

Vergaderjaar 2019–2020

31 066

Belastingdienst

Nr. 620

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2020

In het AO van 5 februari jl. over de toepassing van de witte loonbelastingtabel op Substantieel Bezwarende Functies uitkeringen (SBF-uitkeringen) (Kamerstuk 31 066, nr. 618) hebben wij u toegezegd de Kamer te informeren over de eventuele precedentwerking die uit zou gaan van een eventuele tegemoetkoming, waarbij ingegaan wordt op de omvang van de doelgroep en de fiscale gevolgen die een eventuele aanpassing ook in de toekomst zal hebben. Met deze brief wordt deze toezegging gestand gedaan. Die zal langs twee lijnen plaatsvinden: langs de fiscale lijn en de lijn van de werkgever.

1. Achtergrond

Van 1 januari 2010 tot 1 april 2015 gold de SBF-verlofregeling. Tot 1 januari 2013 gold voor deze uitkeringen de zogenaamde groene loonbelastingtabel (voor loon uit vroegere arbeid). Per 1 januari 2013 is de Wet uniformering loonbegrip (hierna: Wet ULB) in werking getreden en bij had (onder andere) tot gevolg dat per die datum uitkeringen vanwege tijdelijke inactiviteit als loon uit tegenwoordige arbeid kunnen kwalificeren. Daardoor kan de witte loonbelastingtabel op de SBF-verlofuitkeringen van toepassing zijn. De SBF-verlofuitkering kan worden aangemerkt als een vorm van een non-activiteitsuitkering. De witte tabel is de tabel voor loon uit tegenwoordige arbeid. Het verschil tussen deze tabellen is dat bij de witte tabel de arbeidskorting wordt toegepast en bij de groene tabel niet. Dit betekent dat bepaalde SBF-verlofuitkeringen, door toepassing van de arbeidskorting, per 1 januari 2013 tot een hogere netto-uitkering leidden dan voor 1 januari 2013 het geval was.

2. Doelgroep SBF

Uw Kamer heeft een overzicht van de totale groep van SBF-ers gevraagd. Het betreft naast medewerkers van DJI ook medewerkers van andere overheidswerkgevers: het Ministerie van I&W, het Ministerie van BZK, het

Ministerie van EZK, het Ministerie van VWS en het Ministerie van Financiën. In onderstaande tabel is het aantal voormalige medewerkers per organisatie opgenomen aan wie in de periode van 1 januari 2010 tot 1 januari 2013 een SBF-verlofuitkering is toegekend. Van deze groep heeft een deel arbeidskorting ontvangen. Namelijk de medewerkers van wie de verlofregeling gestart is vóór 2013 en doorliep na 1 januari 2013.

De onderstaande tabel geeft inzicht in de omvang en verdeling naar werkgever.

	Totaal 2010–2013
JenV – DJI	510
I&W-Rijkswaterstaat	27
VWS	18
EZ	2
Financiën-FIOD	2
BZK – AIVD	57
Totaal organisaties in beeld	616

Voor de volledigheid: naast overheidspersoneel, kent ook het Forensisch Psychiatrisch Centrum Dr. S. van Mesdag medewerkers die in de periode 2010 tot en met 2012 met SBF-verlof zijn gegaan.

3. Invoering van de Wet uniformering loonbegrip

De Wet ULB is per 1 januari 2013 met onmiddellijke ingang in werking getreden. Dit betekent dat deze wet niet met ingang van 2016 en met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013 in werking is getreden.

De hoofdregel is dat wetwijzigingen onmiddellijke werking hebben. Wijzigingen zijn daarmee uitsluitend van toepassing op belastbare feiten die zich vanaf de inwerkingtreding voordoen. Terugwerkende kracht is de uitzondering. In dit geval waren er geen goede redenen om af te wijken van de hoofdregel. De Wet ULB zag niet specifiek op SBF-verlofuitkeringen, maar heeft de verschillen die er waren tussen de fiscale regels en de regels voor de socialezekerheidswetgeving met betrekking tot de begrippen loon uit tegenwoordige arbeid en loon uit vroegere arbeid verduidelijkt en geüniformeerd. Dat hield voor de fiscale regels een verruiming in voor het van toepassing zijn van de arbeidskorting. De uitkeringen voor tijdelijke inactiviteit, waaronder – en dus niet uitsluitend – SBF-verlofuitkeringen, worden door deze verruiming in de eerste 104 weken van de inactiviteit beschouwd als loon uit tegenwoordige arbeid. Daarna geldt de reguliere behandeling als loon uit vroegere arbeid.

