



Rapport

Alsnog aftrek voor eerder niet afgetrokken lijfrentepremies? Een onderzoek naar het niet-toepassen van de hardheidsclausule (artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen). Oordeel De Nationale ombudsman vindt de klacht over de staatssecretaris van Financiën niet gegrond.

Publicatiedatum: 24 oktober 2014

Rapportnummer: 2014/148

Wat is de klacht?

Verzoekster klaagt erover dat de staatssecretaris van Financiën heeft geweigerd de hardheidsclausule toe te passen, waardoor haar afgekochte lijfrenteverzekering onevenredig zwaar wordt belast.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

De echtgenoot van verzoekster heeft op 1 november 1997 een lijfrenteverzekering afgesloten. De echtgenoot is op 25 december 2012 overleden. Vanwege het geringe bedrag van de lijfrente, besluit verzoekster om de lijfrenteverzekering af te kopen.

De tussentijdse afkoop van een lijfrente is belast. Bij de afkoop van een lijfrenteverzekering kan de belastingplichtige de Belastingdienst verzoeken (alsnog) rekening te houden met eerder niet afgetrokken lijfrentepremies. Het is daarbij aan de belastingplichtige om aannemelijk te maken dat daadwerkelijk is verzuimd de aftrek te claimen.

Verzoekster heeft de Belastingdienst verzocht (alsnog) rekening te houden met eerder niet afgetrokken lijfrentepremies. Voor de in de jaren 1999 t/m 2011 betaalde premies (tot het totaalbedrag van € 4.315) werd dit verzoek gehonoreerd. Ten aanzien van de jaren 1997 en 1998 werd het verzoek geweigerd, omdat de Belastingdienst van mening is dat verzoekster niet aannemelijk heeft gemaakt dat (ook) de in deze jaren betaalde premies (tot het totaalbedrag van € 3.265) niet zijn afgetrokken.

Verzoekster heeft de staatssecretaris van Financiën (hierna: de staatssecretaris) tweemaal gevraagd de in de jaren 1997 en 1998 betaalde lijfrentepremies, met toepassing van de hardheidsclausule (artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen; zie Achtergrond), alsnog in aftrek toe te staan. De staatssecretaris heeft beide verzoeken afgewezen.

WAT HEEFT DE STAATSSECRETARIS BESLIST?

In zijn brieven van 16 april 2013 en 16 september 2013 heeft de staatssecretaris toegelicht waarom hij de hardheidsclausule niet (alsnog) heeft toegepast.

In zijn brief van 16 april 2013 heeft de staatssecretaris overwogen:

'Uitkeringen die voortkomen uit lijfrenteverzekeringen waarvoor premieaftrek mogelijk is, zijn in

principe geheel belast. De wetgever heeft het echter mogelijk gemaakt dat betaalde premies die een belastingplichtige om wat voor reden dan ook niet heeft afgetrokken, niet belast zijn tot een bedrag van € 2269 per jaar. De belastingplichtige moet echter aan de Belastingdienst aannemelijk maken dat hij daadwerkelijk verzuimd heeft de betaalde premies in aftrek te brengen. Dit kan hij per belastingjaar doen met behulp van afschriften van de betreffende aangifte en het bijbehorende aanslagbiljet. Alleen een aanslagbiljet is niet voldoende, want daarop staan geen gegevens met betrekking tot de aftrekpost.

Als een belastingplichtige niet (meer) over de gegevens beschikt om dit aannemelijk te maken aan de Belastingdienst, brengt dit niet mee dat hij van de bewijslast wordt ontheven en dat de Belastingdienst dan degene is die aannemelijk moet maken dat de belastingplichtige de premies niet in aftrek heeft gebracht. De belastingplichtige is degene die dit aannemelijk moet maken.

De Belastingdienst kan hierbij desgevraagd helpen door in haar systemen na te gaan of iemand de premie wel of niet heeft afgetrokken. De huidige systemen gaan echter niet verder terug dan tot 2001. Voor oudere jaren zijn deze gegevens niet meer beschikbaar. In die situatie kan de Belastingdienst geen hulp bieden. In dit verband merk ik op dat de Belastingdienst deze gegevens op grond van de Archiefwet 1995 overigens niet langer dan 7 jaar hoeft te bewaren. Het is onder bijzondere omstandigheden momenteel nog mogelijk dat de Belastingdienst gegevens over 1999 en 2000 uit het oude systeem kan opvragen. Als daaruit blijkt dat er geen aangifte is gedaan over die jaren, krijgt de belanghebbende een verklaring voor die jaren.

