



nationale ombudsman

Rapport

Alleen omgebouwde auto's onmisbaar?

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de belastingsamenwerking Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn gegrond.

Wat is de klacht?

Mevrouw De Jong¹ is het niet eens met de afwijzing van de belastingsamenwerking Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus-Tricijn (hierna: GBLT) op haar verzoek om kwijtschelding. Ze vindt dat haar auto vanwege de medische situatie van haar zoon onmisbaar is. Daarom zou de auto niet moeten worden meegerekend als vermogen.

Wat ging er aan de klacht vooraf?

Mevrouw De Jong vraagt kwijtschelding voor de aanslag gemeente- en waterschapsbelasting over 2020.² GBLT moet een verzoek om kwijtschelding beoordelen op basis van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.³ Hierin staat dat alleen kwijtschelding kan worden verleend als de aanslagen niet uit de betalingscapaciteit of het vermogen betaald kunnen worden. Het bezit van een auto is vermogen. Als de auto minder dan € 2.269 waard is, dan wordt de auto niet meegerekend als vermogen. Heeft de auto een hogere waarde, dan telt deze geheel mee als vermogen. Dan wordt het zo gezien dat de aanslag uit dit vermogen betaald kan worden. Alleen als de auto met een hogere waarde aantoonbaar absoluut onmisbaar is voor de uitoefening van een beroep of in verband met invaliditeit, wordt deze auto niet als vermogen beschouwd.

GBLT wijst het verzoek af omdat mevrouw De Jong in het bezit is van een auto met een waarde boven de vrijstellingsdrempel. Een motorvoertuig dat, op het moment van indiening van het verzoek om kwijtschelding, een waarde heeft van € 2.269 of minder wordt niet meegerekend als vermogen.⁴ In dit geval gaat het om een auto met een hogere waarde.⁵

Beroep tegen afwijzing kwijtscheldingsverzoek

De sociaalraadvrouw van mevrouw De Jong dient tegen de afwijzing op het kwijtscheldingsverzoek beroep in. De kern van het beroepschrift is dat mevrouw De Jong niet genoeg inkomen heeft om de opgelegde aanslag te betalen en dat de auto onmisbaar is vanwege de medische situatie van haar zoon. Ze legt de situatie van mevrouw De Jong uit en stuurt ter ondersteuning verschillende documenten mee. Zo schrijft de sociaalraadvrouw dat mevrouw De Jong voor haar zoon zorgt die een ernstige hartafwijking, autisme en een ander syndroom heeft waarmee andere fysieke en mentale klachten samenhangen. Zij ontvangt dubbele kinderbijslag van de SVB voor haar zoon. Mevrouw De Jong ontvangt zelf als hoofd van een eenoudergezin een WAO-uitkering van het UWV. De auto is voor het gezin noodzakelijk omdat mevrouw De Jong haar zoon hiermee kan vervoeren naar bijvoorbeeld de vele medische afspraken. De gemeente heeft daarom een gehandicaptenparkeerplaats toegekend, legt de sociaalraadvrouw uit.

Reactie van het GBLT op beroep

Ondanks meer uitleg over de situatie van mevrouw De Jong en haar zoon blijft GBLT bij de afwijzing op het kwijtscheldingsverzoek. GBLT legt nog een keer uit dat een auto met een waarde van € 2.269 of minder wordt vrijgesteld. Bij een medische verklaring of een invalidekaart wordt een auto tot een waarde van maximaal € 4.538 niet als vermogen gezien, zegt GBLT. De waarde van de auto is in dit geval hoger. Daarmee komt mevrouw De Jong volgens GBLT niet in aanmerking voor kwijtschelding.

¹ Dit is een fictieve naam.

² Gedurende het onderzoek bij de Nationale ombudsman is ook de aanslag voor 2021 opgelegd en hier is verzoeker ook tegen in bezwaar en beroep gegaan. Gedurende ons onderzoek worden zowel de aanslag over 2020 als 2021 aangehouden.

