



bijlage

Keteneffecten WIA-herstel

Bijlage nummer	1
Horend bij	Kamerbrief verbeteraanpak UWV
Datum	20-06-2025
Onze referentie	

Aanleiding

Mensen met een WIA-uitkering zijn cliënt van UWV, maar hebben voor hun inkomen mogelijk ook met andere instanties te maken. Een aanpassing van de WIA-uitkering en een eventuele nabetaling kan impact hebben op andere inkomensregelingen en kan leiden tot terugvorderingen van andere organisaties. Dit kan een grote impact hebben op mensen. Deze veranderingen in het inkomen kunnen jaren aanhouden en leiden tot inkomensonzekerheid. Dit is het gevolg van de werking van het stelsel van inkomensondersteuning en niet uitsluitend gerelateerd aan de herstelactie op WIA-dagloon.

SZW en UWV willen deze negatieve gevolgen voor mensen zoveel mogelijk voorkomen of wegnemen. UWV heeft daarom voor de herstelactie op WIA-dagloon een aantal scenario's uitgewerkt voor het beperken van de nadelige financiële effecten ('keteneffecten') van een nabetaling. Door deze effecten vooraf in kaart te brengen, is beter in te schatten wat de totale impact voor mensen is en kunnen waar nodig gericht maatregelen worden genomen. Dit is gedaan met de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars, de VNG, de SVB, het CAK, de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en DUO.

Met bovengenoemde ketenpartners heeft UWV afgelopen periode verschillende vraagstukken in de keten verkend en geanalyseerd. Eén van de opties die daaruit is voortgevloeid is het *dienstverleningsscenario*. Hierin heeft UWV verschillende oplossingsrichtingen in kaart gebracht om mensen te ondersteunen bij de gevolgen van keteneffecten. Hieronder vallen de mogelijkheden voor onderlinge verrekening en gegevensuitwisseling. Ook is in dit scenario gekeken hoe de dienstverlening van betrokken organisaties beter op elkaar kan worden afgestemd. Het gaat om maatregelen die passen binnen de bestaande wet- en regelgeving. Deze maatregelen kunnen de impact van keteneffecten voor mensen verminderen, omdat er tussen betrokken organisaties afspraken gemaakt worden en doordat mensen zo goed als mogelijk worden geïnformeerd en ondersteund. Echter: met deze oplossingsrichtingen wordt het ontstaan van de negatieve keteneffecten niet voorkomen. Dat maakt dat er voor mensen onzekerheid blijft bestaan.

Daarom is ook onderzocht hoe keteneffecten zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Centraal hierin staat de mogelijkheid om een nabetaling van UWV vanuit de herstelactie op WIA-dagloon buiten het verzamelinkomen te houden. Het verzamelinkomen is het totale inkomen voor de inkomstenbelasting. Het verzamelinkomen wordt tevens gebruikt als grondslag voor inkomensafhankelijke regelingen, bijvoorbeeld door Dienst Toeslagen. Een nabetaling verhoogt het verzamelinkomen en leidt daarmee in de regel tot een lagere toeslag. Dit kan leiden tot een lagere voorschot en/of een terugvordering. Door de nabetaling van het verzamelinkomen uit te sluiten, kunnen deze negatieve keteneffecten voor mensen worden beperkt of voorkomen. Er zijn verschillende manieren verkend om dat te bewerkstelligen:

- schadevergoeding;
- onverplichte tegemoetkoming;
- compensatieregeling met eindheffing;
- eindheffing op de WIA-nabetaling; en
- uitzondering in de wetgeving (toeslagen).

Zoals toegelicht in de Kamerbrief zijn er op basis van de verkenning twee overgebleven opties die wij kansrijk achten, namelijk: een compensatieregeling met eindheffing en het dienstverleningsscenario. In deze bijlage wordt allereerst een nadere uitwerking gegeven van de overgebleven opties. Vervolgens worden de overige opties toegelicht, waarbij wordt beschreven wat deze inhouden, waarom ze zijn verkend en tot slot wat de reden is dat deze opties zijn afgefallen.

Meest kansrijke opties

Optie 1: Compensatieregeling met eindheffing

In dit scenario wordt het WIA-dagloon wordt per toekomstige datum aangepast en vindt de nabetaling van UWV plaats in de vorm van een compensatie waar eindheffing op toegepast wordt. De loonheffing komt dan voor rekening van UWV en niet van de uitkeringsgerechtigden. Dit voorkomt keteneffecten, omdat de compensatie hierdoor niet behoort tot het verzamelinkomen van de uitkeringsgerechtigden. Dit geeft zekerheid en duidelijkheid voor mensen. Voor veel ketenpartners betekent dit scenario een forse vermindering van impact. Veel effecten bij Dienst Toeslagen, gemeenten, SVB, CAK, DUO etc. treden niet op. De compensatie heeft wel impact op het vermogen. Dit vergt nog nadere uitwerking en onderzoek. Verder heeft de compensatieregeling impact op de hoogte van het arbeidsongeschiktheidspensioen (en vaak ook voor het toekomstige ouderdomspensioen en het nabestaandenpensioen). Pensioenfondsen geven aan dat het van belang is om met terugwerkende kracht te corrigeren. Bij deze compensatieregeling is daar geen sprake van. Een eventuele correctie door pensioenfondsen en verzekeraars zou wel weer keteneffecten in werking kunnen zetten. Met pensioenfondsen en verzekeraars vindt nog afstemming plaats over de (juridische) gevolgen van de compensatieregeling.