De wet kent een speciale bevoegdheid, de zogenoemde hardheidsclausule (artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen). De wet staat toepassing van de hardheidsclausule uitsluitend toe in zeer uitzonderlijke gevallen. Daarvan is in uw situatie geen sprake. De hardheidsclausule kan alleen worden toegepast bij een "onbillijkheid van overwegende aard". Daarvan is slechts sprake als het gaat om een gevolg dat de wetgever had voorkomen als hij dat bij het maken van de wet had voorzien. Zoals hiervoor is aangegeven heeft de wetgever bewust gekozen om de bewijslast voor niet-afgetrokken premies bij de belastingplichtige te leggen. De hardheidsclausule is niet bedoeld voor een gevolg van de wet dat iemand om persoonlijke redenen als een hardheid ervaart. In de situatie die u voorlegt, is de hardheidsclausule dan ook niet van toepassing.'

In zijn brief van 16 september 2013 heeft de staatssecretaris voorts opgemerkt:

'Ad a. U geeft aan dat het niet logisch zou zijn dat als in 92% van de looptijd geen premies zijn afgetrokken, de premies wel zouden zijn afgetrokken over de resterende 8% van de looptijd.

Om aannemelijk te maken dat de premies niet zijn afgetrokken, is niet vereist dat iemand echt bewijs levert. Aan de andere kant is aannemelijk maken iets meer dan enkel een veronderstelling. U heeft de Belastingdienst echter in het geheel geen informatie gegeven over 1997 en 1998.

Ad b. U bent van mening dat de regels voor de saldoverklaring zoals de Belastingdienst die toepast leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. U geeft aan dat deze onbillijkheid door de wetgever had kunnen worden voorkomen voor de situatie dat over een deel van de looptijd geen premieaftrek plaatsvindt.

Ik begrijp dat het lastig is om aannemelijk te maken dat de lijfrentepremies niet zijn afgetrokken,

zeker over hele oude jaren. Deze bewijslast volgt echter uit de keuze van de wetgever voor een geobjectiveerd systeem. Dit zal ik hierna uitleggen. Uitkeringen die voortkomen uit lijfrenteverzekeringen die onder de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (tot en met belastingjaar 2000) kwalificeerden voor premieaftrek, zijn belast. Daarbij is op basis van de wettelijke bepalingen niet van belang of de desbetreffende premies daadwerkelijk in aftrek zijn gebracht. De keuze voor dit systeem is ook ingegeven door het feit dat dergelijke lijfrenteverzekeringen destijds met name werden afgesloten om een fiscale aftrekpost te creëren.

Voor situaties waarin de aftrek van de desbetreffende premies niet opzettelijk achterwege is gelaten, heb ik desondanks goedgekeurd dat de tot en met het belastingjaar 2000 (laatste jaar waarin de Wet op de inkomstenbelasting 1964 heeft gegolden) niet-afgetrokken premies worden behandeld als premies die niet in aftrek konden worden gebracht. Dat heeft tot gevolg dat de lijfrente-uitkeringen onbelast (kunnen) blijven voor zover zij in totaal het bedrag van de tot 2001 niet-afgetrokken - in beginsel wel aftrekbare - premies niet overtreffen. De belastingplichtige moet echter aan de Belastingdienst duidelijk maken dat hij daadwerkelijk heeft verzuimd de tot en met 31 december 2000 betaalde premies in aftrek te brengen en bijvoorbeeld niet welbewust heeft afgezien van de aftrek (bijvoorbeeld omdat de aftrek niet leidt tot belastingvermindering, omdat de belastingplichtige niet voldoende jaar- of reserveringsruimte heeft).

De problematiek is in het verleden al voorgelegd aan de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven. De Commissie zag echter geen aanleiding om aan deze problematiek tegemoet te komen (...).¹

Ad c.

U vindt het onbillijk dat er inkomstenbelasting en revisierente is berekend over het rendement van de niet-afgetrokken premies.

