



Rapport

Toepassing van de loonheffingskorting door het UWV

Datum: 20 december 2016

Rapportnummer: 2016/117

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	2
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	3
1.2 Enkele voorbeelden van klachten bij de Nationale ombudsman.....	3
1.3 Onderzoeksvraag	5
1.4 Leeswijzer	5
2. Bevindingen.....	5
2.2 Het toepassen van de loonheffingskorting: hoe werkt het bij het UWV?	6
2.3 De loonheffingskorting en meerdere uitkeringen van het UWV	7
2.4 Samenloop meerdere uitkeringen: ZW en arbeidsongeschiktheid.....	8
2.5 Samenloop meerdere uitkeringen: WW en arbeidsongeschiktheid	9
2.6 De verantwoordelijkheid van de burger	10
2.7 Reactie van het UWV op vragen van de Nationale ombudsman	12
2.8 Aanvullende reactie van het UWV	12
3. Beoordeling	14
3.1 Een regierol voor het UWV bij toepassing van loonheffingskorting	14
3.2 UWV moet alert blijven	15
4. Conclusie en aanbevelingen	16
Relevante wet- en regelgeving.....	17

Samenvatting

De Nationale ombudsman ontvangt al jaren met enige regelmaat klachten van burgers over de wijze waarop het UWV de loonheffingskorting toepast. Vooral in situaties waarin mensen meerdere uitkeringen van het UWV ontvangen, gaat het toepassen van die korting nog wel eens mis. Onjuiste toepassing van de loonheffingskorting kan ertoe leiden dat mensen na afloop van het kalenderjaar geconfronteerd worden met een belastingaanslag. Mensen hebben daar over het algemeen geen rekening mee gehouden en moeten dan opeens een flink bedrag terugbetalen aan de Belastingdienst. Voor de Nationale ombudsman was het jaarlijks terugkeren van klachten over de onjuiste toepassing van de loonheffingskorting aanleiding een onderzoek uit eigen beweging te starten. Uitgangspunt voor zijn onderzoek was de vraag: hoe past het UWV de loonheffingskorting toe als een burger meerdere uitkeringen van het UWV ontvangt?

De conclusie van de Nationale ombudsman is dat het UWV zijn organisatie en werkprocessen zo probeert in te richten dat onjuiste toepassing van de loonheffingskorting wordt voorkomen. Het UWV zal echter de komende jaren alert moeten blijven op juiste toepassing van de korting zolang niet alle uitkeringen in één betaalsysteem worden behandeld. Deze structurele oplossing is pas vanaf 2020 te verwachten.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het toepassen van de loonheffingskorting kan heel complex zijn. Bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) gaat het soms mis, getuige de klachten die de Nationale ombudsman met enige regelmaat ontvangt. Als de loonheffingskorting in een bepaald kalenderjaar onjuist wordt toegepast, kan dit aanzienlijke consequenties hebben voor de burger. Mensen krijgen namelijk na afloop van het betreffende kalenderjaar een aanslag van de Belastingdienst opgelegd. Zij zijn daar niet op voorbereid en hebben geen geld opzij gezet om die aanslag te kunnen voldoen. Het aantal klachten dat de ombudsman ontvangt is niet hoog, maar de consequenties per individueel geval kunnen aanzienlijk zijn omdat mensen soms belastingaanslagen van € 1.000,- à € 2.000,- opgelegd krijgen.

1.2 Enkele voorbeelden van klachten bij de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman ontvangt al jaren klachten van burgers over het onjuist toepassen van de loonheffingskorting door het UWV. Hieronder een weergave van een aantal klachten die de ombudsman in 2015 heeft ontvangen over onjuiste toepassing van de loonheffingskorting door het UWV.

Mevrouw K. uit A.

Mevrouw ontving twee uitkeringen van het UWV, te weten een WIA- en een WW-uitkering. Op beide uitkeringen werd loonheffingskorting toegepast, omdat het uitkeringen zijn die voortkomen uit een vroegere dienstbetrekking. Er werd door het UWV rekening gehouden met het maximale bedrag aan korting waarop mevrouw K. op jaarbasis recht heeft. Echter toen de WW-uitkering van mevrouw werd omgezet in een ZW-uitkering ging het mis. Het UWV had toen nog maar op één uitkering de loonheffingskorting moeten toepassen, omdat de ZW-uitkering en arbeidsongeschiktheidsuitkering niet moeten worden samengevoegd. Deze uitkeringen behoren als twee aparte inkomstenbronnen te worden gezien. Nu het UWV de korting toch op beide uitkeringen had toegepast, werd mevrouw K. over het kalenderjaar 2013 geconfronteerd met een naheffingsaanslag van de Belastingdienst ter hoogte van € 2.100,-.

De heer B. uit W.

Ook de heer B. had een arbeidsongeschiktheidsuitkering (in zijn geval WAO) in combinatie met een WW-uitkering. De loonheffingskorting werd door het UWV juist toegepast. Toen hij van de WW in de ZW terechtkwam en de uitvoering van de uitkering dus naar een andere afdeling ging, ging het fout. Het UWV bleef de loonheffingskorting toepassen op de WAO-uitkering, maar ging de korting ook toepassen op de ZW-uitkering.

Een medewerker van de afdeling AG¹ zag dat de loonheffingskorting dubbel werd toegepast en paste dit in het systeem aan. Helaas werd de fout pas aan het einde van het kalenderjaar ontdekt, waardoor de heer B. over dat jaar toch nog een belastingaanslag gepresenteerd kreeg.

Het UWV wees de heer B. er op dat hij een eigen verantwoordelijkheid heeft als het gaat om toepassing van de loonheffingskorting. Het UWV erkende echter ook dat de uitkeringsmedewerker beter had moeten opletten en contact met de heer B. had kunnen opnemen om te bespreken op welke uitkering de korting toegepast moest worden.

