

Vergaderjaar 2025–2026

**26 448**

## **Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)**

**Nr. 854**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2025

#### **Inleiding**

Via de loonaangifte verstrekken werkgevers (loon)gegevens over werknemers aan de overheid. Werkgevers verstrekken deze gegevens door het aangeven van een inkomstenverhouding (IKV), een administratieve eenheid per rechtsbetrekking. De gegevens in een IKV worden opgenomen in de polisadministratie en vervolgens door diverse uitvoeringsorganisaties en andere afnemers van de polisadministratie gebruikt voor de uitvoering van hun wettelijke taken. In 2021 is het Besluit IKV<sup>1</sup> gepubliceerd om de definitie en de regels voor het gebruik van de IKV in regelgeving vast te leggen.<sup>2</sup> Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken rondom het Besluit IKV en de verbeteringen in dat Besluit die ik voor ogen heb.

De IKV is de basis van de polisadministratie en speelt een cruciale rol in onze sociale zekerheid. Gezien dit belang is het essentieel dat er eenduidige regels zijn over het gebruik van IKV's. Tot de publicatie van het Besluit IKV stonden de regels voor het gebruik van de IKV's alleen in beleid van de Belastingdienst.<sup>3</sup> Hierdoor zijn er bij werkgevers verschillende werkwijzen ontstaan waardoor gegevens niet altijd op dezelfde wijze worden aangeleverd en worden opgenomen in de polisadministratie. Door duidelijkere IKV-regels in een besluit op te nemen ontstaat er één eenduidige werkwijze waardoor de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens in de polisadministratie toeneemt. Dit is belangrijk voor de

<sup>1</sup> Voluit: Wijziging van het Besluit SUWI en het Dagloonbesluit werknemersverzekeringen in verband met de definiëring van de inkomstenverhouding voor de gegevensset van de polisadministratie.

<sup>2</sup> *Stb.* 2021, nr. 198.

<sup>3</sup> Onder meer in het Handboek loonheffingen en in de Regeling gegevensuitvraag loonaangifte.

uitvoering van regelingen die gebaseerd zijn op deze gegevens, waaronder regelingen en processen van de Belastingdienst, UWV, en het CBS.

In het gepubliceerde Besluit IKV is zoveel mogelijk aangesloten bij het arbeidsrecht. Uitgangspunt hierbij is dat elke rechtsbetrekking, dat wil zeggen elke arbeidsverhouding en elke uitkeringsverhouding, in een afzonderlijke IKV wordt aangegeven door werkgevers. In een aantal gevallen betekent dit een aanscherping ten opzichte van de tot dusver bestaande voorschriften. Door deze aanscherpingen zou in beginsel de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens in de polisadministratie verder toenemen.

De IKV-regels in het gepubliceerde Besluit IKV hebben tot zorgen bij werkgevers, salarisprofessionals en ontwikkelaars van salarissoftware geleid. Ze waarschuwen voor een grote administratieve lastenverzwaring en toenemende complexiteit in de uitvoering. Om tegemoet te komen aan deze zorgen is er door mijn ministerie samen met alle stakeholders hard gewerkt aan het terugdringen van de complexiteit en de regeldruk die zou ontstaan bij inwerkingtreding van het gepubliceerde Besluit IKV.

Ik ben verheugd om uw Kamer te laten weten dat we gezamenlijk tot een pakket aan wijzigingen zijn gekomen om het Besluit IKV beter uitvoerbaar te maken. In dit pakket is er nadrukkelijk aandacht besteed aan het doenvermogen van werkgevers, en wordt de regeldruk voor werkgevers drastisch verminderd. Hiermee wordt invulling gegeven aan het kabinetsdoel om de regeldruk te verminderen en de uitvoerbaarheid te verbeteren. Ik licht het pakket aan wijzigingen hierna achtereenvolgens toe.

## **Inkomstenverhoudingen**

### *Ontwikkelingen IKV*

Doel van het Besluit IKV is verbetering van de kwaliteit, en daardoor de betrouwbaarheid, van aangeleverde gegevens in inkomstenverhoudingen. Door meer eenduidigheid in de gegevens kan de Belastingdienst beter de juistheid van de aangegeven loonheffingen beoordelen, kan UWV met grotere mate van juistheid rechten en hoogte van uitkeringen vaststellen en kan CBS betere arbeidsmarktstatistieken opstellen. Omdat steeds meer regelingen gebaseerd zijn op gegevens in de polisadministratie, is het belang van betrouwbare gegevens de laatste jaren toegenomen.

