

Probleemomschrijving

Uitkeringen worden bruto vastgesteld, maar netto aan de burger uitbetaald. De uitkeringsinstantie draagt namens de burger de loonheffing als voorheffing op de inkomstenbelasting af aan de Belastingdienst (BD). Bij terugbetaling van de uitkering moet de bruto-uitkering worden terugbetaald. Alleen in hetzelfde kalenderjaar waarin de uitkering is uitbetaald, mag de burger het te veel ontvangen bedrag netto terugbetalen. De uitkeringsinstantie kan in dat geval de afgedragen loonheffing terugvragen van de BD. Als de vordering niet (geheel) is voldaan in hetzelfde kalenderjaar waarin de uitkering is uitbetaald, moet de burger de vordering bruto terugbetalen¹. De uitkeringsinstantie kan dan de afgedragen loonheffing niet langer terugvragen bij de BD. Het betalen van uitkering aan client als ook de terugbetaling door client wordt via het loonaangifteproces verantwoord richting Belastingdienst.

De burger kan in het jaar waarin de uitkering (geheel of gedeeltelijk)² is terugbetaald, negatief loon in de aangifte inkomstenbelasting opnemen³ wat tot een eventuele verlaging van de verschuldigde inkomstenbelasting kan leiden. Burgers kunnen het onrechtvaardig vinden als een hoger bedrag moet worden terugbetaald dan op de rekening is ontvangen. Het kan voorkomen dat burgers onvoldoende middelen hebben om de uitkering bruto terug te betalen, of om het bedrag van de afgedragen loonheffing in afwachting van de (voorlopige) aanslag inkomstenbelasting voor te financieren.

De systematiek van de loon- en inkomstenbelasting

Over genoten loon of een genoten uitkering dient doorgaans inkomstenbelasting te worden betaald. Hierop vindt doorgaans via de loonheffing een voorheffing plaats. De loonheffing die over loon en uitkeringen betaald moet worden, wordt door de werkgever of uitkeringsinstantie ingehouden, verantwoord en afgedragen aan de BD. Dit is een mechanisme dat dienstverlenend is richting de burger en zekerheid van belastingafdrachten en -inkomsten biedt. Het voorkomt dat burgers aan het einde van het jaar onvoldoende middelen hebben om de aanslag inkomstenbelasting te betalen. De loonheffing kan gedurende het kalenderjaar gecorrigeerd worden zodat de werkgever of uitkeringsinstantie eventueel te veel of te weinig ingehouden en afgedragen loonheffing kan aanpassen. Definitieve vaststelling vindt plaats na de laatste aangifte loonheffingen van het betreffende kalenderjaar. Dit bedrag wordt op de jaaropgave vermeld. In de aangifte inkomstenbelasting wordt de loonheffing verrekend met de verschuldigde inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen. Het vastgestelde verzamelinkomen dient vervolgens ook als toetsingsinkomen voor Toeslagen. De verschuldigde inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen is bijvoorbeeld afhankelijk van eventuele aftrekposten en heffingskortingen. Het bekendste voorbeeld betreft de hypotheekrenteaftrek. Dit kan per saldo leiden tot een teruggave of betaling.

De verschuldigde inkomstenbelasting wordt per kalenderjaar vastgesteld. Dit houdt in dat te veel betaalde belasting in jaar t teruggevraagd kan worden in de aangifte over jaar t die in jaar t+1 moet worden ingediend. Een uitzondering hierop is de negatieve voorlopige aanslag inkomstenbelasting. Een voorlopige aanslag is een aanslag gebaseerd op een schatting van de inkomsten en uitgaven in het betreffende kalenderjaar. Als op basis van deze schatting per saldo een belastingteruggave verwacht wordt, kan de burger deze teruggave via een maandelijks uitbetaling al gedurende het kalenderjaar ontvangen. De definitieve vaststelling van het belastbare inkomen en de eventuele verrekening van voorlopige betalingen en teruggaven vindt na afloop van het kalenderjaar plaats op basis van de aangifte inkomstenbelasting over dat kalenderjaar.

Doelgroep

Het is lastig om inzicht te krijgen in de exacte omvang het probleem. Er komen wel klachten binnen van burgers, maar harde cijfers over de groep die daadwerkelijk problemen ervaart met het bruto terugbetalen ontbreken.