De heer G. uit G.

Deze meneer had een WIA-uitkering in combinatie met ziekgeld van zijn oud-werkgever (uitgevoerd door het UWV). De heer G. had het UWV op het aanvraagformulier voor de WIA laten weten dat hij niet wilde dat de loonheffingskorting werd toegepast op zijn WIA-uitkering. Zijn werkgever paste de korting namelijk ook al toe op zijn ziekgeld. Het UWV liet in reactie op de klacht van de heer G. weten dat dit verzoek van de heer G. niet onderkend was. De korting was per abuis toch toegepast op de WIA-uitkering. Naar aanleiding van de klacht van meneer werd de toepassing van de loonheffingskorting op de WIA stopgezet. Meneer moest echter nog wel een naheffingsaanslag van € 3.500,- aan de Belastingdienst betalen.

De heer P. uit H.

De heer P. ontving van het UWV een WAO-uitkering en had daarnaast inkomen uit arbeid. Op de WAO-uitkering werd de loonheffingskorting niet toegepast, omdat de heer P. zijn werkgever de korting liet toepassen. Toen meneer werkloos werd, kreeg hij naast zijn WAO-uitkering een WW-uitkering. Vanaf dat moment paste het UWV de loonheffingskorting op beide uitkeringen toe. Dit is op zich juist, maar bij de heer P. verzuimde het UWV de uitkeringen (voortkomend uit een vroegere dienstbetrekking) bij elkaar op te tellen en de loonheffingskorting evenredig te verdelen over beide uitkeringen. Het UWV erkende de korting per abuis dubbel te hebben toegepast. Op verzoek van de heer P. werd de toepassing van de loonheffingskorting op de WAO-uitkering stopgezet. De heer P. kreeg van de Belastingdienst echter nog wel een aanslag van € 2.100,- opgelegd, die hij moest betalen.

Mevrouw E. uit R.

Bij mevrouw E. paste het UWV de loonheffingskorting op zowel de WAO- als de ZW-uitkering toe. Mevrouw vond het niet terecht dat het UWV stelde dat mevrouw beter op haar betaalspecificaties had moeten letten, want dan had zij (eerder) kunnen zien dat de korting dubbel werd toegepast. Mevrouw E. liet de ombudsman weten dat zij door haar werkgever voor een ZW-uitkering was aangemeld bij het UWV en dat zij zelf niet direct bij de aanvraag betrokken was geweest en dus ook niet zelf had aangegeven dat de korting op de ZW-uitkering moest worden toegepast. Zij vermoedde dat haar werkgever dit wel had doorgegeven, aangezien de korting eerder op haar loon werd toegepast. Nadat mevrouw een klacht hierover ingediend had bij het UWV werd de dubbele toepassing van

¹ Afdeling Arbeidsgeschiktheidsuitkeringen, die onder meer de WAO verzorgt.

de loonheffingskorting beëindigd. Mevrouw diende echter nog wel zelf de naheffingsaanslag van € 2.000,- met de Belastingdienst te regelen.

De belastingaanslagen die de burgers in de hierboven beschreven situaties opgelegd hebben gekregen, worden in principe niet als *geleden schade* gezien en daarom niet door het UWV vergoed. Dit komt omdat deze mensen door de dubbele toepassing van de loonheffingskorting in het lopende kalenderjaar netto teveel uitkering hebben ontvangen en dit door middel van de belastingaanslag achteraf wordt gecorrigeerd. Mensen ervaren een dergelijke aanslag echter vaak wel als geleden schade.

1.3 Onderzoeksvraag

De klachten die de Nationale ombudsman over de toepassing van de loonheffingskorting ontvangt, zijn aanleiding geweest om een onderzoek uit eigen beweging te starten. De ombudsman heeft de onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Hoe past het UWV de loonheffingskorting toe als een burger meerdere uitkeringen ontvangt van het UWV.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee beschrijft de Nationale ombudsman wat loonheffingskorting is en hoe deze korting door het UWV in verschillende uitkeringssituaties wordt toegepast. In hoofdstuk twee zijn ook de reacties van het UWV op vragen van de Nationale ombudsman opgenomen.

In hoofdstuk drie geeft de Nationale ombudsman zijn oordeel over de wijze waarop het UWV de loonheffingskorting toepast in situaties waarin iemand meerdere uitkeringen van het UWV ontvangt. Hoofdstuk vier bevat de conclusie en aanbevelingen van de ombudsman.

2. Bevindingen

2.1 De loonheffingskorting: wat is dat?

Werkgevers en uitkeringsinstanties moeten over de salarissen en uitkeringen van mensen loonbelasting afdragen aan de Belastingdienst. Dat doen werkgevers en uitkeringsinstanties namens hun werknemers en uitkeringsgerechtigden omdat zij volgens fiscale wetgeving inhoudingsplichtige zijn.² De afdracht van loonbelasting aan de Belastingdienst is een *voorheffing*, waarbij werkgevers en uitkeringsinstanties bij benadering voldoende loonbelasting proberen af te dragen. De Belastingdienst stelt, nadat de belastingplichtige werknemer of uitkeringsgerechtigde over het afgelopen kalenderjaar aangifte heeft gedaan, vast of er door de werkgever of uitkeringsinstantie

² Artikel 6 eerste lid Wet op de loonbelasting 1964.

namens diezelfde belastingplichtige voldoende loonbelasting is afgedragen. Is er teveel loonbelasting afgedragen, dan heeft de werknemer of uitkeringsgerechtigde mogelijk recht op een teruggaaf inkomstenbelasting. Is er door de werkgever of uitkeringsinstantie onvoldoende loonbelasting afgedragen, dan kan dat leiden tot een aanslag inkomstenbelasting en moeten mensen bijbetalen.³

Mensen kunnen hun werkgever of uitkeringsinstantie verzoeken een heffingskorting toe te passen op hun salaris of uitkering.⁴ Door het laten toepassen van de heffingskorting hoeft er maandelijks minder loonbelasting en premies volksverzekeringen (zoals AOW-premies) ingehouden te worden op het salaris of uitkering en krijgen mensen netto meer salaris of uitkering uitbetaald.

