



# KAFKA BRIGADE

## BELASTING ONBEKEND

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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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

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 nabetalingen 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 nabetalingen 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

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

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.



## Inhoud

<b>SAMENVATTING EN LEESWIJZER</b>	<b>2</b>
<b>INHOUD</b>	<b>6</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>7</b>
DE ROL VAN RECHTSBEGINSELEN IN HET DUIDEN VAN INTERFERENTIES	7
DEFINITIE VAN INTERFERENTIES	8
HET PERSPECTIEF VAN DE BURGER	9
TWEE PROTOTYPISCHE INTERFERENTIES	10
HEFFINGSKORTINGEN	10
DE TWEE PROTOTYPISCHE INTERFERENTIES TOEGELICHT	12
<b>2. HET BURGERPERSPECTIEF IN TIEN CASUSSEN</b>	<b>16</b>
MEERDERE INKOMENSSTROMEN	17
NA- EN TERUGBETALINGEN	25
<b>3. CONCLUSIES</b>	<b>37</b>
HOOFDCONCLUSIE	37
EEN MEEST MINIMALE AANBEVELING	39
OVERIGE CONCLUSIES	40
WOORD VAN DANK	44
<b>BIJLAGE A: OVER DIT ONDERZOEK</b>	<b>1</b>
<b>BIJLAGE B: HEFFINGSKORTINGEN</b>	<b>4</b>
<b>BIJLAGE C: MEERDERE INKOMSTENSTROMEN</b>	<b>10</b>
<b>BIJLAGE D: NA- EN TERUGBETALINGEN</b>	<b>15</b>
<b>BIJLAGE E: RODE DRADEN</b>	<b>18</b>



## 1. Inleiding

### De rol van rechtsbeginselen in het duiden van interferenties

Zekerheid, continuïteit en voorspelbaarheid zijn belangrijke waarden voor burgers. Vanuit een individueel perspectief zijn deze zaken vaak cruciaal: zo weet je als burger waar je op kunt rekenen en wat je mag verwachten. Bij de gratie van die stabiliteit en voorspelbaarheid kun je je bestaan inrichten, kun je anticiperen en regie verkrijgen op je eigen leven.

Om uitkomsten voorspelbaar te maken, is de bureaucratische uitvoering georganiseerd via organisatieprincipes die elkaar versterken. Denk daarbij aan zaken zoals formalisatie (het vastleggen van procedures), hiërarchie (toezicht op de eigen medewerkers), expertise en objectiviteit. De wet kan zo op een voorspelbare manier tot uitvoering komen. Via deze manier van organiseren worden dus ook belangrijke waarden georganiseerd.

Voorspelbaarheid is één van de belangrijkste, maar ook waarden als rechtszekerheid en legitimiteit stellen we op deze manier zeker. Via de bureaucratie worden zo belangrijke waarden van de rechtsstaat vormgegeven. Deze waarden noemen we ook wel beginselen, omdat we ze niet alleen van waarde vinden, maar ook een plicht om ze te realiseren.

Dergelijke beginselen, die tevens rechtsbeginselen zijn, kunnen soms ook een vinkje worden. Het legitimiteitsbeginsel wordt dan: “conform de wet”. Het is echter niet wetgeving, maar voorspelbaarheid waar het om gaat: de gevolgen van je handelen moeten kenbaar zijn. Die kenbaarheid bereiken we van oudsher via wetgeving. Maar als met (complexe) wetgeving juist onvoorspelbaarheid wordt bereikt, dan schiet het middel zijn doel voorbij.

In dit onderzoek staan interferenties van regels centraal. Juist bij interfererende regels komen basale rechtsbeginselen uit de leefwereld van burgers in het gedrang.

Interferenties kunnen er ook toe leiden dat de doelen die met (een deel van) die regels moesten worden bereikt, juist worden tegengewerkt. Door het interfereren van regels lijkt



## BELASTING ONBEKEND

soms alles met alles samen te hangen en ook dat zorgt voor onzekerheid en onduidelijkheid.

### Definitie van interferenties

Een interferentie is het fenomeen dat de ene regel – in dit geval een fiscale regel – in combinatie met een andere regel ingrijpt op basale rechtsbeginselen en/of de doelstelling van een (andere) regel. Elke regeling die onvoorspelbaar wordt, of in elk geval onvoldoende precies en voorzienbaar, is een voorbeeld. Het kan hierbij voorkomen dat regelingen tegenstrijdig zijn of elkaar overvleugelen waardoor ze ondoenlijk, onredelijk of (praktisch) onmogelijk worden voor de burger.

*Interferentie: (fiscale) regels die in combinatie met andere regels ingrijpen op basale rechtsbeginselen en/of de doelstelling van een regel (uit een ander domein).*

Een voorbeeld van een interferentie is een financiële aanvulling die leidt tot een *lager* besteedbaar inkomen<sup>2</sup>, en dus precies het tegenovergestelde bereikt dan waar het voor is bedoeld. Dit soort interferenties ontstaan vaak via regelingen uit verschillende domeinen. Het doel uit een ander domein wordt (deels) ongedaan gemaakt. Het is een bijzonder

---

<sup>2</sup> Besteedbaar inkomen: bruto-inkomen minus de verschuldigde inkomstenbelasting en plus het gezamenlijke bedrag aan toeslagen en regionale verstrekkingen. Dat betekent dat i) de verschuldigde inkomstenbelasting het besteedbare inkomen verlaagt en ii) het bedrag aan te ontvangen toeslagen en regionale verstrekkingen het besteedbare inkomen verhoogt. (Van der Linden & Meijerman, 2023) Het voorbeeld komt uit WRF 2023 179 en 186, “De inkomensverlagende inkomensverhoging wegens hulpbehoevendheid” Deel 1 & 2 van Van der Linden & Meijerman.





## BELASTING ONBEKEND

voorbeeld van – in termen van eindresultaat – irrationaliteit en onredelijkheid. We zien dit soort interferenties vaak niet als we enkel kijken vanuit beleid en wetgeving. Om dit te ontdekken is het perspectief van de burger doorgaans onmisbaar.

### Het perspectief van de burger

In dit onderzoek staat het burgerperspectief centraal. **De ervaringen van tien burgers zijn uitgewerkt in casusomschrijvingen.** Vanuit het burgerperspectief zien we in de casussen hoe de eisen en regels van verschillende organisaties samenkomen. In dat samenkomen van regels komen ook organisaties samen. Elk heeft eigen termijnen, indieningsvereisten en eigen berekeningswijzen. Dit alles komt samen bij de burger en daar zien we hoe wetgeving daadwerkelijk interfereert met de doelen, de doelen van andere wetten en met algemeen geaccepteerde beginselen.

Vanuit het burgerperspectief zien we wat dit betekent voor burgers op immaterieel en materieel gebied. Op immaterieel gebied zien we hoe burgers vertrouwen verliezen, in zichzelf en hun kunnen, in de overheid en in hun vermogen regie te voeren op hun eigen leven. Op materieel gebied zien we wat burgers mislopen aan inkomen. We zien wat burgers niet gecompenseerd weten te krijgen aan fiscale schade. Of we zien hoe burgers schulden opbouwen omdat ze niet (konden) voorzien wat ze moesten betalen.

Het burgerperspectief is in dit onderzoek een onderzoeksinstrument, om te zien wat onzichtbaar is vanuit het perspectief van individuele organisaties, afdelingen of de evaluatie van individuele regels. Het is van belang om het individuele perspectief serieus te nemen, omdat elk beleidsdoel casus voor casus wordt bereikt. Als we in één casus al niet weten uit te leggen hoe het zou moeten, hoe gaan dan ooit de hogere beleidsdoelen bereikt worden? In [bijlage A: Over dit onderzoek](#) staat in meer detail hoe de burgers zijn geworven voor het onderzoek en welke experts zijn betrokken bij het onderzoek.



## Twee prototypische interferenties

Twee interferenties staan centraal in dit rapport:

### 1. Meerdere inkomstenstromen

Hier gaat het om burgers die inkomen hebben uit meerdere bronnen. Zij kunnen niet inschatten hoe de heffingskortingen beïnvloeden hoeveel zij bij de belastingaanslag over dat jaar moeten terug- of bijbetalen.

### 2. Na- en terugbetalingen

Hier gaat het om burgers met een eenmalig hoog of juist laag inkomen als gevolg van een na- of terugbetaling. Ook bij deze interferentie kunnen burgers de hoogte van de belastingaanslag niet goed inschatten. Daarnaast betalen burgers geregeld meer belasting dan wanneer het inkomen gespreid was ontvangen over de jaren heen.

Heffingskortingen spelen in beide interferenties een belangrijke rol. De betrokken experts benadrukken dat deze interferenties geen uitzonderingen zijn of dat alleen de complexiteit van heffingskortingen leidt tot problemen. Het zijn twee voorbeelden die de complexiteit illustreren. In [bijlage B: Heffingskortingen](#) staat hoe heffingskortingen werken en interacteren met de schijftarieven. We vatten dat hieronder kort samen.

## Heffingskortingen

Heffingskortingen lijken in eerste instantie eenvoudig te begrijpen. Het zijn kortingen op het totaal aan te betalen belasting. Het wordt ingewikkeld omdat er verschillende heffingskortingen zijn:

1. Algemene heffingskorting
2. Arbeidskorting
3. Inkomensafhankelijke combinatiekorting
4. Ouderenkorting



## BELASTING ONBEKEND

5. Alleenstaande ouderenkorting
6. Jonggehandicaptenkorting
7. Korting groene beleggingen box 3

Loonheffingskortingen is de gezamenlijke benaming voor de algemene heffingskorting (1) en de arbeidskorting (2). Elke heffingskorting heeft een andere grondslag. Dat wil zeggen dat voor de ene heffingskorting bepalend is hoeveel je verdient met werk. Voor een andere heffingskorting is bepalend hoeveel inkomen je hebt uit werk, onderneming, uitkering, pensioen en eigenwoningforfait. En voor weer een andere is weer een andere groep inkomsten bepalend.

De grenzen van de heffingskortingen zijn daarnaast anders dan de belastingschijven en werken ook anders. De hoeveelheid korting die je krijgt verschilt en ook de wijze waarop dit wordt berekend verschilt. Zo kan de heffingskorting een vast bedrag zijn of een vast bedrag waar een percentage van afgetrokken moet worden. Ook binnen dezelfde heffingskorting kunnen we dit soort verschillen zien. Grensbedragen bepalen dan hoe je de korting moet berekenen. Het gevolg is niet alleen dat je zicht moet hebben op het geheel van inkomen volgens verschillende definities, het gevolg is ook dat een beetje meer of minder inkomen kan leiden tot een andere berekening.

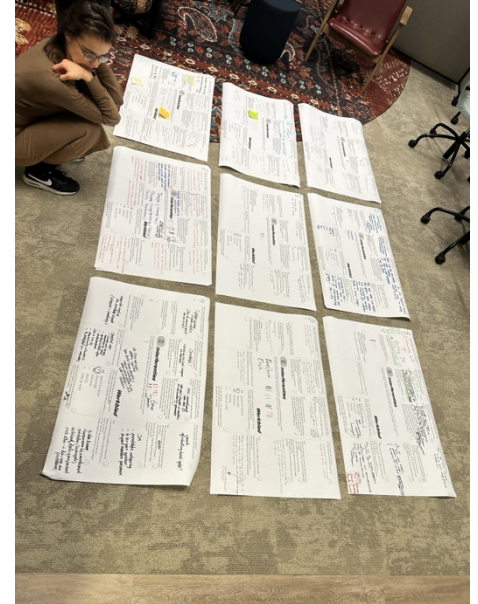
Zo denken burgers vaak niet. Zij denken doorgaans primair aan de schijftarieven: over elke euro betaal je een bepaald percentage aan belasting en wanneer je meer verdient en een bepaalde grens overgaat, betaal je een hoger percentage belasting over het meerdere. Gemiddeld betaal je dan steeds wat meer naarmate je meer verdient, maar nooit meer dan het hoogste tarief. De werkelijkheid is echter anders. In werkelijkheid maken heffingskortingen een berglandschap van het tarief dat je moet betalen: bij elk inkomen hoort weer een ander tarief. Dit alles maakt heffingskortingen al redelijk ingewikkeld voor burgers met één vaste baan met een vast inkomen.

## De twee prototypische interferenties toegelicht

Hieronder wordt kort beschreven hoe de twee prototypische interferenties – meerdere inkomensstromen en na- en terugbetalingen – in essentie werken. Dit helpt om beter te begrijpen hoe en waarom de casussen in de praktijk tot problemen kunnen leiden.

Daarvoor is het allereerst van belang om te weten dat uitkeringen in de regel onder de definitie van inkomen vallen. Dat is zeker het geval wanneer het gaat om belastbaar inkomen<sup>3</sup> en verzamelinkomen, maar soms ook bij arbeidsinkomen. Dus ook de Toeslagenwet bijvoorbeeld, die aanvult tot het sociaal minimum, valt onder belastbaar inkomen en wordt belast. En hoewel bijstand een netto-uitkering is voor burgers, moet de gemeente heffingskortingen toepassen voor zover die niet al gebruikt zijn voor andere inkomensstromen.

Dit betekent dus ook dat uitkeringsinstanties een rol hebben die zeer vergelijkbaar is met werkgevers. Ze houden loonheffing in, verrekenen heffingskortingen voor zover ze daar zicht op hebben en geven de inhoudingen door aan de Belastingdienst.



*Afbeelding 1: Het resultaat van de inventarisatie van potentiële prototypische interferenties.*

---

<sup>3</sup> Er zijn wel uitzonderingen, zoals eenmalige bijstandsuitkeringen, uitkeringen voor specifieke kosten, kinderalimentatie, bijstand in de vorm van een geldlening, individuele inkomens toeslag, bijstand zonder uitzicht op verbetering, en werkaanvaardingspremie (stimuleringspremie) indien die een- of tweemaalig is en er geen vrijwilligersvergoeding is ontvangen in hetzelfde jaar.

## BELASTING ONBEKEND

### *Meerdere inkomstenstromen*

Als iemand één baan heeft of één uitkering, dan weet de werkgever of uitkeringsinstantie wat het arbeidsinkomen is. Er is immers geen ander inkomen dat onder de definitie van arbeidsinkomen valt. De werkgever of uitkeringsinstantie kan daarom de arbeidskorting precies vaststellen en in mindering brengen op de in te houden belasting. De algemene heffingskorting kan de werkgever of uitkeringsinstantie ook vrij goed vaststellen bij één baan of uitkering. Voor deze korting is het belastbaar inkomen de grondslag. Onder dat inkomensbegrip vallen ook zaken waar de werkgever of uitkeringsinstantie geen zicht op heeft, zoals het eigen woningforfait, en daarom kan dit niet exact, maar wel bij benadering, worden vastgesteld bij de maandelijkse inhouding door de werkgever of uitkeringsinstantie.