¹ Als er in het huidige jaar al is terugbetaald, dan wordt bij het passeren van de jaargrens slechts de resterende openstaande vordering gebruteerd. Het deel dat in het jaar van de uitkeringsverstrekking plaatsvindt, kan netto worden terugbetaald.

² De burger kan per jaar over het afgeloste deel van de bruto vordering de loonheffing bij de BD terugvragen. De burger hoeft dus niet te wachten tot de volledige vordering is terugbetaald alvorens verrekend kan worden.

³ Dit gebeurt in veel gevallen automatisch via de vooraf ingevulde aangifte (VIA)

Onderzochte oplossingsrichtingen voor jaargrens overschrijdende terugbetalingen

In totaal zijn zes opties geïnventariseerd en nader uitgewerkt die als uitkomst hebben dat de burger (ter hoogte van) netto terug kan betalen, ongeacht de oorzaak van de vordering. Al deze opties hebben (forse) knelpunten. Zodoende zijn deze oplossingen afgewogen tegen de impact van de benodigde maatregel op het stelsel van de loonheffingsketen en de wet- en regelgeving, de doorwerking naar andere (inkomens)afhankelijke regelingen, de kosten van de maatregel, de uitvoerbaarheid hiervan, de gevolgen voor de burger en ten slotte de impact op (de uitgangspunten achter) de verantwoording van betaalde en teruggevorderde uitkeringen in loonaangiften van inhoudingsplichtigen en de relatie met sociale verzekeringsfondsen (sv-fondsen). De conclusie is echter dat het bruto-netto probleem niet structureel binnen de huidige belastingsystematiek opgelost kan worden.

De geïnventariseerde opties worden hieronder kort toegelicht. In de bijlagen zijn uitgebreide analyses van de diverse opties opgenomen.

De zes oplossingsrichtingen waarbij netto terugbetaald kan worden, zijn:

1. De terugvordering verlagen tot het nettobedrag
2. Negatieve loonheffing via het loonaangifteproces
3. Administratief verrekenen
4. De terugbetaalde uitkering met terugwerkende kracht niet kwalificeren als loon
5. Het verstrekken van een lening met kleine renteopslag over het bedrag aan resterende loonheffing.
6. Uitkeringen uit de fiscaliteit halen

1. Bruto terugvordering matigen met bedrag ter hoogte van de loonheffing i.c. terugvordering beperken tot het nettobedrag.

Het bruto terugvorderingsbedrag wordt verlaagd tot een brutobedrag ter hoogte van de netto-uitkering. De uitkeringsinstantie brengt een bedrag ter hoogte van de loonheffing ten laste van het betreffende fonds of de uitvoeringskosten waaruit de uitkering gefinancierd werd. Het verlagen van de vordering leidt niet tot een nettobedrag, maar een lagere bruto vordering.

Deze systematiek is recent toegepast in het kader van de hersteloperatie kinderopvang-toeslagaffaire.⁴ Dit betrof echter een kleine, specifieke doelgroep (<1000) waarvan de (financiële) impact en gevolgen beperkt zijn.

De belangrijkste knelpunten

- Aanpassing van wet- en regelgeving.
- De terugvordering blijft een brutobedrag⁵.
- Het terugbetaalde bedrag ter hoogte van de netto-uitkering wordt als negatief loon verantwoord.
- De uitkeringsgerechtigde heeft alsnog te veel bruto-uitkering ontvangen wat van invloed is op de rechtmatigheid van de uitkering en uitlegbaarheid aan de burger.
- Hierdoor blijft een deel van de eerder verstrekte uitkering tot het inkomen van de uitkeringsgerechtigde behoren, ondanks dat hij terugbetaalt wat hij netto ontvangen heeft. De afgedragen en ingehouden loonheffing over dat deel blijft in stand.
- De uitkeringsinstantie draagt de financiële last van het niet terugbetaalde bedrag. Bij UWV gaat dit voor publiek verzekerde werkgevers ten laste van het betreffende sv-fonds, wat zonder aanvullende maatregelen van invloed is op de premiehoogte voor de fondsen en zo op de premielasten voor publiek verzekerde werkgevers.
- Dit voorstel heeft ook gevolgen voor werkgevers die eigen risicodragers zijn, ook zij dragen de financiële last van het niet terugbetaalde bedrag.
- De hoogte van de terugvordering is afhankelijk van het moment van terugvordering, d.w.z. gedurende het kalenderjaar of na de jaargrens. Dit creëert ongelijkheid tussen uitkeringsgerechtigden.