Ook deze systematiek is een bewuste keuze van de wetgever. U heeft in de jaren waarin het lijfrentekapitaal is opgebouwd, geen inkomstenbelasting betaald over het opgebouwde kapitaal (de premies en het daarop behaalde rendement). De wetgever beoogt met onder meer het onbelast opbouwen, mensen in staat te stellen om onbelast voor een oudedags- of nabestaandenvoorziening te sparen. Pas op het moment dat de (periodieke) uitkeringen (uit de opgebouwde premies en het rendement) plaatsvinden, zijn deze belast. De belastingheffing wordt als het ware uitgesteld. Als de uitkering toch ineens plaatsvindt (afkoop) wordt een rentevergoeding (revisierente) van 20% berekend, omdat - achteraf bezien – ten onrechte belastinguitstel is genoten.'

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

De klacht van verzoekster is gericht tegen het oordeel dat verzoekster er niet in is geslaagd aannemelijk te maken dat de in de jaren 1997 en 1998 betaalde premies niet zijn afgetrokken. Verzoekster vindt dit oordeel niet redelijk, omdat het bewijs voor de overige jaren wél is geleverd. Verzoekster vindt het daarom voor de hand liggen dat ook in de twee resterende jaren geen aftrek heeft plaatsgevonden.

De staatssecretaris heeft in de toelichting van zijn beslissing verwezen naar een uitspraak van de Commissie voor de verzoekschriften en de burgerinitiatieven van de Tweede Kamer (zie

Achtergrond). Verzoekster vindt dat onterecht, omdat in dat geval helemaal geen bewijs was geleverd.

Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

Kern van de klacht van verzoekster is dat zij het aannemelijk vindt dat de in deze jaren betaalde premies niet zijn afgetrokken, omdat dat voor de overige jaren (ook) niet is gebeurd. De staatssecretaris stelt hier tegenover dat ieder jaar zelfstandig moet worden beoordeeld en dat voor de jaren 1997 en 1998 geen bewijs is geleverd.

De Nationale ombudsman heeft het oordeel van de staatssecretaris getoetst aan de vereisten van behoorlijkheid.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Het vereiste van een goede motivering houdt in dat de overheid haar besluiten duidelijk uitlegt aan de burger. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en moet begrijpelijk zijn voor de ontvanger. Het vereiste van redelijkheid stelt de aanvullende eis dat de overheid de verschillende belangen tegen elkaar afweegt voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn. Dit betekent in dit geval dat de staatssecretaris bij het nemen van zijn beslissing rekening houdt met de gerechtvaardigde belangen van verzoekster en zijn besluit duidelijk aan haar uitlegt.

De staatssecretaris heeft in de motivering van zijn beslissing overwogen dat om aannemelijk te maken dat de premies niet zijn afgetrokken, niet is vereist dat iemand echt bewijs levert. Aannemelijk maken dient, volgens de staatssecretaris, echter meer te zijn dan enkel een veronderstelling. De staatssecretaris heeft het verzoek afgewezen, omdat verzoekster "in het geheel geen informatie" heeft gegeven over 1997 en 1998.

In zijn reactie op het verslag van bevindingen heeft de staatssecretaris hieraan toegevoegd:

'Het feit dat de premie in de jaren daarna niet is afgetrokken, houdt niet automatisch in dat de premie in de daaraan voorafgaande jaren ook niet is afgetrokken. Een belastingplichtige moet ieder jaar berekenen of hij recht en fiscale ruimte heeft om de premie in zijn aangifte te mogen aftrekken. Dit is afhankelijk van onder andere het jaarlijkse pensioentekort. Bij het afsluiten van de lijfrenteverzekering op 1 november 1997 is er een hoge eerste premie betaald van € 2.397. Vervolgens is er maandelijks premie voldaan van € 61,94 en vanaf 1 april 1999 van € 64,51. Gelet op de wetgeving van vóór 2001 is het niet zonder meer aannemelijk dat in de beginjaren van deze lijfrenteverzekering (met name de eerste hoge storting) de premie niet is afgetrokken. Het voordeel van een dergelijk verzekeringsproduct zit met name in de fiscale aftrek.'

De Nationale ombudsman vindt het niet onredelijk dat de staatssecretaris geen doorslaggevende betekenis heeft gehecht aan de stelling van verzoekster dat het voor de hand ligt dat in de jaren 1997 en 1998 geen aftrek heeft plaatsgevonden. De stelling kan immers nauwelijks als bewijs dienen, omdat de stelling (volledig) is gebaseerd op het patroon van belastingaangifte in de volgende jaren. Zoals de staatssecretaris betoogt in zijn reactie is het bovendien zeer wel mogelijk dat in de eerste jaren van de looptijd van de lijfrenteverzekering een andere keus is gemaakt ten aanzien van het vragen van aftrek voor de premie.

