

31 066 Belastingdienst

Nr. 1392 Brief van de staatssecretarissen van Financiën en van Defensie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2024

Tijdens het ordedebat van 27 februari 2024 heeft het lid Idsinga (NSC) verzocht om een debat met ons over de Bijzondere invaliditeitsverhoging (BIV) die bepaalde oud-militairen ontvangen. Een ruime Kamermeerderheid steunt het verzoek van de heer Idsinga. Twee leden hebben hierbij verzocht een brief te ontvangen. Aan dit laatste verzoek komen wij met deze brief tegemoet, waarbij wij graag willen beginnen met het wegnemen van zorgen die mogelijk leven.

Een van de zorgen zag op het correct doen van aangifte. Doordat op de BIV loonheffing wordt ingehouden en daarmee de BIV wordt opgenomen in de vooringevulde aangifte inkomstenbelasting, wordt die zorg weggenomen. Verder dekt het bedrag dat oud-militairen na belastingheffing van de BIV overhouden, de immateriële schade (smartengeld) die zij hebben opgelopen. Wij lichten dat in deze brief toe. In het eerste deel van deze brief gaan wij daarvoor in op het rechtspositionele stelsel van Defensie en op de zorgplicht van de Staat voor militairen die tijdens de uitoefening van de militaire dienst letsel hebben opgelopen. Daarnaast leggen wij uit hoe de BIV fiscaal behandeld wordt en dat het altijd al zo is geweest dat over de BIV belasting wordt betaald. In het tweede deel van deze brief gaan wij ook in op mogelijke alternatieven voor de huidige fiscale behandeling van de BIV.

De BIV wordt - onder voorwaarden - verstrekt aan oud-militairen die letsel hebben opgelopen tijdens uitoefening van de militaire dienst onder buitengewone of daarmee vergelijkbare omstandigheden, zoals deelname aan crisisbeheersingsoperaties of oefeningen. Voor deze inzet verdienen zij onze grootste waardering. Dit kunnen wij niet vaak genoeg benadrukken.

Rechtspositionele stelsel

Het bestaande rechtspositionele stelsel is in overleg met de centrales voor overheidspersoneel ontworpen om de militair op voorhand het vertrouwen te geven dat in het kader van de militaire dienst geleden schade van de militair of diens nabestaanden op passende wijze zal worden vergoed. Dit stelsel biedt - onder

voorwaarden - regelingen, faciliteiten en aanspraken op het gebied van immateriële en materiële zorg en is gericht op een levenslange verzorging. De Regeling Volledige Schadevergoeding (RVS) is het sluitstuk van het rechtspositionele stelsel indien sprake is van restschade.

De BIV is onderdeel van het rechtspositionele stelsel, volgt de indexatie van de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA) en voorziet in (maandelijks) smartengeld zo lang de oud-militair leeft. In 2014 is met de centrales voor overheidspersoneel naar het stelsel van MIP en BIV gekeken en is het werkingsbereik van de BIV voor ontslagsituaties van na 1 juni 2007 verruimd zodat meer oud-militairen hier recht op hadden. Hierbij was bekend dat belasting wordt geheven en is de hoogte van de BIV niet bijgesteld.

In zijn geheel bezien is sprake van een stelsel dat de schade volledig dekt en past bij de bijzondere arbeidsrelatie die militairen met de Staat hebben.

Zorgplicht

Zoals hiervoor is genoemd, is het vertrekpunt voor de BIV een uitkering die recht doet aan de levenslange verzorgingsgedachte voor oud-militairen. De Centrale Raad van Beroep, de hoogste rechterlijke instantie in dit soort zaken, heeft bepaald dat de BIV volstaat voor vergoeding van de immateriële schade die een militair lijdt, tenzij dit in specifieke situaties onbillijk uitpakt.¹

In de praktijk is verschillende keren nagegaan of dat laatste het geval was. Bij verschillende individuele letselschadeclaims en claims in het kader van de RVS van oud-militairen tegen Defensie is nagegaan hoe de BIV die de oud-militair ontvangt, zich verhoudt tot de smartengeldvergoeding die in een individuele letselschadeclaim zou moeten worden toegekend. Dit met als doel om na te gaan of de oud-militair nog een nabetaling moest krijgen voor smartengeld, bovenop de netto-BIV. Daaruit is gebleken dat daar geen aanleiding voor was.² Met de netto-BIV voldoet Defensie derhalve aan haar zorgplicht. Iedere aanpassing van de regeling in die zin dat de oud-militairen geen belasting meer betalen over de BIV zonder aanpassing van het nettobedrag, zou er dus toe leiden dat de oud-militairen meer ontvangen dan vanuit de zorgplicht van de Staat geboden is.