³ Zie hoofdstuk 'Relevante literatuur en wet- en regelgeving'.

⁴ Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 artikel 12, lid 2, letter c.

⁵ Toyota Auris die op grond van de ANWB-koerslijst een waarde van €13.550 heeft.

Waar gaat het om?

Zoals GBLT uitlegt, wordt een auto met een waarde van € 2.269 of minder niet meegerekend als vermogen bij een kwijtscheldingsverzoek. Maar in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 artikel 12.2.c staat ook:

" [...] een auto met een waarde van meer dan € 2.269 wordt niet als vermogen beschouwd indien jegens de ontvanger aannemelijk kan worden gemaakt dat die auto absoluut onmisbaar is voor de uitoefening van een beroep dan wel absoluut onmisbaar is in verband met invaliditeit; "

Mevrouw De Jong geeft in haar klacht aan dat zij van mening is dat deze uitzondering van toepassing is. De auto is volgens haar absoluut onmisbaar vanwege de medische situatie van haar zoon. GBLT is hier eerder niet duidelijk op ingegaan. GBLT geeft alleen aan dat mensen met een medische verklaring of een invalidekaart een auto met een waarde van maximaal € 4.538 in bezit mogen hebben.

De Nationale ombudsman vraagt GBLT om te reageren op de klacht van mevrouw De Jong. Is de uitzondering, dat een auto absoluut onmisbaar is in het kader van invaliditeit, meegenomen in de afweging? Ook vraagt de Nationale ombudsman waar de regels over het bedrag van € 4.538 vandaan komen en te vinden zijn.

Hoe reageerde GBLT?

GBLT blijft na de vragen van de Nationale ombudsman bij de afwijzing van het kwijtscheldingsverzoek. Volgens GBLT is de auto van mevrouw De Jong niet absoluut onmisbaar. Een auto is volgens GBLT absoluut onmisbaar als de persoon waar het om gaat zich niet (of niet zonder zwaarwegende beperkingen) met ander vervoer kan verplaatsen. Volgens GBLT is het gebruikelijk dat het dan gaat om een auto die op een handicap is aangepast. In dat geval wordt deze volledig vrijgesteld ongeacht de waarde van de auto. Een auto die niet op een medische conditie is omgebouwd, valt volgens GBLT niet onder de vrijstellingsbepaling uit de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Daarmee vindt GBLT dat een auto alleen absoluut onmisbaar is, en daarmee ongeacht de waarde vrijgesteld kan worden, als deze op de handicap is aangepast (omgebouwd).

Volgens GBLT is de bedoeling van de wetgever dat maatwerk wordt toegepast waarbij wordt onderzocht of de betreffende auto daadwerkelijk onmisbaar is, of dat er sprake is van de situatie dat "het prettig zou zijn dat er een auto is". In de laatste situatie laat de wetgeving, volgens GBLT, geen (ruimere) toepassing van de regels toe. Volgens GBLT blijkt uit de wetshistorie dat de wetgever terughoudend is met het vrijstellen van een auto. Zo heeft er lange tijd geen indexering plaatsgevonden van het vrijstellingsbedrag van € 2.269. Maar GBLT kon verder desgevraagd niet aangeven dat en waar in de wetgeving of de wetsgeschiedenis terug te vinden is dat niet-omgebouwde auto's niet onder het begrip 'absoluut onmisbaar' vallen. Ook heeft GBLT geen raadsbesluit gedeeld waarin een beperking ten opzichte van de uitvoeringsregeling is vastgelegd.

