

31 066

Belastingdienst

Nr. 1513 Brief van de staatssecretarissen van Defensie en van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2025

Op 16 juni 2025 vond het Notaoverleg veteranen plaats. Het lid Nordkamp (GroenLinks-PvdA) verzocht tijdens dit overleg om de meest actuele informatie te delen over de belastingheffing over de Bijzondere Invaliditeitsverhoging (BIV) en daarbij in te gaan op het onderzoek in opvolging van de motie van het lid Van Oostenbruggen c.s.¹ en de over dit onderwerp lopende rechtszaken.² De minister van Defensie zegde toe dat de betrokken bewindspersonen van de departementen de Kamer hierover zouden informeren. Ook is er nog de motie van het lid Van Eijk c.s.³ die vraagt om meer inzicht te geven in de effecten op andere regelingen indien de belastbaarheid van de BIV zou wijzigen. Met deze brief doen wij de toezegging gestand en reageren wij nader op de motie.

Alvorens op deze punten in te gaan, willen wij onze blijvende waardering uitspreken aan militairen die vaak onder moeilijke omstandigheden een bijdrage hebben geleverd aan vrede en veiligheid, waar ook ter wereld. Daarbij willen wij benadrukken dat het vanzelfsprekend is dat daarbij hoort dat op voorhand duidelijk is dat schade die een militair in het kader van de militaire dienst lijdt, op passende wijze zal worden vergoed. Dat beginsel kan nooit ter discussie staan.

In deze brief komt eerst het onderzoek aan bod, daarna gaan wij in op de effecten van het wijzigen van het belastingstelsel en ten slotte besteden wij aandacht aan de rechtszaken.

Stand van zaken belastingheffing over de BIV

Onderzoek in opvolging van de motie van lid Van Oostenbruggen c.s.

Sinds 2023 zijn wij met uw Kamer in gesprek over belastingheffing over de BIV. In 2024 zijn twee moties aangenomen. De motie van het lid Van Oostenbruggen c.s. verzoekt een onafhankelijke juridische en fiscale analyse te laten verrichten naar de fiscale positie van de BIV. De motie van het lid Van Eijk c.s. verzoekt om de voor- en nadelen van de drie in de Kamerbrief van 7 juni 2024⁴ beschreven alternatieven verder uit te werken en uitgebreider te toetsen op precedentwerking, doorwerking op andere regelingen, gelijke behandeling, draagkracht, budgettaire consequenties en uitvoerbaarheid. Om daar invulling aan te geven is door ons gevraagd aan professor dr. A.O. Lubbers en professor mr. G. Boot, een onafhankelijke juridische en fiscale analyse naar de fiscale positie van

¹ Kamerstukken II 2023-2024, 31 066, nr. 1408.

² Kamerstukken II 2024-2025, 30 139, nr. 289.

³ Kamerstukken II 2023-2024, 31 066, nr. 1409.

⁴ Kamerstukken II 2023-2024, 31 066, nr. 1392.

de BIV uit te voeren en de voor- en nadelen van de drie varianten⁵ die in de brief van 7 juni 2024 zijn beschreven, verder uit te werken en uitgebreider te toetsen.

In de rapportage die de experts naar aanleiding daarvan hebben opgesteld en die op 22 april 2025⁶ met uw Kamer is gedeeld, bevestigen zij de conclusies in de brief van 7 juni 2024 en onderschrijven zij de fiscale behandeling van de BIV zoals beschreven in de brief van 26 oktober 2023⁷. De BIV-uitkering wordt voor de heffing van inkomstenbelasting terecht aangemerkt als belaste periodieke uitkering. Ook heeft het volgens de experts een goede reden dat ook na het Brandweermanarrest⁸ door het ABP loonheffing moet worden ingehouden op BIV-uitkeringen.

Daarnaast zijn de experts in hun rapportage ingegaan op de voor- en nadelen van de drie varianten die in de Kamerbrief van 7 juni 2024 zijn beschreven. Omdat de consequentie van alle drie de varianten is dat de netto-uitkering wordt verhoogd, hebben zij eerst onderzocht of de BIV als een adequate voorziening kan worden beschouwd. De uitkomst daarvan is dat zij geen enkele reden zagen te veronderstellen dat de BIV in het algemeen lager uitkomt dan de bandbreedte aan civielrechtelijk te verwachten bedragen. Wel constateren zij dat de BIV in – wellicht zeer uitzonderlijke – individuele gevallen tot een te laag bedrag kan leiden. Maar ook dat in dergelijke gevallen op basis van de hardheidsclausule al een hogere (extra) smartengeldvergoeding dan op grond van de BIV wordt toegekend. De experts concluderen daarom, alles overziend, dat het niet voor de hand ligt één van de drie alternatieve varianten te omarmen die zijn voorgesteld in de brief van 7 juni 2024.

