

RAPPORT 2008/025, NATIONALE OMBUDSMAN, 17 MAART 2008

Samenvatting	1
Klacht	2
Beoordeling	2
Conclusie	5
Aanbeveling	5
Onderzoek	5
Bevindingen	6
Achtergrond	6

SAMENVATTING

Het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft het verzoek om kwijtschelding van de aanslag waterschapsbelasting 2007 van verzoekster afgewezen. Bij de berekening van haar betalingscapaciteit is de door haar ontvangen toeslag in het kader van de Wet uitkeringen burgeroorlogsslachtoffers 1940 -1945 (Wubo) als inkomsten meegeteld. Haar administratief beroepschrift is afgewezen.

Verzoekster klaagt erover dat het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft geweigerd haar kwijtschelding te verlenen van de waterschapsbelasting 2007. Zij is het er niet mee eens dat bij de berekening van haar betalingscapaciteit de maandelijkse toeslag is meegerekend die zij ontvangt in het kader van de Wet uitkeringen burgeroorlogsslachtoffers 1940-1945 (Wubo).

De maandelijkse toeslag in het kader van de Wubo heeft een bestemmingskarakter en is vergelijkbaar met een uitkering die wordt ontvangen in het kader van bijzondere bijstand, welke is bestemd voor bestrijding van specifieke kosten. De stelling van het hoogheemraadschap dat de maandelijkse toeslag in het kader van de Wubo als inkomsten moeten worden meegerekend bij de vaststelling van de betalingscapaciteit, omdat deze vergoeding niet expliciet is uitgesloten, acht de Nationale ombudsman een onredelijke uitleg van artikel 14, eerste lid onder sub c van de Uitvoeringsregeling Invorderingen 1990.

Redelijkheidsevereiste.

Herbeoordeel het verzoek om kwijtschelding over 2007 en betrek bij de berekening van de betalingscapaciteit niet de maandelijkse toeslag in het kader van de Wubo.

KLACHT

Verzoekster klaagt erover dat het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier heeft geweigerd haar kwijtschelding te verlenen van de waterschapsbelasting 2007. Zij is het er niet mee eens dat bij de berekening van haar betalingscapaciteit de maandelijkse toeslag is meegerekend die zij ontvangt in het kader van de Wet uitkeringen burgeroorlogsslachtoffers 1940-1945 (Wubo).

BEOORDELING

I. Bevindingen

1. Bij brief van 24 januari 2007 heeft het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier het verzoek om kwijtschelding van de aanslag gebruikersbelasting 2007 van verzoekster afgewezen.

2. Bij brief van 23 maart 2007 heeft het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden van het hoogheemraadschap het administratief beroepschrift afgewezen en heeft daartoe gesteld van mening te blijven dat er voldoende betalingscapaciteit aanwezig is om de aanslag te betalen.

3. Bij brief van 3 mei 2007 heeft het hoogheemraadschap naar aanleiding van een brief van verzoekster van 27 maart 2007 gesteld:

"In uw beroepschrift geeft u aan dat de door u ontvangen WUBO-uitkering niet meegerekend mag worden tot uw belastbaar inkomen, als onderdeel van uw vermogen voor bepaalde inkomensafhankelijke regelingen. Voor de kwijtscheldingsregeling geldt deze bepaling echter niet.

Volgens het geldende kwijtscheldingsbeleid dient uw WUBO-uitkering welke u maandelijks ontvangt wel te worden betrokken bij de vaststelling van uw betalingscapaciteit. Deze inkomsten zijn namelijk niet uitgezonderd in artikel 14 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. U voldoet derhalve niet aan de uitgangspunten om kwijtschelding te krijgen."