¹ CRvB 28 juni 2007, nr. 05-4599 MAW + 05-4953 MAW, ECLI:NL:CRVB:2007:BA9032

² Zie ook de brief van de minister van Defensie van 25 januari 2024, *Kamerstukken II*, 2023-2024, 30 139, nr. 273

De oud-militairen worden daarnaast bij de toekenning van de BIV geïnformeerd dat belasting moet worden betaald en dat de uitkering gevolgen kan hebben voor inkomensafhankelijke regelingen.

Gevolgen van het Brandweermanarrest

In de brief aan uw Kamer van 26 oktober 2023³ is ingegaan op de inhoud van het zogenoemde Brandweermanarrest⁴ en de gevolgen daarvan voor de BIV. Deze brief sturen wij mee als bijlage.

In de uitzending van Radar van 26 februari jl. volgend op deze brief is gezegd dat naar aanleiding van het Brandweermanarrest is gekozen voor een andere fiscale benaming van de BIV zodat toch belasting kan worden geheven. Hier lijkt sprake te zijn van een misverstand en het is belangrijk dat recht te zetten.

De rechter heeft in het Brandweermanarrest kortgezegd bepaald dat een smartengelduitkering geen loon is, tenzij de werkgever meer vergoedt dan uit zijn aansprakelijkheid voortvloeit. De BIV kwalificeert op grond van het Brandweermanarrest niet als loon.⁵ Nu de BIV niet kwalificeert als loon, moet zij getoetst worden aan de overige bronnen van inkomen voor de inkomstenbelasting⁶. Loon is namelijk slechts één van de vormen van belastbaar inkomen (bronnen van inkomen) voor de inkomstenbelasting. Eén van die andere bronnen van inkomen wordt gevormd door de periodieke uitkeringen en verstrekkingen. De BIV hoort daartoe.

Kortom, het misverstand zit in de veronderstelling dat uit het Brandweermanarrest zou volgen dat smartengelduitkeringen in het geheel niet belast zijn.

Het feit dat de BIV niet kwalificeert als loon maar wel belast is voor de inkomstenbelasting, had een aantal gevolgen. Zonder nadere maatregelen zou het ABP geen maandelijkse voorheffing meer inhouden op de betalingen, maar zouden de oud-militairen het volledige jaarbedrag aan inkomstenbelasting achteraf zelf via de aanslag inkomstenbelasting moeten voldoen. Bovendien zouden de oud-militairen in dat geval zelf de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet verschuldigd zijn. De militairen zouden dan als gevolg van het Brandweermanarrest financieel slechter af geweest zijn.

³ Kamerstukken II, 2023-2024, 31 066, nr. 1315.

⁴ Hoge Raad 25 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:444.

⁵ Zie het standpunt van de Kennisgroep loonheffing algemeen KG:204:2024:5

⁶ Artikel 3.1 lid 2 Wet inkomstenbelasting 2001

De media-aandacht in juni 2023 en de gestelde vragen in het vragenuurtje van 27 juni 2023 over de belastingheffing over de BIV zijn aanleiding geweest om een aanpassing in de loonbelasting door te voeren. De BIV is toegevoegd aan de lijst van periodieke uitkeringen waarop loonbelasting als voorheffing⁷ wordt ingehouden. Dit is geen aanpassing die ervoor zorgt dat de oud-militairen alsnog of meer belasting zouden betalen, maar er slechts voor zorgt dat de oud-militairen ontzorgd worden. De aanpassing zorgt ervoor dat:

