



TER BESLISSING
Aan

TER INFORMATIE
Aan
de minister

nota

Toezenen conceptregeling wijziging loonbelasting

Fiscale Zaken
Directe Belastingen en
Toeslagen

Persoonsgegevens

Datum
22 mei 2026

Notanummer
2026-0000227830

- Bijlagen
- 1. Kamerbrief
 - 2. Conceptregeling
 - 3. Uitvoeringstoetsen
 - 4. Verzoek TK
 - 5. Eerdere nota

Aanleiding

De vaste Kamercommissie Financiën heeft verzocht of u de conceptregeling wijziging loonbelasting met hen wilt delen. Deze conceptregeling bevat een tweetal maatregelen: 1) introductie eindheffing WIA-herstel en 2) aanpassen samenvoegbepaling. Via deze nota vragen wij u akkoord om de conceptregeling met de Tweede Kamer te delen en vragen wij uw aandacht voor het tijdpad.

Beslispunten

- Gaat u ermee akkoord om de concept ministeriele regeling met de Tweede Kamer te delen?
- Bent u akkoord met de aanbiedingsbrief? Indien akkoord, willen wij u vragen deze brief te ondertekenen.
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota's en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn *Actieve openbaarmaking nota's*. Omliggende delen worden voorafgaande aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

akkoord, concept is concept

akkoord

akkoord

Kernpunten

- De conceptregeling bevat de volgende twee maatregelen:
 1. De introductie van een eindheffing voor vergoedingen aan uitkeringsgerechtigden die in het verleden een te lage WIA-uitkering hebben ontvangen vanwege fouten van het UWV (WIA-herstelacties).
 2. De regeling bevat een aanpassing van de samenvoegbepaling, waardoor het niet langer is toegestaan dat de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting worden berekend over de socialezekerheidsuitkering die een werkende uitkeringsgerechtigde via de werkgever ontvangt. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat dit in strijd is met het discriminatieverbod, omdat hierdoor een ongerechtvaardigd verschil bestaat tussen uitkeringsgerechtigden die hun uitkering van het UWV ontvangen en uitkeringsgerechtigden die eenzelfde uitkering via hun werkgever ontvangen.¹
- Om de communicatie over de aanpassing van de samenvoegbepaling middels een brief aan de doelgroep mogelijk te maken en de communicatie richting werkgevers te intensiveren, is het een

dit kan heftige consequenties hebben voor individuen: wil ik graag doorvoelen en over doorspreken, ook irt SZW

¹ HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1657.

randvoorwaarde dat deze regeling zo snel mogelijk doch uiterlijk in september wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

- Daarnaast is publicatie uiterlijk in augustus noodzakelijk in verband met de inwerkingtreding van de vergoedingsregeling WIA-herstelacties. Deze regeling treedt op 1 september 2026 in werking.
- Gelet hierop is nu in de brief opgenomen dat de ministeriële regeling half juli wordt gepubliceerd in de Staatscourant.
- Tijdens de internetconsultatie is door veel respondenten aandacht gevraagd voor een meer fundamenteel vraagstuk, namelijk het verschil in belastingdruk tussen mensen die werken en mensen die niet (kunnen) werken doordat mensen die niet (kunnen werken) geen recht meer hebben op arbeidskorting en, wanneer van toepassing, IACK over hun uitkering. Naar aanleiding van de internetconsultatie heeft de Tweede Kamer gevraagd om toezending van de conceptregeling.
- Indien er onverhoopt vertraging in het proces zou optreden zou er ook nog voor gekozen kunnen worden om de maatregelen in aparte ministeriële regelingen op te nemen, om onwenselijke vertraging met betrekking tot de introductie van de eindheffing in ieder geval te voorkomen.