Het Besluit IKV is in 2021 gepubliceerd, maar is nog niet in werking getreden.<sup>4</sup> De inwerkingtreding is meerdere keren uitgesteld. Enerzijds lag dit aan beperkte ICT-capaciteit bij UWV<sup>5</sup> en anderzijds aan de tijd die nodig was om met stakeholders tot een vereenvoudiging van het Besluit IKV te komen. In de afgelopen jaren is door een intensieve dialoog met werkgevers, softwareontwikkelaars en uitvoeringsorganisaties steeds duidelijker geworden dat de IKV-regels in het gepubliceerde Besluit IKV complex zijn en te veel van werkgevers zouden vragen. Indien werkgevers onvoldoende doenvermogen hebben om aan de IKV-regels te voldoen, neemt de kans op fouten toe. Hierdoor zou de kwaliteit van de gegevens niet zoals beoogd toenemen, maar mogelijk zelfs afnemen.

In overleg met stakeholders zijn we tot een drietal maatregelen gekomen dat de regeldruk en de complexiteit van het gepubliceerde Besluit IKV aanzienlijk vermindert. Daarbij verwacht ik een stevige impuls van de

<sup>4</sup> Stb. 2024, nr. 411.

<sup>5</sup> Kamerstukken II, 2022/23, 26 448, nr. 695; Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 737.

kwaliteit van de aangeleverde gegevens omdat de IKV-regels door vastlegging in een besluit een stevigere grondslag krijgen en omdat deze regels beter aansluiten bij het doenvermogen van werkgevers. Hieronder ga ik in op de drie trajecten die voor deze verbeteringen moeten zorgen.

## **1. Het verwerken van werkgeversbetalingen Ziektewet (ZW) en Wet arbeid en zorg (Wazo) in de loonaangifte**

Van een werkgeversbetaling is sprake als een werknemer via de werkgever een uitkering van UWV ontvangt. Bij een werkgeversbetaling moet de werkgever als inhoudingsplichtige loonheffing op de werkgeversbetaling inhouden.

De ingehouden loonheffing wordt samen met de over de uitkering verschuldigde premies werknemersverzekeringen en werkgeversheffing Zorgverzekeringswet afgedragen via de loonaangifte. Omdat de uitkering een andere rechtsbetrekking is dan de dienstbetrekking, volgt uit het gepubliceerde Besluit IKV dat de werkgever de werkgeversbetaling moet aangeven in een afzonderlijke IKV, in plaats van in dezelfde IKV als het loon.

Deze werkwijze blijkt ingewikkeld voor werkgevers, in het bijzonder bij werkgeversbetalingen van ZW en Wazo-uitkeringen. Bij deze uitkeringen betalen werkgevers meestal het loon door en verwerken werkgevers de uitkering alleen in de financiële administratie. Deze werkwijze is strikt genomen niet juist, omdat dan de gehele betaling aan de werknemer als loon wordt aangemerkt, terwijl deze betaling feitelijk geheel of gedeeltelijk uit een uitkering bestaat. Het correct verwerken van loon en uitkering in afzonderlijke IKV's gaat gepaard met veel complexiteit, en veroorzaakt onnodig veel regeldruk voor werkgevers.

Om deze reden is in 2023 een wijzigingsbesluit in consultatie gebracht waarin de IKV-regels op dit punt worden aangepast. Kern van de wijziging is dat werkgevers de werkgeversbetalingen van uitkeringen ingevolge de ZW<sup>6</sup> en Wazo in dezelfde IKV moeten opgeven als het loon. Daarmee wordt aangesloten bij de huidige praktijk, en wordt de regeldruk voor werkgevers niet vergroot. Het wijzigingsbesluit zal binnenkort in het Staatsblad worden gepubliceerd. Dit voorstel hangt samen met het wetsvoorstel dat ik hierna onder 2 bespreek.

## **2. Wetsvoorstel vereenvoudiging premieheffing bij werkgeversbetalingen.**

Over uitkeringen, dus ook werkgeversbetalingen, zijn premies voor de werknemersverzekeringen verschuldigd. De premies op de werkgeversbetaling kunnen verschillen van de premies over het loon uit de onderliggende dienstbetrekking.<sup>7</sup> Zoals hierboven beschreven is het voor werkgevers ingewikkeld om de verschillende bedragen aan loon en werkgeversbetaling in afzonderlijke IKV's in de loonaangifte op te nemen. Met het onder 1 genoemde wijzigingsbesluit worden loon en werkgeversbetalingen van ZW- en Wazo-uitkeringen in de IKV van de onderliggende dienstbetrekking aangegeven. De beoogde vereenvoudiging wordt pas volledig bereikt als de werkgever op de werkgeversbetaling dezelfde premiepercentages kan toepassen als op het loon uit de onderliggende dienstbetrekking.