Er bestaan verschillende heffingskortingen die een werkgever of uitkeringsinstantie kan toepassen, waaronder de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de jonggehandicaptenkorting.⁵ Iedereen (met loon of uitkering) heeft in ieder geval recht op toepassing van de algemene heffingskorting.

Alle heffingskortingen die door een werkgever of uitkeringsinstantie toegepast kunnen worden, vormen gezamenlijk de loonheffingskorting. De som van deze heffingskortingen kan, afhankelijk van iemands situatie, oplopen tot een korting van ruim € 2.000,- per jaar op te betalen belasting en daarmee leiden tot een hoger netto salaris of hogere uitkering.⁶ Het kortingsbedrag mag maar één keer per jaar worden toegepast. Het uitgangspunt is dat de korting op één inkomstenbron toegepast wordt en meestal is dat op de hoogste inkomstenbron.⁷

2.2 Het toepassen van de loonheffingskorting: hoe werkt het bij het UWV?

Als iemand een uitkering van het UWV ontvangt, heeft hij dus recht op een korting op de loonbelasting die het UWV namens hem afdraagt aan de Belastingdienst. De uitkeringsgerechtigde kan het UWV bij aanvraag van een uitkering, maar ook op een later moment, verzoeken de loonheffingskorting toe te passen, waardoor hij minder loonbelasting betaalt en netto meer uitkering ontvangt. Hij moet dit verzoek zelf indienen of, als het UWV daarom vraagt, aangeven dat hij deze korting toegepast wil hebben.⁸

³ Uiteraard kunnen er nog andere factoren zijn, buiten de voorheffing van de loonbelasting door de werkgever of uitkeringsinstantie, die van invloed zijn op de vraag of iemand geld terugkrijgt van de Belastingdienst of juist moet bijbetalen. Die andere factoren zijn echter niet relevant in het kader van dit onderzoek.

⁴ In artikel 20 tot en met 24 Wet op de loonbelasting 1964 is de heffingskorting geregeld.

⁵ Afhankelijk van iemands situatie kan een werkgever of uitkeringsinstantie ook nog de volgende heffingskortingen toepassen: de werkbonus, heffingskorting voor AOW-gerechtigden, tijdelijke heffingskorting voor vroeggepensioneerden en de levensloopverlofkorting.

⁶ Er zijn nog meer heffingskortingen, maar daar houdt een werkgever of uitkeringsinstantie geen rekening mee. Mensen kunnen die heffingskortingen bij hun aangifte inkomstenbelasting bij de Belastingdienst aanvragen.

⁷ Artikel 23 tweede lid Wet op de loonbelasting 1964.

⁸ Artikel 23 eerste lid Wet op de loonbelasting 1964.

Als een uitkeringsgerechtigde aangeeft dat de loonheffingskorting niet moet worden toegepast, dan moet het UWV van die keuze uitgaan. De keuze van de burger is leidend voor het UWV. Hij is als belastingplichtige uiteindelijk zelf ervoor verantwoordelijk dat er namens hem voldoende belasting wordt afgedragen aan de Belastingdienst; hij moet dus zelf beslissen of hij de korting wel of niet wil laten toepassen.

Als de burger ervoor kiest om de loonheffingskorting niet toe te laten passen dan is de consequentie dat hij in het lopende kalenderjaar netto minder uitkering krijgt en het UWV zeer waarschijnlijk namens hem teveel loonbelasting afdraagt. Dit wordt na afloop van het kalenderjaar wel 'gecorrigeerd' door de Belastingdienst omdat de burger dan zeer waarschijnlijk recht heeft op een teruggaaf inkomstenbelasting. De uitkeringsgerechtigde is dus over het algemeen erbij gebaat om in het lopende kalenderjaar de loonheffingskorting door het UWV te laten toepassen.

Op zijn website adviseert de Belastingdienst mensen die van meerdere uitkeringsinstanties een uitkering ontvangen om de loonheffingskorting toe te laten passen door één uitkeringsinstantie.⁹ Maar wat te doen als iemand meerdere uitkeringen van één uitkeringsinstantie ontvangt, zoals bij het UWV kan gebeuren.

2.3 De loonheffingskorting en meerdere uitkeringen van het UWV

Een uitkeringsgerechtigde kan van het UWV verschillende uitkeringen tegelijkertijd ontvangen. Het UWV informeert uitkeringsgerechtigden, op zijn website en zijn formulieren voor het aanvragen van uitkeringen, over het laten toepassen van de loonheffingskorting.¹⁰ Over de situatie waarin iemand meerdere uitkeringen van het UWV ontvangt en geen andere inkomstenbronnen heeft, zegt het UWV op zijn website het volgende:

Krijgt u 2 verschillende uitkeringen van het UWV (bijvoorbeeld WW en WAO) en heeft u een vraag over de loonheffingskorting? Neem dan contact op met UWV.

U mag de loonheffingskorting toepassen op 1 inkomstenbron. Dus op 1 uitkering of op het loon van 1 werkgever. Als u de loonheffingskorting dubbel of nog vaker toepast betaalt u te weinig belasting en moet u later het verschil terugbetalen aan de Belastingdienst.

Op de betaalspecificatie van uw uitkering kunt u zien of UWV de loonheffingskorting toepast op uw uitkering. Wilt u dit veranderen? Geef dit dan door met het wijzigingenformulier.

Krijgt u 2 of meer uitkeringen van UWV? Dan moet u zelf opletten of de loonheffingskorting goed wordt toegepast. U kunt in deze situatie contact opnemen met

⁹ Informatie op de website van de Belastingdienst per 21 november 2016.