Bij twee of meer inkomstenstromen kan de werkgever of uitkeringsinstantie niet weten wat het totale inkomen is, of dit nu het arbeidsinkomen is of het belastbare inkomen. Het kan gaan om twee banen, een baan en uitkering of twee uitkeringen. Geen van de werkgevers of uitkeringsinstanties heeft zicht op het totaal terwijl dat bepalend is voor de te betalen belasting.





## BELASTING ONBEKEND

De algemene heffingskorting mag maar op één van de inkomstenstromen worden toegepast. De burger is daarvoor zelf verantwoordelijk. De vuistregel is om de werkgever of uitkeringsinstantie die de grootste inkomensstroom verstrekt de algemene heffingskorting te laten toepassen, om de belastingaanslag aan het eind van het jaar zo klein mogelijk te maken.

De vuistregel beperkt deze aanslag voor wie relatief veel verdient, maar neemt die niet weg. Zeker als twee inkomens ongeveer even hoog zijn, betekent dit dat er te veel algemene heffingskorting zal worden toegepast. Dat komt omdat deze heffingskorting wordt toegepast alsof één van de inkomens het enige inkomen is, terwijl het totaal bepalend is. In [bijlage C: Meerdere inkomensstromen](#) wordt de werking van het prototype uitgebreider beschreven en worden ook een aantal voorbeelden genoemd van groepen waar de vuistregel niet werkt.

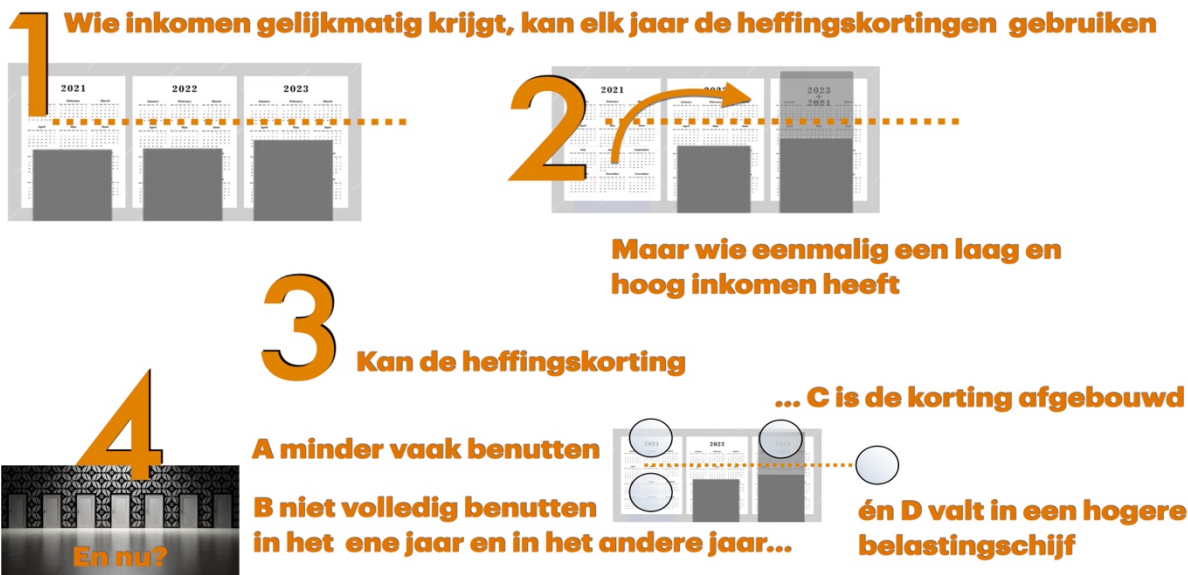
### *Na- en terugbetalingen*

Na- en terugbetalingen over de jaargrens maken dat burgers een eenmalig hoog of laag jaarinkomen hebben. In de casussen zien we drie zaken die leiden tot een interferentie bij na- en terugbetalingen van een sociale voorziening of verzekering:

- A. Een heffingskorting kan minder vaak worden benut. Dit zien we in de casussen wanneer een nabetaling betrekking heeft op meerdere jaren. Alleen de heffingskorting in het jaar waarin de betaling plaatsvindt kan worden benut.
- B. Een heffingskorting kan niet (geheel) worden benut in een jaar waarin het inkomen eenmalig laag is (zoals door nog niet ontvangen inkomen of door terugbetaling van eerder ontvangen inkomen). Dit is belastingkorting die wel benut had kunnen worden als het inkomen was uitbetaald in het jaar waarop het inkomen betrekking had.
- C. Een heffingskorting is lager door een eenmalig hoog inkomen (zoals door een nabetaling). Dit terwijl de heffingskorting hoger was geweest als het inkomen gelijkmatig was uitbetaald over de jaren heen.

**BELASTING ONBEKEND**

D. Daarnaast val je vanwege de eenmalig hoge uitkering (door een nabetaling) vaak in een hogere belastingschijf. Daardoor betaal je meer belasting dan je gedaan had wanneer het inkomen gelijkmatig was betaald. Dit laatste is echter geen gevolg van de heffingskortingen.



Er waren regelingen zoals “middeling” en er zijn regelingen als het “claimen van fiscale schade” die het mogelijk maken voor burgers om een deel van de extra belasting die ze moeten betalen door een na- of terugbetaling terug te krijgen. Maar de nadelen zijn zelden volledig weg te nemen. In [bijlage D: Na- en terugbetalingen](#) wordt de werking van het prototype uitgebreider beschreven, wordt dieper ingegaan op fiscale schade en wordt toegelicht welke zaken bij na- en terugbetalingen zorgen voor onduidelijkheid bij de burger.



## 2. Het burgerperspectief in tien casussen

Hieronder volgen tien verhalen van burgers in de vorm van casusbeschrijvingen.<sup>4</sup> Bij de eerste vier casussen ligt de nadruk op meerdere inkomensstromen en welke gevolgen burgers ervaren van de heffingskortingen. Bij de laatste zes casussen ligt de nadruk op na-en terugbetalingen.

In deze casussen spelen vaak vele problemen. Denk daarbij aan het terugbetalen van toeslagen<sup>5</sup> of de bruto-netto-problematiek<sup>6</sup>. Deze onderwerpen worden wel benoemd wanneer de burger deze onderwerpen naar voren brengt, maar zijn niet uitgewerkt omdat ze buiten de scope vallen. De focus is gelegd op de prototypische interferenties.

De casussen verschillen in de mate waarin een volledig beeld is verkregen van de exacte financiële situatie. Dat heeft te maken met de mate waarin burgers zelf inzicht hadden en gaven, maar ook met de complexiteit van de situaties zelf. Er zijn casussen waarin sprake was van een administratieve chaos. Ook zijn er casussen waarin (vrijwel) alle documentatie beschikbaar is gekomen en met behulp van experts van Belastingdienst en andere betrokken overheden niet (exact) kon worden nagerekend hoe verschillende bedragen tot stand kwamen. Er is daarom gekozen om niet te veel details op te nemen in de casussen. Dit om niet de indruk te wekken bij de wat meer fiscaal onderlegde lezer, dat het mogelijk is om zelf tot een inhoudelijk oordeel te komen op basis van de beperkte informatie in een verkorte casus.

---

<sup>4</sup> Hier zijn verkorte versies opgenomen ten behoeve van de gelijkvormigheid, focus en toegankelijkheid. De uitgebreidere beschrijvingen van de casussen zijn op verzoek beschikbaar in een losse bijlage.

<sup>5</sup> Er zijn vier toeslagen, die door Belastingdienst/Toeslagen worden uitgevoerd. Dit zijn de huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebondenbudget.

<sup>6</sup> Hierbij moeten netto ontvangsten bruto terugbetaald worden wanneer dat over de jaargrens is en niet meer verrekenend kan worden.





## Meerdere inkomensstromen

### Pim en Vera

Pim en Vera werken allebei niet meer. Pim heeft een stevige pensioenpot opgebouwd bij het ABP. Vera is al twintig jaar voor haar pensioenleeftijd gestopt met werken. Vera heeft daarom juist een klein pensioen. Omdat Pim en Vera ongeveer even oud zijn, kregen ze in hetzelfde jaar AOW en pensioen.

Samen hebben Pim en Vera vier inkomstenstromen. In het eerste pensioenjaar moeten ze elk aangeven waar de algemene heffingskorting wordt toegepast. Beiden vullen ze dat in bij de grootste inkomstenstroom, zoals de Belastingdienst adviseert. Voor Pim is dat zijn pensioenverzekeraar en voor Vera haar AOW bij de Sociale Verzekeringsbank. “En dan krijg je toch nog een stevige belastingaanslag, omdat je te veel verdient,” vertelt Pim, “We waren ervan uitgegaan dat we op nul zouden uitkomen.”

*“We waren ervan uitgegaan dat we op nul zouden uitkomen. Ik dacht: wat doe ik nu fout? Het is niet zo dat we niet konden eten. Maar het was wel een aanslag.”*

“Ik dacht: wat doe ik nu fout?” zegt Pim. Veel is bij Pim en Vera identiek. Ze hebben allebei AOW en een pensioen en ze hebben beiden te maken met de algemene heffingskorting en de ouderenkorting. Maar Pim en Vera hebben juist elk een heel andere situatie.

Voor Pim geldt dat zijn pensioeninkomen hoger is dan zijn AOW. De SVB houdt in principe loonheffing in op zijn AOW. Loonheffing is de verzamelnaam voor loonbelasting en de van toepassing zijnde premies volksverzekeringen. Hij moet er in elk geval voor kiezen om geen algemene heffingskorting te laten toepassen. De vuistregel is om de algemene heffingskorting toe te laten passen bij de grootste inkomstenstroom. Maar Pim kan beter



## BELASTING ONBEKEND

ook geen algemene heffingskorting laten toepassen bij zijn pensioen. Dat komt omdat de algemene heffingskorting al vrijwel afgebouwd is bij de hoogte van zijn pensioenbedrag alleen. In combinatie met zijn AOW is dat zeker het geval. Pim kan daarom beter helemaal geen heffingskorting laten toepassen.

Bij Vera is dit allemaal anders. Haar AOW is hoger dan haar pensioen. Individueel gezien zou ze de algemene heffingskorting moeten laten toepassen door de SVB, zoals Belastingdienst en SVB adviseren. En ze moet in elk geval aangifte doen om de algemene heffingskorting te verkrijgen.

Pim echter bekijkt dit vanuit het bedrag aan belasting dat ze gezamenlijk moeten betalen:

“We hebben allebei de algemene heffingskorting uitgezet. Dan creëer je een reserve daar.” Nu Pim en Vera door ervaring weten hoe de heffingskortingen uitpakken in hun geval, kunnen ze deels voorkomen dat ze aan het eind van het jaar bij de aanslag veel moeten bijbetalen. Maar hun invloed op de inhouding gedurende het jaar is tegelijk beperkt. “En we zetten wat geld op een aparte rekening nu.”

“Ik heb mijn hele leven geroepen dat ik hoopte ooit veel belasting te moet betalen, vanuit de gedachte dat je inkomen er dan ook naar is. Maar als het zich dan voordoet, is het toch pijnlijk. Je krijgt de mededeling dat je vierduizend euro moet betalen en in een maand of vier, vijf moet je dat geld reserveren. Het is niet zo dat we niet konden eten. Maar het was wel een aanslag.”



## BELASTING ONBEKEND

### George

Als fiscalist is George bekend met heffingskortingen. Al heel lang heeft hij twee banen. De inkomens die hij daar verdient zijn bijna even groot. Hij deed altijd wat volgens hem iedereen doet: “Bij één van beide geef je aan dat er heffingskorting toegepast moet worden en bij de ander niet.”

Toch voelt George zich op een gegeven moment overvallen. “Ik weet waar het over gaat, maar op enig moment is de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk geworden. Wanneer je in mijn geval de inkomens bij elkaar telt, betekent dit dat ik niet meer in aanmerking kwam voor arbeidskorting, noch voor algemene heffingskorting. Daarvoor was mijn inkomen te hoog.”

George verdient opgeteld meer dan 100.000 euro. Omdat zijn inkomen bijna 50/50 gespreid is, zit hij bij elk individueel inkomen in de eerste schijf en heeft hij nog een flink stuk heffingskorting. Opgeteld echter heeft hij in het geheel geen heffingskorting.

*“Het eerste jaar heeft me dat wel verrast. Eén van je werkgevers houdt toch rekening met de heffingskorting, terwijl achteraf blijkt dat je daar geen recht op hebt. Dat doet best zeer, want die heffingskortingen, dat is toch serieus geld.”*

“Het eerste jaar heeft me dat wel verrast. Dan denk je daar niet aan. Als je niet oplet heb je daar achteraf last van. Eén van je werkgevers houdt toch rekening met de heffingskorting, terwijl achteraf blijkt dat je daar geen recht op hebt. Dat doet best zeer, want die heffingskortingen, dat is toch serieus geld.”

Nu heeft George het anders geregeld. Geen van zijn werkgevers past nu heffingskorting toe. “Dat kun je gewoon doorgeven. Ze staan op nul, want ik weet dat ik achteraf toch



**KAFKA**  
BRIGADE

## BELASTING ONBEKEND

geen recht heb. Maar dat moet je wel zelf instigeren. Je moet zélf kritisch zijn en zélf actie ondernemen. Als je er niet over nadenkt, dan doet het zeer.”

“En het is intransparant,” gaat hij verder, “Om mijn eigen situatie exact uit te rekenen, dat zou ik best lastig vinden. Je moet het tarief weten, je moet de kortingen kunnen berekenen. Dat is uitermate lastig. Voor de doorsnee belastingbetaler is dat niet te doen.”



## BELASTING ONBEKEND

### Coen

Coen is nu de pensioengerechtigde leeftijd gepasseerd, maar stopte al eerder met werken. Hij had gelezen over wat hij wel en niet moest doen: “Je moet maar één keer algemene heffingskorting aanvragen en dat doe je bij de instantie die het hoogste bedrag uitkeert.” Ook bleef hij een dag in de week werken bij zijn oude werkgever via een uitzendbureau. Daar koos hij voor het anoniementarief. Het anoniementarief is een hoog standaardtarief van 52% aan loonheffingen waarbij geen loonheffingskorting wordt toegepast. Coen probeert zo de belastingaanslag aan het einde van het jaar zo laag mogelijk te houden.

*“Ik dacht echt dat ik het goed geregeld had. (...) Ook met de kennis van nu kan ik het niet zelf uitrekenen.”*

In het jaren vóór hij de pensioengerechtigde leeftijd bereikt kreeg hij altijd een voorlopige aanslag van ongeveer vijfduizend euro. Dit jaar krijgt hij tevens een brief waarin staat dat hij voortaan niet meer automatisch een voorlopige aanslag krijgt. Juist in het jaar waarin hij de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt is het onhandig om vooraf geen inzicht te krijgen in hoe dat gaat uitpakken.

Voor burgers die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, verandert er veel in de heffingskortingen. Over pensioeninkomen ontvangen ze geen arbeidskorting. Zowel de hoogte en de afbouw verandert voor de algemene heffingskorting alsook de arbeidskorting voor wie nog werkt naast zijn pensioen. En de ouderenkorting kan voor wie een relatief hoog inkomen heeft al grotendeels of volledig afgebouwd zijn.

Over het jaar waarin hij de pensioengerechtigde leeftijd bereikt, blijkt Coen meer dan twee keer zoveel belasting te moeten betalen. “Ik dacht: hoe is dat mogelijk?” Zijn belastingadviseur adviseert hem geen algemene heffingskorting meer te laten toepassen bij zijn pensioenverzekeraar. “Dan zou ik minder hoeven te betalen aan het eind van het



## BELASTING ONBEKEND

jaar, zo zei ze me.” Coen doet dat. Tegelijk maakt de schrik dat hij ook wil weten wat hij over het lopende jaar moet betalen, het jaar nadat hij de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Hij vraagt een voorlopige aanslag over het lopende jaar en betaalt die. In juni komt de aanslag van het vorige jaar. Hij betaalt nu beide bedragen in hetzelfde jaar.

“Dat zijn geen leuke dingen,” zegt Coen. “Ik heb best een goed pensioen met een belastbaar inkomen voor zelfs een stukje in de derde schijf en een koophuis vrij van hypotheek. Schulden heb ik niet. Ik dacht echt door overal van de algemene heffingskorting af te zien, ben ik het lek wel te boven. Maar door die verschillende geldstromen, heeft niemand het overzicht. Ja, behalve de Belastingdienst en dan is het te laat. Ik moet nu echt veel geld betalen in één jaar. Wat ik moet betalen, betaal ik in principe met liefde. Maar dit voelt toch wel zuur. Ik denk nog wel eens: hoe had ik dit kunnen voorkomen?”



## BELASTING ONBEKEND

### Willemijn

Willemijn heeft een klein pensioen bij het ABP, ontvangt AOW en haar inkomen wordt aangevuld tot het sociaal minimum met de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Willemijn heeft geen recht op volledige AOW. Dat komt omdat Willemijn, voor haar huwelijk met haar inmiddels overleden Nederlandse man, in het buitenland woonde. Willemijn kreeg een belastingteruggave, maar moest deze onverwacht weer terugbetalen aan de SVB.

*Willemijn dacht dat de belastingteruggave vanwege haar zorgkosten was. “Ik heb dat opgezocht en dacht daarom dat ik de teruggave mocht houden. Nu beschuldigen ze mij van het verzwijgen van een teruggave-bedrag. Het maakte me heel erg depressief. Ik ben daarom gestopt met de AIO-aanvulling. Het is mijn protest, al is het financieel heel nadelig voor mij.”*

Willemijn dacht dat de belastingteruggave vanwege haar zorgkosten was. “Ik heb dat opgezocht en dacht daarom dat ik de teruggave mocht houden. Nu beschuldigen ze mij van het verzwijgen van een teruggave-bedrag.”

Voor de AIO zijn de heffingskortingen een voorliggende voorziening. Dat wil zeggen dat er pas een beroep op AIO kan worden gedaan, nadat een beroep is gedaan op de heffingskortingen. Echter, die komen pas aan het eind van het jaar. De aanvulling is nodig omdat ze haar recht op deze heffingskortingen gedurende het jaar niet volledig kan verzilveren. Wanneer ze deze heffingskortingen aan het eind van het jaar alsnog ontvangt, moet ze die terugbetalen aan de SVB.

Willemijn heeft recht op drie heffingskortingen: algemene heffingskorting, ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting. De SVB kan die ook toepassen. En samen zijn haar kortingen hoger dan het totale bedrag dat ze aan belasting moet betalen. Echter



## BELASTING ONBEKEND

Willemijn heeft drie inkomensstromen en de algemene heffingskorting mag maar op één inkomen worden toegepast gedurende het jaar. Hoewel Willemijn recht heeft op meer korting, kan ze gedurende het jaar maar een deel verzilveren. Het overige krijgt ze pas aan het eind van het jaar, bij de aangifte<sup>7</sup>.

“Het neemt veel tijd, zo’n belastingaangifte. Ik ben hoogbejaard en heb chronische ziekten. Waarom moet ik al die moeite en inspanning doen, als de teruggave daarna weer naar de SVB gaat?” vraagt Willemijn. Dat het Willemijn veel inspanning kost komt mede omdat ze zorgkosten heeft. Willemijn verwacht dat de teruggave is vanwege haar zorgkosten en dat ze die mag houden. “Ik heb dat opgezocht,” vertelt Willemijn.

“Teruggave van zorgkosten voor gehandicapten en chronisch zieken mag je houden. Dat hoort niet bij het participatie-inkomen. Ik dacht daarom dat ik de teruggave mocht houden.” Willemijn heeft goed gekeken en deels gelijk. Echter in haar geval zijn de heffingskortingen al hoger dan de belasting die ze moet betalen. Daarom kun je in haar geval geen voordeel behalen met het opvoeren van aftrekposten.

“De Belastingdienst zei dat ze er niets mee te maken hadden,” zegt Willemijn. “Maar ik vroeg: waarom moet ik tussenpersoon zijn?” Voordat helemaal duidelijk wordt hoe het zit, gaat er veel tijd voorbij. “Het maakte me heel erg depressief. Ik ben daarom gestopt met de AIO-aanvulling. Het is mijn vorm van protest, al is het financieel heel nadelig voor mij. Ik weet niet hoe lang ik nog leef, maar het is te stressvol om beschuldigd te worden en bedreigende brieven te ontvangen.”

---

<sup>7</sup> Dit geld gaat dus eerst van de SVB naar de Belastingdienst, na de aangifte inkomstenbelasting als teruggave naar Willemijn, die het vervolgens weer aan de SVB moet terugbetalen.





## Na- en terugbetalingen

### Renate

Renate heeft altijd met plezier in de zorg gewerkt. Ze wordt ontslagen na een arbeidsconflict. Dat levert haar ook daarna nog veel spanning op. Ze vindt een nieuwe baan, maar niet lang daarna wordt ze ziek en komt in de Ziektewet. Na twee jaar mag ze een aanvraag doen voor een WIA-uitkering, een uitkering voor burgers die na twee jaar nog niet (volledig) kunnen werken. Het duurt lang voor ze een afspraak krijgt voor een medische keuring en ze krijgt haar uitkering aanvankelijk niet. In de rechtszaak die volgt, beslist de rechter in haar voordeel. Begin 2022 krijgt ze een nabetaling met terugwerkende kracht sinds eind 2020 van het UWV.

Het gevolg van de nabetaling is dat ze in 2022 een eenmalig hoog inkomen heeft. Ze heeft dat jaar een inkomen van meer dan twee keer haar inkomen van het jaar daarvoor, waarin de gemeente haar uitkering aanvulde met bijstand. En de uitkeringsinstantie heeft rekening gehouden met volledige algemene heffingskorting over de gehele periode, zo vertelt de sociaal raadvrouw die haar bijstaat. In 2022 ontvangt ze naast haar lopende WIA-uitkering eenmalig een betaling over meerdere voorgaande jaren. Omdat deze betalingen in één jaar vallen, heeft ze alleen recht op de algemene heffingskorting van dat ene jaar. Bovendien is daardoor haar bruto-inkomen flink hoger en is dus de algemene heffingskorting flink afgebouwd. Ze moet daarom een aanzienlijk bedrag terugbetalen van de loonheffingskorting die door de uitkeringsinstantie is toegepast. Daarnaast moet ze ook haar huur- en zorgtoeslag terugbetalen. Samen gaat het om duizenden euro's.

“Het was echt een nachtmerrie,” vertelt Renate. Ik was altijd een sterke vrouw. Nu voel ik me als een vrouw van tachtig, die zelf zorg nodig heeft. Ik voelde me zo ziek, dat ik soms geen zin meer had om te lopen. Zoiets geeft zoveel stress. Ik word er ook vergeetachtig van. Ik kan niet meer helder denken. En moe. Er was een tijd dat ik niet meer kon slapen als ik ook maar dacht aan de Belastingdienst. Eerst kreeg ik bijna niets, daarna veel, maar



## BELASTING ONBEKEND

moet ik alles terugbetalen. U hoort aan mijn stem dat ik een beetje hees wordt. Ik word een beetje boos.” Renate huilt.

*“Eerst kreeg ik bijna niets, daarna veel, maar moet ik alles terugbetalen. Het was echt een nachtmerrie. Ik was altijd een sterke vrouw. Nu voel ik me als een vrouw van tachtig. Zoiets geeft zoveel stress. Er was een tijd dat ik niet meer kon slapen als ik ook maar dacht aan de Belastingdienst.”*

Inmiddels heeft ze van haar sociaal raadvrouw gehoord dat de terugvordering van de huurtoeslag hersteld kan worden. Ze kan een beroep doen op een bijzondere situatie waarbij de nabetaling buiten beschouwing kan worden gelaten. En heeft haar sociaal raadvrouw uit haar naam een brief gestuurd naar het UWV om fiscale schade te claimen. Misschien lukt het om de extra belasting die ze heeft moeten betalen terug te krijgen van de uitkeringsinstantie.



## BELASTING ONBEKEND

### Cato en Joris

Als in 2016 Joris 18 wordt doet zijn moeder Cato een aanvraag Wajong voor hem bij het UWV. Die aanvraag wordt afgewezen. Hij krijgt in plaats daarvan een uitkering van de gemeente. Zijn moeder is sociaal raadvrouw geweest en thuis in het onderwerp. Ze weet dat de reden van de afwijzing – hij is wel arbeidsongeschikt, maar niet duurzaam – de mogelijkheid biedt om later opnieuw een beoordeling te vragen.

In 2021 doet ze daarom de aanvraag opnieuw en deze wordt wel toegekend per eind van dat jaar. Ze maakt bezwaar tegen de ingangsdatum van het besluit. Dat bezwaar is gegrond verklaard. Daardoor krijgt Joris Wajong toegekend met terugwerkende kracht sinds 2016. In 2022 komt er een nabetaling van tienduizenden euro's op Joris' bankrekening.

Al meteen zegt Cato dat hij dat geld niet moet opmaken. Ze weet dat de kans groot is dat hij een deel daarvan vervolgens verschuldigd is aan de Belastingdienst en aan het terugbetalen van toeslagen. En als Joris zijn aanslag inkomstenbelasting krijgt over 2022 is die inderdaad erg hoog. “Het is toch wel heel cru dat er zo'n hoge aanslag volgt,” zegt Cato. “Ergens gaat er toch iets niet goed als mensen zo'n hoge aanslag krijgen. Dat moet toch te voorkomen zijn.”

*“Het is toch wel heel cru dat er zo'n hoge aanslag volgt. Ergens gaat er toch iets niet goed als mensen zo'n hoge aanslag krijgen. Dat moet toch te voorkomen zijn. En er zijn meer gevolgen natuurlijk.”*

Dat de aanslag zo hoog is, komt omdat voor dat grote bedrag alleen de heffingskortingen van dat jaar gelden. Joris betaalt daarom meer belasting dan hij gedaan zou hebben wanneer het geld betaald was over de jaren waarop elk deel betrekking had. Daarom verzoekt Cato het UWV tot het vergoeden van de zogenaamde fiscale schade van haar zoon. Daarvoor moet ze kunnen onderbouwen dat hij meer loonheffing betaalt dan hij anders gedaan had. Cato weet waarop de schade uiteindelijk is neergekomen. Ze slaagt –



**KAFKA**  
BRIGADE

## BELASTING ONBEKEND

na een lange weg en een hoop gedoe – in haar claim. Toch begrijpt Cato tot op de dag van vandaag niet hoe het UWV tot de loonheffing is gekomen op de specificatie.

“Daardoor ga je toch aan jezelf twijfelen,” vertelt Cato. Diverse deskundigen lukt het gedurende dit onderzoek niet om dit volledig helder te maken.



## BELASTING ONBEKEND

### Stan

Stan heeft aangeboren hersenletsel. Daardoor loopt hij moeilijk, heeft hij evenwichtsproblemen en is niet altijd voorspelbaar hoeveel energie hij heeft. Stan heeft altijd gewerkt, in loondienst en voordat hij ziek werd als ZZP'er. "Want als ik achter een bureau zit," vertelt Stan, "merk je er niks van." Als Stan ziek wordt, vraagt hij in eerste instantie geen Wajong aan. Hij gebruikt zijn spaargeld en leent daarna geld van zijn ouders. Later vraagt hij alsnog Wajong aan. Dan blijkt dat hij ook over het jaar daarvoor Wajong kan krijgen. In 2017 krijgt hij een nabetaling van ongeveer 15.000 euro bruto, dat met een relatief kleine inhouding aan loonheffingen op zijn rekening wordt gestort.

*"Het was 2017 all over again. Je krijgt een bedrag en je krijgt niet helder wat je daarvan mag houden. Leuk dat ze zeggen dat je een reservering kunt treffen, maar wat heb ik daaraan? Moet ik de helft apart houden of meer of minder, hoeveel? Het is zo nonchalant. Het gaat om mensen die financieel en vaak ook mentaal kwetsbaar zijn."*

"Dat ging heel vreemd, zonder uitleg waar je iets wijzer van wordt," vertelt Stan. "Alleen een soort disclaimer dat er nog fiscale consequenties kunnen zijn. Ik ben meteen gaan bellen, want ik wilde weten wat de consequenties precies waren. Ergens voelde ik de bui wel hangen." Stan moet op dat moment nog btw betalen en inkomstenbelasting voor het bedrijf dat zou gaan stoppen. "Al het geld had ik gebruikt voor het aflossen van de Belastingdienst en mijn ouders." Maar aan het eind van het jaar moet Stan nog duizenden euro's aan inkomstenbelasting betalen. En hij moet zijn zorgtoeslag terugbetalen. Van het brutobedrag dat hij op zijn rekening kreeg, blijft maar ongeveer de helft over. Hij treft een betalingsregeling, betaalt vijf jaar en krijgt het restant kwijtgescholden.