4. In haar verzoekschrift van 14 mei 2007 schreef verzoekster dat zij een uitkering krachtens de AOW ontvangt met een aanvulling ingevolge de Wet Werk en Bijstand. Daarnaast ontvangt zij een toeslag krachtens de Wet uitkeringen burgeroorlogsslachtoffers 1940 – 1945 (Wubo), zijnde een belastingvrij bedrag. Zij gaf verder aan dat de gemeente Zaanstad haar over 2007 wel kwijtschelding heeft verleend en dat het hoogheemraadschap haar de voorgaande jaren ook kwijtschelding had verleend. Zij

is van mening dat zij voor kwijtschelding in aanmerking komt, omdat het hoogheemraadschap de uitkering ingevolge de Wubo ten onrechte heeft meegerekend.

5. In zijn reactie op de klacht deelde het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden van het hoogheemraadschap de Nationale ombudsman bij brief van 30 augustus 2007 mee van mening te zijn dat de opsomming in artikel 14 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 – van de uitzonderingen op inkomsten die onder netto-besteedbaar inkomen worden verstaan – een limitatieve is. Het college maakt hierop geen uitzondering. Naar zijn mening hoort het maken van uitzonderingen thuis op het niveau van de wetgever. Of deze opvatting over de limitatieve opsomming recht doet aan het redelijkheidsvereiste is daarom niet aan het college ter beoordeling. De werkgroep Inkomens- en kwijtscheldingsbeleid van het Ministerie van Financiën is met betrekking tot deze materie na bespreking eerder tot dezelfde conclusie gekomen.

Uit onderzoek is het college gebleken dat de gemeente Zaanstad als enige gemeente in de omgeving een uitzondering in hun leidraad heeft opgenomen waar het de toeslag op basis van de Wubo 1940-1945 betreft. Dit en het feit dat het hoogheemraadschap eerder het oordeel van de gemeente overnam is de reden waarom het verzoek om kwijtschelding van verzoekster in 2006 en de jaren daarvoor is toegewezen. Met ingang van 2007 is het samenwerkingsverband met de gemeente Zaanstad inzake de kwijtschelding gestopt. Het verzoek om kwijtschelding voor de waterschapsbelasting in 2007 is door het hoogheemraadschap zelf behandeld. Daarom is het verzoek om kwijtschelding afgewezen.

II. Beoordeling

6. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

Het redelijkheidsvereiste brengt mee dat van een bestuursorgaan kan worden verwacht dat het bij de bevoegdheid tot kwijtschelding gebruik maakt van de ruimte die de toepasselijke regelgeving biedt teneinde tot de in redelijkheid meest juiste beslissing te komen.

7. Het hoogheemraadschap heeft bij de beoordeling van het verzoek om kwijtschelding terecht verwezen naar de toepasselijkheid van artikel 14 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

8. Echter, de stelling van het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden dat de maandelijkse toeslag die verzoekster ontvangt in het kader van de Wubo moet worden betrokken bij de inkomsten – omdat deze niet expliciet in artikel 14 eerste lid onder c van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 was uitgezonderd – is niet juist te achten. Immers, de strekking van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 brengt niet mee dat het verboden is artikel 14 van die regeling naar haar ratio toe te passen. Ten aanzien van die ratio geldt dat de maandelijkse toeslag in het kader van de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940 – 1945 (Wubo) moet worden aangemerkt als een

uitkering ter bestrijding van specifieke kosten die naar haar aard vergelijkbaar is met inkomsten die wél expliciet zijn uitgezonderd in artikel 14 eerste lid onder c.

9. In de wetstekst van artikel 19 Wubo is bepaald dat aan een burgeroorlogsslachtoffer wiens invaliditeit zijn vermogen om door arbeid inkomen te verwerven nadelig beïnvloedt, een toeslag wordt toegekend voor voorzieningen welke strekken tot verbetering van de levensomstandigheden. Bij de parlementaire behandeling van artikel 19 Wubo heeft de wetgever aangegeven dat de toeslag een maandelijks bedrag betreft ter bestrijding van de kosten van de medisch- en sociaal geïndiceerde voorzieningen.