⁴ Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 27 december 2021, "terugvordering schulden 2021 in het kader van de hersteloperatie kinderopvangtoeslagaffaire.

⁵ Bijv. Uitkering = €1000 bruto = €630 netto-uitkering + €370 loonheffing. Gematigde terugvordering = €630 = €397 netto-uitkering + €233 loonheffing. Het niet betaalde bedrag = €370 = €233 netto-uitkering + €137 loonheffing.

- Deze optie vraagt weinig doenvermogen van de burger.

2. Toepassen negatieve loonheffing ongeacht het jaar waarin wordt terugbetaald.

De uitkeringsinstantie past negatieve loonheffing toe in de loonaangifte ongeacht het jaar van terugbetalen. Dit is vergelijkbaar met het proces in het lopende jaar waarin de loonheffing met de BD verrekend kan worden. De uitkeringsinstantie corrigeert de loonheffing via de loonaangifte bij de BD op het moment dat de uitkeringsinstantie de terugbetaling verantwoordt als negatief loon.

De belangrijkste knelpunten:

- Aanpassing van wet- en regelgeving
- Deze optie past niet binnen het fiscale stelsel en raakt de kern van de fiscaliteit.
- Loonheffing is een voorheffing op de inkomstenbelasting. Na afloop van het kalenderjaar staat deze voorheffing vast en komt deze in mindering op de verschuldigde inkomstenbelasting van de burger. Verrekening bij de uitkeringsinstantie kan dan niet meer plaatsvinden.
- Het voorstel maakt een ingrijpende inbreuk op deze systematiek en zou het openbreken van aangiftes inkomstenbelasting betekenen als er via de loonheffing achteraf een aanpassing plaatsvindt ter zake van reeds verrekende voorheffingen. Dit maakt het voor zowel de burger als de BD zeer ingewikkeld om overzicht te houden o.a. m.b.t. wie op welk moment wat verschuldigd is en via welke route er wel of niet een teruggave verleend kan worden met alle bijbehorende risico's. Het risico van dubbele teruggaven bijvoorbeeld, omdat zowel via de loonbelasting als de inkomstenbelasting verrekend wordt.
- In dit voorstel krijgen werkgevers zijn te maken met twee loonaangifteredimes:
 - de SV-uitkering waarbij de loonheffing teruggehaald mag worden bij de BD
 - regulier loon waarbij de loonheffing niet teruggehaald kan worden bij de BD
- Voor de Belastingdienst is een dergelijke mix van regimes echter niet werkbaar. Er kan slechts sprake zijn van één systematiek voor alle soorten loon. Zodoende zou deze systematiek voor zowel regulier loon als SV-uitkeringen toegepast worden. Ook met het oog op rechtsgelijkheid.
- Negatieve loonheffing in een ander jaar kan van invloed zijn op achterliggende nareken- en controleprocessen. Ook heeft het impact op de afnemers van de gegevens uit de loonheffingsketen.
- Deze optie vraagt doenvermogen van de burger. Het onderscheid tussen verschillende soorten loon moet duidelijk zijn en in welke situatie hij wel/niet een bedrag aan negatief loon mag opvoeren in zijn aangifte.
- De belasting van de verander- en uitvoeringscapaciteit van de uitvoering is hoog, m.n. bij de BD (inkomstheffing, inning en loonheffing) en bij externe softwareaanbieders in verband met de aanpassing van de specificaties van het loonaangiftebericht.

3. De uitkeringsinstantie en de BD verrekenen onderling de loonheffing financieel administratief

De uitkerende instantie en de BD verrekenen de terug te vorderen loonheffing (periodiek) onderling via een apart extracomptabel financieel proces. De uitkerende instantie administreert hoeveel loonheffing over teruggevorderde uitkeringen is betaald en de BD vergoedt dit periodiek aan de uitkerende instantie.