In de praktijk vindt GBLT haar uitleg in sommige gevallen te streng uitpakken. Daarom is er aanvullend beleid. In het handboek kwijtschelding van GBLT (versie 2020) voor medewerkers staat:

" In sommige gevallen is de auto onmisbaar in verband met invaliditeit of uitoefenen beroep. Dan gelden er andere regels. Hier gaan we als volgt mee om:

- *De klant heeft een invalidenparkeerkaart: de auto mag maximaal € 4.538 waard zijn;*
- *De klant heeft een verklaring van een arts dat de auto om medische redenen onmisbaar is: de auto mag maximaal € 4.538 waard zijn;*

- *De klant heeft een omgebouwde auto in verband met invaliditeit: er geldt geen beperking qua waarde;*
- *De klant heeft een verklaring van zijn werkgever dat zijn auto onmisbaar is voor het uitoefenen van zijn beroep: de auto mag maximaal € 4.538 waard zijn. "*

Dit handboek is voor medewerkers van GBLT bedoeld en niet inzichtelijk voor de burger. De bedoelde werkwijze wil GBLT eerst in de praktijk toetsen voordat het daadwerkelijk in de (voor iedereen raadpleegbare) beleidsregels wordt vastgesteld. Ook om verwarring bij burgers te voorkomen, aldus GBLT.

Er staat in de wettekst⁶ expliciet "die auto" en dat betekent dat de specifieke auto onmisbaar moet zijn vanwege de invaliditeit. In dit geval is er volgens GBLT geen sprake van een auto die als zodanig absoluut onmisbaar is. De auto is niet omgebouwd. De zoon zou volgens GBLT ook met een willekeurige andere auto met een lagere waarde (of bijvoorbeeld een taxi) vervoerd kunnen worden. De auto van mevrouw De Jong wordt daarom wel als vermogen beschouwd. Wel geldt het aanvullende eigen beleid. Omdat in deze situatie de waarde van de auto van mevrouw De Jong ongeveer € 13.000 is, valt deze boven de verruimde vrijstellingsdrempel van € 4.538. Daarom kan de waarde van de auto volgens GBLT niet buiten beschouwing worden gelaten.

GBLT erkent dat hier in het beroepschrift niet op is ingegaan en dat de formulering van de uitspraak te summier was.

Hoe reageerde mevrouw De Jong?

Mevrouw De Jong betwist de conclusie van GBLT dat de auto niet onmisbaar is. Ze legt uit dat het merendeel van de invalide personen een auto heeft die niet is aangepast of omgebouwd. Maar dit betekent niet per definitie dat deze auto's niet (absoluut) onmisbaar zijn.

Mevrouw De Jong voert aan dat zij een betrouwbare auto nodig heeft. Inmiddels valt haar zoon onder de Wet Langdurige Zorg (WLZ) en heeft hij een leerplichtontheffing. Gezocht wordt naar een vorm van dagopvang/besteding voor hem, maar in de regio is er geen passend aanbod. Mevrouw De Jong zegt dat haar zoon 24 uur per dag zorg en toezicht nodig heeft. Voor vervoer met een reguliere taxi is zijn problematiek te complex, hij heeft specifieke begeleiding nodig. Volgens mevrouw De Jong heeft zij de auto voor een lage prijs kunnen kopen (gebruikerssporen, meerdere eigenaren gehad en al veel kilometers gereden) en is de auto voordelig in onderhoud en vaste lasten. Alhoewel zij op de auto gunstig kon inruilen, heeft familie haar geholpen de extra kosten te kunnen betalen.

Reactie GBLT en mevrouw De Jong op het verslag van bevindingen

Mevrouw De Jong liet weten dat zij zich kon vinden in het verslag van bevindingen.

GBLT merkte op dat inderdaad niet kan worden aangetoond dat de wetgever heel specifiek 'niet-omgebouwde auto's' buiten het begrip absoluut onmisbaar wil laten vallen. GBLT stelt dat iedere situatie op dit punt individueel wordt beoordeeld.

Volgens GBLT is er geen sprake van een beperking van de uitvoeringsregeling. De uitvoeringsregeling spreekt over 'absoluut onmisbaar'. Dit toetst het GBLT door de vraag te beantwoorden of de auto vervangbaar is of dat iemand ook met een andere auto (met een lagere waarde) kan worden vervoerd. Als dit het geval is dan is er volgens GBLT geen sprake van absolute onmisbaarheid van 'die betreffende auto'.