De staatssecretaris van Financiën heeft in de toelichting bij artikel 36a van de voormalige Uitvoeringsregeling loonbelasting 1990 (nu artikel 84 van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001) aangegeven dat de toeslag ingevolge artikel 19 van de Wubo wordt gegeven met het oog op bepaalde, moeilijk te kwantificeren kosten en daarmee een bestemmingskarakter heeft. Om te voorkomen dat de toeslag ertoe leidt dat de burgeroorlogsslachtoffers een hoger belastbaar inkomen hebben, hierdoor minder inkomensafhankelijke publiekrechtelijke uitkeringen of verstrekkingen ontvangen en per saldo netto erop achteruit gaan, is besloten de toeslagen op grond van artikel 19 Wubo bij inkomensafhankelijke publiekrechtelijke uitkering of verstrekkingen buiten beschouwing te laten. Hiermee wordt bereikt dat de toeslag niet is belast voor de inkomstenbelasting en geen invloed heeft op het belastbaar inkomen van de burgeroorlogsslachtoffers.

10. In relevante regelgeving en de toelichting daarop is vastgesteld dat de toeslag ingevolge artikel 19 van de Wubo een toeslag is die geen invloed heeft op het belastbaar inkomen van de betrokkene.

Daarnaast acht de Nationale ombudsman de toeslag ingevolge artikel 19 van de Wubo vergelijkbaar met een uitkering die wordt ontvangen in het kader van bijzondere bijstand, welke is bestemd voor bestrijding van specifieke kosten en die ingevolge de Leidraad invordering Waterschapsbelasting niet tot het (netto besteedbare) inkomen wordt gerekend. Immers, ook de toeslag ingevolge artikel 19 van de Wubo wordt toegekend ter bestrijding van bepaalde kosten.

De stelling van het hoogheemraadschap dat de maandelijksse toeslag ingevolge artikel 19 van de Wubo als inkomsten moeten worden meegerekend, omdat deze vergoeding niet expliciet is uitgesloten, acht de Nationale ombudsman een onredelijke uitleg van artikel 14, eerste lid onder sub c van de Uitvoeringsregeling.

De onderzochte gedraging is gelet op het voorgaande niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier te Alkmaar – namelijk de ontvangen maandelijkse toeslag in het kader van artikel 19 van de Wubo betrekken als inkomsten bij de vaststelling van de betalingscapaciteit in het kader van een verzoek om kwijtschelding – is gegrond wegens schending van het redelijkheidsbeginsel.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft het bestuur van het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier in overweging om het verzoek om kwijtschelding van verzoekster over 2007 te herbeoordelen en bij de berekening van de betalingscapaciteit de maandelijkse toeslag in het kader van de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940 – 1945 (Wubo) niet te betrekken.

ONDERZOEK

Op 16 mei 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van mevrouw S. te Zaandam, met een klacht over een gedraging van het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier te Alkmaar.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van het bestuur van het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd het bestuur van het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Het hoogheemraadschap deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoekster gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

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

1. Brief van het hoogheemraadschap van 23 maart 2007, waarbij het beroep tegen de weigering kwijtschelding te verlenen is afgewezen.
2. Brief van verzoekster van 27 maart 2007 waarbij het verzoek om kwijtschelding nader is onderbouwd.
3. Brief van het hoogheemraadschap van 3 mei 2007 waarbij het standpunt om het verzoek om kwijtschelding te weigeren is gehandhaafd.
4. Verzoekschrift van 14 mei 2007 met bijlagen gericht aan de Nationale ombudsman.
5. Standpunt van het hoogheemraadschap van 30 augustus 2007.

BEVINDINGEN

Zie onder Beoordeling.

