



KAFKA BRIGADE

BELASTING ONBEKEND - SAMENVATTING

Ervaringen van burgers met heffingskortingen laten zien hoe interferenties van fiscale regels leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid over het inkomen.

Stichting Kafkabrigade - september 2024

Arjan Widlak



Samenvatting en leeswijzer

Waar gaat het over

In dit onderzoek staat centraal hoe regels interfereren als het gaat om: **meerdere inkomensstromen** en **na- en terugbetalingen**. Regels interfereren als de samenloop van regels ingrijpt op de doelstellingen van die regels of op algemeen geaccepteerde rechtsbeginselen. Heffingskortingen spelen in beide interferenties een centrale rol en hier richt het onderzoek zich dan ook met name op.¹

Het burgerperspectief staat centraal. De **ervaringen van tien burgers** zijn uitgewerkt in casusomschrijvingen. Vanuit het burgerperspectief is ontrafeld hoe de eisen en regels van verschillende organisaties samenkomen.

Interferentie 1: Meerdere inkomensstromen

Als je inkomen ontvangt uit één inkomstenbron, weet de werkgever of uitkeringsinstantie wat je totale inkomen is. Deze kan dan de heffingskortingen vrij precies vaststellen en in mindering brengen op de in te houden belasting. Bij twee of meer inkomstenstromen (zoals twee banen, een baan en een uitkering, of twee uitkeringen) kan de werkgever of uitkeringsinstantie niet weten wat het totale inkomen is. Elk past de heffingskortingen toe alsof dit het enige inkomen is. Aangezien bij diverse loonheffingskortingen het recht daarop daalt naarmate het totale jaarinkomen stijgt, kan er te veel loonheffingskorting (en/of een te laag schijftarief) worden toegepast. De burger krijgt dan te maken met een

¹ Er zijn ook andere bekende problemen die in de interferenties kunnen spelen, zoals bruto terugbetalingen van netto ontvangsten, het terugbetalen van toeslagen en negatief inkomen. Deze onderwerpen vallen buiten de scope van het huidige onderzoek en zijn onderdeel van andere (lopende) onderzoeken.



BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

hogere belastingaanslag, omdat zij een deel van de loonheffingskortingen weer moeten terugbetalen.

Het is erg lastig voor burgers met meerdere inkomstenstromen om te kunnen voorzien hoeveel belasting zij gaan betalen. Dat komt voor een belangrijk deel doordat heffingskortingen complex zijn. Zij hebben bijvoorbeeld inkomensgrenzen die niet samenvallen met die van de schijftarieven. Daarnaast verschilt de manier waarop de grenzen zijn gedefinieerd én de manier waarop inkomen is gedefinieerd per heffingskorting. Bovendien moeten burgers doorzien dat een wijziging in hun leefsituatie van invloed kan zijn op welke heffingskortingen van toepassing zijn. Van burgers met meerdere bronnen van inkomsten wordt dus veel gevraagd. Zelfs burgers met (zeer) veel kennis van de materie blijken in de praktijk te worden verrast bij de belastingaanslag.

Interferentie 2: Na- en terugbetalingen

Wie een *nabetaling* ontvangt van een uitkeringsinstantie moet doorgaans een aanzienlijk deel weer terugbetalen aan de Belastingdienst. Dat komt doordat nabetalings leiden tot een eenmalig hoog belastbaar jaarinkomen. Door het hoge jaarinkomen daalt het recht op heffingskortingen en kan men in een hogere belastingschijf vallen. Hier is geen rekening mee gehouden bij het uitkeren van de nabetaling. Wanneer men geld moet *terugbetalen* aan een uitkeringsinstantie is het jaarinkomen juist eenmalig laag. De heffingskorting van dat jaar kan daardoor (deels) niet benut worden. Zowel bij nabetalings als terugbetalingen is het lastig voor burgers om te voorzien hoeveel belasting zij moeten betalen. Daarnaast betalen burgers geregeld meer belasting dan wanneer het inkomen gespreid was ontvangen over de jaren heen.