⁶ Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 artikel 12, lid 2, letter c.

Als laatste reageert GBLT nog op het punt van mevrouw De Jong dat zij een betrouwbare auto nodig heeft. GBLT heeft hier alle begrip voor maar is van mening dat een auto met een (maximale) waarde van € 4.538 voldoende betrouwbaar is. De waarde van de auto van mevrouw De Jong (€ 13.000) overstijgt deze waarde dusdanig dat GBLT kwijtschelding niet kan uitleggen tegenover andere burgers die een auto bezitten met een iets te hoge waarde en op grond hiervan geen kwijtschelding krijgen. De wet moet op dit onderdeel wel rechtvaardig en eenduidig gevolgd worden, stelt GBLT. De wet staat geen ruimere toepassing van de regelgeving toe volgens GBLT. Desondanks hanteert GBLT toch ruimer beleid. Dat de auto van mevrouw De Jong niet onder deze verruimde beleidstoepassing valt, maakt dat het niet rechtvaardig zou zijn tegenover andere burgers om wel kwijtschelding te verlenen vindt GBLT.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

In deze zaak gaat het om de afwijzing van het kwijtscheldingsverzoek van mevrouw De Jong. GBLT heeft het verzoek van mevrouw De Jong afgewezen omdat zij een auto had die meer waard was dan het bedrag van de vrijstelling (€ 2.269). Mevrouw De Jong vindt dat de auto in verband met de medische situatie van haar zoon absoluut onmisbaar is als bedoeld in artikel 12.2 c van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Daarmee vindt zij dat de auto niet mag worden meegeteld als vermogen waaruit de aanslag kan worden betaald. GBLT vindt de auto niet absoluut onmisbaar. GBLT baseert dit oordeel op de omstandigheid dat geen sprake is van een op de medische conditie aangepaste auto. Wel hanteert GBLT eigen beleid waarbij mensen met een medische verklaring of een invalidekaart een auto met een waarde van maximaal € 4.538 in bezit mogen hebben. De waarde van de auto van mevrouw De Jong ligt hierboven, daarom is de auto als vermogen beschouwd en het verzoek om kwijtschelding afgewezen.

Redelijkheidsvereiste

De Nationale ombudsman toetst deze klacht aan het behoorlijkheidsvereiste van redelijkheid. Dit vereiste houdt in dat overheidsinstanties de verschillende belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Daarbij verzamelt de overheid bij haar handelen de relevante feiten en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.

Auto als vermogen

GBLT moet een verzoek om kwijtschelding beoordelen op basis van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990⁷. Hierin staat dat kwijtschelding alleen wordt verleend als de aanslagen niet uit de betalingscapaciteit of het vermogen betaald kunnen worden. Een auto met een waarde van minder dan € 2.269 wordt niet meegerekend als vermogen. Alleen als de auto met een hogere waarde absoluut onmisbaar is voor de uitoefening van een beroep of in verband met invaliditeit, wordt deze auto niet als vermogen beschouwd. De Leidraad Invordering van GBLT komt op dit onderwerp overeen met de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990⁸. De vraag die hier speelt is of GBLT terecht de auto van mevrouw De Jong niet beoordeelt als 'absoluut onmisbaar' vanwege invaliditeit of ziekte van haar of haar gezinsleden.

Te beperkte invulling begrip 'absoluut onmisbaar'

GBLT wijst erop dat alleen sprake is van absoluut onmisbaar in verband met invaliditeit als de persoon waar het om gaat zich niet of niet zonder zwaarwegende beperkingen met ander vervoer kan verplaatsen. Dat is – aldus GBLT – evident bij een auto die is aangepast op de medische conditie. Alleen dan kan volgens GBLT de auto worden vrijgesteld als vermogen ongeacht de waarde, zoals bedoeld in de vrijstellingsbepaling uit de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

⁷ Zie hoofdstuk 'Relevante literatuur en wet- en regelgeving'.