¹⁰ Informatie op de website van het UWV per 21 november 2016.

UWV Telefoon Werknemers. Wij kijken dan voor u na of de loonheffingskorting goed wordt toegepast.

Op de (digitale) aanvraagformulieren geeft het UWV bij de keuze voor het wel of niet toepassen van de loonheffingskorting de volgende toelichting:

Krijgt u twee uitkeringen van het UWV? Dan ziet de Belastingdienst UWV als een werkgever voor beide uitkeringen. Neem in dit geval contact op met UWV Telefoon Werknemers 0900-9294. Wij kijken dan voor u na of de loonheffingskorting goed wordt toegepast. De loonheffingskorting mag maar op een uitkering worden toegepast. Wordt de korting op beide uitkeringen toegepast? Dan kan dat leiden tot een naheffing van de Belastingdienst. Kijk voor meer informatie over loonheffingskorting op www.belastingdienst.nl.

De boodschap op de website en op de (digitale) aanvraagformulieren van het UWV is dat de uitkeringsgerechtigde zelf aan het UWV moet doorgeven of hij wil dat de loonheffingskorting op zijn uitkering wordt toegepast. Als iemand meerdere uitkeringen van het UWV ontvangt (en geen andere inkomstenbronnen heeft) dan kan diegene contact opnemen met het UWV om na te gaan of de loonheffingskorting goed wordt toegepast.

Het cruciale moment is als iemand al een uitkering van het UWV heeft en in aanmerking komt voor een tweede uitkering van het UWV. Dan is het voor zowel de uitkeringsgerechtigde als het UWV essentieel na te gaan of de loonheffingskorting al op de eerste uitkering is toegepast en hoe dit moet worden geregeld met de bijkomende tweede uitkering. Als een nieuwe aanvraag voor een uitkering wordt ingediend, dan moet de medewerker van het UWV in het computersysteem kijken of die burger al een uitkering ontvangt en of op die uitkering de loonheffingskorting wordt toegepast.

Het UWV heeft een werkinstructie opgesteld waarin voor de medewerkers is vastgelegd hoe moet worden omgegaan met loonheffingen en het toepassen van de loonheffingskorting. Voor de wijze waarop het UWV de loonheffingskorting moet toepassen is relevant welke uitkeringen *samenlopen*.

2.4 Samenloop meerdere uitkeringen: ZW en arbeidsongeschiktheid

Als er sprake is van *samenloop* van een ZW-uitkering met een andere arbeidsongeschiktheidsuitkering (zoals WAO, WIA, etc.) dan moet de loonheffingskorting op één van de uitkeringen, meestal de hoogste uitkering, toegepast worden.¹¹

Waarom moet in deze samenloopsituatie de loonheffingskorting op één uitkering toegepast worden? Dit heeft ermee te maken dat de ZW-uitkering loon uit een *bestaande*

¹¹ Artikel 23 eerste lid Wet op de loonbelasting 1964. Ditzelfde geldt voor de situatie waarin een WW faillissementsuitkering, een WW-uitkering vanwege vorst of verkort werken samenloopt met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zoals de WAO.

dienstbetrekking is.¹² En de arbeidsongeschiktheidsuitkering is loon uit een *vroegere dienstbetrekking*.¹³

Het UWV wordt door de Belastingdienst niet aangemerkt als één werkgever als het tegelijkertijd een uitkering voortkomend uit een *bestaande dienstbetrekking* en een uitkering voortkomend uit een *vroegere dienstbetrekking* uitbetaalt. De ZW-uitkering en de arbeidsongeschiktheidsuitkering worden daarom gezien als twee afzonderlijke inkomstenbronnen. In de uitvoeringspraktijk bij het UWV worden deze uitkeringen ook in twee verschillende computersystemen behandeld.¹⁴ De burger moet het UWV daarom laten weten op welke van de twee uitkeringen hij de loonheffingskorting toegepast wil hebben.

Voor alle samenloopsituaties heeft het UWV in de eerder genoemde werkinstructie een uitgebreid overzicht voor zijn medewerkers gemaakt. Het UWV merkt in zijn eigen werkinstructie op dat door deze complexe samenhang van verschillende uitkeringen het moeilijk is om het toepassen van de loonheffing en de loonheffingskorting correct en eenduidig uit te voeren.¹⁵

2.5 Samenloop meerdere uitkeringen: WW en arbeidsongeschiktheid

Bij het UWV komt de *samenloop* van WW met een arbeidsongeschiktheidsuitkering het meest voor. De WW-uitkering en de arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn beide uitkeringen voortkomend uit een *vroegere dienstbetrekking*.¹⁶ Het UWV moet deze uitkeringen samenvoegen als het gaat berekenen hoeveel loonbelasting moet worden afgedragen en hoe de loonheffingskorting moet worden toegepast.¹⁷

Het UWV wordt in dit geval door de Belastingdienst gezien als één werkgever en de beide uitkeringen vormen, fiscaal gezien, één inkomstenbron. Op basis van de bij elkaar opgetelde bruto uitkeringen moet het UWV de inhouding loonbelasting berekenen en de loonheffingskorting toepassen. Het bedrag aan loonheffingskorting wordt evenredig verdeeld over beide uitkeringen (tenzij de burger aangeeft toepassing op één van de uitkeringen niet te willen). Het UWV moet ervoor zorgen dat in ieder geval het bedrag aan

¹² Artikel 6 eerste lid sub c Wet op de loonbelasting 1964. Ook de WW faillissementsuitkering en de WW-uitkering vanwege vorst of verkort werken worden gezien als loon uit *bestaande dienstbetrekking*.

¹³ Artikel 6 eerste lid sub b Wet op de loonbelasting 1964.