## BELASTING ONBEKEND

“Het mechanisme begrijp ik wel,” zegt Stan. “Mijn inkomen was eerder 1.000 euro per maand. Met een nabetaling kom je natuurlijk in een andere belastingschijf. Maar de belastingaanslag was veel hoger dan ik verwachtte.”

Dat de heffing zoveel hoger is, komt omdat Stan in het eerdere jaar zijn recht op heffingskortingen, maar beperkt kon verzilveren. Zijn inkomen is dan eenmalig laag. Daarom is ook de belasting die hij betaalt relatief laag. En op belasting die je niet betaalt, kunt geen korting krijgen. Een jaar later, als hij het geld alsnog krijgt, kan hij alleen gebruik maken van de algemene heffingskorting en jonggehandicaptenkorting in dat jaar. Maar dan wordt de nabetaling opgeteld bij het inkomen dat hij al over datzelfde jaar ontvangt. In dit tweede jaar is zijn inkomen daarom eenmalig hoog. Bij dit hogere inkomen is de algemene heffingskorting afgebouwd.

Stan begrijpt niet dat mensen niet beter worden voorbereid op wat er in zo’n geval gebeurt. “Het is zo nonchalant. Leuk dat ze zeggen dat je een reservering kunt treffen, maar wat heb ik daaraan? Moet ik de helft apart houden of meer of minder, hoeveel?”

In 2022 gebeurt hetzelfde nog eens, maar dan door een fout van het UWV. Er is te weinig uitbetaald, zo blijkt, over een periode van vele jaren eerder. “Het was 2017 *all over again*. Je krijgt een bedrag, maar je krijgt niet helder wat je daarvan mag houden.” En ook nu valt de naheffingsaanslag van de Belastingdienst tegen. In de tussentijd heeft hij gewerkt, maar is Stan ook weer uitgevallen en opnieuw in de Wajong terecht gekomen. Ditmaal met een burn-out. “Termen als ‘heffingskorting’ en ‘fiscale schade’ kende ik eerder niet, maar toen wel. Het speelde door mijn hoofd om ernaar te vragen, fiscale schade. Maar ik was niet okay. Ik had weinig energie. Misschien kun je je voorstellen dat het op enig moment genoeg is. Het levert zoveel negatieve energie op. Ik ben bezig met beter te worden. Door verkeerde orthopedische schoenen kon ik niet meer lopen. Nu moet ik een rollator gebruiken voor buiten en met fysiotherapie ga ik weer de goede kant op. Maar het kost veel energie. Op dat moment was het vaatje leeg. Op een goed moment, dan kan ik dit allemaal wel.”



## BELASTING ONBEKEND

### Matty en Richard

Matty en Richard hebben een uitkering Participatiewet. Matty had in 2018 een baan, die werd aangevuld met Participatiewet. Ze werd ziek en ging van de Ziektewet in de WW. In alle gevallen een combinatie van twee inkomstenstromen. In 2021 heeft Matty drie inkomensstromen, omdat ze ook weer werkt. In 2020 gaat het mis, omdat de gemeente er administratief een zootje van heeft gemaakt.

De gemeente schat maandelijks haar inkomen en verrekent dat met de bijstand. Dat doet de gemeente royaal, om terugbetalingen te voorkomen. Normaal ontvangen ze één inkomensspecificatie per maand. Maar als Matty in de WW komt, gaat het mis. Ze ontvangt wel vier inkomensspecificaties per maand met correcties. Bij de belastingaangifte van 2020 blijkt dat ze – op papier – een inkomen heeft van vele malen de bijstandsnorm. Het lijkt alsof alle inkomensspecificaties – ook de correcties – bij elkaar zijn opgeteld. De gemeente kan niet uitleggen wat er is gebeurd en betaalt daarom de belastingaanslag.

*“Weet je wat het is, als je om welke reden dan ook niet 100% kan werken, dan is het bijna onmogelijk om uit de bijstand te komen. En de combinatie van werk en bijstand, dat hebben we nu wel door, dat is echt niet aan te raden. Het is echt niet lonend, vooral niet vanwege de energie die erin gaat zitten.”*

“Weet je wat het is,” zegt Matty, “je moet wel een heel goede baan hebben om uit de bijstand te komen. Want als je chronisch ziek bent of een handicap hebt of om welke reden dan ook niet 100% kan werken, dan is het bijna onmogelijk om uit de bijstand te komen. En de combinatie van bijstand en werk, dat is echt niet aan te raden. Dat hebben we nu wel door. Het is echt niet lonend. Niet in je netto-inkomen, maar vooral niet vanwege de energie die erin gaat zitten.”



## BELASTING ONBEKEND

Net als bij lonen en andere uitkeringen wordt over bijstand loonheffing betaald, al is bijstand een netto-uitkering voor burgers. Gemeenten denken daarom in nettobedragen, die ze bruteren in plaats van andersom.

Een tweede bijzonderheid is dat de gemeente daarbij alleen heffingskortingen mag toepassen, voor zover die niet al gebruikt zijn door andere inkomstenstromen. Dat komt omdat de loonheffingskorting een zogenaamde “voorliggende voorziening” is van de bijstand. Geld dat je terugkrijgt – of terug zou krijgen – vanwege een heffingskorting, mag niet leiden tot een hoger inkomen dan het netto bijstandsinkomen. Wie meerdere inkomensstromen heeft, heeft altijd te maken met uitkeringsinstanties of werkgevers die geen zicht hebben op het totale inkomen. Andere partijen dan de gemeente kunnen van elkaar niet weten welk deel aan heffingskorting zij gebruiken en gebruiken de heffingskortingen daarom alsof zij de enige inkomstestroom zijn. De gemeente weet dit wel, maar altijd pas achteraf. De gemeente kan niet anders dan elke maand schatten wat zij aan heffingskorting kan benutten om de bijstand bruto te maken. Als gedurende het jaar blijkt dat een andere partij meer heffingskorting heeft gebruikt dan ingeschat – vanwege (extra) vakantiegeld, meer werken, een bonus of iets anders – dan heeft de gemeente een deel aan heffingskorting onterecht benut. Mede daarom moeten gemeenten voor de jaaropgaaf aan het eind van het jaar de berekening een 13<sup>e</sup> keer doen. Het mag duidelijk zijn dat deze werkwijze gecompliceerd en foutgevoelig is, mede omdat de periodes van verschillende inkomsten kunnen verschillen.





## BELASTING ONBEKEND

### Amelie

Amelie werkte in de logistiek tot ze ziek werd. “In principe betaalt je werkgever dan twee jaar loon door,” zegt Amelie. Na twee jaar krijgt ze een keuring bij het UWV. “Daar werd vastgesteld dat mijn werkgever niet genoeg gedaan had om mij te re-integreren.” Amelies werkgever krijgt daarom een loonsanctie. Dat betekent dat haar werkgever een jaar extra salaris moet doorbetalen. Maar dat accepteerde haar werkgever niet. “Hij heeft er een rechtszaak van gemaakt en die heeft hij gewonnen,” vertelt Amelie. Als de rechter in 2021 de loonsanctie terugdraait, betekent dit dat het UWV aan Amelie WIA moet betalen. En Amelie moet op haar beurt haar werkgever een jaar salaris terugbetalen. Dus in 2021 krijgt Amelie naast haar salaris ook een jaar WIA op haar rekening. Pas in 2022 ontvangt ze het verzoek van haar oud-werkgever om haar salaris over 2021 terug te betalen. Ze heeft dus eenmalig een zeer hoog inkomen en een jaar later juist een lager inkomen dan ze eerder had. En dat heeft gevolgen.

Amelie pakte meteen de telefoon toen ze hoorde dat ze haar WIA over 2021 aan het einde van hetzelfde jaar zou krijgen. “Ik heb nog geprotesteerd, want als mijn oud-werkgever dat niet voor het eind van het jaar terugvraagt of -krijgt, dan heb ik een probleem. Dat heeft consequenties voor de zorgtoeslag, maar ook voor de algemene heffingskorting.” Amelie belt daarom in december met het UWV om te vragen of dat niet onderling geregeld kon worden. Maar dat kon niet. “En het UWV kon mij ook niet in 2022 uitbetalen.”

*“Je moet je er maar toe zetten om bezwaar aan te tekenen. Juist op zo’n moment voel je je enorm machteloos. Ik kan me heel goed voorstellen dat mensen dat ook niet doen. Tot deze ervaring heb ik het contact met de Belastingdienst nooit als vervelend ervaren. Maar toen dit even helemaal mis leek te gaan, toen dacht ik wel even: wat ben je toch eigenlijk machteloos.”*



## BELASTING ONBEKEND

Het gevolg waar Amelie voor vreest is dat ze in 2021 zoveel inkomen heeft, dat ze haar algemene heffingskorting niet meer kan gebruiken. Dit terwijl ze in 2022 juist minder verdient, waardoor ze haar heffingskorting juist niet volledig kan benutten. Het jaar daarop kan ze weliswaar belasting terugvragen door de terugbetaling, maar minder dan ze eerder heeft betaald<sup>8</sup>. En dit lost haar probleem met de heffingskortingen niet op. In 2021 zijn haar kortingen afgebouwd door het eenmalige hoge inkomen en in 2022 kan ze deze niet benutten, omdat ze door het negatief loon een eenmalig laag inkomen heeft. “Dat scheelt 4.000 euro,” zegt Amelie.

Amelie wordt eerst gerustgesteld als de Belastingdienst in januari contact opneemt op haar verzoek. “De medewerker die ik aan de lijn had zei me dat je dat tegen elkaar kon wegstrepen. Ik zou binnen vijf jaar een verzoek moeten doen. Maar toen ik dat verzoek uiteindelijk indiende, werd dat afgekeurd. Dat had ik voor 1 april moeten doen.” Als ze belt, komt ze niet verder. Amelie: “Dat de rechter heeft gesproken, dat snap ik en accepteer ik, maar dit voelde echt als onrecht. Ik werd er enorm moedeloos van.”

“Daarom moest ik me er enorm toe zetten om bezwaar aan te tekenen. Juist op zo’n moment voel je je machteloos.” Maar ze doet het en een aantal maanden later krijgt ze een positief antwoord. “Er was een precedent dat rechtvaardigde mijn bezwaar te honoreren. Het is dus toch goed gekomen.”

---

<sup>8</sup> Dit heet ook wel negatief loon. Naast de heffingskortingen kan het ook zijn dat iemand meer belasting betaalt vanwege de schijffarieven. Wie als gevolg van een eenmalig hoog inkomen in een hogere belastingschijf terecht komt, betaalt een hoger percentage belasting over dit inkomen. Als het jaar daarop negatief loon mag worden afgetrokken van een inkomen dat deze hogere belastingschijf niet (of minder ver) bereikt, krijgt minder belasting terug dan eerder was betaald.



## BELASTING ONBEKEND

### Stef en Tim

Stef vertelt dat het UWV jarenlang een fout heeft gemaakt bij het uitkeren van Wajong aan zijn zoon. Elke maand kreeg Tim wat te weinig. Als het UWV na jaren de fout erkent, wordt dit in één keer uitbetaald. Daarna volgt echter een hoge belastingaanslag. Stef maakt daarvoor zijn zoon bezwaar tegen bij de Belastingdienst. “Ik heb gezegd: luister, dat was een fout van het UWV. Als mijn zoon meteen de juiste bedragen had gekregen, dan was er niets aan de hand geweest. Dat dit bedrag in één keer is betaald leidt ertoe dat dit ook in één keer als inkomen wordt gezien door de Belastingdienst. Maar dat slaat nergens op.”

*“Ik heb gezegd: luister, dat was een fout van het UWV. Als mijn zoon meteen de juiste bedragen had gekregen, dan was er niets aan de hand geweest. Dat dit bedrag in één keer is betaald leidt ertoe dat dit ook in één keer als inkomen wordt gezien door de Belastingdienst. Maar dat slaat nergens op.”*

En dat klopt. Omdat Tim een eenmalig hoog inkomen heeft, betaalt hij meer belasting. Meer ook dan hij gedaan zou hebben wanneer deze inkomsten op het juiste moment waren betaald. Tim kan alleen de algemene heffingskorting gebruiken van het jaar waarin de betaling gedaan wordt en die is dan veel lager vanwege het hoge inkomen.

“Of dat ook komt door heffingskortingen, dat weet ik niet,” zegt Stef. “Daarvan weet ik niet hoe het zit. Waar het mij om gaat is dat hij meer moet betalen. Plus hij moet ook nog eens die zorgvergoeding terugbetalen, de zorgtoeslag.” Maar Tim krijgt in beide gevallen nul op het rekest, vertelt zijn vader Stef. “Tim moest gewoon betalen. Het enige waar ze schappelijk over zijn,” gaat Stef verder, “is het betalen zelf. Daar mag Tim een jaar over doen.”



## BELASTING ONBEKEND

Wat de oorzaak is van de fout die UWV destijds maakte, weet Stef niet. “Maar ik probeer er altijd bovenop te zitten en als het nodig is bel ik iemand of maak ik bezwaar.” Fiscale schade heeft Stef niet proberen te verhalen. Hij kent het begrip niet. Hij heeft wel met het UWV om tafel gezeten, maar dat is niet ter sprake gekomen.

“Voor Tim is het echt heel triest,” zegt Stef. “Tim werkt af en toe via een uitzendbureau als rijder bij een transportbedrijf. Als je een Wajong uitkering hebt en je probeert te werken, dan wordt dat tegen elkaar weggestreept. Dat kan ik begrijpen. Al vind ik dat ze er best wat aan zouden mogen overhouden. Maar dat is nihil. Maar als er zo’n foutje is, dan weten ze je aan alle kanten te vinden. Tim maakt nu enveloppen van het UWV of de Belastingdienst niet meer open. ‘Ik moet toch alleen maar betalen,’ zegt hij dan. Dus doe ik dat,” vertelt Stef.



### 3. Conclusies

In dit onderzoek is gekeken naar de samenloop van regels. Wanneer die samenloop leidt tot een inbreuk op de doelstellingen van die regels of op algemeen geaccepteerde rechtsbeginselen hebben we dat een interferentie genoemd. De focus ligt op twee prototypische interferenties:

#### 1. Meerdere inkomensstromen

Hier gaat het om burgers die inkomen hebben uit meerdere bronnen. Zij kunnen niet inschatten hoe de heffingskortingen beïnvloeden hoeveel zij bij de belastingaanslag over dat jaar moeten terug- of bijbetalen.