4. Voorstel aanpassing start 104 weken

Tijdens het AO van 5 februari jl. is door uw Kamer het voorstel gedaan om met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2013 de periode van maximaal 104 weken waarin de witte loonbelastingtabel mag worden toegepast voor de SBF-ers te laten starten per 1 januari 2013. In dit AO is al aangegeven dat het kabinet geen voorstander is van een dergelijke aanpassing; dit standpunt is ook na verdere analyse niet gewijzigd. Dat zullen wij hierna toelichten. Allereerst gaan wij in op de start van de 104-wekenperiode. Vervolgens op de precedentwerking ten aanzien van ander oud-DJI-personeel, andere SBF-ers, andere inactieven en andere wet- en regelgeving.

Eerste 104 weken

Zoals hiervoor vermeld worden per 1 januari 2013 non-activiteitsuitkeringen, waaronder ook SBF-verlofuitkeringen in de eerste 104 weken beschouwd als loon uit tegenwoordige arbeid. Deze periode van 104 weken start op het moment dat de non-activiteitsuitkering aanvangt. Voor zover SBF-ers dus per 1 januari 2013 nog in de eerste 104 weken van hun inactiviteit zaten, gold vanaf dat moment de witte loonbelastingtabel tot en met uiterlijk de 104e week van inactiviteit. Dit volgt uit de wet in combinatie met de wetsgeschiedenis. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel van de Wet ULB is over de termijn van 104 weken aangegeven dat op het moment dat de tijdelijke inactiviteit start, de band met de werkzame periode nog aanwezig wordt verondersteld gedurende die periode van 104 weken. Daarna ligt een hervatting van de werkzaamheden niet meer voor de hand. Het uitgangspunt is namelijk dat de non-actiefstelling daarna in ieder geval is gestopt, hetzij omdat de werknemer weer actief is geworden, hetzij omdat de dienstbetrekking definitief is verbroken. Door de periode van 104 weken op 1 januari 2013 opnieuw te laten starten voor uitkeringen die op die datum al liepen, wordt de periode van 104 weken de facto verlengd, mogelijk zelfs bijna verdubbeld als de oorspronkelijke termijn van 104 weken al (bijna) was verstreken.

Ongelijkheid blijft bestaan

Bij iedere mate van terugwerkende kracht in welke vorm dan ook, zal onderscheid bestaan tussen groepen die wel onder de wetswijziging vallen en groepen die – als gevolg van de gekozen mate van terugwerkende kracht – niet onder de wetswijziging vallen.

Het voorstel om de periode van maximaal 104 weken opnieuw te laten starten op 1 januari 2013 zou betekenen dat voor alle SBF-ers die op 1 januari 2013 nog een SBF-verlofuitkering ontvangen met terugwerkende kracht 104 weken de arbeidskorting mag worden toegepast. Stel, persoon A en persoon B ontvangen allebei een SBF-verlofuitkering voor in totaal 156 weken (3 jaar). Persoon A ontving de uitkering per 1 juli 2010 en daarmee na 2013 nog 26 weken (een half jaar) en persoon B ontving de uitkering per 1 juli 2011 en daarmee na 2013 nog 78 weken (1,5 jaar). Persoon A heeft geen recht op arbeidskorting, op 1 januari 2013 zijn reeds 104 weken verstreken. Persoon B heeft gedurende 26 weken recht op arbeidskorting, op 1 januari 2013 zijn 78 weken verstreken. Als de termijn voor toepassing van arbeidskorting zou aanvangen per 1 januari 2013 kan persoon A nog 26 weken gebruikmaken van de arbeidskorting en persoon B 78 weken. Kortom, dit voorstel zou voor een deel van de SBF-ers een tegemoetkoming bieden, maar tegelijkertijd aanleiding geven tot nieuwe ongelijkheid. Zo zou iedere SBF-er van wie de verlofuitkering al voor 1 januari 2013 is afgelopen nog steeds geen soelaas worden geboden. Een dergelijke oplossing zou, indien daarvoor wordt gekozen, tot een vrij willekeurig nieuw onderscheid leiden.