¹⁴ De ZW-uitkering wordt in een ander systeem dan de arbeidsongeschiktheidsuitkering behandeld en uitbetaald. Hierdoor is bij een combinatie van ZW met een andere uitkering altijd onderling contact nodig tussen de verschillende afdelingen/medewerkers om de loonheffingskorting juist toe te kunnen passen.

¹⁵ De complexiteit blijkt uit het feit dat de ZW-uitkering in bepaalde specifieke situaties toch gezien wordt als loon uit *vroegere dienstbetrekking*. En de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen WAO, WIA, WAZO kunnen in bepaalde situaties weer gezien worden als loon uit *bestaande dienstbetrekking*. Het voert te ver om al deze specifieke situaties in dit rapport te bespreken.

¹⁶ De WW-uitkering vanwege vorst of verkort werken wordt echter aangemerkt als loon uit *bestaande dienstbetrekking*.

¹⁷ Artikel 9.4 Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011.

maximale loonheffingskorting dat op jaarbasis mag worden toegepast, niet wordt overschreden.

In de uitvoeringspraktijk bij het UWV blijkt de *één-inkomstenbron-gedachte* in deze samenloopsituaties uit het feit dat de WW-uitkering en de arbeidsongeschiktheidsuitkering weliswaar in twee losstaande computersystemen worden behandeld en uitbetaald, maar dat het betaalsysteem van de WW, bij het bepalen van de loonheffingskorting, rekening houdt met de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Deze werkprocessen vallen onder verantwoordelijkheid van een *samenloopteam*.

Als een aanvraag binnenkomt voor een nieuwe uitkering dan wordt er door het UWV nagegaan of iemand al een uitkering van het UWV ontvangt. Is dit het geval en is er sprake van een samenloop van WW en een arbeidsongeschiktheidsuitkering, dan gaat het dossier voor verdere behandeling naar een *samenloopteam*. In een samenloopteam werken uitkeringspecialisten op het terrein van WW en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met elkaar samen. Zij hebben gezamenlijk zicht op hetgeen in de computersystemen staat geregistreerd over die betreffende burger en zijn uitkeringen.¹⁸ Door deze samenwerking kan voorkomen worden dat de loonheffingskorting dubbel wordt toegepast.

Van een dergelijke nauwe samenwerking is geen sprake bij een combinatie van een ZW-uitkering en een arbeidsongeschiktheidsuitkering, omdat uitkeringsgerechtigden met een dergelijke uitkeringscombinatie niet onder een samenloopteam vallen.

Als een WW-uitkering, die met een arbeidsongeschiktheidsuitkering samenloopt, op enig moment overgaat in een ZW-uitkering, dan is er weer sprake van twee inkomstenbronnen (de zogenoemde *één-inkomstenbron-gedachte* gaat dan niet meer op). De UWV-medewerkers van de verschillende afdelingen zoeken dan onderling contact om opnieuw de juiste toepassing van de loonheffingskorting te regelen.

2.6 De verantwoordelijkheid van de burger

De verantwoordelijkheid voor het goed toe laten passen van de loonheffingskorting ligt wettelijk gezien bij de uitkeringsgerechtigde van het UWV.¹⁹ Als iemand al een uitkering ontvangt van het UWV en hij dient zelf een aanvraag in voor een tweede uitkering dan moet hij het UWV laten weten of hij op de tweede uitkering de korting toegepast wil hebben of juist niet. Het UWV verstrekt op zijn website en op zijn formulieren voor het aanvragen van uitkeringen informatie over de consequenties van het toepassen van de loonheffingskorting.

Er zijn echter ook situaties waarin een burger zelf niet direct bij het indienen van de aanvraag van de tweede uitkering betrokken is. Bijvoorbeeld als een werkgever iemand

¹⁸ Deze informatie is gebaseerd op een werkbezoek in 2013 van medewerkers van de Nationale ombudsman aan het UWV in Rijswijk.

¹⁹ Artikel 23 eerste lid Wet op de loonbelasting 1964.

ziek uit dienst meldt bij het UWV en de burger via die route in aanmerking komt voor een tweede uitkering van het UWV. Het is maar de vraag in hoeverre de burger in die situatie betrokken is bij de aanvraag van de tweede uitkering en de keuze voor wel of niet toepassing van de loonheffingskorting. Wordt die burger door het UWV nog apart in de gelegenheid gesteld om zelf een bewuste keuze te maken voor toepassing van de korting op zijn tweede uitkering?

Een enigszins vergelijkbare situatie is als iemand een WW-uitkering ontvangt naast zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering en die WW-uitkering wordt op enig moment omgezet in een ZW-uitkering.²⁰ Het omzetten van die uitkering is een hoofdzakelijk administratief proces binnen het UWV. Ook hier is de vraag in hoeverre de burger zelf nog betrokken is of betrokken wordt bij het maken van een bewuste keuze voor het wel of niet toepassen van de loonheffingskorting op de *tweede* uitkering?

De aanvraagfase van de tweede uitkering is dus van belang. Als het toepassen van de loonheffingskorting dan niet goed wordt geregeld, dan gaat de maandelijkse betaling van de uitkeringen van start. Het is de vraag of de burger dan nog alert is op de juiste toepassing van de korting.

Waaraan kan de burger, die meerdere uitkeringen van het UWV ontvangt, zien of de loonheffingskorting wel of niet (goed) wordt toegepast? Zijn er 'signalen' op basis waarvan hij bij het UWV aan de bel kan trekken om aan te geven dat de toepassing van de korting niet goed verloopt?

Na afloop van het kalenderjaar kan de burger op de jaaropgaven van zijn uitkeringen zien of de loonheffingskorting is toegepast.²¹ Controle van de jaaropgaven is een controle achteraf en dus te laat in die zin dat de toepassing van de loonheffingskorting alleen nog voor de toekomst gecorrigeerd kan worden. Het kalenderjaar is inmiddels verstreken en mensen zullen de teveel of te weinig afgedragen loonbelasting zelf met de Belastingdienst moeten regelen.