- het ABP maandelijks loonbelasting op de uitkering blijft inhouden zodat de oud-militairen niet achteraf een bedrag aan inkomstenbelasting moeten betalen;
- het veel vaker zal voorkomen dat oud-militairen onder de aanslaggrens voor de inkomstenbelasting zullen blijven en daardoor geen aangifte inkomstenbelasting hoeven te doen;
- wanneer wel aangifte inkomstenbelasting moet worden gedaan, het voor de oud-militairen eenvoudiger wordt om deze in te dienen door opname van de BIV plus inhoudingen in de vooringevulde aangifte; én
- de oud-militairen de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet over de BIV niet zelf hoeven te betalen, de inkomensafhankelijke bijdrage blijft voor rekening van Defensie komen.

Wij zijn ons ervan bewust dat er nog steeds onvrede is over de loonheffing over de BIV. Ook realiseren wij ons dat dat voortkomt uit het beeld dat de oud-militairen onterecht belasting betalen over hun BIV. De BIV is echter altijd al in de belastingheffing betrokken geweest en het Brandweermanarrest wijzigt dat niet. Wij constateren dat de fiscale behandeling juist is en gelijk is aan andere soortgelijke betalingen, dat het nettobedrag dat de oud-militairen ontvangen de schade volledig dekt en dat de oud-militairen door de in de loonbelasting getroffen maatregel worden ontzorgd.

Nader onderzoek vooruitlopend op debat

In het eerste deel van deze brief hebben wij uitgelegd dat de netto-BIV de schade volledig dekt en de BIV op een juiste manier fiscaal wordt behandeld. De uitzending van Radar en het breed gesteunde verzoek van het lid Idsinga om een debat over de BIV hebben geleid tot een onderzoek naar mogelijkheden die tegemoetkomen aan de wens geen belasting te heffen over de BIV. Daartoe hebben wij verschillende alternatieven onderzocht. Wij hebben hieronder twee varianten beschreven die het meest tegemoetkomen aan die

⁷ Artikel 11 Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965

wens. Wij ontkomen helaas ook niet aan het beschrijven van de forse financiële gevolgen die ontstaan door de uitstralende werking hiervan. De varianten zijn:

1. een volledige vrijstelling van belastingheffing (inkomstenbelasting en loonbelasting) zodat noch de oud-militairen noch Defensie belasting betalen over de BIV; en
2. een vrijstelling voor de oud-militairen die de BIV ontvangen in combinatie met belastingheffing die voor rekening van Defensie komt en blijft (loonbelasting in de vorm van eindheffing).

Deze varianten nemen voor de oud-militairen die de BIV ontvangen het bezwaar weg dat er naar hun mening onterecht belastingheffing wordt ingehouden op de BIV. Daarnaast ontvangen zij een hogere netto-BIV, namelijk het huidige brutobedrag.

Beide varianten hebben voor de ontvanger van de BIV een gelijke uitwerking, alleen verschillen de varianten op fiscaaltechnisch terrein. Dit lichten wij hieronder graag toe.

Fiscaaltechnische verschil

Als uitgangspunt geldt dat alle periodieke uitkeringen en verstrekkingen (hierna: uitkeringen) belast zijn. Hierop zijn door middel van wettelijke vrijstellingen enkele uitzonderingen gemaakt waardoor over de vrijgestelde uitkeringen geen belasting wordt geheven. De reden daarvoor is dat de vrijgestelde uitkeringen bedoeld zijn om specifieke noodzakelijke uitgaven te kunnen doen die niet uit het inkomen kunnen worden betaald (zoals in het geval van bijzondere bijstand voor de kosten van een bewindvoerder). Met andere woorden: een vrijstelling is op zijn plaats als de uitkering de financiële positie (draagkracht) van de ontvanger niet verbetert. De BIV is niet bedoeld voor dekking van specifieke noodzakelijke uitgaven zoals hiervoor bedoeld. De BIV verbetert de financiële positie van de ontvangers. Een vrijstelling van de BIV zou daarmee een uitzondering zijn op de regel dat alle periodieke uitkeringen belast zijn en past daarmee niet in het huidige fiscale stelsel.