Voor deze optie van eindheffing moet de minister van SZW een aparte regeling creëren. De staatssecretaris van Financiën moet daarnaast ook een ministeriële regeling aanvullen die verwijst naar de aparte regeling van SZW, zodat eindheffing kan worden toegepast. Nader onderzocht wordt hoe deze SZW-regeling uitgevoerd

kan worden in samenloop met andere correcties die raken aan het WIA-dagloon, zoals loonloze tijdvakken en WIA-indexatie.

De compensatie is een aparte betaling buiten de WIA om. Hierdoor leiden eventuele toekomstige reguliere wijzigingen van de WIA-uitkering, bijvoorbeeld in verband met samenloop met zelfstandige inkomsten, enkel tot aanpassing van de reeds betaalde reguliere WIA-uitkering en niet tot aanpassing van de compensatie-uitkering waar eindheffing op is toegepast. Hierdoor hoeven er bij UWV naar verwachting geen grote systeemwijzigingen doorgevoerd te worden. Dit heeft wel als gevolg dat er in de toekomst geen wijzigingen van deze compensatie kunnen plaatsvinden.

De precieze impact van dit scenario op de uitvoering van UWV wordt nog verder in kaart gebracht, evenals de effecten voor pensioenfondsen en verzekeraars. Daarnaast worden de juridische en financiële gevolgen van de regeling van SZW nader uitgewerkt.

Optie 2: Het dienstverleningsscenario

In dit scenario volgt UWV het reguliere nabetalingsproces en corrigeert het bij nabetalingen met terugwerkende kracht de WIA-uitkering (waar deze omhoog wordt bijgesteld). Dit scenario is naar verwachting het scenario waarmee de herstelactie het snelst kan beginnen, omdat het grotendeels aansluit bij het reguliere proces. Dit betekent wel dat de nabetaling wordt meegerekend in het verzamelinkomen. Als gevolg hiervan moeten de ketenpartners het recht op een uitkering of toeslag bij uitkeringsgerechtigden wijzigen en mogelijk terugvorderen. Dit leidt voor uitkeringsgerechtigden tot onzekerheid. Wel kunnen UWV en de ketenpartners een aantal acties ondernemen om ervoor te zorgen dat de werking van de keten tot minder onzekerheid bij uitkeringsgerechtigden leidt:

- UWV biedt voor een groep uitkeringsgerechtigden een onafhankelijk financieel adviseur, die mensen kan ondersteunen bij de impact op de persoonlijke situatie.
- Waar mogelijk werken UWV, de Belastingdienst en Dienst Toeslagen samen om mensen bij grote nabetalingen te ondersteunen in het wijzigen van het inkomen voor de voorlopige aanslag en toeslagen.
- UWV en de ketenpartners vergelijken waar mogelijk gegevens, zodat ketenpartners proactief met mensen contact kunnen opnemen om hen te ondersteunen in deze veranderingen.
- Communicatie wordt zoveel mogelijk op elkaar afgestemd en UWV maakt in communicatie duidelijk dat er effecten bij ketenpartners kunnen worden verwacht.
- Aanvullend is in gezamenlijkheid met de ketenpartners geconcludeerd dat UWV voorafgaand aan de uitbetaling de nabetaling kan verrekenen met gemeenten en met de SVB.
- UWV en de ketenpartners (waaronder Dienst Toeslagen) werken samen gedurende het herstelproces en stemmen waar mogelijk dienstverlening op elkaar af.
- UWV geeft vorm aan een (vereenvoudigd) schadevergoedingsproces voor de financiële schade die in redelijkheid is toe te rekenen aan de betaling van UWV, bijvoorbeeld ten aanzien van inkomstenbelasting en toeslagen. Daarbij is het van belang dat het moment van uitbetalen van de schadevergoeding goed getimed wordt.

Afgevalen opties

Optie 1: schadevergoeding (in plaats van een nabetaling)

Bij deze optie betaalt UWV in plaats van een nabetaling een schadevergoeding aan de uitkeringsgerechtigde. Het WIA-dagloon wordt per toekomstige datum aangepast. De schadevergoeding wordt door UWV ambtshalve toegekend, dus zonder dat de uitkeringsgerechtigde daar zelf om hoeft te verzoeken. De vergoeding is bedoeld om de geleden schade te compenseren.