Tijdens het lopende kalenderjaar kan de burger letten op hetgeen op de (maandelijkse) betaalspecificaties staat vermeld over de toepassing van de loonheffingskorting. De burger ontvangt door een dubbele toepassing van de korting weliswaar maandelijks netto meer uitkering, maar dit zal een hem waarschijnlijk niet meteen opvallen. Hij kan beter letten op de vermelding op de betaalspecificatie of de loonheffingskorting wel of niet wordt toegepast ('ja' of 'nee').²² Als hij twijfelt over de juistheid van die toepassing dan moet hij contact opnemen met het UWV.

²⁰ Na dertien weken ziek-zijn wordt de WW-uitkering omgezet in een ZW-uitkering.

²¹ Als iemand een WW-uitkering in combinatie met een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft ontvangen dan is de korting op beide uitkeringen toegepast en zou dit op beide jaaropgaven te zien moeten zijn (tenzij een burger een bewuste keuze heeft gemaakt om de loonheffingskorting op slechts één van deze uitkeringen te laten toepassen). Bij een combinatie van een ZW-uitkering met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zou slechts op één van de jaaropgaven moeten staan dat de korting is toegepast.

²² Net als bij de jaaropgaven geldt dat als iemand een WW-uitkering in combinatie met een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft ontvangen dan op beide betaalspecificaties moet staan dat de korting is

2.7 Reactie van het UWV op vragen van de Nationale ombudsman

Naar aanleiding van de klachten die de Nationale ombudsman afgelopen jaren heeft ontvangen, waarvan een aantal in dit rapport zijn beschreven, heeft de ombudsman het UWV in mei 2015 verzocht een schriftelijke toelichting te geven op de wijze waarop het de loonheffingskorting toepast als een burger meerdere uitkeringen van het UWV ontvangt.

In een reactie liet het UWV weten dat de problemen zich vooral voordoen als er sprake is van een samenloop van ziekengeld (ZW) met een andere uitkering van het UWV. Dit heeft te maken met de verschillende betaalsystemen en de verschillende betaalmomenten.

Het UWV stelde, terecht, dat de belastingplichtige burger feitelijk zelf verantwoordelijk is voor de juiste toepassing van de loonheffingskorting. Het UWV benadrukte echter dat het die verantwoordelijkheid niet daadwerkelijk bij de burger neer wil leggen, maar dat het op de weg van het UWV ligt om regie te voeren over de toepassing van de loonheffingskorting.

Om die reden zijn in het verleden de samenloopteams geformeerd, waarin de samenlopende uitkeringen worden behandeld om, onder meer, onjuiste toepassing van de loonheffingskorting te voorkomen.

Het UWV erkende in zijn schriftelijke reactie dat het ondanks het bestaan van de samenloopteams nog steeds mis kan gaan. Om die reden zegde het UWV de ombudsman toe te bekijken in hoeverre de werkinstructies en werkprocessen nog verbeterd moeten worden. En of het nodig is andere maatregelen te nemen.

Het UWV sprak in zijn reactie de verwachting uit dat in de toekomst problemen met dubbele toepassing van de loonheffingskorting zullen gaan verdwijnen, omdat de betaalsystemen van het UWV de komende jaren worden geïntegreerd in één betaalsysteem. In de tussentijd probeert het UWV de vervelende situaties van onjuiste toepassing van de loonheffingskorting te vermijden door middel van duidelijke communicatie, actieve signalering en direct contact opnemen met de burger, zo gaf het UWV aan.

2.8 Aanvullende reactie van het UWV

In een aanvullende reactie liet het UWV de Nationale ombudsman weten hoe het problemen met dubbele toepassing van de loonheffingskorting de komende jaren tot een minimum denkt te kunnen beperken en uiteindelijk structureel denkt op te lossen.

Zoals het UWV in zijn eerdere reactie al aangaf, is de structurele oplossing dat alle uitkeringen van het UWV uiteindelijk worden uitbetaald via één betaalsysteem. In 2018

toegepast. Bij een combinatie van een ZW-uitkering met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zou slechts op één van de specificaties moeten staan dat de korting is toegepast.

zet het UWV hiertoe de eerste stap. De verschillende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen²³ zullen vanaf dan uitbetaald gaan worden via het bestaande betaalsysteem van de ZW, OSW (overige soorten werkloosheid, zoals de WW Faillissementsuitkering) en IOW (Wet inkomensvoorziening oudere werklozen). Bij samenloop tussen deze uitkeringen is het dan niet meer mogelijk dat de loonheffingskorting onjuist wordt toegepast, omdat het systeem bij het toepassen van de loonheffingskorting rekening houdt met alle mogelijke uitkeringen die de burger van het UWV ontvangt.

Het huidige betaalsysteem van de WW (ontslag) zal naar verwachting pas in 2020 geïntegreerd worden in het hierboven genoemde betaalsysteem, waar alle andere uitkeringen al vanaf 2018 in zitten. Vanaf 2020 kan onjuiste toepassing van de loonheffingskorting, als iemand meerdere uitkeringen van het UWV ontvangt, zich niet meer voordoen omdat alle uitkeringen via één betaalsysteem worden uitbetaald.

Zoals gezegd worden nu, bij een samenloop van een WW-uitkering met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, de uitkeringen in twee losstaande computersystemen behandeld. Het betaalsysteem van de WW houdt bij het bepalen van de loonheffingskorting rekening met de arbeidsongeschiktheidsuitkering.