Precedentwerking ten opzichte van andere inactieven

Als de gehele groep SBF-ers tegemoet wordt gekomen, ontstaat bovendien een nieuwe ongelijkheid ten aanzien van andere inactieven. Dit betreft werknemers die door hun werkgever zijn geschorst of op non-actief zijn gesteld conform artikel 7:628 BW. Ook deze werknemers zouden dan, indien sprake is van een uitkering die voor 2013 is gestart en ook na 1 januari 2013 nog doorloopt, in gelijke zin tegemoet moeten worden gekomen. Deze groep is echter niet eenvoudig op te sporen. Uit de gegevens die de Belastingdienst ontvangt in de loonaangifte volgt niet

wie tijdelijk inactief is geweest en niet voor de maximale termijn van 104 weken de arbeidskorting heeft genoten gedurende de periode dat de uitkering in 2013 en 2014 heeft gelopen.

Precedentwerking naar andere wet- en regelgeving

Zoals hierboven aangegeven is de hoofdregel dat wetswijzigingen onmiddellijke werking hebben. Soms leidt een wetswijziging voor een individu tot een voordeel en soms tot een nadeel, denk aan het verschuiven van de AOW-leeftijd of de wijziging van belastingtarieven. Een wet in werking laten treden met terugwerkende kracht is de uitzondering en dat geldt des te sterker als meer dan vijf jaar na dato de wet alsnog zou moeten worden gewijzigd. In dit geval waren er ten tijde van het wetsvoorstel voor de wetgever geen goede redenen om af te wijken van de hoofdregel. En ook nu is voor terugwerkende kracht geen reden, van slordige wetgeving of een fout in de wet is geen sprake.

Als voor de andere groep SBF-ers de wetgeving alsnog met terugwerkende kracht wordt aangepast, dan rijst toch de vraag waarom aan andere wijzigingen van bijvoorbeeld tarieven of heffingskortingen geen terugwerkende kracht wordt gegeven. Ook daar geldt immers dat groepen zich wellicht benadeeld zullen voelen. Dat geldt zowel voor groepen en individuen die in het verleden, het heden of in de toekomst geen voordeel hebben van gewijzigde wetgeving.

De voorgestelde wijziging zou bovendien de in het fiscale recht gebruikelijke termijn van vijf jaar voor het herzien van aanslagen raken. Dit is altijd een extra hobbel die genomen moet worden. Het uitgangspunt is namelijk dat aanslagen na vijf jaar definitief vast zijn gesteld en dat de inspecteur niet verder dan vijf jaar terug aanslagen kan herzien, zowel in de vorm van teruggaven als in de vorm van navordering of naheffing. Daarnaast is het met terugwerkende kracht aanpassen van de wet voor deze situatie naar onze mening een brug te ver.

Aanpassingen via de werkgeverslijn

Op grond van goed werkgeverschap weegt de werkgever in redelijkheid en billijkheid af of hij een tegemoetkoming in redelijkheid moet toekennen. In de afweging van belangen heb ik, Minister voor Rechtsbescherming, in redelijkheid en billijkheid geen gegronde redenen gevonden voor het toekennen van een tegemoetkoming. Met name het toekennen van een tegemoetkoming buiten de wet om is bezwaarlijk vanwege de precedentwerking. Dit kan betekenen dat hiermee continu op talloze terreinen als gevolg van wetswijziging met terugwerkende kracht moet worden tegemoetgekomen.

Het toekennen van een tegemoetkoming voor het niet genieten van financiële voordelen kan bovendien uitstralingseffecten naar andere (overheids)werknemers hebben. Deze (overheids)werknemers zullen met een verwijzing naar de tegemoetkoming bij de rijksoverheid eenzelfde soort behandeling verzoeken.

5. Afsluitend

Het met terugwerkende kracht aanpassen van de Wet op de loonbelasting 1964 zou gevolgen hebben voor een veel grotere groep dan alleen de SBF-uitkeringsgerechtigden. Precedentwerking is niet te voorkomen. Het maakt daarbij niet uit of je een dergelijke terugwerkende kracht bij wet of

anderszins, bijvoorbeeld bij beleidsbesluit, zou willen regelen. Ook tegemoetkoming vanuit de werkgever ligt niet voor de hand en schept ongewenste precedentwerking.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker