

Notitie fiscale gevolgen en de gevolgen voor toeslagen van een tegemoetkoming voor gedupeerden in de CAF-11 zaken

1. Inleiding

Vanuit de projectgroep Toeslagen/CAF is verzocht de fiscale gevolgen en de gevolgen voor toeslagen in beeld te brengen van het eventueel toekennen van een tegemoetkoming aan gedupeerden in de zogenaamde CAF-11 zaken.

2. De fiscale gevolgen van een tegemoetkoming

Bij de fiscale behandeling in de inkomstenbelasting van een tegemoetkoming aan de belanghebbenden in de CAF-11, en eventuele andere kinderopvang-, zaken kan onderscheid worden gemaakt tussen de eventuele belastbaarheid in box 1 en de wijze waarop een dergelijke tegemoetkoming in box 3 in aanmerking wordt genomen.

(On)belastbaarheid in box 1

De behandeling van een tegemoetkoming in box 1 hangt af van de vormgeving ervan en de redenen waarvoor die wordt verstrekt. Een eenmalige¹ tegemoetkoming zal niet belast zijn als deze ziet op – niet in de ondernemings- of dienstbetrekkingssfeer vallende - materiële schade (zoals renteverlies door vertraagde uitbetaling) of immateriële aspecten als spanning of ondergaan leed door gemaakte fouten en vertraging bij de toekenning van de kinderopvangtoeslag. Ook een vergoeding voor gemiste kinderopvangtoeslag zal niet belast zijn, nu de kinderopvangtoeslag zelf ook in box 1 is vrijgesteld. Een tegemoetkoming wordt wel in box 1 belast als deze ziet op gederfde of te derven inkomsten (vergoeding voor concrete inkomensschade). Te denken valt aan de situatie waarin een belanghebbende door het stopzetten van de toeslag minder uren is gaan werken in een bestaande dienstbetrekking en hiervoor een op de gemiste looninkomsten gebaseerde tegemoetkoming ontvangt. Een meer algemene vergoeding aan een groep belanghebbenden wegens verminderde beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt kan echter, afhankelijk van de vormgeving, onbelast zijn. De beoordeling of een tegemoetkoming in de individuele omstandigheden van het geval in box 1 (on)belast is, berust bij de inspecteur. Als de vormgeving van de tegemoetkoming voldoende vaststaat, kan worden gezien in hoeverre eventueel enigerlei vorm van zekerheid vooraf kan worden gegeven.

In aanmerking nemen in box 3

Een ontvangen tegemoetkoming behoort tot het vermogen in box 3 (voor zover op de peildatum nog aanwezig). De huidige wettelijke regeling biedt **geen** mogelijkheid om voor bepaalde tegemoetkomingen een uitzondering te maken.

Ook een recht op een tegemoetkoming kan al tot het box 3 vermogen behoren. Dit is met name van belang indien er tussen het vaststellen van het recht en de feitelijke uitbetaling een peildatum zit. Vereiste hiervoor is wel dat het recht in de individuele situatie voldoende concreet en bepaalbaar is; een blote verwachting is onvoldoende. In welke gevallen sprake is van een in aanmerking te nemen recht, is lastig in zijn algemeenheid te zeggen. Dit zal afhankelijk zijn van de individuele omstandigheden; van een in box 3 vallend recht zal in elk geval sprake zijn indien bijvoorbeeld een vaststellingsovereenkomst is gesloten. Heffing in box 3 kan dan niet worden vermeden door de uitbetaling sec uit te stellen tot na de peildatum.

¹ Een tegemoetkoming van de overheid in de vorm van een periodieke uitkering zal in de regel belast zijn. Van een periodieke uitkering is geen sprake bij een uitbetaling van een vast bedrag in termijnen.