Als het betaalsysteem van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in 2018 verdwijnt als gevolg van de overgang naar het betaalsysteem van de ZW, OSW en IOW, dan verdwijnt daarmee niet per definitie de mogelijkheid van het WW-systeem om bij het berekenen van de loonheffingskorting rekening te houden met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, zo liet het UWV weten. Wel zal het bepalen van de loonheffingskorting, bij een samenloop van deze twee uitkeringen, op een andere manier vorm moeten krijgen. Gedurende de overgangperiode zal deze situatie extra aandacht behoeven, gaf het UWV aan. Dus totdat in 2020 ook het betaalsysteem van de WW in het andere betaalsysteem wordt geïntegreerd, zullen de medewerkers van het UWV alert moeten blijven bij het toepassen van de loonheffingskorting als er sprake is van samenloop tussen uitkeringen.

Om de komende jaren onjuiste toepassing van de loonheffingskorting te voorkomen en de medewerkers alert te houden op dit onderwerp, heeft het UWV, naast een controle van de bestaande werkinstructies, nog enkele aanvullende maatregelen genomen.

Het UWV heeft ervoor gezorgd dat vanaf september 2016 periodiek lijsten worden opgesteld van ZW-uitkeringen die samenlopen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Aan de hand van die lijsten wordt door het UWV meteen beoordeeld of de loonheffingskorting juist wordt toegepast.

Een andere maatregel is dat bij samenloopsituaties waarin de betaling van de ZW-uitkering aan de werkgever overgaat naar een betaling direct aan de burger ook maandelijks een controle wordt uitgevoerd op juiste toepassing van de

²³ WAO, WIA, Wajong, WAZ en WAZO-ZEZ (de regeling Zelfstandige en Zwanger valt onder de WAZO, vandaar de toevoeging ZEZ)..

loonheffingskorting. Waar nodig zal de toepassing van loonheffingskorting worden gecorrigeerd. Deze maatregel is vanaf oktober 2016 landelijk ingevoerd door het UWV. Het UWV organiseert verder al enkele jaren intern een workshop, waarmee medewerkers van het UWV bewust worden gemaakt van de fiscale aspecten van hun werk. Deze workshop, die niet verplicht is, zal het UWV blijven geven aan zijn medewerkers totdat handmatige interventie niet meer nodig is omdat alle betaalsystemen geïntegreerd zijn in één betaalsysteem.

3. Beoordeling

3.1 Een regierol voor het UWV bij toepassing van loonheffingskorting

De burger is verantwoordelijk voor het juist toepassen van de loonheffingskorting. De meeste burgers zullen echter niet bewust bezig zijn met de vraag of zij de loonheffingskorting wel of niet willen laten toepassen. Laat staan dat zij de mogelijke consequenties van onjuiste toepassing van die korting overzien.

Als iemand één uitkering van het UWV ontvangt en geen andere inkomstenbronnen heeft, kan er weinig mis gaan met het toepassen van de loonheffingskorting. De korting wordt of één keer toegepast of de korting wordt niet toegepast. Als iemand meerdere uitkeringen ontvangt van het UWV, bestaat er wel een kans op onjuiste toepassing van de loonheffingskorting.

Het vereiste van *goede organisatie* houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld. In dit rapport gaat het om de vraag hoe het UWV het juist toepassen van de loonheffingskorting heeft geregeld als iemand meerdere uitkeringen van het UWV ontvangt.

De Nationale ombudsman vindt dat het UWV, gelet op de complexiteit van de materie en het feit dat het UWV inhoudingsplichtige is, de regie moet nemen bij het juist toepassen van de loonheffingskorting. Het UWV heeft meer expertise in huis dan de burger als het om de loonheffingskorting gaat. Bovendien heeft het UWV door middel van zijn computersystemen zicht op de financiële situatie van iemand die meerdere uitkeringen van het UWV ontvangt.

De Nationale ombudsman constateert dat het UWV die regierol op zich neemt. Op zijn website en op zijn aanvraagformulieren maakt het UWV de burger voldoende attent op de bijzondere situatie die bij het toepassen van de loonheffingskorting kan ontstaan als iemand meerdere uitkeringen ontvangt van het UWV.

Verder heeft het UWV een uitgebreide werkinstructie voor zijn medewerkers gemaakt en worden er intern workshops georganiseerd over de fiscale aspecten van het werk bij het UWV. En recentelijk heeft het UWV maatregelen genomen om aan de hand van lijsten

problemen bij de toepassing van de loonheffingskorting in samenloopsituaties in een zo vroeg mogelijk stadium te ontdekken.

De ombudsman acht het van groot belang dat de overheid ervoor zorgt dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Als het gaat om het juist toepassen van de loonheffingskorting, constateert de Nationale ombudsman dat het UWV zijn organisatie en werkprocessen zo inricht dat de kans op een onjuiste toepassing van de loonheffingskorting zo klein mogelijk is. Het UWV neemt de verantwoordelijkheid voor de juiste toepassing op zich en legt deze verantwoordelijkheid niet alleen bij de burger neer.

3.2 UWV moet alert blijven

Uit de klachten die de ombudsman over dit onderwerp ontvangt, blijkt het knelpunt vooral te liggen bij die situaties waarin twee uitkeringen samenlopen die in twee losstaande systemen worden behandeld én die niet onder een samenloopteam vallen (zoals de samenloop van de ZW-uitkering met de arbeidsongeschiktheidsuitkering). In die gevallen zullen de medewerkers van het UWV actief contact met elkaar moeten zoeken om tot een juiste toepassing van de loonheffingskorting te komen.

Het UWV moet verder extra alert zijn als bij samenlopende uitkeringen één van die uitkeringen wordt omgezet in een andere uitkering (bijvoorbeeld een WW-uitkering, samenlopend met een arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt omgezet in een ZW-uitkering). Bij een dergelijke omzetting van uitkering en eventuele wijziging van toepassing van de loonheffingskorting is een burger niet direct betrokken. Dit vereist dus extra aandacht van de UWV-medewerker om ervoor te zorgen dat de korting juist wordt toegepast. De periodieke controle aan de hand van lijsten kan (langdurige) onjuiste toepassing van de loonheffingskorting voorkomen.