Toelichting

Nadere toelichting op tijdpad aanpassen samenvoegbepaling

- Er zijn sinds maart 2025 al nieuwsberichten gepubliceerd door de Rijksoverheid waarin de wijzigingen worden aangekondigd. De Belastingdienst heeft naar aanleiding hiervan eind 2025 een nieuwsbericht voor werkgevers gepubliceerd. Ook worden sociale raadslieden geïnformeerd over de aankomende wijzigingen.
- De volgende stap is individuele communicatie: het UWV stuurt een brief aan uitkeringsgerechtigden die hun socialezekerheidsuitkering ontvangen via hun werkgever en mogelijk door deze aanpassing wordt geraakt.
- Aanvullend op de communicatie vanuit het UWV zal de Belastingdienst de volgende communicatie doen: de voorgenomen wijziging wordt kort benoemd in het webinar voor maatschappelijk dienstverleners op 4 juni 2026; in juli 2026 opnieuw een nieuwsbericht voor werkgevers; en informatie over de wijziging op belastingdienst.nl na publicatie van de regeling.
- Het is wenselijk dat deze communicatie gaat plaatsvinden vanaf het moment dat de wijziging definitief is, oftewel dat de regeling is gepubliceerd in de Staatscourant.
- Later informeren dan oktober 2026 achten wij niet wenselijk, ook omdat het besluit kan leiden tot een groot financieel nadeel voor de doelgroep. De inschatting is dat de inkomensdaling gemiddeld genomen € 3.000 (inclusief IACK) bedraagt op jaarbasis. Het nadeel is het grootst voor mensen met een heel klein arbeidsinkomen en een hogere uitkering. Dan kan de inkomensdaling oplopen tot meer dan € 8.700 op jaarbasis.
- Het is noodzakelijk dat deze maatregel tijdig in de Staatscourant wordt gepubliceerd, zodat het UWV en de Belastingdienst de communicatie over deze wijziging kunnen intensiveren. Gelet daarop is het nodig om de regeling uiterlijke halverwege juli te publiceren in de Staatscourant.
- Op basis van het besluit van het vorige kabinet, oordeelde de Rechtbank Noord-Nederland op 9 oktober 2025 dat het kabinet met voldoende spoed

- actie heeft ondernomen om de discriminatie binnen iets meer dan twee jaar na het arrest van de Hoge Raad van 15 november 2024 op te heffen.
- Wanneer deze maatregel uitgesteld zou worden (bijvoorbeeld tot 2028) heeft dat ook als risico dat een rechter alsnog besluit dat het kabinet het ongerechtvaardigde onderscheid niet "met voldoende spoed" opheft. Dit kan vervolgens aanleiding zijn voor een rechter om alsnog rechtsherstel te bieden. Mocht een dergelijk rechtsherstel zich voordoen, zou dat bij het UWV en de Belastingdienst leiden tot zware uitvoeringslasten:
 - Als een uitkeringsgerechtigde aan UWV kan vragen om de arbeidskorting toe te passen dient UWV haar systemen en processen hierop aan te passen. UWV moet bij een betaling uitzoeken of een uitkeringsgerechtigde in het betreffende kalenderjaar heeft gewerkt (of nog gaat werken – wat niet goed te voorspellen is) en dit vraagt ook een aanpassing van systemen. UWV verwachtte in 2024 dat deze aanpassing niet eerder dan 2028, zo niet later, kan worden doorgevoerd. Deze datum zal inmiddels zijn verschoven, de precieze datum zou opnieuw moeten worden onderzocht. Daarnaast stelt het UWV dat deze aanpassing pas kan worden verwerkt als de wet hierop is aangepast.
 - De arbeidskorting wordt definitief toegekend via de aangifte inkomstenbelasting. Deze optie heeft als gevolg dat de Belastingdienst haar IV-systemen moet aanpassen. Een aanpassing is op z'n vroegst mogelijk voor het belastingjaar 2030.
 - Zolang de Belastingdienst haar IV-systemen niet heeft aangepast kan de arbeidskorting alleen middels een handmatig proces bij de aangifte IB worden toegepast. Dit geldt mutatis mutandis voor verstreken belastingjaren waarvoor rechtsherstel benodigd zou zijn. Een dergelijke hersteloperatie zal een enorme verzwarende werking van de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst.
 - Verwacht kan worden dat belastingplichtigen die geen recht hebben op de arbeidskorting omdat zij niet kunnen werken en enkel een uitkering genieten hiertegen in bezwaar en beroep komen. Deze werkstroom kan vervolgens afhankelijk van de omvang resulteren in een verzwarende werking voor de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst.
 - Uitstel van een jaar heeft een beperkt effect hebben op de raming van de budgettaire opbrengst (zie hierna). Voor het wegvallen van de opbrengst van € 35 miljoen in 2027 en de € 1 miljoen lagere opbrengst in 2028 zal dekking gezocht moeten worden.