3. De gevolgen van een tegemoetkoming voor toeslagen

Inkomenstoets (draagkracht)

Voor een beschouwing over de mogelijke gevolgen voor toeslagen van een toe te kennen tegemoetkoming moet allereerst worden opgemerkt, dat het recht op en de hoogte van een toeslag altijd afhankelijk is van de draagkracht van de belanghebbende (en indien van toepassing van zijn partner en zijn medebewoners). De draagkracht wordt bepaald aan de hand van het verzamelinkomen (te vermeerderen met niet in Nederland belastbaar inkomen). Als een tegemoetkoming via box 1 of via box 3 wordt meegenomen in het verzamelinkomen heeft dat dus gevolgen voor de draagkracht.

Geen huurtoeslag wordt toegekend als het toetsingsinkomen per jaar (norm 2019) meer bedraagt dan € 22.700 (bij medebewoner: € 30.825).² Artikel 2b van het Besluit op de huurtoeslag geeft een limitatieve opsomming van bestanddelen van het toetsingsinkomen die op verzoek buiten beschouwing blijven, waaronder nabetalingen van inkomsten als bedoeld in afdeling 3.3 van de Wet IB 2001 (belastbaar loon). Afhankelijk van de vormgeving (zie hiervoor) kan een (deel van de) tegemoetkoming voor het toekennen van een huurtoeslag buiten beschouwing worden gelaten. Deze harde inkomensgrens voor de huurtoeslag komt te vervallen vanaf 2020.³ De huurtoeslag wordt dan afgebouwd als het inkomen stijgt.

Geen zorgtoeslag wordt toegekend als het toetsingsinkomen (norm 2019) meer bedraagt dan € 29.500 (voor partners: € 37.500).

Voor het kindgebonden budget hangt de inkomensgrens af van het aantal kinderen, de leeftijd van die kinderen en of de ouder alleenstaand is of een partner heeft.

De toepasselijke regelgeving voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget bieden geen grondslag om een inkomensbestanddeel buiten beschouwing te laten.⁴ Voor de kinderopvangtoeslag geldt hetzelfde.

Vermogenstoets

Het recht op huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget is afhankelijk van het vermogen van de belanghebbende (en indien van toepassing van zijn partner en zijn medebewoners). Er wordt een harde vermogensgrens gehanteerd. Er bestaat geen aanspraak op huurtoeslag als over het berekeningsjaar het vermogen van de huurder (en zijn partner en zijn medebewoners) boven het heffingsvrije vermogen uitkomt (voor 2019: € 30.360 en voor partners € 60.720). Er bestaat voor 2019 geen aanspraak op zorgtoeslag en kindgebonden budget als over het berekeningsjaar het vermogen (zonder rekening te houden met de vrijstelling groene beleggingen van art. 5.13 van de Wet IB 2001) bij de belanghebbende meer bedraagt dan € 114.776 (voor partners: € 145.136).

Er zijn echter uitzonderingen op de vermogenstoets voor toeslagen. In art. 9, eerste lid, aanhef en onder b, van de Uitvoeringsregeling Awir wordt een limitatieve opsomming gegeven van uitkeringen (waaronder immateriële schadevergoedingen) die op verzoek van een belanghebbende buiten beschouwing worden gelaten als zonder die uitkeringen wel aanspraak op een toeslag zou bestaan. Het betreft eenmalige uitkeringen die door de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner in het berekeningsjaar of enig eerder jaar zijn ontvangen.

De onderhavige tegemoetkoming valt niet onder die limitatieve opsomming, tenzij (een deel van) de tegemoetkoming als immateriële schadevergoeding kan worden aangemerkt. Of dat het geval is, wordt bepaald door het karakter van (dat deel van) de tegemoetkoming en niet door de kwalificatie die daaraan wordt gegeven. Het verdient daarom aanbeveling hieraan aandacht te besteden bij de vormgeving van de tegemoetkoming.⁵

² De norm voor AOW-gerechtigden is buiten beschouwing gelaten.