#### 2. Na- en terugbetalingen

Hierbij gaat het om burgers met een eenmalig hoog of juist laag inkomen. Ook bij deze interferentie kunnen burgers de hoogte van de belastingaanslag niet goed inschatten. Daarnaast betalen burgers geregeld meer belasting dan wanneer het inkomen gespreid was ontvangen.

Bij deze twee prototypische interferenties hebben we de verhalen van tien burgers in beeld gebracht. In de casusbeschrijvingen worden de gevolgen van de interferenties concreet. De rode draden per interferentie zijn in meer detail te vinden in [bijlage E: Rode draden](#). Hieronder volgt eerst de hoofdconclusie en een meest minimale aanbeveling. Daarna volgen enkele aanvullende conclusies.

### Hoofdconclusie

Een rode draad die door alle casussen loopt is dat burgers een **informatieprobleem** hebben. Dat informatieprobleem heeft verschillende facetten. Mensen 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 komen. Dat komt door de onderstaande samenloop.



## BELASTING ONBEKEND

Ten eerste zijn de kortingen in de regel afhankelijk van het totaal van alle inkomensstromen aan het eind van het jaar. Wie meerdere inkomstenstromen heeft, moet dat totaal dus kunnen inschatten én kennis hebben van de afbouwende heffingskortingen bij een hoger inkomen om niet voor verrassingen te komen te staan. Ten tweede is er een veelheid aan grenzen, rekenregels en specifieke voorwaarden. Het is voor de ‘gemiddelde’ burger, maar ook burgers met bovengemiddelde kennis van fiscale zaken, erg lastig om rekening te houden met al deze regels. Ten derde zijn er veel individuele feiten nodig. En ten vierde is het niet makkelijk de benodigde feiten te verzamelen mét daarbij welke regels de verschillende organisaties al wel of niet hebben toegepast. Enkel met een volledig overzicht van de vele benodigde feiten én 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.

*Burgers hebben een informatieprobleem. Ze kunnen niet voorzien waar een verandering in inkomen of situatie toe leidt. Deze onvoorspelbaarheid leidt tot gevoelens van angst, machteloosheid, gelatenheid en boosheid.*

Het informatieprobleem leidt in alle casussen tot **onvoorspelbaarheid**. Zoals in de inleiding gesteld, is de waarde van regels in de kern gelegen in de voorspelbaarheid die ze moeten opleveren. Wet- en regelgeving is een middel om het gedrag van de overheid zekerheid en voorspelbaarheid te geven. In de casussen zien we echter keer op keer dat nauwelijks voorspelbaar is waar een verandering in inkomen toe leidt.

In de casussen zien we ook de gevolgen van deze onvoorspelbaarheid. In alle gevallen komt een beeld naar voren van een gebrek aan inzicht dat zich vertaalt in gevoelens van **machteloosheid, gelatenheid, overgeleverd zijn, onzekerheid, angst en boosheid**.



## BELASTING ONBEKEND

[Amelie](#) voelt zich machteloos als ze een betalingsverzoek - toevallig en buiten haar macht - pas na de jaargrens ontvangt en daardoor duizenden euro's meer belasting moet betalen. [Stef](#) accepteert uiteindelijk gelaten dat - omdat het UWV te laat betaalt - zijn zoon meer belasting moet betalen over zijn inkomen. [Renate](#) voelt volledig overgeleverd als ze in het geheel niet meer doorziet wat er allemaal gebeurt. "Eerst kreeg ik bijna niets, daarna veel, en dan moet ik alles terugbetalen," zegt ze, "Ik was altijd een sterke vrouw, nu voel ik me een vrouw van tachtig." [Pim](#) wordt onzeker. Hij zocht uit wat hij moest doen en toch komt hij voor een verrassing komt te staan. "Wat doe ik nu fout?" [Coen](#) voelt zich zo overvallen dat hij, in zijn ijver om niet nogmaals voor zo'n verrassing te komen staan, de lasten van het lopende jaar naar voren haalt. [Stan](#) is boos als hij maar niet helder krijgt hoeveel belasting hij moet betalen over zijn nabetaling. "Het is zo nonchalant. Leuk dat ze zeggen dat je een reservering kunt treffen, maar wat heb ik daaraan? Moet ik de helft apart houden of meer of minder, hoeveel?" Deze burgers weten niet waar ze rekening mee moeten houden.

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.

Dit laatste is ook een belangrijke constatering voor het beleid zelf. Want de belangrijkste voorwaarde voor wetgeving om werkzaam te zijn in termen van gedragsverandering, is dat die regelgeving bekend is en begrepen wordt.

### 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, zoals [Pim](#) het formuleerde. Dat vraagt in elk geval om veel



## BELASTING ONBEKEND

betere informatie voor burgers. Informatie waarmee ze inzicht kunnen krijgen in hun eigen situatie vooraf. Daarbij gaat het dus niet om informatie over de regelgeving op de website. Het gaat om inzicht voor burgers in het eigen dossier, in de eigen gegevens.

Omdat het hier gaat om een groot aantal regelingen dat op elkaar inwerkt, nodigt dit uit tot standaardisatie van de informatievoorziening aan burgers. Het zou wenselijk zijn dat – bijvoorbeeld naar analogie van het [Vorderingenoverzicht Rijk](#) – organisaties op een universele manier hun inhoudingen zouden aanleveren ten behoeve van burgers. Daarbij moet duidelijk zijn welk deel van de heffingskortingen daarin verwerkt is. Een website of app zou deze gestandaardiseerde informatie kunnen weergeven in een geïntegreerd overzicht voor de burger. Liefst met de mogelijkheid om dat te extrapoleren naar een eindsituatie.

Gezien de huidige onvoorspelbaarheid is inspanning om tot doelmogelijke informatievoorziening te komen voor burgers wel het minste dat verwacht mag worden.

### Overige conclusies

Behalve een inbreuk op voorspelbaarheid, worden ook andere gevolgen van de interferenties concreet in de casusbeschrijvingen. We zien een inbreuk op doelstellingen zoals bestaanszekerheid en arbeidsparticipatie. En we zien een inbreuk op algemeen geaccepteerde beginselen van rechtvaardigheid in de vorm van willekeur en ongelijkheid.

*Bestaanszekerheid: Onder het sociaal minimum gedurende het jaar*

Een belangrijke doelstelling uit het domein van werk en inkomen is te zorgen dat burgers niet onder het sociaal minimum komen. Bijstand, Toeslagenwet en Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) zijn daar voorbeelden van. Maar





## BELASTING ONBEKEND

inkomensondersteuning is óók een doelstelling van de heffingskortingen zelf<sup>9</sup>. Een interferentie die we hier zien is dat burgers gedurende het jaar onder het sociaal minimum komen, wanneer ze meerdere maar kleine inkomensstromen hebben. De heffingskorting kan gedurende het jaar niet volledig verrekend worden met het geheel aan loonheffing dat wordt ingehouden. Een deel komt pas aan het eind van het jaar bij de belastingteruggave. Over het hele jaar bezien, inclusief de belastingteruggave aan het eind van het jaar, lijkt er geen probleem. Echter op maandbasis hebben deze burgers een probleem.

Soms ontvangen burgers om deze reden gedurende het jaar een aanvulling, zoals in [Willemijn](#). Zij heeft een onvolledig AOW en een klein pensioen. Gedurende het jaar wordt dit aangevuld met AIO door de SVB. Maar aan het eind van het jaar wordt dit via de bankrekening van de burger weer vereffend met de belastingteruggave van de Belastingdienst. Het terugbetalen aan de uitkeringsinstantie via de belastingteruggave is omgeven met onduidelijkheid, onzekerheid en administratieve lasten.

### *Arbeidsparticipatie*

Een ander doel uit zowel het domein van werk en inkomen, als van de heffingskortingen zelf, is arbeidsparticipatie. Wie werkt naast een uitkering, zoals Wajong, mag een deel daarvan houden. Wie werkt, zoals [Tim](#), heeft ook recht op arbeidskorting. Verdient iemand relatief weinig, dan kan de jonggehandicaptenkorting niet meer (volledig) worden verzilverd. Wie werkt naast een uitkering moet dit opgeven aan de uitkeringsinstantie en, afhankelijk van het soort uitkering, terugbetalen of krijgt dit in mindering al dan niet op basis van schattingen. In [de casus van Matty](#) zien we dat de gemeente dit aan de hoge kant inschat, waardoor een maand met minder werk dan verwacht direct leidt tot een inkomen onder het sociaal minimum. De hoge administratieve lasten en de negatieve

---

<sup>9</sup> Evaluatie Heffingskortingen en Tariefstructuur, april 2024, Centerdata in opdracht van het Ministerie van Financiën, pp. 5, 20-32.



## BELASTING ONBEKEND

energie die de burgers in de casus daarbij ervaren voor relatief weinig – en soms juist tijdelijk mínder – inkomen interfereren met de doelstelling van arbeidsparticipatie.

### *Willekeur en ongelijkheid*

Wie een nabetaling krijgt betaalt meer belasting dan hij gedaan zou hebben als het inkomen zou zijn betaald in de periode waarop het betrekking heeft. Regelmatig hebben deze mensen al een flinke inspanning moeten leveren om te krijgen waar ze recht op hebben. Behalve dat deze burgers hun geld pas later ontvangen, worden ze zwaarder belast. Daar lijkt geen redelijk argument achter te zitten. Al begrijpen veel burgers in de casussen dat dit volgens de regels is, ze houden hier een gevoel van onrechtvaardigheid aan over. Door de toevalligheid van het betaalmoment – een nabetaling in plaats van tijdig – pakken de regels (sterk) negatief uit.

In theorie is deze schade bij een nabetaling deels te verhalen door zogenaamde “fiscale schade” claimen. Echter de bewijslast is hoog. Het blijkt zeer lastig om de individuele informatie voldoende compleet te krijgen. Zonder professionele hulp is dit geen reëel scenario. En dit speelt in een situatie waarin mensen vaak al met een hoge geestelijke en soms fysieke belasting zitten. Dat komt omdat het veelal gaat om uitkeringen wegens een vorm van ziekte. Ook is er vaak een financieel probleem, want deze burgers krijgen hun geld (veel) later. Daar hebben ze doorgaans al een flinke inspanning voor moeten leveren. De drempel om de eigen rechten te materialiseren blijkt hoog, juist voor burgers met de minste mogelijkheden en capaciteiten.



## BELASTING ONBEKEND

*Nawoord op verzoek van experts: vergelijkbare casussen*

De experts waarmee de individuele casussen zijn besproken<sup>10</sup> gaven aan het belangrijk te vinden om op te merken de voorbeelden in dit onderzoek geen uitzonderingen zijn. Zij wilden daarnaast graag twee parallelle casussen genoemd zien.

Het eerste voorbeeld is het Persoonsgebonden budget (PGB). Daarbij kent de gemeente of het zorgkantoor budget toe, dat de SVB binnenkrijgt en uitbetaalt. Burgers kunnen daarmee zorg inhuren. Budget dat is toegekend in oktober komt pas in de eerste maanden van het nieuwe jaar binnen bij de SVB en kan ook dan pas worden uitbetaald. Echter ook PGB valt onder de definitie van inkomen en beïnvloedt daarom de heffingskortingen en toeslagen op eenzelfde manier als we hierboven hebben gezien bij betalingen over de jaargrens. Daarbij gaat het soms om grote bedragen, waarvan zorgverleners betaald moeten worden die soms al lang op hun geld wachten. Zekerheid over welk deel van het geld dat je ontvangt je ook daadwerkelijk te besteden hebt is daar daarom belangrijk.

Een ander voorbeeld is een casus van een schoonmaker met twee kleine banen. De schoonmaker krijgt aan het eind van het jaar geld terug, vanwege de heffingskorting. Gedurende het jaar kan hij maar bij één baan de algemene heffingskorting laten toepassen. Daarom kan hij gedurende het jaar zijn heffingskorting niet volledig benutten. Het is geld waar hij recht op heeft, maar dat hij gedurende het jaar niet kan besteden. Vanwege het lage inkomen is directe beschikbaarheid van het geld dat hij verdient – en waar hij recht op heeft – wenselijk.

---

<sup>10</sup> Dit zijn 25 mensen, van de in totaal 42 betrokken experts, werkzaam bij Belastingdienst, UWV, SZW, Divosa, Landelijke Cliëntenraad, Nationale Ombudsman, Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland, Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gemeente Amsterdam, Rotterdam



**KAFKA**  
BRIGADE

## BELASTING ONBEKEND

### Woord van dank

Graag bedanken we de experts van de deelnemende organisaties: Belastingdienst, Divosa, Gemeente Rotterdam, Landelijke Cliëntenraad, Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland, Nationale ombudsman, Sociale Verzekeringsbank, Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek, UWV, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Gemeente Amsterdam.



## Bijlage A: Over dit onderzoek

Het startpunt van dit onderzoek was de vraag van de Belastingdienst om concrete voorbeelden van burgers te verzamelen bij twee prototypische interferenties. Daarvoor zijn uiteindelijk meerdere inkomensstromen en na- en terugbetalingen geselecteerd. Prototypische interferenties zijn in dit onderzoek gedefinieerd als: (fiscale) regels die in combinatie met andere regels ingrijpen op basale rechtsbeginselen en/of de doelstelling van een (andere) regel (uit een ander domein).

### *Brede opzet van het onderzoek*

In dit onderzoek zijn twee groepen deelnemers betrokken: experts en burgers. De experts zijn vooraf betrokken om voorbeelden van interferenties te verzamelen. Tijdens het onderzoek hebben experts geholpen om de verhalen van burgers (casusbeschrijvingen) te begrijpen. Aan het eind van het onderzoek zijn de casussen door de experts getoetst op herkenbaarheid. De kern van het onderzoek zijn de interviews met burgers.

### *De betrokken experts en organisaties*

Er zijn in dit onderzoek veel en regelmatig experts geraadpleegd. In totaal zijn 42 deskundigen betrokken geweest. Ongeveer de helft daarvan is afkomstig uit de Belastingdienst in een veelheid van functies. De andere helft is afkomstig uit de volgende tien organisaties: UWV, SZW, Divosa, Landelijke Cliëntenraad, Nationale Ombudsman, Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland, Professionals voor Maatwerk Multiproblematiek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, gemeente Amsterdam en gemeente Rotterdam.