Conclusies

De centrale constatering is dat burgers een **informatieprobleem** hebben. Burgers kennen de belastingschijven, maar heffingskortingen en hun werking zijn veel minder bekend. Maar ook voor wie hiermee wel bekend is, kan de uitwerking makkelijk als een verrassing



BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

komen. Dat komt door de optelsom van de volgende zaken: 1) heffingskortingen zijn in de regel afhankelijk van het totaal van alle inkomensstromen aan het eind van het jaar, 2) er is een veelheid aan grenzen, rekenregels en specifieke voorwaarden, 3) er zijn veel individuele feiten nodig, en 4) het is niet makkelijk de benodigde individuele feiten te verzamelen mét daarbij welke regels de verschillende organisaties al wel of niet hebben toegepast. Alleen met een volledig overzicht van de vele benodigde feiten en de vele benodigde regels is inzicht te verkrijgen in de uitwerking. Vuistregels volstaan niet en een intuïtie ontwikkelen kan niet, omdat relatief kleine verschillen een heel andere uitkomst kunnen opleveren.

Het belangrijkste gevolg van beide interferenties is dan ook **onvoorspelbaarheid**. Dit terwijl een kernwaarde van wetgeving juist is gelegen in de voorspelbaarheid die ze moet opleveren. In de casussen zien we de gevolgen van deze onvoorspelbaarheid. Sommige burgers hebben geen beeld of een verkeerd beeld van de rol van heffingskortingen. Anderen weten er alles van. Toch komt in alle gevallen een beeld naar voren van een gebrek aan inzicht dat zich vertaalt in **gevoelens van machteloosheid, gelatenheid, overgeleverd zijn, onzekerheid, angst en/of boosheid**. Vanuit een beleidsperspectief kan de fijnmazige vormgeving van heffingskortingen een doeltreffende, efficiënte en gerichte inkomensondersteuning lijken en daarmee een rationele systematiek. Maar vanuit burgerperspectief is die rationaliteit niet te volgen.

Een meest minimale aanbeveling

Hoewel dit onderzoek niet bedoeld is om aanbevelingen te doen, is aan één aanbeveling niet te ontsnappen. Uiteraard zou vereenvoudiging heel wenselijk zijn, maar als heffingskortingen in deze vorm toch een gewenst beleidsinstrument zijn, dan hoort daar iets bij. Want bij elke plicht voor burgers hoort een plicht voor de overheid om het mogelijk te maken aan die plicht te voldoen; een praktisch handelingsperspectief om het “goed” te kunnen doen. Dat vraagt in elk geval om veel betere informatie voor burgers. Informatie waarmee ze inzicht kunnen krijgen in hun eigen situatie vooraf. Daarbij gaat het



BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

niet om informatie over de regelgeving op de website. Het gaat om inzicht voor burgers in het eigen dossier, in de eigen gegevens, over organisaties heen. Zonder overzicht, is inzicht voor burgers praktisch niet (meer) mogelijk.

Opbouw van dit rapport

Dit rapport heeft een andere opbouw dan gebruikelijk. Dit om de casussen zo centraal mogelijk te zetten en het geheel zo toegankelijk mogelijk te maken. In hoofdstuk 1: Inleiding gaan we kort in op heffingskortingen en worden de twee interferenties geïntroduceerd. In de bijlage B: Heffingskortingen, bijlage C: Meerdere inkomstenstromen en bijlage D: Na- en terugbetalingen wordt hier uitgebreider op ingegaan. Centraal staan de casussen in hoofdstuk 2: Het burgerperspectief in tien casussen. De casussen zijn zelfstandig leesbaar. Direct hierop volgt hoofdstuk 3: Conclusies. Ook de conclusies zijn zelfstandig leesbaar. In Bijlage E: Rode draden worden de conclusies uitgebreider beschreven per interferentie. In Bijlage A: Over dit onderzoek staat in detail uitgelegd welke experts betrokken zijn bij het onderzoek en hoe de werving van burgers is verlopen.