De belangrijkste knelpunten:

- Aanpassing van wet- en regelgeving
- Om administratief verrekenen mogelijk te maken, moeten aparte processen ingericht worden voor de benodigde gegevensuitwisseling, de geldstroom en de verantwoording tussen de BD en de uitkeringsinstanties. Een apart nieuw proces brengt grote uitvoeringsrisico's met zich mee.
- Ook met werkgevers die eigenrisicodragers zijn moet een dergelijk proces worden ingericht
- De fiscale verwerking komt onder druk te staan wegens het ontbreken van een koppeling met de achterliggende inkomstenbelasting. Deze koppeling is noodzakelijk om vast te kunnen stellen of verrekening via de inkomstenbelasting wel of niet meer mogelijk is. Zonder koppeling blijft de eerdere genoten uitkering geheel tot het inkomen behoren met doorwerking naar inkomensafhankelijke regelingen.
- Deze koppeling kan niet eenvoudig tot stand gebracht worden daar er geen mogelijkheid is om in de systemen van de belastingdienst aan te geven dat het geld met UWV verrekend is. Hierdoor zou dit handmatig verwerkt moeten worden waarvoor de aantallen te groot zijn en een groot risico op fouten.

- Risico is dat in de inkomstenbelasting de loonheffing nogmaals verrekend wordt, waardoor een dubbele teruggaaf, een teruggave aan zowel UWV als de uitkeringsgerechtigde kan plaatsvinden. Dat werkt mogelijk door naar andere inkomensafhankelijke regelingen.
- Deze oplossing leidt tot een apart financieel proces, terwijl het bestaande loonaangifteproces waarin naast een gegevensstroom ook een geldstroom ingeregeld is, daarvoor bedoeld is.
- Deze optie vraagt weinig doenvermogen van de burger
- De belasting van de verander- en uitvoeringscapaciteit van de uitvoering is hoog, vanwege de invoering van een nieuw proces voor de BD, uitkeringsinstanties en werkgevers.

4. De terugbetaalde uitkering met terugwerkende kracht niet kwalificeren als loon⁶

Het terugbetaalde bedrag behoort met terugwerkende kracht in het jaar waarin de burger de uitkering heeft ontvangen niet tot het loon. De uitkering wordt derhalve, na terugbetaling van het nettobedrag, fiscaal als niet ontvangen beschouwd.

De belangrijkste aandachtspunten:

- Aanpassing van wet- en regelgeving
- De uitkeringsinstantie moet eerdere loonaangifte(s) en jaaropgave(s) corrigeren aangezien het terugbetaalde bedrag niet langer als loon verantwoord mag zijn.
- Dit werkt door naar de inkomstenbelasting en inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen, die ook (na definitieve vaststelling) aangepast moeten worden.
- Tevens zou dit door kunnen werken naar andere inkomensafhankelijke voorzieningen, zoals kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.
- Deze optie vraagt veel van het doenvermogen van de burger terwijl de uitlegbaarheid laag is.
- De belasting van de verander- en uitvoeringscapaciteit is hoog, met name bij de BD omdat correcties handmatig (loonheffingen én inkomstenbelasting) behandeld moeten worden.

5. Het verstrekken van een lening met kleine renteopslag over het bedrag aan resterende loonheffing⁷.

De burger betaalt het nettobedrag terug en verklaart dat hij het verschil tussen het bruto- en nettobedrag als schuld erkent. Op deze schuld wordt een kleine rente in rekening gebracht zodat dit op het moment van schulderkenning gekwalificeerd kan worden als 'genoten' negatief loon. Op deze manier wordt een lening verstrekt om de bruto vordering terug te betalen, waarna de lening afgelost kan worden met het bedrag dat via de BD kan worden teruggevraagd.

De belangrijkste aandachtspunten:

- Aanpassing wet- en regelgeving
- De uitkeringsgerechtigde betaalt een renteopslag. Hierdoor vallen de kosten voor de uitkeringsgerechtigde hoger uit dan in de huidige situatie.
- De teruggaaf van de BD dekt door de verschuldigde rente niet langer de volledige lening en de teruggaaf kan lager uitvallen vanwege andere inkomensgerelateerde factoren die van invloed zijn op de door de uitkeringsgerechtigde verschuldigde inkomstenbelasting⁸.
- Deze werkwijze gaat uit van een rationele burger die de lening ook daadwerkelijk afbetaalt met de belastingteruggaaf. Indien dit niet het geval is, dan blijft de burger met een restschuld zitten.
- Tevens heeft de burger alsnog te veel (bruto) uitkering genoten waardoor de rechtmatigheid van de verstrekte uitkering in het gedrang komt dat niet meer als inkomen verantwoord is.
- Extra administratieve lasten voor de uitkeringsinstantie of werkgever die de verstrekking en inning van de lening moet uitvoeren.
- Deze optie vraagt veel doenvermogen van de burger, terwijl de uitlegbaarheid laag is.
- Een vergelijkbare optie is reeds beschikbaar in de vorm van de voorlopige teruggaaf.
- De belasting van de verandercapaciteit van de uitvoering is gemiddeld.