### *De betrokken burgers*

Burgers zijn gevonden via verschillende wegen. Een deel is benaderd via het netwerk van Stichting Kafkabrigade. Met een ander deel zijn we in contact gekomen via de betrokken



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

experts. En met anderen zijn we in contact gekomen omdat zij een bezwaar bij de Belastingdienst hebben ingediend (gaande over na- of terugbetalingen of meerdere inkomensstromen). Hierbij wordt opgemerkt dat de wettelijk vereiste AVG-procedure is doorlopen.

### *Selecteren van interferenties*

Allereerst zijn voorbeelden van interferenties verzameld door de Belastingdienst en Stichting Kafkabrigade. Dit is gedaan via interviews en bijeenkomsten met een brede groep van experts. In een workshop in december 2023 zijn negen interferenties besproken die breed werden herkend door de expertgroep. Uit deze negen interferenties zijn prototypische interferenties gedestilleerd die relatief hoog scoren op herkenbaarheid en geschatte omvang van de problematiek. Dit heeft geleid tot de selectie van de twee prototypische interferenties waarop dit onderzoek zich richt: meerdere inkomensstromen en na- en terugbetalingen.

### *Verzamelen van casussen*

Er zijn in totaal 59 burgers benaderd. Een groot deel bleek (toch) niet in het prototype te passen. Anderen wilden niet dat hun verhaal in een onderzoeksrapport zou verschijnen of wilden om een andere reden niet meewerken.

De meeste gesprekken waren intensief. Regelmatig waren de gesprekken (erg) emotioneel. De meeste mensen waren blij met het gesprek. Dat geldt ook voor de mensen waarbij het bij één gesprek bleef.

Er zijn korte narratieven geschreven van 19 burgers die na een eerste gesprek in het prototype leken te passen. Daaruit zijn enkele casussen afgevallen, omdat hun situatie te complex was, onvoldoende te verifiëren was of om een andere reden niet geschikt om op te nemen als casus in het onderzoek. Een groot deel van de tien burgers uit de



**KAFKA**  
BRIGADE

## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

selectie zijn meerdere keren geïnterviewd. Diverse burgers hebben zaken voor ons nagezocht en documentatie opgestuurd.

### *Expertsessies*

De tien geselecteerde casussen zijn voorgelegd aan 25 mensen uit de expertgroep in twee sessies. Daarbij zijn meer uitgebreide narratieven gebruikt dan in dit onderzoeksverslag zijn opgenomen. De belangrijkste invalshoek bij de sessie was de herkenbaarheid voor de experts. Herkennen ze dat dit gebeurt? Daarnaast is met de experts gesproken over de rode draden. Dit is ook belangrijke input geweest voor de analyse en conclusies.



## Bijlage B: Heffingskortingen

### Belastingschijven

Belastingschijven bepalen hoe we doorgaans denken over belastingen. Het eerste deel van ons inkomen wordt belast met een bepaald percentage en als we meer verdienen, dan wordt het meerdere hoger belast. Dat noemen we ook wel progressie. Boven een bepaalde grens ga je meer belasting betalen.

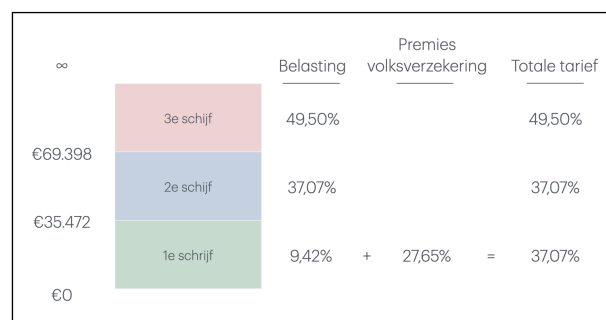
In de afbeelding rechts is te zien dat er drie schijven zijn.

Over de eerste schijf wordt zowel belasting als premies volksverzekeringen geheven. Samen zijn die tarieven precies gelijk aan het tarief van de tweede schijf. Je zou daarom ook kunnen zeggen dat er twee schijven zijn.

Als we ons beperken tot de belastingschijven, dan zou je gemiddeld altijd minder betalen dan het hoogste tarief, want een deel is altijd belast met een lager tarief. En je zou over de volgende euro die je verdient altijd maximaal het hoogste tarief betalen. Dat is het beeld dat velen hebben van hoe belastingen werken. Maar heffingskortingen grijpen in op de schijftarieven.

### Heffingskortingen de basis

De meest eenvoudige manier om heffingskortingen te bekijken is als een korting op de uiteindelijk te betalen belasting. Het is in die zin letterlijk als een korting op het “product” belasting. In de afbeelding rechts is die essentie geïllustreerd aan de hand van één van de heffingskortingen, de algemene heffingskorting die iedereen krijgt. Die essentie is dat inkomen wordt belast en daarvan wordt de heffingskorting afgetrokken. Dit linker gedeelte in de afbeelding is het perspectief vanuit de Belastingdienst.



Afbeelding 2: Overzicht van belastingtarieven en schijven voor box 1 voor 2022.





## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

Rechts in de afbeelding zien we hetzelfde, maar nu hoe we redeneren naar het netto-inkomen. Dat laat zien waarom heffingskortingen in andere wetgeving soms als inkomen gezien worden. Wetgeving zoals de Toeslagenwet (niet te verwarren met de vier toeslagen<sup>11</sup>) of de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) vult aan tot het sociaal minimum. Vanuit dat perspectief is een teruggave van de Belastingdienst vanwege de heffingskortingen inkomen ofwel de reden waarom minder aanvulling nodig was tot het sociaal minimum. Zo'n belastingteruggaaf wordt daarom teruggevorderd<sup>12</sup>.

Belastbaar inkomen	€21.317	Belastbaar inkomen	€21.317
%		-	
Loonheffingen	€7.902.21	Loonheffingen	€7.902.21
-		+	
Heffingskortingen	€2.888	Heffingskortingen	€2.888
=		=	
Te betalen	€5.014	Netto inkomen	€16.303

Afbeelding 3: Basis van de interactie tussen schijftarief en heffingskorting. Als voorbeeld is de algemene heffingskorting gebruikt met cijfers van 2022.

Er zijn zeven verschillende heffingskortingen:

1. Algemene heffingskorting
2. Arbeidskorting
3. Inkomensafhankelijke combinatiekorting
4. Ouderenkorting
5. Alleenstaande ouderenkorting
6. Jonggehandicaptenkorting
7. Korting groene beleggingen box 3

---

<sup>11</sup> Er zijn vier toeslagen, die door Belastingdienst/Toeslagen worden uitgevoerd. Dit zijn de huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebondenbudget. De Toeslagenwet is een aparte wet die door het UWV wordt uitgevoerd. De Toeslagenwet kan diverse uitkeringen, zoals de WW, aanvullen tot het sociaal minimum.

<sup>12</sup> Omdat het hier gaat om uitvoeringsorganisaties die uitkeren, is de praktijk vaak dat de terugvordering wordt verrekend met toekomstige betalingen.



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

Loonheffingskortingen is de gezamenlijke benaming voor algemene heffingskorting en arbeidskorting. Heffingskortingen hebben een paar belangrijke verschillen en overeenkomsten die hieronder kort worden beschreven.

### Grondslag

Elke heffingskorting heeft een andere grondslag. Dat wil zeggen dat een bepaald inkomensbegrip of samenstel van inkomsten het startpunt is voor de berekening van de korting. Voor de algemene heffingskorting is dat het belastbaar inkomen, ook wel het inkomen uit werk en woning (box 1) genoemd. Dat is het totaal van loon, uitkering, pensioen, winst uit onderneming en eigenwoningforfait<sup>13</sup> verrekend met bepaalde aftrekposten. Voor andere heffingskortingen is die grondslag anders. Voor de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting is dat het arbeidsinkomen. Dat is het totaal aan inkomen uit tegenwoordige arbeid. Daaronder valt winst uit onderneming, loon, ziektewet en andere inkomsten of uitkeringen die je krijgt omdat je in loondienst bent. Voor de ouderenkorting geldt als grondslag het verzamelinkomen. Dat is het totaal van inkomsten uit alle bronnen. En voor weer andere heffingskortingen gelden specifieke voorwaarden.

Twee dingen zijn hierbij van belang. Ten eerste dat voor verschillende heffingskortingen verschillende grondslagen gelden. Ten tweede dat het totale inkomen dat als grondslag dient bekend moet zijn. Zonder zicht op het totaal van die grondslag is er geen zicht op de hoeveelheid heffingskorting.

---

<sup>13</sup>[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/inkomstenbelasting/heffingskortingen\\_boxen\\_tarieven/boxen\\_en\\_tarieven/box\\_1/](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/inkomstenbelasting/heffingskortingen_boxen_tarieven/boxen_en_tarieven/box_1/)



## Wijze van berekening

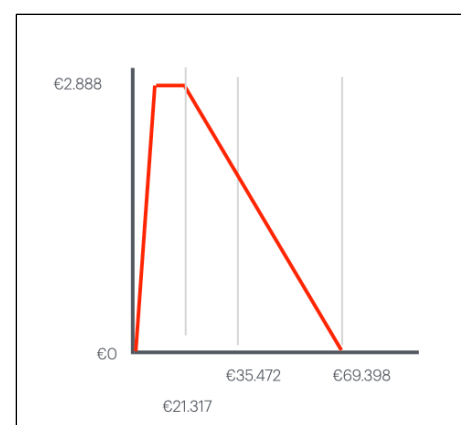
Voor verschillende heffingskortingen gelden verschillende rekenregels, maar ook binnen één heffingskorting kan de wijze van berekening verschillen. Dit laatste is hieronder geïllustreerd met de algemene heffingskorting.

Tabel 1: Tabel algemene heffingskorting in 2022 meerderjarig en niet AOW-gerechtigd

Belastbaar inkomen uit werk en woning	Algemene heffingskorting
Tot €21.318	€2.888
Vanaf €21.318 tot €69.398	€2.888 – 6,007% x (belastbaar inkomen uit werk en woning – €21.317)
Vanaf €69.398	€0

Hierboven zien we dat een bepaald soort inkomen, in dit geval het belastbaar inkomen, als geheel bepalend is voor hoe de heffingskorting wordt berekend. Tot een bepaalde grens – in 2022 was dat €21.318 – is dat een vast bedrag. Tegelijk is het zo dat het te betalen bedrag aan belasting niet negatief kan zijn. In feite loopt de korting dus op van nul, voor wie geen belasting moet betalen, tot maximaal €2.888 en blijft dan €2.888 tot de eerste grens van deze heffingskorting is bereikt.

Voor wie meer verdient dan het eerste grensbedrag in tabel 1, wordt de heffingskorting afgebouwd. De heffingskorting wordt dan berekend aan de hand van de formule in de tabel. En wie weer meer verdient dan de tweede grens, krijgt geen heffingskorting meer. In de figuur rechts zien we dat in een grafiek. Het oplopen en aflopen van de korting vormt zo een berg met een platte top.



Afbeelding 4: Het verloop van de hoeveelheid heffingskorting naar het totaal aan inkomen met de algemene heffingskorting als voorbeeld.



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

De meeste heffingskortingen werken op een vergelijkbare manier. Dat wil zeggen dat er eerst een vast maximumbedrag geldt tot een bepaalde grens, vervolgens een fase van afbouw van de heffingskorting tot een tweede grens en daarna komt de heffingskorting te vervallen. Echter de grenzen, bedragen en de formules verschillen. Daarnaast zijn er twee heffingskortingen die bestaan uit een vast bedrag, maar gebonden zijn aan specifieke voorwaarden. Dat zijn de jonggehandicaptenkorting en de alleenstaande ouderenkorting. Ook bij deze heffingskortingen geldt dat de belasting nooit negatief kan zijn en de korting daarom in feite oploopt tot een bepaald maximum.

Elk van de heffingskortingen lopen zo op en meestal ook weer af. Samen vormen ze een soort berglandschap van hogere en lagere kortingen. Daarom hoort bij vrijwel elk inkomen een ander bedrag aan heffingskorting.

Door dit berglandschap wordt intransparant hoeveel korting je krijgt. Dat komt dus omdat de grondslagen verschillen én de grenzen én de wijze van berekenen. Er is daarom geen vuistregel meer om in te schatten wat het tarief is dat je gemiddeld betaalt of over het volgende deel van je inkomen of over de volgende euro die je verdient. Je moet het uitrekenen voor de specifieke situatie, want elke situatie verschilt. En je kunt opeens een grens overgaan waarbij de korting sterk afloopt of vervalt.

### Leerpunten

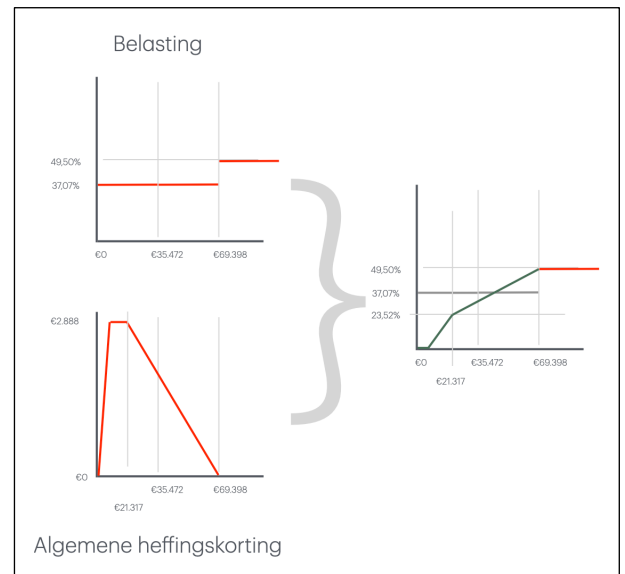
Uit het bovenstaande kunnen we een paar dingen leren. Ten eerste is belangrijk dat heffingskortingen anders werken dan schijftarieven. Waar schijftarieven werken met een percentage over een eerste en tweede deel van je inkomen, is bij heffingskortingen een totaal van een inkomensbegrip bepalend voor de gehele korting. Ten tweede dat heffingskortingen verschillen voor vrijwel elk inkomen en samen een berglandschap van kortingen opleveren.

Daaruit kunnen we ook een paar dingen concluderen. Ten eerste dat heffingskortingen ingrijpen op het schijftarief. Het percentage belasting en het bedrag aan heffingskorting

## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

bepalen samen het tarief dat je betaalt bij een bepaald inkomen. De schijftarieven geven daarom geen goede indicatie meer voor het tarief dat je betaalt. Dat geldt voor wat je gemiddeld betaalt en voor wat je betaalt over de volgende euro die je binnenkrijgt. Via de heffingskortingen worden ook de tarieven een berglandschap. Dat is geïllustreerd voor slechts één heffingskorting in de afbeelding rechts. Voor meerdere heffingskortingen en schijven wordt dit een landschap met pieken, dalen en vrij plotselinge overgangen.