Budgettaire gevolgen aanpassen samenvoegbepaling (in mln euro, prijzen 2026)

	2027	2028	2029	2030	2031	struc	in
Aanpassen samenvoegbepaling per 2027	3 5	3 4	3 4	3 4	3 4	3 3	203 5
Aanpassen samenvoegbepaling per 2028		3 5	3 4	3 4	3 4	3 3	203 5

- De voorgenomen wijziging omvat een structuuraanpassing voor softwareontwikkelaars, waarvoor afgesproken termijnen gelden. Uitstel

van de wijziging kan de verhoudingen met de Belastingdienst daarom verder onder druk zetten.
Het is mogelijk dat softwareontwikkelaars deze wijziging alreeds aan het inbouwen zijn, of hier op korte termijn mee starten.

Communicatie

Uw woordvoerder is betrokken

Politiek-bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën

**DG Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen**

Persoonsgegevens

nota

Akkoord internetconsultatie - aanpassing
samenvoegbepaling en eindheffing WIA

Datum

12 maart 2026

Notanummer

2026-0000059125

Bijlagen

1. ministeriële regeling
2. nota WIA-herstel
3. kabinetsreactie
uitspraak HR

Aanleiding

Via deze nota wordt uw akkoord gevraagd om twee maatregelen (waar uw ambtsvoorgangers eerder akkoord op hebben gegeven) in een ministeriële regeling in internetconsultatie te brengen (**bijlage 1**). Ten eerste betreft het de introductie van een eindheffing voor vergoedingen aan uitkeringsgerechtigden die in het verleden een te lage WIA-uitkering hebben ontvangen vanwege fouten van UWV (WIA-herstelacties). Ten tweede betreft het de aanpassing van de zogenoemde samenvoegbepaling naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad, waardoor het niet langer is toegestaan dat de arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting worden berekend over een sociale zekerheidsuitkering die een werkende uitkeringsgerechtigde via de werkgever ontvangt. Hier is de Tweede Kamer in maart 2025 over geïnformeerd (zie bv. **bijlage 3**).

Beslispunten

- Gaat u ermee akkoord om de ministeriële regeling, waarin bovengenoemde maatregelen zijn opgenomen, in internetconsultatie te brengen?

akkoord

Kernpunten

- *Eindheffing WIA-herstelacties*: UWV heeft in het verleden de hoogte van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen onjuist vastgesteld. SZW wil uitkeringsgerechtigden die daardoor een lagere uitkeringen hebben gehad compenseren via een compensatieregeling. Via deze ministeriële regeling wordt geregeld dat belastingheffing plaatsvindt via een eindheffing.
- *Aanpassen samenvoegbepaling*: Het vorige kabinet heeft besloten om per 2027 te regelen dat er geen arbeidskorting meer kan worden toegepast over uitkeringen als deze via een werkgever wordt betaald. Deze keuze volgde naar aanleiding van een uitspraak van de Hoge Raad.
- Na afloop van de internetconsultatie, kan de ministeriële regeling ter ondertekening aan u worden voorgelegd (naar verwachting in mei).

