samenvoegbepaling bestaat al decennia, maar de AK bestaat sinds 2001. Bij de invoering van de AK 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. De AK 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 AK de focus steeds meer komen te liggen op het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de afbouw van de AK tot nihil, zoals geldt sinds 2016. Immers, werkenden met een hoger inkomen, die door de afbouw van de AK minder of geen AK ontvangen, hebben niet per definitie minder arbeidskosten. De maximale AK is sinds 2001 gestegen van 920 euro naar 5.599 euro in 2025. Daarnaast is ook de vormgeving over de jaren gewijzigd. Zo kende de AK in 2001 een ander opbouwtraject en geen afbouwtraject. De AK heeft momenteel een sterker effect op het verschil in netto inkomen tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden, dan bij de invoering hiervan in 2001. Dit komt doordat de AK de afgelopen jaren flink is verhoogd. Gevolg is dat bij mensen die geen AK over hun uitkering ontvangen, een steeds groter wordend en voelbaar verschil in belastingdruk is ontstaan ten opzichte van werkenden en uitkeringsgerechtigden die wel AK ontvangen over hun loon en eventuele uitkering.

De leden van de NSC-fractie maken uit de brief op dat het beperken van de reikwijdte van de arbeidskorting een financieel gevolg heeft voor 11.000 mensen. De verwachting is daarbij 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 euro per jaar. Deze leden vragen het kabinet hoe de geschatte gemiddelde inkomensdaling van 3.000 euro zich verhoudt tot het besteedbaar inkomen van de betrokken groep (bijvoorbeeld als percentage van het netto-inkomen)?

Hier is geen algemeen antwoord op te geven. Het besteedbaar inkomen van de 11.000 mensen die met het beperken van de reikwijdte van de AK te maken krijgen is niet goed in kaart te brengen en is daarnaast niet voor iedereen gelijk. Het besteedbaar inkomen hangt onder andere ook af van de huishoudsituatie, het hebben van kinderen, en het wonen in een huur of koopwoning. Deze gegevens zijn echter niet bekend.

Ter illustratie zetten we daarom het gemiddeld inkomensverlies af tegen het besteedbaar inkomen in enkele voorbeeldsituaties. Een verlies van 3.000 euro voor een alleenstaande met een inkomen ter hoogte van het WML en recht op AK komt neer op een afname van ruim 12% van het besteedbaar inkomen. Heeft deze persoon een partner met eveneens inkomen op het minimumloon, dan is een verlies van 3.000 euro gelijk aan ruim 6% van het besteedbaar inkomen. Voor een alleenstaande met een modaal inkomen en recht op AK komt een verlies van 3.000 euro neer op bijna 9% van het besteedbaar inkomen. Voor huishoudens met twee partners met een modaal inkomen komt een verlies van 3.000 euro neer op circa 4% van het besteedbaar inkomen.

Welke mogelijkheden zijn er voor deze groep om dit verlies aan netto inkomen door middel van andere regelingen te dempen?

Met het aanpassen van de samenvoegbepaling en daarmee de reikwijdte van de AK komt het inkomen van de 11.000 mensen die met deze wijziging te maken krijgen meer in lijn te liggen met andere mensen met een socialezekerheidsuitkering, die geen AK over hun uitkering ontvangen. Voor de allerlaagste inkomens geldt in algemene zin dat de Toeslagenwet en Participatiewet een vangnet bieden, indien het inkomen onder het sociaal minimum terecht komt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op de uitspraak van de Hoge Raad over de reikwijdte van de arbeidskorting.

De Hoge Raad oordeelde op 15 november 2024 dat het verschil in behandeling tussen uitkeringsgerechtigden die hun uitkering via UWV ontvangen en zij die deze via de werkgever krijgen (en daardoor arbeidskorting ontvangen), discriminatie is en in strijd met mensenrechtenverdragen.