De Nationale ombudsman neemt hierbij in overweging dat de staatssecretaris nadrukkelijk niet van verzoekster heeft verwacht dat zij enig bewijsstuk zou overleggen en andere vormen van bewijs, zo die er zouden zijn geweest, had meegewogen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de staatssecretaris zijn beslissing toereikend heeft gemotiveerd en gehandeld overeenkomstig het vereiste van een goede motivering. De uitkomst van de beslissing is niet onredelijk. De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de staatssecretaris van Financiën is niet gegrond.

De Nationale ombudsman,

mr. F.J.W.M. van Dooren,

waarnemend ombudsman

Onderzoek

Op 12 februari 2014 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw X-Y te Z, met een klacht over de staatssecretaris van Financiën. De klacht is ingediend door haar schoonvader, de heer X te Z. Op 12 maart 2014 heeft hij een aanvulling ingediend.

Naar deze klacht werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het Ministerie van Financiën gevraagd een standpunt in te nemen over deze klacht.

Op 19 mei 2014 heeft het Ministerie van Financiën gereageerd.

In het kader van het onderzoek zijn betrokkenen op 3 juli 2014 in de gelegenheid gesteld op de bevindingen te reageren.

Het Ministerie van Financiën heeft op 4 augustus 2014 op de bevindingen gereageerd.

De heer X is gelegenheid geboden op deze reactie te reageren. Op 3 oktober 2014 heeft hij aangegeven geen (nadere) reactie te zullen indienen.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

het verzoekschrift van 12 februari 2014 met bijlagen;

de aanvulling op het verzoekschrift van 12 maart 2014;

de reactie van het Ministerie van Financiën van 19 mei 2014 met bijlage (brief van 14 juni 2012);

de reactie van het Ministerie van Financiën van 4 augustus 2014.

Tevens is geraadpleegd:

Tweede Kamer der Staten-Generaal (Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven), 'Verslag over het verzoekschrift van H.R. te V. betreffende aftrek lijfrentepremies', vastgesteld 28 mei 2009 (Kamerstuk 31 756, nr. 46).

Achtergrond

Algemene wet inzake rijksbelastingen

Artikel 63:

"Onze Minister is bevoegd voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen."

Commissie voor de verzoekschriften

'Verslag over het verzoekschrift van H.R. te V. betreffende aftrek lijfrentepremies', vastgesteld 28 mei 2009 (Kamerstuk 31 756, nr. 46):

'Verzoeker klaagt erover dat hij de premies van zijn kapitaalverzekering met lijfrenteclausule niet kan aftrekken van zijn inkomen omdat hij niet kan aantonen dat hij de premies in het verleden niet al in mindering heeft gebracht.

(...)

De staatssecretaris zet uiteen dat op de kapitaalverzekering met lijfrenteclausule van verzoeker het belastingregime van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 nog van toepassing is. De wetgever ging ervan uit dat, als iemand recht had op lijfrentepremieaftrek, hij hier ook gebruik van maakte. De lijfrente-uitkeringen zijn volledig belast ook als iemand geen gebruik maakte van de aftrekmogelijkheid. Als tegemoetkoming is in voornoemde Resolutie een goedkeuring opgenomen op basis van de hardheidsclausule ingevolge artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Deze houdt in dat niet eerder afgetrokken lijfrenten onder voorwaarden worden aangemerkt als premies die niet op het inkomen in mindering konden worden gebracht. Een van deze voorwaarden is dat belastingplichtige moet aantonen dat hij de lijfrentepremies niet al eerder in mindering op het inkomen heeft gebracht. Als verzoeker stelt dat hij de lijfrentepremies destijds niet heeft afgetrokken, rust op hem de bewijslast. Als belastingplichtige niet voldoet aan deze voorwaarden kan geen aftrek worden toegepast.

(...)

Oordeel van de commissie

De staatssecretaris kan worden gevolgd in zijn standpunt. Verzoeker heeft op grond van de wet geen recht op aftrek bij verzuimde lijfrentepremieaftrek. De Resolutie is een tegemoetkoming op basis van de hardheidsclausule; hierin is de voorwaarde opgenomen dat een belastingplichtige, verzoeker, moet bewijzen dat hij de lijfrentepremies niet al in het verleden in mindering op zijn inkomen heeft gebracht. (...)

Zie Achtergrond.