Toelichting

Eindheffing WIA-herstelacties

- UWV heeft in het verleden de hoogte van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen onjuist vastgesteld. Dat komt doordat er fouten zijn gemaakt in de manier waarop het dagloon wordt berekend (dagloonfouten), de indexatie van deze daglonen onjuist heeft plaatsgevonden (indexatiefouten) of periodes waarin geen inkomen werd genoten (loonloze tijdvakken) ten onrechte zijn meegenomen in het bepalen van de hoogte van de uitkering (zie ook **bijlage 2**).
- Vanuit de Tweede Kamer werd opgeroepen om te zorgen dat de herstelbetalingen die volgen naar aanleiding van de WIA-herstelacties zoveel mogelijk worden uitgezonderd van keteneffecten. Met een keteneffect wordt erop bedoeld dat de herstelbetaling het verzamelinkomen verhoogt en daardoor gevolgen heeft inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen.
- Normaal gesproken vormt een nabetaling onderdeel van het belastbare inkomen waardoor deze invloed heeft op de omvang van de belastingheffing in het jaar dat de nabetaling wordt genoten. Het belastbare inkomen wordt vaak als basis gebruikt om te bepalen of en zo ja in welke mate recht bestaat op inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen en bijstand. Dit worden ook wel de keteneffecten van een nabetaling genoemd.
- Uw ambtsvoorganger heeft samen met de vorige minister SZW en de staatssecretaris Herstel & Toeslagen besloten om de betreffende groep uitkeringsgerechtigden te compenseren en over deze vergoeding die volgt uit deze compensatieregeling een eindheffing te introduceren. De ontvanger betaalt dan geen belasting over de vergoeding, maar UWV.
- Een eindheffing heeft als effect dat de eenmalige vergoeding niet wordt belast bij de ontvanger, geen onderdeel wordt van het verzamelinkomen en er daardoor geen keteneffecten ontstaan (positief noch negatief) bij de ontvanger. De eenmalige vergoeding heeft bijvoorbeeld geen invloed op de te ontvangen toeslagen die afhankelijk zijn van het verzamelinkomen. Wel telt de ontvangen vergoeding mee voor de vermogensgrens, mits de vergoeding op het eerstvolgende peilmoment na ontvangst nog tot het in aanmerking te nemen vermogen van de ontvanger behoort. Het is de verwachting dat de eenmalige vergoeding alleen in uitzonderingssituaties deze vermogensgrens overschrijdt. In dat geval kan de betrokkene bij UWV de schade verhalen (inclusief de schade bij toeslagen).
- Om een eindheffing te kunnen toepassen over de vergoeding, is het nodig om een fiscale ministeriële regeling (de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011) aan te passen.
- UWV verwacht per 1 september 2026 te kunnen starten met het uitbetalen van de vergoedingen. Het is daarom van belang dat deze eindheffing ook vanaf die datum in werking treedt.
- Deze maatregel is voor de Belastingdienst uitvoerbaar binnen bestaande processen en heeft dan ook geen gevolgen voor de uitvoering.
- Deze eindheffing is alleen mogelijk gemaakt voor de betalingen op grond van de compensatieregeling. En geldt niet voor eventuele reguliere nabetalingen, waar wel keteneffecten optreden.