Deze leden begrijpen de keuze van het kabinet om de reikwijdte van de korting te beperken en daarmee de fiscale behandeling voor arbeidsongeschikten meer gelijk te maken. Deze leden hebben enkele vragen met betrekking tot de verdere handelwijze.

Het gaat daarbij om de volgende vragen: Wat is het budgettaire effect van deze maatregel?

Het aanpassen van de samenvoegbepaling leidt tot extra belastinginkomsten van 34 miljoen euro in 2027. De structurele opbrengst is met 32 miljoen iets lager, doordat per 2035 de IACK wordt afgeschaft.

Hoe wordt de groep van 11.000 uitkeringsgerechtigden waarover het gaat verder uitgesplitst?

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de spreiding van de inkomensdaling en de inkomensopbouw, omdat de groep mensen waarvoor de samenvoegbepaling wordt toegepast niet uit de data kan worden gefilterd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het arrest van de Hoge Raad over de reikwijdte van de arbeidskorting en de Kamerbrief daarover. Deze leden onderschrijven de stelling van het kabinet dat het goed is om meer fundamenteel stil te staan bij de arbeidskorting. Deelt het kabinet de uitspraak van staatssecretaris Van Rij bij het Belastingplan 2023 dat “we tegen de grenzen van de arbeidskorting zijn aangelopen”, gelet op het steeds hogere bedrag van de maximale korting? Overweegt het kabinet dit te verlagen, juist ook om het onuitlegbare verschil tussen een- en tweeverdieners en werkenden en arbeidsongeschikten te dichten?

Het kabinet ziet inderdaad dat de AK de afgelopen jaren sterk is verhoogd. Voor het jaar 2025 is de AK in ieder geval niet beleidsmatig verhoogd. Dit zorgt ervoor dat het verschil waar de leden van de fractie van de ChristenUnie het over hebben, in ieder geval niet verder is toegenomen. Het volledig anders vormgeven van de AK vergt een fundamentele aanpassing van de AK. Een dergelijke aanpassing kost meer tijd en kan ook aanzienlijke budgettaire gevolgen hebben. In de verkenning naar de herziening van het belasting- en toeslagenstelsel wordt hier dieper op ingegaan. Door de val van het kabinet is onzeker hoe het vervolg van de verkenning eruit zal zien.

Ziet het kabinet ook dat de problematiek uit het onderhavige arrest er niet zou zijn geweest als de arbeidskorting niet zover was opgepompt?

Zoals ook in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van de VVD is geschreven, is de keerzijde van de verhoging van de AK in de afgelopen jaren dat werkenden die arbeidsongeschikt of werkloos worden, te maken krijgen met een forse inkomensdaling, waar het verlies van de korting op de te betalen belasting, onderdeel van is. Bij een lagere AK zou het verlies van de korting op de te betalen belasting minder zijn, waardoor de daling in het netto-inkomen lager zou zijn als sprake is van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende kabinetsreactie. Deze leden hebben daarover enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de arbeidskorting een fundamentele herziening nodig heeft. Naast de discriminerende gevolgen waarover de uitspraak van de Hoge Raad gaat, volgt uit de Evaluatie Heffingskortingen en Tariefstructuur dat de arbeidskorting beperkt doeltreffend is voor het stimuleren van arbeidsaanbod. Ook heeft de gestegen arbeidskorting mede gezorgd voor de grote belastingkloof tussen eenverdieners en tweeverdieners. Deelt het kabinet de mening dat de arbeidskorting herzien moet worden? Aan welke varianten wordt gedacht? Hoe kijkt het kabinet aan tegen een (forse) verlaging van de arbeidskorting in combinatie met een verlaging van de tarieven? Welke lessen trekt het kabinet uit deze casus voor de herziening van het belastingstelsel? Kan het kabinet toezeggen dat hij bij deze herziening expliciet aandacht zal besteden aan dit soort mogelijke negatieve effecten van heffingskortingen en de verschillen die de verhoging van deze kortingen veroorzaakt tussen groepen?