ACHTERGROND

Artikel 14 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

- "1. Onder het netto-bestedbare inkomen, bedoeld in artikel 13, wordt verstaan het met de in artikel 15, eerste lid, vermelde uitgaven verminderde gezamenlijke bedrag van:
- a. de aan inhouding van loonbelasting/premie voor de volksverzekeringen onderworpen inkomsten verminderd met de wettelijke inhoudingen, zonder rekening te houden met de daarbij eventueel in mindering gebrachte jongerengehandicaptenkorting, bedoeld in hoofdstuk 8 van de Wet inkomstenbelasting 2001, en de inhouden pensioenpremie, bijdragen ingevolge een levensloopregeling en premies ziektekostenverzekering;
 - b. uitkeringen voor levensonderhoud ingevolge de artikelen 157, 158 of 404 van Boek 1 van het Burgerlijk wetboek;
 - c. overige inkomsten met uitzondering van:
 - 1°. de uitkeringen ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet;
 - 2°. de uitkeringen ingevolge een regeling voor persoonsgebonden budget, welke regeling is gegrond op artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene Wet bijzondere Ziektekosten of artikel 14a van de Zorgverzekeringswet;
 - 3°. de kinderopvangtoeslag, bedoeld in hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang, de tegemoetkomingen ingevolge de Wet kinderopvang;
 - 4°. de inkomsten, bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdelen j, k en o, van de Wet werk en bijstand;
 - 5°. de langdurigheidstoeslag, bedoeld in artikel 36 van de Wet werk en bijstand;

6°. de vergoeding voor de verzorging en opvoeding van een pleegkind in het kader van de Wet op de jeugdzorg;
7°. het bedrag, bedoeld in artikel 2 tweede lid, aanhef, van het Tijdelijk besluit experiment WWB alleenstaande ouders en de premie, bedoeld in artikel 2, vierde lid, van dat besluit.
(...)"

Artikel 19 van de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945.

"1. Behoudens het bepaalde in het vierde lid, wordt aan het burger-oorlogsslachtoffer, wiens invaliditeit, welke het gevolg is van het letsel, bedoeld in artikel 2, zijn vermogen om door arbeid een inkomen te verwerven nadelig beïnvloedt of zou hebben beïnvloed indien hij nog op inkomsten uit arbeid zou zijn aangewezen, een toeslag toegekend voor voorzieningen welke strekken tot verbetering van diens levensomstandigheden.
(...)"

Bij de parlementaire behandeling van artikel 19 van de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 heeft de wetgever aangegeven:

"Om te voorkomen, dat voor elke noodzakelijke voorziening een tegemoetkoming moet worden aangevraagd, ontvangt elk burger-oorlogsslachtoffer dat voldoet aan de bepalingen van artikel 19, eerste lid, maandelijks een bedrag ter bestrijding van de kosten van de medisch-sociaal geïndiceerde voorzieningen."

CRvB 12 september 1991, TW-Wubo 1990/1, O&R 1991, RSV 1992/169):

"(...)

..., de onderhavige toeslag ex art. 19 Wubo niet tot het inkomensbegrip van de Toeslagenwet behoort.

(...)

De toeslag ex art. 19 Wubo is daarop niet gericht, nu hij blijkens de bewoordingen van lid 1 van art. 19 bestemd is voor 'voorzieningen welke strekken tot verbetering van (...) levensomstandigheden' en volgens de op de bepaling gegeven toelichting voor de 'bestrijding van de kosten van de medisch-sociaal geïndiceerde voorzieningen', dus voor andere doeleinden dan de compensatie van inkomensderving."

In de toelichting bij de wijziging van artikel 36 a Uitvoeringsregeling loonbelasting 1990 (oud, maar vergelijkbaar met artikel 84 van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001) (Staatscourant 1997, nr. 246 / pag. 26, blz. 13) heeft de wetgever aangegeven dat:

(...)

"... de toeslagen zijn aangewezen als loon met een bestemmingskarakter. Hiermee wordt bereikt dat de inhoudingsplichtige de loonheffing tegen enkelvoudig tarief voor zijn rekening neemt, de toeslagen niet belast zijn voor de inkomstenbelasting en geen invloed hebben op het belastbaar inkomen van de vervolgings- en oorlogsslachtoffers."