Aanpassen samenvoegbepaling

- De Hoge Raad (HR) heeft op 15 november 2024 geoordeeld dat het in strijd is met het verdragsrechtelijke discriminatieverbod om de arbeidskorting wel toe te passen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WGA-uitkering) die via de werkgever aan de werknemer wordt betaald, terwijl de arbeidskorting niet mag worden toegepast als dezelfde uitkering direct van het UWV wordt ontvangen.
- De HR oordeelt verder dat het vooralsnog aan de wetgever is om deze ongelijkheid weg te nemen. Normaal gesproken geldt hierbij dat de ongelijkheid zo snel mogelijk moet worden weggenomen.
- De arbeidskorting is een korting op de verschuldigde loon- en inkomstenbelasting. De arbeidskorting (in 2026 max € 5.712) heeft meerdere doelen. Een van de doelen is dat de arbeidskosten die een belastingplichtige maakt, op forfaitaire wijze in aftrek kunnen worden gebracht. Een tweede, later toegevoegde doel, is dat de arbeidskorting de arbeidsparticipatie bevordert.
- Voor regulier loon geldt dat de arbeidskorting van toepassing is (loon uit tegenwoordige dienstbetrekking). Een sociale zekerheidsuitkering kwalificeert normaal gesproken als loon uit vroegere dienstbetrekking. Voor deze loonbestanddelen is – gelet op voorgaande doelen – de arbeidskorting niet van toepassing.
- De ongelijkheid wordt veroorzaakt door de zogenoemde samenvoegbepaling. De samenvoegbepaling heeft als doel om te borgen dat een werkgever twee loonbestanddelen (zoals regulier loon en een uitkering) bij elkaar kan optellen voor het berekenen van de verschuldigde loonheffing, zodat de loonheffing zoveel mogelijk aansluit bij de verschuldigde inkomstenbelasting. De loonheffing is immers een voorheffing op de inkomstenbelasting. Als gevolg van de samenvoegbepaling wordt de uitkering aangemerkt als loon uit tegenwoordige dienstbetrekking. Dit leidt ertoe dat de arbeidskorting ook wordt toegepast over de uitkering.
- De samenvoegbepaling heeft daarmee als gevolg dat er een verschil ontstaat tussen werknemers die hun uitkering van UWV ontvangen en werknemers die hun uitkering via hun werkgever ontvangen. Dat verschil speelde in veel mindere mate bij de introductie van de arbeidskorting in 2001, omdat de arbeidskorting destijds veel lager was (maximaal € 920) en opbouwde over een korter inkomenstraject.
- De HR oordeelde dat het aan de wetgever is om deze ongelijkheid op korte termijn weg te nemen.
- Het vorige kabinet heeft de volgende keuze gemaakt (zie ook **bijlage 3**):
 - Allereerst geeft het vorige kabinet aan dat het wenselijk is om hier een meer fundamenteel gesprek over te voeren met de Tweede Kamer. Immers, het inkomen van een werkende die ziek of arbeidsongeschikt raakt daalt al, omdat de hoogte van de uitkering een bepaald percentage is van het laatstgenoten bruto inkomen. Echter, het verlies van de arbeidskorting zorgt voor een verdere daling in het netto inkomen.
 - Omdat een meer fundamentele aanpassing tijd kost, budgettaire gevolgen heeft en voldoende draagvlak nodig heeft, koos het vorige kabinet er daarom voor om de strijd met het verdragsrechtelijke discriminatieverbod op korte termijn op te heffen zonder nieuwe spanning met dit verbod te veroorzaken. Daarom koos het vorige

kabinet voor een aanpassing van de samenvoegbepaling waardoor het niet langer mogelijk is om de arbeidskorting toe te passen over sociale zekerheidsuitkeringen.

- Het kabinet koos ervoor de aanpassing niet direct, maar per 2027 in werking te laten treden. Dit is gedaan om werkenden, uitkeringsgerechtigden en inhoudingsplichtigen zo goed mogelijk te informeren over (het effect van) de aanpassing van de samenvoegbepaling zodat zij zich tijdig kunnen voorbereiden op de aanpassing. Daarnaast hebben softwareontwikkelaars ook de tijd nodig om de aanpassing goed te verwerken.
- De aanpassing heeft financiële gevolgen voor ongeveer 11.000 mensen. Voor de meerderheid van deze groep zijn de financiële gevolgen nadelig. De verwachting is dat gemiddeld gezien bij de groep van circa 11.000 mensen er sprake zal zijn van een daling van het netto inkomen van € 3.000 per jaar.
- De aanpassing werkt niet alleen door naar de arbeidskorting, maar ook naar andere regelingen, waaronder de inkomensafhankelijke combinatiekorting.
- Omdat de aanpassing van de samenvoegbepaling aanpassingen vereist bij softwareontwikkelaars die software maken waarmee een loonaangifte kan worden gedaan, en omdat uitvoeringsorganisaties bij voorkeur communiceren over een regeling die al vaststaat, stellen wij voor om deze aanpassing al in de loop van dit jaar te publiceren via onderhavige ministeriële regeling (en niet pas aan het eind van het jaar).
- Na de aanpassing zal de samenvoegbepaling alleen nog regelen dat rekening wordt gehouden met de progressieve belastingtarieven zodat de verschuldigde loonheffing nog steeds zoveel mogelijk aansluit bij de verschuldigde inkomstenbelasting.

is er een ingroei-pad mogelijk?

Communicatie

Uw woordvoerder is betrokken.

Politiek/bestuurlijke context

Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.