Wel werd door de experts de suggestie gedaan een specifieke juridische grondslag te creëren voor de zeldzame gevallen waarin een (aanvullende) smartengeldvergoeding kan worden vergoed indien de netto BIV onder de civielrechtelijke bandbreedte komt.

In onze brief van 22 april 2025 is vermeld dat wij ons kunnen vinden in de conclusies van de experts. Daarnaast wordt door Defensie de suggestie van de experts voor een specifieke juridische grondslag voor vergoeding van immateriële schade opgepakt en zal dit worden besproken met de centrales voor overheidspersoneel. Defensie verwacht het wijzigingsvoorstel nog dit jaar aan hen voor te kunnen leggen.

Effecten van aanpassingen van het huidige stelsel

Op verzoek van het lid Van Eijk gaan wij hieronder nog verder in op de in de Kamerbrief van 7 juni 2024 beschreven (fiscale) alternatieven voor het huidige systeem. Daarbij gaat het om volledige vrijstelling van belastingheffing en loonbelasting in de vorm van eindheffing (dit zijn beide vormen van

⁵ Volledige vrijstelling van belastingheffing, loonbelasting in de vorm van eindheffing en brutering.

⁶ Kamerstukken II 2024-2025, 31 066, nr. 1499.

⁷ Kamerstukken II 2023-24, 31 066, nr. 1315.

⁸ Hoge Raad 25 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:444.

defiscalisering) en brutering. Wij informeerden uw kamer uitgebreid over de effecten in onze brief van 7 juni 2024. In voorliggende brief gaan we nog eens kernachtig in op de effecten die, los van tijdpad en technische uitvoerbaarheid, verbonden zijn aan een wijziging. Er worden in deze brief geen nieuwe effecten genoemd, wel wordt het effect dat BIV-gerechtigden meer ontvangen bij volledige vrijstelling en brutering verder uitgediept.

Zowel bij defiscalisering als bij brutering ontvangen BIV-gerechtigden een hogere smartengeldvergoeding. Daarmee wordt hun draagkracht verhoogd. Zij ontvangen dan dus (veel) meer smartengeld dan waarop zij volgens de civielrechtelijke normen recht zouden hebben. Zowel defiscalisering als brutering zorgen ervoor dat militairen meer zouden krijgen dan civiele slachtoffers (binnen en buiten Defensie) met een smartengeldregeling en ook in vergelijking met militairen die een eenmalige onbelaste smartengelduitkering ontvangen zonder recht te hebben op BIV. Dat zou leiden tot ongelijkheid en is moeilijk uitlegbaar.

Een vervolgeffect daarvan zou kunnen zijn dat anderen via een gang naar de rechter ook een verhoging van hun netto smartengeld afdwingen, waardoor dat het verschil met de civielrechtelijke bandbreedte weer vergroot.

Tot slot het effect van het omzetten van de BIV in een eenmalige smartengelduitkering. Dit zou het karakter van de BIV, die nu een levenslange uitkering vormt, ingrijpend veranderen. Hiermee zou het afbreuk doen aan de levenslange verzorgingsgedachte binnen het rechtspositionele stelsel. Dit werd door de experts niet overgenomen.

Zowel bij defiscalisering als brutering spelen nog enkele andere nadelen en budgettaire derving. Deze worden hieronder op hoofdlijnen beschreven en wij verwijzen hiervoor ook naar de brief van 7 juni 2024.

Defiscalisering

Defiscalisering, zowel volledige vrijstelling van belastingheffing als loonbelasting in de vorm van eindheffing, leidt tot mogelijke precedentwerking zowel binnen als buiten Defensie. Binnen Defensie is er bijvoorbeeld het Militair Invaliditeitspensioen (MIP) dat maandelijks wordt uitgekeerd in verband met de opgelopen invaliditeit. De BIV is een verhoging van dit MIP en deze worden in één bedrag overgemaakt aan de oud-militair. Over het MIP wordt op exact dezelfde wijze als over de BIV, loonheffing geheven. Als ook het MIP gedefiscaliseerd zou worden, zou dit tot forse ongelijkheid leiden tussen de oud-militairen die al wel een vaststellingsovereenkomst hebben ondertekend op grond van de Regeling Volledige Schadevergoeding en de oud-militairen waarvan de zaak nog niet is gesloten. Er wordt bij het bepalen van de hoogte van de schade (onder de RVS) namelijk rekening gehouden met het MIP. Hoe hoger het (netto) MIP is, hoe lager de restschadevergoeding. Als er gedefiscaliseerd zou worden, dan zou de oud-militair die nog geen vaststellingsovereenkomst heeft ondertekend, beduidend minder krijgen dan de oud-militair die al wel een vaststellingsovereenkomst heeft ondertekend. Dit verschil is niet uitlegbaar.