Daarnaast kunnen we concluderen dat heffingskortingen de progressie kunnen versterken. Niet alleen leidt een hoger belastingtarief tot een stijging van de belasting, ook de afbouw van heffingskorting leidt tot het betalen van meer belasting. En dit kan samengaan.



*Afbeelding 5: Heffingskortingen grijpen in op het schijftarief, samen bepalen ze het tarief dat je betaalt. Hier is weergegeven hoe een enkele heffingskorting ingrijpt op het schijftarief.*

## Bijlage C: Meerdere inkomstenstromen



### Interferentie in het kort

Als iemand één baan heeft of één uitkering, dan weet de werkgever of uitkeringsinstantie wat het arbeidsinkomen is. Er is immers geen ander inkomen dat onder de definitie van arbeidsinkomen valt. De werkgever of uitkeringsinstantie kan daarom de arbeidskorting precies juist vaststellen en in mindering brengen op de in te houden belasting. De algemene heffingskorting kan de werkgever of uitkeringsinstantie vrij goed bij benadering vaststellen. Voor de algemene heffingskorting is het belastbaar inkomen de grondslag. Onder dat inkomensbegrip vallen ook zaken waar de werkgever of uitkeringsinstantie geen zicht op heeft, zoals het eigen woningforfait, en daarom kan dit niet exact, maar wel bij benadering, worden vastgesteld bij de maandelijkse inhouding door de werkgever of uitkeringsinstantie.

Bij twee of meer inkomstenstromen kan de werkgever of uitkeringsinstantie niet weten wat het totale inkomen is, of dit nu het arbeidsinkomen is of het belastbare inkomen. Het



kan gaan om twee banen, een baan en uitkering of twee uitkeringen. Geen van de werkgevers of uitkeringsinstanties heeft zicht op het totaal terwijl dat bepalend is.

## Vuistregel werkt vaak niet

De algemene heffingskorting mag maar op één van de inkomststromen worden toegepast. De burger is daarvoor zelf verantwoordelijk. De hoogte van de algemene heffingskorting is vrijwel altijd afhankelijk van beide inkomensstromen, want ook vrijwel alle uitkeringen vallen onder de noemer belastbaar inkomen. Omdat dit per definitie niet direct goed kan gaan, is de vuistregel om de werkgever of uitkeringsinstantie die de grootste inkomensstroom verstrekt de algemene heffingskorting te laten toepassen. De gedachte is om zo de naheffing zo klein mogelijk te maken.

Deze vuistregel beperkt de naheffing voor wie relatief veel verdient via één inkomensstroom (en minder via tweede inkomensstroom), maar neemt die niet weg. Zeker als de beide inkomens ongeveer even hoog zijn, betekent dit dat er te veel algemene heffingskorting zal worden toegepast. Dat komt omdat wanneer het totale belastbaar inkomen hoger is, de grens kan worden gepasseerd waarna de korting wordt afgebouwd.

Iets soortgelijks geldt voor de arbeidskorting. De arbeidskorting wordt door de werkgever of uitkeringsinstantie automatisch toegepast. De burger heeft daarop zelf geen invloed. Maar ook dat recht wordt afgebouwd of vervalt naarmate het inkomen hoger wordt. Daarom zal dit in de regel ook leiden tot een hogere aanslag aan het eind van het jaar.

Dit betekent dat per definitie de loonheffingskortingen – de gezamenlijke benaming voor algemene heffingskorting en arbeidskorting – niet direct juist kunnen worden toegepast bij burgers met meerdere inkomensstromen. Dit alles – inclusief het advies om de algemene heffingskorting te laten toepassen op de grootste inkomensstroom – kan op verschillende manieren negatief uitpakken voor burgers. Hieronder een aantal voorbeelden waar de vuistregel niet werkt. De eerste voorbeelden gaan over specifieke groepen.



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

### *Voor wie een relatief hoger inkomen heeft*

Voor burgers met een relatief hoger inkomen – en zeker als de inkomensstromen ongeveer even groot zijn – pakt de vuistregel negatief uit, omdat er uiteindelijk geen of vrijwel geen recht is op heffingskorting. Vanuit het perspectief van de werkgevers of uitkeringsinstanties zijn: 1) één of meer van de heffingskortingen van toepassing en 2) wordt de loonheffing berekend tegen het tarief van de eerste schijf. Maar uiteindelijk zijn geen heffingskortingen van toepassing én valt een deel van het inkomen in de tweede schijf.

### *Voor gepensioneerden die een relatief hoger inkomen hebben*

Ook voor gepensioneerden geldt dat ze vaak van meerdere uitkeringsinstanties inkomsten ontvangen, de SVB en één of meerdere pensioenfondsen. Zij hebben niet te maken met arbeidskorting, maar met algemene heffingskorting en ouderenkorting. Wie meer verdient<sup>14</sup> kan beter helemaal geen loonheffingskorting laten toepassen, want dan betaal je een groter deel van de belasting gedurende het hele jaar en hoef je aan het eind van het jaar minder bij te betalen.

### *Voor burgers met een aanvulling tot het sociaal minimum*

Wie meerdere inkomstenstromen heeft waarvan één aanvult tot het sociaal minimum, mag ook maar op één van die stromen de algemene heffingskorting laten toepassen. Aan het eind van het jaar krijgt iemand in die situatie geld terug. Dat komt omdat het recht op heffingskorting hoger is dan de te betalen belasting en de heffingskorting maar op één van die stromen mag worden toegepast. Gedurende het jaar is daarom het inkomen onder het

---

<sup>14</sup> Meer dan €37.149 (2023) of €38.098 (2024) per jaar bruto:

<https://www.consumentenbond.nl/belastingaangifte/zelf-aangifte-doen/heffingskortingen-voor-aowers>





## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

sociaal minimum en wordt dat in bepaalde gevallen aangevuld – als burgers dat aanvragen – met één van de uitkeringen die aanvullen tot het sociaal minimum. Aan het eind van het jaar echter, als ze belasting terugkrijgen, wordt dit weer teruggevorderd door de uitkerende instantie. De belastingteruggave is inkomen vanuit dit netto-perspectief – [zie afbeelding 3](#) – waardoor iemand minder aanvulling nodig heeft om aan het sociaal minimum te komen. Dit heet ook wel dat de heffingskorting een “voorliggende voorziening” is.

### *Weinig regie en waar burgers regie hebben gaat het regelmatig mis*

Regie heeft de burger alleen waar het gaat om de algemene heffingskorting. Die regie is beperkt, want de burger kan alleen besluiten de algemene heffingskorting te laten toepassen of niet. Zelden wordt direct de juiste loonheffing toegepast, omdat niet alle benodigde informatie daarvoor bekend is. De burger moet een aantal dingen kunnen doorzien en weten om een zo goed mogelijk besluit te maken over de toepassing van de korting. Hij moet doorzien dat het belangrijk is om niet twee keer algemene heffingskorting te laten toepassen. Dat mag niet, maar dit is meestal ook nadelig omdat de heffing aan het eind van het jaar dan zeker hoog is. Hij moet doorzien dat wijziging in de verhouding tussen inkomens tot actie moet aanzetten. Zo'n wijziging kan betekenen dat hij beter een andere werkgever of uitkeringsinstantie de heffingskorting kan laten toepassen of juist geen. Om dit goed te kunnen doen, moet hij daarnaast zicht hebben op het totaal aan het eind van het jaar. En tenslotte is het berekenen lastig, zelfs voor burgers die onderlegd zijn op dit terrein. En wanneer een burger wisselende inkomsten heeft en daardoor geen of minder zicht op wat het totaal aan het eind van het jaar zal zijn grenst dit aan het onmogelijke.

Tenslotte is het belangrijk om op te merken dat in de beschrijving hierboven een sterke focus is aangebracht. Er zijn meer zaken die het totaal aan heffingskorting bepalen.

Bijvoorbeeld: aftrekposten beïnvloeden die via het belastbaar inkomen. Voorzien hoe de



**KAFKA**  
BRIGADE

## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

zaken zullen uitpakken aan het eind van het jaar is daarom ingewikkeld voor burgers in een voorspelbare situatie en onvoorspelbaar voor burgers met wisselende inkomsten.

## Bijlage D: Na- en terugbetalingen



## Interferentie in het kort

Na- en terugbetalingen zorgen ervoor dat burgers een eenmalig hoog of laag inkomen hebben. Er zijn drie zaken die leiden tot een interferentie bij na- en terugbetalingen van een sociale voorziening of verzekering:

- Een heffingskorting kan minder vaak worden benut. Dit zien we in de casussen wanneer een nabetaling betrekking heeft op meerdere jaren. Alleen de heffingskorting in het jaar waarin de betaling plaatsvindt kan worden benut.
- Een heffingskorting kan niet (geheel) worden benut in een jaar waarin het inkomen eenmalig laag is (zoals door nog niet ontvangen inkomen of door terugbetaling van eerder ontvangen inkomen). Dit is belastingkorting die wel benut had kunnen worden als het inkomen was uitbetaald in het jaar waarop het inkomen betrekking had.



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

- C. Een heffingskorting is lager door een eenmalig hoog inkomen (zoals door een nabetaling). Dit terwijl de heffingskorting hoger was geweest als het inkomen gelijkmatig was uitbetaald over de jaren heen.
- D. Daarnaast val je vanwege de eenmalig hoge uitkering vaak in een hogere belastingschijf. Daardoor betaal je meer belasting dan je gedaan had wanneer het inkomen uit uitkering gelijkmatig was betaald. Dit laatste is echter geen gevolg van de heffingskorting.

### Fiscale schade

Er zijn regelingen zoals “claimen van fiscale schade” die het mogelijk maken voor burgers om een deel van de extra belasting die ze moeten betalen door een na- of terugbetaling terug te krijgen. Maar de nadelen zijn zelden volledig weg te nemen.

Fiscale schade vereist dat er een onjuist besluit is genomen door de uitkeringsinstantie, wat niet noodzakelijk het geval hoeft te zijn. En het vereist dat degene die de schade claimt inzichtelijk maakt wat de schade is door de feitelijke en alternatieve situatie te berekenen. Dat is in elk geval moeilijk. De informatie om dit zelf te kunnen berekenen is lang niet altijd beschikbaar. Dat komt omdat de specificaties van uitkerende instanties niet altijd compleet of gespecificeerd genoeg zijn. Wanneer er verrekend is met andere instanties is het nog lastiger om alle informatie te verzamelen die noodzakelijk is voor een eigen berekening. En tenslotte moet je laten zien dat je de schade hebt proberen te beperken.

### Onduidelijkheid

De volgende zaken zorgen bij na- en terugbetalingen voor onduidelijkheid bij de burger:

1. Op een nabetaling in één bepaald jaar, mogen heffingskortingen maar één keer worden toegepast, maar er wordt regelmatig heffingskorting toegepast voor elk jaar waarop de nabetaling van toepassing is. Dat lijkt gunstig, maar het is geld dat de burger uiteindelijk weer moet afdragen.



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

2. De tarieven die gebruikt worden zijn wisselend, regelmatig ook voor verschillende periodes die als één nabetaling worden uitgekeerd. Soms wordt er geheel geen inhouding gedaan, soms het normale tarief en soms het bijzonder tarief. Het bijzonder tarief is een hoger tarief dat ook geldt voor eenmalige of bijzondere beloningen, zoals vakantiegeld of overuren.
3. Van verrekeningen met andere uitkeringsinstanties – zoals de gemeente – is op de specificatie regelmatig onhelder hoe die verrekening is gedaan en voor welke periode tegen welk tarief.

Bij deze interferentie spelen ook problemen die we bij de prototypische interferentie ‘meerdere inkomensstromen’ zagen. Als iemand een nabetaling krijgt, is niet zomaar duidelijk welk deel hij mag houden en welk deel moet worden afgedragen. Een belangrijke factor in die onduidelijkheid is dat er diversiteit is in hoe en hoeveel loonheffing uitvoeringsorganisaties inhouden. Dit geldt ook binnen individuele uitvoeringsorganisaties en zelfs binnen één en dezelfde nabetaling.

Tenslotte is goed om te benoemen dat een nabetaling er ook toe kan leiden dat iemand toeslagen moet terugbetalen. Ook dat is een nadelig gevolg voor de burger<sup>15</sup>, maar geen onderdeel van dit onderzoek.

---

<sup>15</sup> Voor de huurtoeslag is een bijzondere regeling die kan worden aangevraagd, maar voor de andere toeslagen niet. Ook hier was de inmiddels vervallen middeling geen oplossing, omdat dit geen invloed heeft op het verzamelinkomen.



## Bijlage E: Rode draden

Hieronder staan de rode draden uitgebreid beschreven. Eerst worden de algemene rode draden benoemd die passen bij de casusbeschrijvingen van beide prototypische interferenties. Daarna worden de rode draden per prototypische interferentie beschreven. Hierbij worden eerst op hoofdlijnen de belangrijkste conclusies beschreven, gevolgd door de praktijkverhalen die dit illustreren.

### Rode draad over alle casussen

Als we kijken naar het geheel van de casussen van beide prototypische interferenties, dan zien we dat burgers een **informatieprobleem** hebben. Dat informatieprobleem heeft verschillende facetten.

Allereerst zijn heffingskortingen en hun werking niet altijd bekend. En zelfs als dat duidelijk wel het geval is, zoals in de casus van [George](#) de fiscalist, kan de uitwerking toch makkelijk als een verrassing komen. Dat hangt samen met twee andere zaken. Enerzijds het feit dat de kortingen in de regel afhankelijk zijn van totalen over alle inkomensstromen aan het eind van het jaar. Anderzijds met het feit dat er een veelheid van grenzen, rekenregels en specifieke voorwaarden is. Alleen met volledig overzicht van de vele benodigde feiten en de vele benodigde regels is inzicht te verkrijgen in de uitwerking.

Het overzicht van benodigde feiten is er pas achteraf. Het toepassen van de regels zelf is voor burgers niet onmogelijk, althans achteraf, over het geheel en indien men beschikt over de benodigde gegevens. Dit vraagt wel veel kennis van zaken of professionele hulp. Echter, je moet als burger ook weten of en hoe anderen de regels toepassen. Inzicht verkrijgen in hoe verschillende instanties – gemeente, uitkeringsinstantie of werkgever – gedurende het jaar de regels toepassen, blijkt in de praktijk niet doenbaar. Maar het is wel belangrijk om vooraf inzicht te krijgen in de eindafrekening en verrassingen te voorkomen.