<sup>6</sup> Voor zover het betrekking heeft op loon uit tegenwoordige dienstbetrekking.

<sup>7</sup> Op uitkeringen is altijd het lage percentage voor de AWF-premie (art. 27, tweede lid, Wet financiering sociale verzekeringen) (Wfsv) en het hoge percentage voor de Aof-premie (art. 36, vierde lid, Wfsv) van toepassing.

Om dit te bereiken is een wetsvoorstel in voorbereiding dat regelt dat op werkgeversbetalingen van ZW<sup>8</sup>- en Wazo-uitkeringen en op het loon uit de onderliggende dienstbetrekking dezelfde premiepercentages van toepassing worden. Werkgevers hoeven de werkgeversbetaling en het loon uit de onderliggende dienstbetrekking ook voor de premieheffing niet langer gescheiden aan te geven in de loonaangifte. Dit betekent minder regeldruk voor werkgevers.

Het wetsvoorstel is bijna gereed en zal tegelijkertijd met het derde traject (zie hierna) aangeboden worden voor internetconsultatie en uitvoerings-toetsen. Op die manier kunnen betrokkenen beide wijzigingen in samenhang beoordelen.

### **3. Het verwerken van opvolgende dienstbetrekkingen in de loonaangifte**

De regels in het gepubliceerde Besluit IKV sluiten – zoals gezegd – zoveel mogelijk aan bij het arbeidsrecht. Indien arbeidsrechtelijk een nieuwe arbeidsovereenkomst ontstaat, moet deze door werkgevers in een nieuwe IKV worden aangegeven. Op deze manier wordt beoogd dat elke arbeidsovereenkomst in een afzonderlijke IKV zichtbaar is in de polisadministratie.

Indien werkgever en werknemer na een tijdelijke arbeidsovereenkomst een nieuwe arbeidsovereenkomst aangaan, is arbeidsrechtelijk sprake van een nieuwe arbeidsovereenkomst (de opvolgende dienstbetrekking). Uit het gepubliceerde Besluit IKV volgt dat deze opvolgende dienstbetrekking in een nieuwe IKV moet worden aangegeven.

Echter, uit gesprekken met stakeholders blijkt dat veruit de meeste werkgevers op dit moment een opvolgende dienstbetrekking aangeven in de IKV van de eerdere arbeidsovereenkomst. Vanuit de beleving van werkgever en werknemer is dit begrijpelijk: in de praktijk wordt deze situatie gezien als een verlenging van de huidige situatie en niet van het aangaan van een nieuwe arbeidsovereenkomst.

De werkwijze die het gepubliceerde Besluit IKV voorschrijft is strikter omdat het de juridische werkelijkheid volgt. Werkgevers dienen – volgens het gepubliceerde Besluit IKV – in veel meer gevallen de bestaande IKV af te sluiten en een nieuwe IKV te gebruiken. Destijds is de afweging gemaakt dat het belang van inzicht in individuele rechtsbetrekkingen zwaarder woog dan de extra regeldruk voor werkgevers.

De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat de impact van de IKV-regels op dit punt groter is dan was voorzien ten tijde van de publicatie van het Besluit IKV. Veel administratieve processen, waarvan de loonaangifte het eindpunt is, stellen de persoon centraal en niet de rechtsbetrekking. Het Besluit IKV werkt daardoor niet alleen door in de salarisadministratie, maar ook in aanpalende HR-systemen. Ook in die systemen zouden gegevens in veel meer gevallen per rechtsbetrekking moeten worden vastgelegd, wat een structurele systeemwijziging betekent. Vanwege het internationale karakter van veelgebruikte HR-systemen verwacht ik dat deze structurele aanpassingen in veel gevallen niet speciaal voor de Nederlandse markt zullen worden gedaan. Werkgevers zullen de nieuwe IKV-regels daardoor niet volledig geautomatiseerd kunnen toepassen. In dat geval moeten werkgevers in bepaalde gevallen handwerk verrichten om aan de IKV-regels te voldoen. Dit leidt tot extra administratieve lasten, vraagt veel van het doenvermogen van werkgevers en vergroot de kans op fouten. De beoogde verbetering van de kwaliteit van gegevens in de polisadministratie wordt in dat geval niet bereikt. Het kan zelfs leiden tot een afname van de gegevenskwaliteit.