Het kabinet is van mening dat het belasting- en toeslagenstelsel aan hervorming toe is. Daarom heeft het, zoals opgenomen in het hoofdlijnenakkoord, een traject opgestart om toe te werken naar een dergelijke hervorming. Een hervorming kan groot en allesomvattend zijn, maar ook met kleine stapjes gebeuren. De AK is in ieder geval onderdeel van de varianten. Uw Kamer ontvangt hierover voor het zomerreces van 2025 een brief. Deze brief was bedoeld als het startpunt voor een parlementaire dialoog. Door de val van het kabinet is onzeker hoe het vervolg eruit zal zien. De brief kan in ieder geval de verkiezingsprogramma's en formatie informeren.

De leden van de SGP-fractie hebben de afgelopen jaren al diverse malen aandacht gevraagd voor de nadelige effecten van het verhogen van de arbeidskorting. De verschillen tussen groepen worden hierdoor enorm vergroot, terwijl de effecten op bijvoorbeeld arbeidsparticipatie steeds geringer worden. Onderzoeken tonen zelfs aan dat de grenzen van het verhogen van de korting bereikt zijn. Vooral de verschillende uitwerkingen op de diverse groepen kunnen leiden tot een schending van het discriminatieverbod of tot strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel. Kan het kabinet reflecteren op de juridische houdbaarheid van de hoge arbeidskorting? Waarop baseert het kabinet de bewering dat ook de meer recente verhogingen juridisch houdbaar zijn?

Schending van het discriminatieverbod houdt in dat sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Op fiscaal gebied heeft de wetgever in het algemeen een ruime beoordelingsvrijheid bij het beantwoorden van de vraag of gevallen als gelijk moeten worden beschouwd en als dit zo is, of een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen toch verschillend te behandelen. Het oordeel van de wetgever dient op dit punt te worden geëerbiedigd, tenzij dat van redelijke grond ontbloomt is.¹⁴

Het kabinet is van mening dat het stimuleren van arbeidsparticipatie een gerechtvaardigde doelstelling is. Het onderscheid dat ontstaat tussen werkenden en niet-werkenden door de AK alleen toe te kennen over het arbeidsinkomen van werkenden sluit hierbij aan. Het kabinet merkt wel op dat dit verschil, door de stijging van de AK, steeds groter is geworden.

De leden van de SGP-fractie danken het kabinet voor de tabel waarin de bruto- en netto-inkomens vermeld staan, met of zonder toepassing van de arbeidskorting. Deze leden constateren dat de voorbeelden slaan op situaties waarin het inkomen door één persoon verdiend wordt, zonder toepassing van de IACK. Kan het kabinet eenzelfde som maken voor de situatie waarin de werknemers niet de volledige 28.713 euro respectievelijk 46.500 euro zelf verdienen, maar dat twee partners in een huishouden beide de helft van deze bedragen verdienen, en er recht bestaat op de IACK? Wat is in dat geval (beide partners verdienen de helft van het huishoudinkomen) de totale belasting die de partners samen moeten afdragen?

De gevraagde voorbeelden zijn opgenomen in Tabellen 2.1 en 2.2. Hierbij is aangenomen dat beide partners arbeidsongeschikt raken. Er is rekening gehouden met een aanvulling op de uitkering vanuit de Toeslagenwet, vanwege het feit dat het huishouden een kind van jonger dan twaalf jaar heeft. In dat geval wordt het inkomen aangevuld tot maximaal het brutominimumloon. De aanvulling wordt uitgekeerd aan één van de twee partners. Het totale inkomen van het huishouden met minimumloon is hoger in de

¹⁴ Vgl. Hoge Raad 18 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:917, r.o. 4.1 en 4.2.

situatie met uitkering én toepassing van de AK dan in de situatie waarin beide partners werken. Dit komt doordat in de situatie met uitkeringen geen pensioenpremie afgedragen wordt.