Bij een vrijstelling voor de oud-militairen met een eindheffing voor Defensie draagt Defensie de loonheffing van de ontvangers van de BIV. Eindheffing zou voor een regeling zoals de BIV ook een bijzondere maatregel zijn, maar komt nog enigszins tegemoet aan de toename in draagkracht. Hierin komt het fiscaaltechnische verschil tussen dit alternatief en het eerstgenoemde alternatief van volledige vrijstelling tot uitdrukking.

Nadelen van de alternatieven

De twee varianten hebben ook een aantal aanzienlijke nadelen. Vrijstelling van de BIV werkt mogelijk door naar andere vergelijkbare uitkeringen (precedentwerking). Dit werken wij hieronder verder uit. Verder leidt een vrijstelling tot een hogere netto-uitkering dan de geleden schade. Zoals hierboven is uitgelegd, is uit dossieronderzoek gebleken dat de netto-BIV niet te weinig is.

Daarnaast heeft een vrijstelling effect op inkomensafhankelijke regelingen. Doordat de BIV niet meer tot het belastbaar inkomen hoort en daarmee ook niet tot het toetsingsinkomen voor inkomensafhankelijke regelingen, ontstaat er bijvoorbeeld aanspraak op hogere toeslagen. De ontvangers van de BIV hebben dan een hogere aanspraak op inkomensafhankelijke regelingen dan personen die een ander (niet vrijgesteld) inkomen genieten dat even hoog is als de vrijgestelde uitkering. Dit leidt derhalve tot een ongelijke behandeling van gelijke gevallen.

Doorwerking naar andere uitkeringen

Een aanpassing van de fiscale behandeling van de BIV blijft mogelijk niet beperkt tot slechts de BIV. Er zijn namelijk in de kern met de BIV vergelijkbare periodieke uitkeringen die dekking bieden aan immateriële schade en/of verlies aan arbeidskracht, zoals invaliditeitspensioenen, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of andere regelmatig terugkerende inkomensvoorzieningen. Voor de bepaling van iemands financiële draagkracht kan niet voorbij worden gegaan aan de omstandigheid dat de ontvanger van een uitkering zoals hiervoor genoemd, deze – net als de BIV – kan aanwenden voor levensonderhoud. Als de belastingheffing van de BIV wordt aangepast, heeft dat om de hiervoor beschreven reden mogelijk effect op andere vergelijkbare uitkeringen waarbij deze dan ook vrijgesteld zouden moeten worden voor de ontvanger. Dit geldt zowel voor vergelijkbare regelingen binnen de militaire beroepsgroep als voor uitkeringen met een vergelijkbaar karakter, bijvoorbeeld een (reguliere) arbeidsongeschiktheidsuitkering. De aanzuigende werking wordt bovendien versterkt doordat aanpassingen in de fiscale behandeling (zoals de alternatieven) tot hogere toeslagen kunnen leiden.

Een voorbeeld binnen de regelingen van Defensie is het Militair Invaliditeitspensioen (MIP). Het MIP is bedoeld om onder meer verlies aan arbeidskracht te vergoeden. Oud-militairen die BIV ontvangen, ontvangen nagenoeg altijd ook een MIP. Beide bedragen worden in één totaalbedrag maandelijks uitgekeerd. Een vrijstelling van de BIV, heeft mogelijk uitstralingseffect naar het

MIP. Als echter het MIP ook zou worden vrijgesteld, zou dit leiden tot een 'domino-effect' dat voor grote ongelijkheid tussen groepen van oud-militairen zorgt. De ongelijkheid wordt veroorzaakt door het volgende. Bij een claim op grond van de RVS of een reguliere letselschadeclaim, wordt berekend wat iemands volledige (rest)schade is en wordt deze in één keer betaald aan de oud-militair. Daarbij wordt rekening gehouden met onder meer het MIP. Het effect is dat een hogere netto MIP tot een lagere RVS of letselschadevergoeding leidt. Een reeds toegekende RVS-uitkering of letselschadevergoeding wordt echter niet teruggenomen. Oud-militairen die een RVS-uitkering of letselschadevergoeding hebben ontvangen en door een uitstralingseffect meer MIP ontvangen, komen daarmee in een financieel beduidend betere positie dan oud-militairen bij wie de RVS-uitkering of letselschadevergoeding nog niet is toegekend of militairen die in de toekomst letsel oplopen.