Een schadevergoeding kan alleen onbelast zijn als sprake is van het vergoeden van gevolgschade die ontstaat als gevolg van de nabetaling vanwege een onjuiste vaststelling van het dagloon. Bijvoorbeeld een terugvordering van toeslagen. Dat is hier niet het geval, de zogenoemde schadevergoeding zou in feite namelijk als doel hebben het compenseren van gederfd inkomen. De betaling zou ook in deze variant (een benadering van) het bedrag van de gemiste uitkering zijn. Daarmee kwalificeert deze onderzochte vorm van schadevergoeding als belastbaar inkomen op grond van de fiscale wet- en regelgeving. Omdat inkomensondersteunende regelingen zich baseren op het verzamelinkomen, treden vervolgens alsnog keteneffecten op. Zoals gezegd zou een schadevergoeding ter compensatie van die keteneffecten onder voorwaarden wel onbelast kunnen worden uitgekeerd (zie schadevergoeding bij dienstverleningsscenario).

Optie 2: Onverplichte tegemoetkoming

Een onverplichte tegemoetkoming is een schadevergoeding uit coulance, zonder dat de Staat hiertoe wettelijk verplicht is. Een dergelijke tegemoetkoming zou bestaan uit een vast en (indien mogelijk) onbelast bedrag wat gedupeerden ontvangen. Hierbij is het uitgangspunt dat deze tegemoetkoming een eenmalig bedrag is dat voor iedereen gelijk is. Anders dan bij een schadevergoeding, hoeft bij de onverplichte tegemoetkoming niet aangetoond te worden dat er sprake is van gevolgschade.

Ook bij deze optie is in beginsel sprake van belast inkomen omdat het in feite gaat om het compenseren van misgelopen inkomsten. Om die reden voorkomt een onverplichte tegemoetkoming evenmin de ongewenste keteneffecten. Daarnaast zal een eenmalig bedrag dat voor iedereen gelijk is, geen recht doen aan de verschillen in bedragen die mensen anders ontvangen zouden hebben.

Optie 3: Eindheffing op de WIA-nabetaling

Bij het toepassen van eindheffing wordt een eenmalige WIA-nabetaling niet belast bij de uitkeringsgerechtigde, maar is UWV de loonheffing verschuldigd in plaats van de uitkeringsgerechtigde. Dit voorkomt tevens keteneffecten, omdat de compensatie hierdoor niet behoort tot het verzamelinkomen van de uitkeringsgerechtigde. Bij deze optie past UWV met terugwerkende kracht de WIA-uitkeringen aan, waardoor het aangepaste dagloon ook in de gegevensadministratie van het UWV wordt opgenomen. Op dit punt verschilt deze onderzochte optie van de voorkeursoptie (compensatieregeling).

Het aanpassen van de WIA-uitkering met terugwerkende kracht in combinatie met het toepassen van de eindheffing is om twee redenen onuitvoerbaar voor UWV.

Eindheffing vergt veel van de ICT en uitvoering van UWV, omdat uitvoering van de reguliere WIA-uitkering geen eindheffingssystematiek kent en er automatisch loonheffingen wordt ingehouden. Een ICT-aanpassing heeft minimaal een jaar doorlooptijd. De mogelijkheid om de WIA-uitkering met terugwerkende kracht aan te passen zonder dat hier automatisch loonheffing wordt ingehouden, moet specifiek voor deze herstelactie worden ingebouwd in het uitkeringssysteem en de achterliggende betaal- en verantwoordingssystemen. Dit maakt eindheffing op de korte termijn onuitvoerbaar. Bovendien zou ook gekeken moeten worden naar de gevolgen van correcties door pensioenfondsen en verzekeraars, waar zonder toepassing van de eindheffing wel keteneffecten optreden.

Optie 4: Uitzondering in de wetgeving (toeslagen)

Voor het creëren van een uitzondering in de toeslagenwetgeving zijn drie mogelijke varianten onderzocht:

1. de nabetaling uitzonderen van het toetsingsinkomen in materiewetten;
2. de nabetaling uitzonderen in de toeslagenwetgeving (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir);
3. besluiten dat er voor de WIA-herstelactie niet wordt teruggevorderd door Dienst Toeslagen (artikel 26 Awir).

Het creëren/aanpassen van de toeslagenwetgeving kan helpen om keteneffecten te voorkomen. Dit is echter een zeer complex vraagstuk met veel impact. Daarnaast kost het creëren of aanpassen van wetgeving veel tijd (gemiddeld 2 jaar), wat onvermijdelijk leidt tot vertragingen in het herstelproces. Hierdoor blijven mensen in de herstelactie WIA-dagloon voor een langere periode in onzekerheid over hun financiële situatie. Ook zou een uitzondering voor toeslagen de keteneffecten bij andere inkomensondersteunende regelingen niet voorkomen. Het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) werkt wel aan soortgelijke opties als structurele oplossing voor keteneffecten bij toekomstige nabetalingen..