6. De uitkering uit de fiscaliteit halen

⁶ Deze optie is nagenoeg gelijk aan oplossing 2 van Ton Mertens in zijn artikel 'Een kwestie van genieten'.

⁷ Deze optie is vergelijkbaar met oplossing 1 van Ton Mertens in zijn artikel 'Een kwestie van genieten'.

⁸ Hoewel de belastingteruggaaf altijd van meerdere factoren afhankelijk is, is dat hier een risico vanwege de aanname dat de lening met de teruggaaf afgelost kan worden.

Uitkeringen worden niet langer gekwalificeerd als loon en netto vastgesteld en uitbetaald. De burger is dus geen belasting verschuldigd over zijn uitkering,

De belangrijkste aandachtspunten

- Aanpassing van wet- en regelgeving
- Deze optie raakt de kern van de fiscaliteit en maakt een inbreuk op de rechtsgelijkheid. Het buiten het loonbegrip plaatsen betekent bijvoorbeeld dat uitkeringen niet meetellen voor inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen. Daarnaast ontstaat verzilveringsproblematiek voor uitkeringsgerechtigden. Zij kunnen door gebrek aan fiscaal inkomen bepaalde aftrekposten en heffingskortingen niet verzilveren.
- De invoering vergt een meerjarig traject en een uitgebreide impactanalyse.
- Het netto uitbetalen van uitkeringen vraagt een ingrijpende stelselwijziging in sociale zekerheid én fiscaliteit met veel impact die in samenhang met allerlei andere regelingen zoals inkomensafhankelijke regelingen gezien moet worden.
- De exacte impact op het doenvermogen van de burger is niet te bepalen
- De belasting van de verander- en uitvoeringscapaciteit van de uitvoeringsorganisaties is zeer hoog.

Externe expertise

De werkgroep heeft zich mede door input van interne deskundigen ingespannen om alle denkbare oplossingsrichtingen op tafel te krijgen, maar kan niet uitsluiten dat er oplossingen over het hoofd gezien zijn. Zodoende is externe expertise geraadpleegd om extra zekerheid te bieden dat alle opties zijn onderzocht. Hier zitten echter enkele haken en ogen aan. Het gaat niet om sec een fiscaal probleem maar raakt ook aan andere aspecten zoals het sv-stelsel en de uitvoeringscapaciteit van de uitvoering. Om dit te ondervangen is op 20 oktober 2022 een ronde tafel georganiseerd. De werkgroep heeft met experts op diverse gebieden het probleem vanuit verschillende invalshoeken beoordeeld. Helaas leverde de ronde tafel geen nieuwe oplossingsrichtingen op.

Verbeteren dienstverlening

Het verbeteren van de dienstverlening is een oplossing door maatregelen te nemen die bijdragen aan de verkleining van de problemen die mensen door terugbetaling ondervinden. Hiermee kunnen de problemen rondom bruto terugbetalen in belangrijke mate worden weggenomen. Aanvullend voordeel is dat meer dienstverlening zich richt op de gehele vordering en niet alleen de brutering daarvan. Daarnaast zijn de oplossingen die netto terugbetaling mogelijk maken, zeer complex en niet op korte termijn uitvoerbaar. Dat maakt het wenselijk om sowieso in te zetten op verbetering van de dienstverlening die de burger beter en meer ondersteunen.

Ondersteuning burger bij terugvordering

Om de ondersteuning aan de burger te verbeteren, wordt ingezet op (een combinatie van) de volgende maatregelen.

- Mensen beter wijzen op en helpen bij de aanvraag van een voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting.
- Meer persoonlijke dienstverlening door standaard administratieve ondersteuning te bieden van uitkeringsinstanties i.s.m. Belastingdienst
- Duidelijke en gerichte communicatie over hoe het nu moet en werkt en beter aansluiten bij het doenvermogen van burgers.
- Inzetten op het verminderen van het aantal terugvorderingen
- Inzetten op het beperken van situaties waarbij terugbetaling de jaargrens overschrijdt.
- Inzetten op maatwerk bij aflossing, bijvoorbeeld door de volgorde aan te passen waarin vorderingen worden terugbetaald.
- Voor alle maatregelen geldt dat zij nader moeten worden uitgewerkt en dat de consequenties voor de uitvoering nog moeten worden bepaald.