---

<sup>8</sup> Voor zover het betrekking heeft op loon uit tegenwoordige dienstbetrekking.

Om afbreuk aan de kwaliteit van gegevens en flinke extra regeldruk voor werkgevers te voorkomen werk ik nu aan een nieuwe aanpassing van het gepubliceerde Besluit IKV. Kern van de wijziging is dat arbeidsovereenkomsten die elkaar zonder onderbreking opvolgen in de bestaande IKV moeten worden aangegeven. Dit sluit aan bij de huidige praktijk die ik hiervoor heb geschetst. Door de in de praktijk meest gebruikte werkwijze in een besluit te vatten wordt de uniformiteit van de aangeleverde gegevens gewaarborgd, en krijgt de kwaliteit van de gegevens in de polisadministratie een impuls.

Ik hoop het wijzigingsbesluit waarin deze aanpassing is uitgewerkt, eind dit jaar voor consultatie en uitvoeringstoetsen uit te zetten.

De aanpassing heeft ook een keerzijde. Ik hecht er belang aan om hierover transparant te zijn en naast de voordelen van de aanpassing ook de beperkingen toe te lichten aan uw Kamer. Door de regels in het gepubliceerde Besluit IKV zouden opvolgende dienstbetrekkingen afzonderlijk en daarmee beter zichtbaar worden in de polisadministratie. Als gevolg hiervan zou het dagloon voor de ZW en Wazo beter geautomatiseerd vastgesteld kunnen worden door UWV en zou UWV meer geautomatiseerd kunnen controleren of iemand recht heeft op een vast contract op grond van de ketenbepaling. Deze verbeteringen, waar ik het belang van zie, worden helaas niet gerealiseerd. Toch kies ik ervoor om het Besluit IKV op de hiervoor geschetste wijze aan te passen. Inwerkingtreding zonder deze aanpassing van het besluit IKV acht ik niet realistisch en zie ik als risicovol vanwege twijfels over het doenvermogen van werkgevers, de kans dat de kwaliteit van de gegevens afneemt en de hoge regeldruk voor werkgevers. Ik verken als vanzelfsprekend andere mogelijkheden om alsnog een verbeteringsslag te realiseren op de genoemde onderwerpen.

#### *Inwerkingtreding Besluit IKV*

De drie trajecten die ik hierboven heb beschreven hangen nauw met elkaar samen. Het heeft daarom mijn sterke voorkeur om alle wet- en regelgeving die uit deze drie trajecten voortvloeit tegelijkertijd in te voeren. Hiermee wordt voorkomen dat werkgevers en uitvoeringsorganisaties in korte tijd meerdere malen hun werkwijze moeten aanpassen. Ik verwacht dat de trajecten leiden tot een sterke daling in regeldruk voor werkgevers.

Uw Kamer is eerder geïnformeerd dat het gepubliceerde Besluit IKV per 1 januari 2028 in werking zal treden. Ik houd vooralsnog vast aan deze inwerkingtredingsdatum. Voorwaarde daarbij is dat de wetgeving ruim op tijd klaar is, zodat werkgevers en uitvoeringsorganisaties voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden op de wijzigingen. In het voorjaar vindt een weegmoment plaats om te bezien of inwerkingtreding per 1 januari 2028 nog steeds aan de orde is. Ik zal uw Kamer zo snel mogelijk over de uitkomsten van dit weegmoment informeren.

#### *Tot slot*

Bij de totstandkoming van het pakket heb ik nadrukkelijk oog gehad voor het verlagen van de regeldruk voor werkgevers en de uitvoerbaarheid voor alle betrokken partijen. Ik ben blij dat we tot dit evenwichtige en toekomstbestendige pakket zijn gekomen. Een betrouwbare en uitvoerbare gegevensuitwisseling is van groot belang voor een sterke sociale zekerheid. De gegevens die werkgevers via de loonaangifte

aangeven zijn daarbij cruciaal. Het blijft van essentieel belang om steeds de juiste balans te bewaken tussen de kwaliteit van gegevens, het doenvermogen van werkgevers en de uitvoerbaarheid voor alle partijen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
M.L.J. Paul