Tabel 2.1 – voorbeeldberekening voor tweeverdiener met minimumloon en een kind jonger dan twaalf jaar

	werknemer		WIA-uitkering (geen AK)		WIA-uitkering (wel AK)	
	partner 1	partner 2	partner 1	partner 2	partner 1	partner 2
bruto loon/uitkering	14.357	14.357	18.663	10.050	18.663	10.050
- pensioenpremie	-339	-339				
- belastingen	-5.021	-5.021	-6.685	-3.600	-6.685	-3.600
+ AHK	3.068	3.068	3.068	3.068	3.068	3.068
+ Arbeidskorting	1.535	1.535			2.930	809
+ IACK	901				0	
Totaal te betalen belastingen	0	-418	-3.617	-532	-687	0
Netto inkomen	14.018	13.600	15.046	9.518	17.976	10.050
Netto inkomen (huishouden)	27.617		24.564		28.026	
Vervangingsratio			89%		101%	

Tabel 2.2 - voorbeeldberekening voor tweeverdiener met modaal inkomen en een kind jonger dan twaalf jaar

	werknemer		WIA-uitkering (geen AK)		WIA-uitkering (wel AK)	
	partner 1	partner 2	partner 1	partner 2	partner 1	partner 2
bruto loon/uitkering	23.250	23.250	16.275	16.275	16.275	16.275
- pensioenpremie	-551	-551				
- belastingen	-8.131	-8.131	-5.830	-5.830	-5.830	-5.830
+ AHK	3.068	3.068	3.068	3.068	3.068	3.068
+ Arbeidskorting	4.142	4.142			2.213	2.213
+ IACK	1.895				1.160	
Totaal te betalen belastingen	0	-921	-2.762	-2.762	0	-549
Netto inkomen	22.699	21.778	13.513	13.513	16.275	15.726
Netto inkomen (huishouden)	44.477		27.026		32.001	
Vervangingsratio			61%		72%	

De leden van de SGP-fractie constateren op het punt van het inperken van de reikwijdte van de arbeidskorting en het aanpassen van de samenvoegbepaling dat ervoor gekozen is om de samenvoegbepaling aan te passen, waardoor ongeveer 11.000 uitkeringsgerechtigden geen recht meer krijgen op de arbeidskorting. Dit heeft grote financiële gevolgen voor deze groep. Dit wringt des te meer nu dit om een kwetsbare groep gaat, bijvoorbeeld om arbeidsongeschikten. Op welke manier heeft het kabinet deze kwetsbare positie meegewogen in het maken van de keuze om de samenvoegbepaling aan te passen?

Het kabinet wil de ongelijke behandeling opheffen. De afgelopen tijd is daarom ook verkend welke mogelijkheden er zijn om de ongelijkheid op korte termijn weg te nemen. Bij deze verkenning heeft het kabinet de effecten voor werkenden die nu profijt hebben van de samenvoegbepaling meegewogen. Het kabinet beseft dat het uiteindelijke besluit – de samenvoegbepaling per 1 januari 2027 aanpassen – een forse verlaging van het netto-inkomen kan betekenen. Dit besluit is niet lichtvaardig genomen. Het kabinet heeft ook gezocht naar manieren om dat te verzachten. Zo is er gezocht naar manieren om de soms forse inkomensdaling te beperken en geleidelijker te laten verlopen. Er is voor gekozen om de aanpassing pas vanaf 2027 in te laten gaan, omdat per die datum de loonaangifte(gerelateerde) software deze aanpassing kan verwerken zoals nader toegelicht in de beantwoording van de vragen van de leden van de GL/PvdA fractie. Dat zorgt er daarnaast voor dat mensen meer tijd hebben om zich, indien mogelijk, voor te bereiden op de inkomensdaling waarmee ze vanaf 2027 te maken krijgen.

Er zijn geen andere oplossingen gevonden waar nog meer rekening gehouden kan worden met de grote inkomensgevolgen zonder dat er nieuwe spanningen met het discriminatieverbod worden veroorzaakt, bestaande schending van het discriminatieverbod in stand wordt gehouden en die ook uitvoerbaar zijn.