Kosten van de alternatieven

Het totaaleffect laat zich niet eenvoudig becijferen vanwege de mogelijke precedentwerking. Het financiële effect van vrijstelling van alleen de BIV is wel in te schatten en is hieronder weergegeven.

Een volledige vrijstelling leidt tot een geschatte belastinginkomstenderving van € 4 miljoen structureel. De indirecte kosten door mogelijke precedentwerking komen hier nog bovenop.

De budgettaire gevolgen van een vrijstelling voor de BIV-gerechtigden met een eindheffing voor Defensie leiden tot een geschatte toename van de uitgaven bij Defensie van € 6 miljoen structureel waarvoor dekking op de begroting gevonden moet worden. De indirecte kosten door mogelijke precedentwerking naar andere Defensieregelingen, zoals het MIP, komen hier nog bovenop. Dit zou voor Defensie op kunnen lopen tot ongeveer een tienvoud van het genoemde bedrag.

In beide situaties dient er dekking te worden geboden voor de oplossing. In geval van een vrijstelling, en daarmee een derving voor de inkomsten van het Rijk, schrijven de begrotingsregels voor dat de inkomstenderving moet worden gedekt met een lastenverzwaring elders. In geval van een eindheffing gaan deze extra uitgaven ten koste van de reguliere uitgaven van de krijgsmacht.

Overige alternatieven

Bij het onderzoek naar alternatieven hebben wij ook gekeken naar andere varianten. Daarbij kwam bruteren nog het meest tegemoet

aan de wensen. De andere varianten lagen daar nog weer verder vanaf. Ook daarbij ontvangt de oud-militair die de BIV ontvangt een (dezelfde) hogere netto-BIV. Om dit te bereiken, wordt bij bruteren een hogere bruto-BIV toegekend. Daarover wordt dan, net als nu, belasting geheven. Na belastingheffing ontvangt de oud-militair die de BIV ontvangt het huidige brutobedrag netto. Zoals ook bij de eerdere alternatieven is beschreven, kleeft daaraan het nadeel dat de netto-uitkering hoger ligt dan de geleden schade en de daarmee samengaande ongelijkheid ten opzichte van eenmalig smartengeld. Verder zijn dermate zwaarwegende nadelen in beeld gekomen, dat wij bruteren niet als realistisch alternatief zien. De reden daarvoor is dat bij bruteren het ervaren gevoel van onterechte belastingheffing niet wordt weggenomen. De oud-militair die de BIV ontvangt blijft immers belasting betalen over de BIV. Dientengevolge zou de huidige discussie in de toekomst opnieuw kunnen opkomen. Ook is een punt van aandacht dat een dergelijke verhoging doorwerkt naar inkomensafhankelijke regelingen, met als mogelijk gevolg verlies van toeslagen. Tenslotte kost het tot stand brengen van het bruteren (veel) meer tijd dan de andere opties, omdat dit een aanpassing vergt van de rechtspositie bij Defensie. Deze dient te worden afgestemd met de centrales voor overheidspersoneel.

Tot slot

Wij vinden het heel vervelend dat de betrokken oud-militairen het idee blijven houden dat ten onrechte belasting wordt ingehouden op de BIV. Zoals wij in deze brief hebben uitgelegd is de huidige fiscale behandeling van de BIV juist en gelijk aan andere soortgelijke betalingen, dekt de netto-BIV de schade en is daarmee terecht. De uitspraak van de Hoge Raad in het Brandweermanarrest had betrekking op een andere casuïstiek dan de BIV, waardoor dit niet toegepast kan worden op de BIV. Van onterechte inhouding van belasting op de BIV is dan ook geen sprake.

Wij gaan graag met uw Kamer in debat over deze conclusie, eventuele alternatieven, de gevolgen daarvan en de verdere inhoud van deze brief.

De staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De staatssecretaris van Defensie,
C.A. van der Maat