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

Het is niet makkelijk de benodigde feiten én toegepaste regels te verzamelen. Een jaaropgave van het UWV, zoals in de casus van sociaal advocate [Cato en haar zoon Joris](#), is niet voldoende om inzicht te verkrijgen in hoeveel loonheffing is afgedragen, hoeveel aan heffingskortingen daarin verrekend is en hoe die berekening tot stand komt. Zo is het ook met jaaropgaven van gemeenten. Wanneer instanties onderling inkomsten verrekenen geeft geen van de instanties een volledig beeld van wat er is gebeurd in de verrekening. Andersom zien burgers aan het eind van het jaar bij hun belastingopgave alleen een totaal aan afgedragen loonheffingen en niet een toerekening aan inkomstenstromen. Daarom grenst het in praktische zin aan het onmogelijke voor burgers om te voorzien wat ze aan belasting moeten betalen. Hetzelfde geldt voor het narekenen wat er is betaald door instanties. Zelfs na de belastingaanslag is het lastig te doorzien wat er precies is gebeurd.

### Rode draden: Meerdere inkomensstromen

#### *Conclusies op hoofdlijnen*

Voor wie meerdere inkomstenstromen heeft en/of wisselende inkomsten is de kern van het probleem de onvoorzienbaarheid van de hoogte van de belastingaanslag aan het eind van het jaar. Elke uitkerende organisatie past de loonheffingskortingen toe alsof het de enige inkomstenstroom is. Het is aan de burger om een aantal zaken te voorzien (en tijdig eventuele wijzigingen aan te brengen en daarvoor geld te reserveren):

- Behalve de grenzen van de reguliere belastingschijven, moet hij doorzien wanneer zijn inkomen de grenzen van de schijven van elk van de verschillende heffingskortingen overschrijdt. Dit bepaalt hoeveel belasting moet worden betaald en dus hoeveel geld daarvoor gereserveerd moet worden.



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

- Gedurende het jaar weten en aangeven of kortingen waarop hij enige invloed heeft<sup>16</sup>, zijn toegepast en vanaf een bepaald inkomen beter wel of niet (meer) moeten worden toegepast. Dit geldt met name voor de algemene heffingskorting, maar ook bij de jonggehandicaptenkorting. Dit is relevant om – voor zover dat kan – evenwicht aan te brengen tussen het betalen van belasting gedurende het jaar en achteraf.
- Doorzien dat behalve inkomensgrenzen ook andere voorwaarden gedurende het jaar kunnen veranderen, die beide bovenstaande afwegingen beïnvloeden. De belangrijkste is de AOW-leeftijd.

Daarbij moet de burger rekening houden met het feit dat:

- het voor verschillende heffingskortingen gaat om grenzen in verschillende soorten totalen van inkomsten, zoals belastbaar inkomen, arbeidsinkomen en verzamelinkomen;
- dat geen van de heffingskortingen op zichzelf bekeken kan worden. Alleen een berekening over het geheel van alle toepasselijke heffingskortingen geeft antwoord op deze vragen;
- dat een eventuele belastingteruggave gezien kan worden als inkomen door andere instanties, wanneer de heffingskorting een voorliggende voorziening is.

Als burgers één van deze zaken niet doorziet, dan komt hij al snel voor verrassingen te staan.

---

<sup>16</sup> Want van sommige heffingskortingen kan de burger aangegeven of ze moeten worden toegepast, van andere niet.





### *Praktijkverhalen*

[Pim en Vera](#) zijn verrast, omdat ze dachten met het volgen van de vuistregel op nul te zullen uitkomen. Ze proberen het “goed” te doen. Ze ervaren de onverwachte uitwerking als pijnlijk en als een teken dat ze het “fout” gedaan hebben. Hoewel [George](#) een expert is, is hij op een gegeven moment toch overvallen. Ook hij ervaart dat je alleen weet hoe de regels uitpakken wanneer je het daadwerkelijk uitrekent en je niet kunt uitgaan van vuistregels, de status quo of ervaringen uit het verleden. Ook [Coen](#) is niet onwetend. Hij laat zelfs een extra hoog tarief toepassen op het werk dat hij nog doet naast zijn pensionering om een hoge aanslag aan het eind van het jaar te voorkomen. Hij schrikt dermate dat hij, in zijn ijver om niet nogmaals voor zo’n verrassing te komen staan, de lasten van het lopende jaar naar voren haalt.

In de laatste casus zien we dat een belastingaanslag niet altijd de eindafrekening is voor burgers. De hoogbejaarde [Willemijn](#) heeft een heel ander beeld van de situatie, dan die feitelijk is. Maar het is ook moeilijk uit te leggen dat heffingskortingen – kortingen op het totaal aan belastingen – ook als inkomen gezien kunnen worden. Vanwege de meerdere inkomensstromen kan de heffingskorting gedurende het jaar niet direct worden toegepast. Daarom moet [Willemijn](#) gedurende het jaar meer aanvulling ontvangen om tot het sociaal minimum te komen. Als zij echter aan het eind van het jaar alsnog het restant van haar heffingskorting verzilvert, dan moet die extra aanvulling weer terugbetaald worden.

De situatie van [Willemijn](#) is een nog relatief positieve variant van een situatie voor burgers met een aanvulling tot het sociaal minimum, want gedurende het jaar heeft ze elke maand het sociaal minimum. Voor wie naast één of meer inkomens ook bijstand heeft is dit regelmatig anders. Gedurende het jaar zitten burgers onder het sociaal minimum,



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

omdat al rekening wordt gehouden met volledige benutting van de heffingskortingen ook al komt die deels pas aan het eind van het jaar<sup>17</sup>.

*“Je moet zélf kritisch zijn en zélf actie ondernemen. Als je er niet over nadenkt, dan doet het zeer.” fiscalist George voelt zich toch overvallen door hoe zijn heffingskorting uitpakt*

De regie die burgers hebben, als het gaat om heffingskortingen is heel beperkt. De arbeidskorting bijvoorbeeld wordt automatisch toegepast, terwijl burgers bij de algemene heffingskorting de mogelijkheid hebben om deze al dan niet te laten toepassen bij één inkomstenstroom. Die beperkte regie wekt enerzijds de indruk dat het mogelijk is om het “goed” te doen, zoals [Pim](#) veronderstelt. Dit terwijl de mogelijkheid er niet is, om het zo te doen dat zij aan het eind van het jaar op nul uitkomen. Anderzijds legt dit wel een grote inspannings- en informatieverplichting bij burgers met de mogelijkheid om het “fout” te doen. Zoals [George](#) zegt: “Je moet zélf kritisch zijn en zélf actie ondernemen. Als je er niet over nadenkt, dan doet het zeer.”

## Rode draden: Na- en terugbetalingen

### *Conclusies op hoofdlijnen*

De burgers in de casussen moeten meer belasting betalen dan ze hadden hoeven betalen wanneer ze hun inkomen wel op het juiste moment hadden ontvangen. Een (na)betaling van inkomen over de jaargrens kan ertoe leiden dat iemand in totaal meer

---

<sup>17</sup> Dit komt naar voren in het project VIM: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/programmas/programma-vim>. Daarin is ook waargenomen dat gemeenten fouten maken bij het registreren van heffingskortingen voor meerdere inkomens.



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

belasting betaalt dan wanneer deze niet over de jaargrens was gedaan. Een eenmalig hoog en/of laag jaarinkomen kan er namelijk toe leiden dat: 1) een heffingskorting minder vaak – in jaren – kan worden benut; 2) in een bepaald jaar het recht op heffingskorting minder volledig kan worden benut; 3) de heffingskorting is afgebouwd en daardoor minder kan worden benut. Elk van deze drie mechanismen kan voorkomen in combinatie met elkaar én in combinatie met (eenmalig) in een hogere belastingschijf vallen én het terugbetalen van toeslagen. Als burgers in aanmerking komen voor het verhalen van fiscale schade bij een nabetaling, dan blijkt dat recht moeilijk te materialiseren.

Wie een nabetaling van inkomen krijgt moet vaak een aanzienlijk deel weer terugbetalen aan de Belastingdienst. Welk deel blijkt lastig te voorzien. De burgers die zijn geïnterviewd ontvangen hun inkomen later in de tijd, wanneer ze eenmaal ontvangen wat hen toekomt blijft onzeker welk deel ze daarvan mogen houden. Het blijkt nauwelijks te voorzien welk deel ze later aan belastingen moeten betalen:

- jaaroverzichten en verrekeningen zijn in de casussen geen complete overzichten (burgers hebben alle betaalbewijzen en alle overzichten van alle betrokken instanties nodig);
- nabetalende instanties passen regelmatig over meerdere jaren heffingskorting toe als een nabetaling gaat over meerdere jaren (bij de belastingaanslag zal dan blijken dat er geen recht is op die korting);
- alleen met een compleet overzicht is het verschil te berekenen tussen wat afgedragen is en wat afgedragen moet worden aan het eind van het jaar.

Nabetalingen vinden regelmatig plaats in een context van financiële problemen, want burgers ontvangen hun inkomen (veel) later. Ook vinden nabetalings vaak plaats in een lastige fase in het leven van deze burgers. Want het gaat vaak om uitkeringen vanwege ziekte of arbeidsongeschiktheid. Dit leidt tot: onzekerheid, stress en moedeloosheid.



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

### Praktijkverhalen

De casus van [Amelie](#), die in de logistiek werkte, is een voorbeeld van een nabetaling én een terugbetaling die niet in hetzelfde jaar vallen. Dit leidt tot het betalen van meer belasting dan wanneer deze terugbetaling niet over de jaargrens was gevallen. Het is een casus waarin het goed komt na bezwaar. In alle andere casussen behalve [Matty en Richard](#), gaat het om een nabetaling over één of meerdere jaren. We zien alle drie de mogelijke gevolgen in deze casussen én één of meer heffingskortingen kunnen minder vaak worden benut én minder volledig in een bepaald jaar én de heffingskorting is afgebouwd. Daarom is de belastingaanslag onverwacht hoog. Dit effect – dat een groot deel van het bedrag dat burgers ontvangen weer terugbetaald moet worden aan de Belastingdienst – wordt in de meeste casussen nog versterkt door andere factoren. Nabetalende instanties passen regelmatig (voor delen van) de nabetaling meerdere jaren aan heffingskortingen toe. Maar als deze instanties op één moment betalen, is er maar recht op de heffingskortingen van één jaar. Daarnaast moeten deze burgers eerder ontvangen toeslagen terugbetalen.

*“Het is zo nonchalant. Leuk dat ze zeggen dat je een reservering kunt treffen, maar wat heb ik daaraan? Moet ik de helft apart houden of meer of minder, hoeveel?” Stan ontvangt een nabetaling Wajong*

Ook hier zien we het informatieprobleem voor burgers terug. [Stan](#) formuleert dat misschien het beste: “Het is zo nonchalant. Leuk dat ze zeggen dat je een reservering kunt treffen, maar wat heb ik daaraan? Moet ik de helft apart houden of meer of minder, hoeveel?” Deze burgers weten niet waar ze rekening mee moeten houden. Ze hebben geld gekregen waar ze al eerder recht op hadden. Maar als ze het ontvangen, hebben ze het in zekere zin nog niet wérkelijk ontvangen, omdat onzeker blijft welk deel ze moeten reserveren voor belastingen en het terugbetalen van toeslagen.



## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

Veel van deze mensen zitten in een moeilijke fase in hun leven. Zeker [Stan](#) en [Renate](#) zijn emotioneel en geestelijk uitgeput. Voor [Renate](#) is het daarom heel erg vervelend. “Er was een tijd dat ik niet meer kon slapen als ik ook maar dacht aan de Belastingdienst,” vertelt ze huilend. [Stan](#) heeft inmiddels iets meer afstand, maar geeft aan dat “het veel energie kost en op dat moment was het vaatje leeg.” Zowel [Joris](#) als [Tim](#) worden door hun ouders bijgestaan, die aangeven dat deze Wajongers zelf nooit in staat waren geweest om de administratieve lasten te dragen. Alleen [Amelie](#) doorziet in principe wat er gebeurt, wat de consequenties zijn en ze neemt alle benodigde initiatieven. Maar ook zij geeft aan dat het voor haar een grote emotionele aanslag is: “Ik werd er enorm moedeloos van. Daarom moest ik me er enorm toe zetten om bezwaar aan te tekenen.”

Het is in principe mogelijk om te trachten de fiscale schade die ontstaat door het enkele en latere betaalmoment te claimen bij de uitkerende instantie. Burgers moeten dan aantonen dat er een onjuist besluit is genomen én zij moeten kunnen aantonen wat de schade is. Dat is een hoge drempel in termen van bewijslast. Vooralsnog slaagt alleen de [moeder van Joris](#) daarin, die sociaal raadvrouw is. En hoewel ze daarin slaagt, frustreert het haar dat ze ondank al haar kennis en zoekwerk niet volledig weet te voorzien wat en waarom er aanvankelijk is ingehouden aan loonheffingen. Mogelijk lukt het [Renate](#) in de nabije toekomst nog om fiscale schade te claimen, zij wordt ook bijgestaan door een sociaal raadvrouw. Maar de andere burgers in de casussen kennen het hele begrip niet en hebben geen sociaal raadslid of iemand die weet waar zij de noodzakelijke hulp moeten zoeken. [Stan](#) ondergaat het. Ondanks dat hij de tweede keer wel gehoord heeft van de mogelijkheid, claimt hij geen schade vanwege gebrek aan energie. In de meeste gevallen betalen burgers daarom meer belasting dan ze gedaan zouden hebben als ze hun inkomen op het juiste moment betaald hadden gekregen.

[Matty en Richard](#) illustreren hoe fouten een al gecompliceerde systematiek onnavolgbaar kunnen maken. De nabetaling die zij in 2021 ontvangen leidt er niet toe dat zij meer belasting moeten betalen, dan zij anders gedaan zouden hebben. Hun inkomen is daarvoor te laag. Wel ervaren ze het gebrek aan doorzichtigheid en de administratieve



**KAFKA**  
BRIGADE

## BELASTING ONBEKEND - BIJLAGEN

last. [Matty](#) is aanvankelijk gemotiveerd om na haar ziekte weer te gaan werken naast haar WW en bijstand. Echter door de administratieve ellende zit het gezin met kinderen enkele maanden zonder inkomen en dat maakt haar zo hopeloos dat ze nu een andere conclusie trekt. “Een combinatie van bijstand en werk doen, dat hebben we nu wel door, dat is echt niet aan te raden. Het is echt niet lonend. Niet in je netto-inkomen, maar vooral niet vanwege de energie die erin gaat zitten.”