³ Wet aanpassing indexering eigen bijdrage huurtoeslag en het vervallen van de maximale inkomensgrenzen (Stb. 2019, 122).

⁴ Vgl. RVS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3324.

⁵ In de toelichting op de Beleidsregels tegemoetkoming Q-koorts (Staatscourant 2018, 54726) is ten aanzien van het karakter van die tegemoetkoming overwogen dat die tegemoetkoming niet volgt uit een juridische plicht

4. Aandachtspunten

Voor de verkrijger van de tegemoetkoming is het fiscaal het gunstigste als het een eenmalige tegemoetkoming betreft met een generiek karakter die niet vlak voor de peildatum wordt uitbetaald (c.q. rechtens afdwingbaar wordt). Daarmee wordt (zoveel mogelijk) voorkomen dat de tegemoetkoming an sich in de belastingheffing wordt betrokken. Een vast bedrag per dossier zou hierin passen. Bij de vormgeving van een tegemoetkoming zullen echter ook andere dan fiscale overwegingen een rol (moeten) spelen.

Afhankelijk van de omstandigheden van het geval, kan het voorkomen dat de tegemoetkoming in het jaar van⁶ of in de jaren na de uitbetaling fiscale gevolgen heeft of gevolgen heeft voor het recht op en de hoogte van andere toeslagen. Alsdan kan worden bezien of een generieke of individuele compensatie in de hoogte van de tegemoetkoming in de rede ligt.

Als de tegemoetkoming op een peildatum nog geheel of gedeeltelijk tot het vermogen behoort, kan dat tot extra inkomstenbelasting in box 3 leiden.

Een tegemoetkoming van € 5.000 die op de eerstvolgende peildatum tot het vermogen behoort en volledig in rendementsklasse II valt, leidt (norm 2019) tot een toename van de verschuldigde inkomstenbelasting met € 84. Een tegemoetkoming van € 2.000 leidt in dat geval tot € 33 extra inkomstenbelasting.

Een tegemoetkoming van € 5.000 die op de eerstvolgende peildatum tot het vermogen behoort en volledig in de eerste vermogensklasse valt, leidt tot een toename de verschuldigde inkomstenbelasting met € 29. Een tegemoetkoming van € 2.000 leidt in dat geval tot een toename van de verschuldigde inkomstenbelasting met € 11.

Het ligt in de lijn der verwachting dat het effect veelal beperkt of zelfs nihil zal zijn, omdat het bedrag van de tegemoetkoming (deels) is uitgegeven voor de peildatum of het heffingsvrije vermogen niet of in beperkte mate wordt overschreden voor zover de tegemoetkoming op de peildatum nog tot het vermogen behoort.

Een generieke verhoging van de tegemoetkoming ter compensatie van dit mogelijke effect kan uitkomst bieden.

Als door de tegemoetkoming een harde inkomens- of vermogensgrens wordt overschreden, bestaat geen aanspraak meer op de betreffende toeslag. Het lijkt lastig om dit gevolg door middel van een generieke verhoging van de tegemoetkoming te ondervangen, omdat dit effect zich naar verwachting niet in alle gevallen zal voordoen en het om zeer uiteenlopende en soms omvangrijke bedragen kan gaan. In de tegemoetkoming die op grond van de Beleidsregels tegemoetkoming Q-koorts 2019⁷ wordt verstrekt, is dit mogelijke gevolg ondervangen door de verkrijger van de tegemoetkoming op diens verzoek een aanvullende tegemoetkoming te verstrekken als de tegemoetkoming er aantoonbaar toe leidt dat de verkrijger over het kalenderjaar na die verkrijging geen aanspraak meer kan maken op zorgtoeslag, huurtoeslag of kindgebonden budget⁸. Op deze wijze kan maatwerk worden geleverd. Wel zou het als bezwaar kunnen worden gevoeld dat het initiatief bij de gedupeerde ouders komt te liggen en dat zij weer een nieuw traject in moeten.