Wat betreft de precedentwerking buiten Defensie het volgende. Defiscalisering van de BIV zou een uitzondering zijn op de regel dat alle periodieke uitkeringen die worden ontvangen op grond van een publiekrechtelijke regeling, belast zijn en past daardoor niet in het fiscale stelsel. Bij defiscalisering van de BIV in de inkomstenbelasting is een risico dat (reguliere) arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, zoals een WGA- of IVA-uitkering, vergelijkbare situaties betreffen en daarmee gedefiscaliseerd zouden moeten worden.

De budgettaire totaaleffecten hiervan zijn niet eenvoudig te berekenen. Voor alleen de BIV is dat wel in te schatten. Het financiële effect daarvan bedraagt enkele miljoenen bij een volledige vrijstelling. Eindheffing leidt tot een extra uitgave van enkele tot tientallen miljoenen voor Defensie. In beide situaties dient er dekking te worden gevonden.

Daarnaast heeft defiscalisering effect op inkomensafhankelijke regelingen en daarmee op de draagkracht van de BIV-gerechtigden. Doordat de BIV niet meer tot het belastbaar inkomen hoort - en daarmee ook niet tot het toetsingsinkomen voor inkomensafhankelijke regelingen - ontstaat er bijvoorbeeld hogere aanspraak op 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.

Wat niet eerder bij uw Kamer onder de aandacht is gebracht, is dat volledige vrijstelling en brutering ertoe leiden dat het deel van de BIV-uitkering dat boven de civielrechtelijke norm valt, volgens het Brandweermanarrest alsnog belast zou worden als loon. Dat kan opnieuw als onrechtvaardig worden ervaren. Indien daarvoor ook een vrijstelling zou worden ingevoerd, leidt dat tot verstrekken uitstralingseffecten naar al het loon.

Tot slot zou, als door defiscalisering de BIV-gerechtigde meer ontvangt dan de civielrechtelijke norm, de kans bestaan dat met de centrales voor overheidspersoneel in overleg wordt getreden om de BIV naar beneden bij te stellen. De Minister van Defensie noemde dit al tijdens het Notaoverleg veteranen. Dit lijkt een erg omslachtige manier om gelijkheid te borgen.

Brutering

Bij brutering geldt als een ander zwaarwegend bezwaar dat het ervaren gevoel van onterechte belastingheffing niet wordt weggenomen. Er blijft immers belasting worden geheven over de BIV. De huidige discussie komt dan in de toekomst onherroepelijk weer op. Ook is een punt van aandacht dat een dergelijke verhoging doorwerkt naar inkomensafhankelijke regelingen, met als mogelijk gevolg (in tegenstelling tot defiscaliseren) het verlies van toeslagen en daarmee met gevolgen voor de draagkracht van de BIV-gerechtigden. Om brutering te kunnen toepassen, moet de rechtspositionele regeling waar de BIV in is geregeld, worden aangepast. Dit dient te worden afgestemd met de centrales voor overheidspersoneel.

Rechtszaken

Enkele oud-militairen hebben de belastingheffing over de BIV ter discussie gesteld bij de rechter. Inmiddels heeft rechtbank Zeeland-West-Brabant op 23 juli 2025 uitspraak gedaan in één van de zaken. De rechtbank oordeelt dat de BIV terecht in de belastingheffing wordt betrokken⁹. Dit is in lijn met de uitkomsten van het hiervoor genoemde onderzoek door de onafhankelijke experts en de uitleg die al eerder via de in deze brief genoemde Kamerbrieven is gegeven. In deze zaak is ingestemd met sprongcassatie waardoor deze zaak direct aan de Hoge Raad kan worden voorgelegd. In de overige zaken is nog geen uitspraak gedaan.

Tot slot

De BIV kan in zijn huidige vorm en fiscale behandeling als een adequate voorziening worden beschouwd. Alleen al daarom ligt het niet voor de hand één van de drie alternatieve varianten te omarmen die zijn beschreven in de Kamerbrief van 7 juni 2024. Maar ook gezien de potentieel verstrekkende gevolgen, is aanpassing van de fiscale behandeling niet aan te raden. Dit leidt tot ongelijkheid en heeft naar verwachting forse budgettaire gevolgen door de uitstralende werking.

Wel wordt gewerkt aan een specifieke juridische grondslag voor in de Regeling Volledige Schadevergoeding, zoals is voorgesteld door de experts zodat een hogere smartengeldvergoeding kan worden toegekend indien de BIV onder de civielrechtelijke norm uitkomt. Hoewel hier in de praktijk al uitvoering aan wordt gegeven op basis van de hardheidsclausule, geeft het meer zekerheid als het expliciet in de regeling staat.

Wanneer een arrest van de Hoge Raad aanleiding geeft tot heroverweging van ons standpunt, informeren wij uw Kamer daar uiteraard over.

De staatssecretaris van Defensie,
G.P. Tuinman

De staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen

⁹ Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 23 juli 2025, nr. BRE 24/2569, ECLI:NL:RBZWB:2025:4708.