Is ook overwogen de arbeidskorting op korte termijn af te schaffen of fors te verlagen met als doel het discriminerende effect te elimineren, en waarom is hiervoor niet gekozen?

Het kabinet is van mening dat het belasting- en toeslagenstelsel aan herziening toe is, en de AK is onderdeel van de herziening.

Kan het kabinet toezeggen om bij toekomstige gesprekken over de koopkracht van deze groep alert te zijn op de effecten hiervan en substantiële inkomensachteruitgang als gevolg van deze keuze te voorkomen, dan wel te repareren?

In augustus wordt jaarlijks een integrale afweging gemaakt van het koopkrachtbeeld op dat moment en welke aanpassingen hierop wenselijk worden geacht. Hierbij wordt het inkomenseffect van eventuele beleidswensen en maatregelen, maar ook de omstandigheden die aan het beeld hebben bijgedragen, meegewogen. Het zal daarbij overigens niet mogelijk zijn om deze groep gericht tegemoet te komen.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de aanpassing van de samenvoegbepaling ook gevolgen heeft op de hoogte van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Klopt het dat het effect van die korting gemiddeld 700 euro per jaar negatief is?

Het gemiddelde effect van de IACK is ongeveer 150 euro per jaar in de gehele groep. Het gemiddelde effect is relatief beperkt, omdat naar inschatting maar een klein deel van de groep recht heeft op IACK. Voor de mensen die recht hebben op IACK zal het gemiddelde effect veel hoger uitkomen, waarbij het nadeel op kan lopen tot maximaal ongeveer 3.000 euro in 2027. Het structurele effect is nihil, omdat de IACK geleidelijk wordt afgebouwd vanaf 2027.

Daarnaast wijzen deze leden erop dat de uitspraak van de Hoge Raad betrekking had op de arbeidskorting en niet op de IACK. In hoeverre kan dit nog tot rechtszaken leiden? Hannah Of is de inschatting dat de verlaging van de IACK, door aanpassing van de samenvoegbepaling, juridisch houdbaar is?

Het aanpassen van de samenvoegbepaling neemt ook het onderscheid weg voor zover het de IACK betreft. Gelet daarop is ook op dit punt de mogelijke strijd met het discriminatieverbod opgeheven.

De leden van de SGP-fractie lezen op het punt van het overgangsrecht dat de aanpassing van de samenvoegbepaling pas in 2027 ingaat. In hoeverre verwacht het kabinet, ook na alle aandacht die er voor dit thema is, dat mensen hun WGA-uitkering (tijdelijk) via hun werkgever laten lopen in plaats van via UWV, om zodoende nog een jaar voordeel te verkrijgen door de arbeidskorting toegepast kan worden? Is er met dit gedragseffect rekening gehouden in de raming, en kan het kabinet dit effect toelichten?

Door de systematiek van de AK (met een opbouw- en afbouwtraject) is het uiteindelijke effect voor iedereen anders en kan het netto-inkomen door een werkgeversbetaling zowel hoger als lager uitvallen. Het is zodoende niet eenduidig te stellen dat een werkgeversbetaling voordelig uitpakt voor het netto-

inkomen van de uitkeringsgerechtigde. Doordat er in de media de nodige aandacht is geweest voor deze casus is het mogelijk dat meer uitkeringsgerechtigden die naast de uitkering werken de wens hebben om hun uitkering nog tenminste een jaar via de werkgever te laten uitbetalen. Op deze manier zouden zij nog minimaal een jaar kunnen profiteren van de samenvoegbepaling in de huidige vormgeving. Het is goed om hierbij op te merken dat dit niet puur een keuze is van de werknemer. De werkgever moet hier wel aan mee willen werken. Omdat geen sprake is van een wijziging in fiscale wetgeving is geen raming gemaakt van dit effect.