Als wordt aangesloten bij de Beleidsregels tegemoetkoming Q-koorts 2019 verdient het aanbeveling om aan te geven hoe het bedrag van de aanvullende tegemoetkoming wordt vastgesteld en of het de bedoeling is om met de aanvullende tegemoetkoming het verlies aan aanspraak volledig te compenseren.

tot schadevergoeding, maar dat het kabinet in deze uitzonderlijke situatie een concreet gebaar wil maken naar de (nabestaanden van) Q-koortspatiënten als blijk van erkenning van de grote gevolgen die de patiënten hebben ondervonden.

⁶ NL, als de tegemoetkoming mede zou zien op gedeerde of te derven inkomsten (zie hiervoor onder '(On)belastbaarheid in box 1)'.
⁷ Staatscourant 2019, 39315.

⁸ Zie artikel 10, derde lid, van de Beleidsregels.

Als de tegemoetkoming op de peildatum nog geheel of gedeeltelijk tot het vermogen behoort, kan dit leiden tot een hoger verzamelinkomen en daarmee tot een lagere toeslag.

Een tegemoetkoming van € 5.000 die op de eerstvolgende peildatum tot het vermogen behoort en volledig in rendementsklasse II valt, leidt tot een toename van het verzamelinkomen met € 280. Een tegemoetkoming van € 2.000 leidt in dat geval tot een toename van het verzamelinkomen met € 112. Een tegemoetkoming van € 5.000 die op de eerstvolgende peildatum tot het vermogen behoort en volledig in de eerste vermogensklasse valt, leidt tot een toename van het verzamelinkomen met € 96. Een tegemoetkoming van € 2.000 leidt in dat geval tot een toename van het verzamelinkomen met € 38.

Wat het precieze effect van het hogere verzamelinkomen op de omvang van een te ontvangen toeslag is, hangt af van de omstandigheden van het geval. Ook hier geldt, dat het in de lijn der verwachting ligt dat het effect veelal beperkt of zelfs nihil zal zijn, omdat het bedrag van de tegemoetkoming (deels) is uitgegeven voor de peildatum of het heffingsvrije vermogen niet of in beperkte mate wordt overschreden voor zover de tegemoetkoming op de peildatum nog tot het vermogen behoort. Een generieke verhoging van de tegemoetkoming ter compensatie van dit mogelijke effect kan uitkomst bieden.

5. De fiscale gevolgen en gevolgen voor toeslagen van de nabetaling van kinderopvangtoeslag

Ter afronding nog een korte opmerking over de fiscale gevolgen en de gevolgen voor toeslagen van de nabetaling van kinderopvangtoeslag.

Kinderopvangtoeslag is niet belast in box 1. Het ligt in de lijn der verwachting dat de nabetaling zal worden aangewend om de bedragen die door het kinderopvangbureau of het gastouderbureau in rekening zijn gebracht te betalen dan wel om schulden af te lossen die zijn aangegaan om die rekening te kunnen betalen. Als de (vervangende) schulden niet worden afgelost, valt de nabetaling weg tegen die schulden (voor zover de schuldendrempel⁹ wordt overschreden). Als er geen schulden zijn, zal de nabetaling volledig in box 3 vallen, maar dit heeft alleen gevolgen voor de inkomstenbelasting voor zover het heffingsvrije vermogen wordt overschreden.

Kinderopvangtoeslag blijft voorts buiten beschouwing bij de verlening van andere op het inkomen of vermogen afgestemde publiekrechtelijke uitkeringen en verstrekkingen. Dat geldt echter alleen voor het jaar waarin de kinderopvangtoeslag wordt uitbetaald. Enkel als op een peildatum gelegen na het jaar van uitbetaling de nabetaling (deels) in box 3 terechtkomt, zal dat gevolgen kunnen hebben voor het recht op en de hoogte van andere toeslagen.

⁹ In 2019: € 3.100 (voor partners: € 6.200).