De ombudsman is positief over de maatregelen die het UWV heeft genomen om onjuiste toepassing van de loonheffingskorting te voorkomen. Er is echter nog geen sprake van een structurele oplossing voor dit probleem. Die oplossing, één uniform betaalsysteem voor alle uitkeringen, is pas vanaf 2020 te verwachten. Tot die tijd zal het UWV er alles aan moeten doen om te zorgen voor een juiste toepassing van de loonheffingskorting. De financiële gevolgen kunnen voor een burger immers groot zijn.

De Nationale ombudsman verwacht van het UWV speciale aandacht voor de overgangperiode van 2018 tot 2020. In die periode valt de vanzelfsprekendheid waarmee het WW-systeem nu rekening houdt met de arbeidsongeschiktheidsuitkering weg. Het risico op onjuiste toepassing van de loonheffingskorting bij samenloop tussen WW en de andere uitkeringen neemt dan toe. Blijkens de reactie aan de Nationale ombudsman realiseert het UWV zich dat. Het UWV zal in die periode maatregelen moeten nemen om de juiste toepassing van de loonheffingskorting te waarborgen.

4. Conclusie en aanbevelingen

De Nationale ombudsman concludeert dat het UWV, gelet op de huidige inrichting van zijn werkprocessen en de genomen maatregelen, de regie neemt in het voorkomen van onjuiste toepassing van de loonheffingskorting. Het UWV voldoet daarmee op dit punt aan het vereiste van *goede organisatie*.

Of het in de praktijk goed zal (blijven) gaan, nu er pas in 2020 één betaalsysteem is, zal vooral afhangen van de vraag of de genomen maatregelen effect hebben en of medewerkers van het UWV voldoende alert zijn bij samenloopsituaties. Raadplegen zij de juiste systemen? Zoeken zij contact met de collega die de andere uitkering beheert? Leggen zij in voorkomende gevallen contact met de burger om de wijze van toepassing van de loonheffingskorting te bespreken? Werkt de periodieke controle aan de hand van lijsten?

De workshop die het UWV intern organiseert om medewerkers bewust te maken van de fiscale aspecten van hun werk kan bijdragen aan het behouden van die alertheid totdat er één betaalsysteem is.

De Nationale ombudsman doet het UWV de volgende aanbevelingen:

- Instrueer medewerkers gericht over hoe om te gaan met de fiscale aspecten in samenloopsituaties.
- Tref maatregelen om in de overgangperiode van 2018 tot 2020 een juiste toepassing van de loonheffingskorting bij samenloop van een WW-uitkering met een andere uitkering te waarborgen.
- Monitor of de recent genomen organisatorische maatregelen om problemen te voorkomen met toepassing van loonheffingskorting in samenloopsituaties het gewenste effect opleveren.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Relevante wet- en regelgeving

Wet op de loonbelasting 1964

Artikel 1

Onder de naam 'loonbelasting' wordt van werknemers of hun inhoudingsplichtige, van artiesten, van beroepssporters, van buitenlandse gezelschappen en van bij of krachtens deze wet aan te wijzen andere personen een directe belasting geheven.

Artikel 6 eerste lid

1. Inhoudingsplichtige is:

- a. degene, tot wie een of meer personen in dienstbetrekking staan;
- b. degene, die aan een of meer personen loon uit een vroegere dienstbetrekking tot hemzelf of tot een ander verstrekt;
- c. degene, die ingevolge een aanspraak die niet tot het loon behoort, aan een of meer personen uitkeringen of verstrekkingen uit een dienstbetrekking tot een ander doet.

Artikel 20

1. De over een loontijdvak van een jaar verschuldigde belasting is het bedrag van de over het kalenderjaar berekende belasting op het belastbare loon verminderd met het bedrag van de heffingskorting voor de loonbelasting.

2. Het bedrag van de heffingskorting voor de loonbelasting bedraagt maximaal het bedrag van de verschuldigde belasting over het loontijdvak van een jaar.

Artikel 23 eerste en tweede lid

1. De heffingskorting voor de loonbelasting wordt slechts toegepast ingeval de werknemer daartoe een schriftelijk, gedagtekend en ondertekend verzoek aan de inhoudingsplichtige heeft gedaan. Het verzoek geldt tot het tijdstip waarop de werknemer het verzoek schriftelijk, gedagtekend en ondertekend intrekt.

2. Indien de werknemer over loontijdvakken die geheel of gedeeltelijk samenvallen loon geniet uit meer dan een dienstbetrekking of vroegere dienstbetrekking dan wel van meer dan een inhoudingsplichtige en dit loon voor de berekening van de belasting niet wordt samengevoegd, kan de werknemer de heffingskorting voor de loonbelasting slechts in een dienstbetrekking dan wel tegenover een inhoudingsplichtige geldend maken.

Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011

Artikel 9.4 Samenvoeging van loon

1. Een inhoudingsplichtige wordt in de gevallen, bedoeld in de artikelen 9.1 en 9.3, alsmede indien hij loon uit meer dan een vroegere dienstbetrekking verstrekt, geacht het totale bedrag aan loon te verstrekken uit een dienstbetrekking of vroegere dienstbetrekking.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op de samenloop van:

- a. een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 63a van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, artikel 65l van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, artikel 67i van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen of artikel 3:75 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en ander loon uit vroegere dienstbetrekking dat de inhoudingsplichtige verstrekt;
- b. een uitkering ter zake van een afkoop als bedoeld in artikel 3.133, tweede lid, onderdeel d, van de Wet inkomstenbelasting 2001 en ander loon uit vroegere dienstbetrekking dat de inhoudingsplichtige verstrekt.