De Nationale ombudsman vindt dat GBLT met de beperking tot auto's die zijn aangepast aan de medische conditie een te beperkte invulling geeft aan het criterium 'absoluut onmisbaar'. In de toepasselijke wetgeving en de wetshistorie is geen steun voor deze uitleg te vinden. Bovendien past dit niet bij de bedoeling van de bewuste regelgeving. De bedoeling is dat de waarde van de auto wordt vrijgesteld in een situatie waarin de belastingplichtige aannemelijk kan maken dat deze absoluut onmisbaar is in verband met invaliditeit. Daarbij is het van belang om op basis van de specifieke situatie te bekijken of er sprake is van absolute onmisbaarheid. Door een auto die niet op een medische conditie is omgebouwd per definitie niet als 'absoluut onmisbaar' te beoordelen en daarmee buiten de volledige vrijstelling te laten, doet GBLT geen recht aan wat er met deze uitzondering wordt beoogd. De beoordeling of daadwerkelijk sprake is van een situatie waarvoor de vrijstelling van de waarde van de auto is bedoeld kan redelijkerwijs alleen plaatsvinden aan de hand van de specifieke feiten en omstandigheden van de situatie. Voor zover GBLT de waarde van de auto betreft in de beoordeling zou dat alleen kunnen als de waarde van de auto buiten proportie zou zijn. De regelgeving spreekt niet over een vrijstellingsdrempel maar over het buiten beschouwing laten van het vermogen. Op voorhand ziet de Nationale ombudsman niet dat er sprake is van een dergelijke wanverhouding. Ook is GBLT niet ingegaan op de argumenten van mevrouw De Jong waarom zij een betrouwbare auto nodig heeft. Het uitgangspunt van de beoordeling moet de situatie van de belastingplichtige en het gezin zijn. Waarbij er echt geluisterd wordt naar de aangedragen argumenten van de belastingplichtige. Door te volstaan met de beperkte uitleg dat enkel een auto die op de medische conditie is aangepast (omgebouwd) absoluut onmisbaar is omdat deze niet te vervangen is, schiet het GBLT te kort door het achterwege laten van een beoordeling aan de specifieke situatie van mevrouw De Jong. Daarmee voldoet de beslissing niet aan het redelijkheidsvereiste. GBLT beroept zich op intern beleid/werkinstructies waarin een ruimere maar in algemene zin nog steeds ten opzichte van de geldende regelgeving beperkende uitleg wordt gehanteerd. De regelgeving spreekt namelijk niet over een vrijstellingsdrempel maar over het buiten beschouwing laten van het vermogen als aannemelijk kan worden gemaakt dat die auto absoluut onmisbaar is in verband met invaliditeit. Hierbij vindt de Nationale ombudsman het opmerkelijk dat dit beleid, werkinstructies bestemd voor medewerkers, niet te raadplegen is voor burgers.

De conclusie van de Nationale ombudsman is dat GBLT in haar beslissing uit is gegaan van een te beperkte uitleg van de toepasselijke regelgeving en daarmee geen blijk heeft gegeven van een redelijke belangenafweging. Daarmee vindt de Nationale ombudsman de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van GBLT is wegens schending van het redelijkheidsvereiste gegrond.

Aanbeveling

Ik beveel het dagelijks bestuur van GBLT aan het verzoek om kwijtschelding te heroverwegen en daarbij het oordeel van de Nationale ombudsman mee te nemen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Relevante literatuur en wet- en regelgeving

Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990

Artikel 11

Kwijtschelding wordt verleend voor:

- a. het gehele op de belastingaanslag openstaande bedrag indien geen vermogen en geen betalingscapaciteit aanwezig is;
- b. het openstaande bedrag van de belastingaanslag dat resteert nadat:
 - 1° het aanwezige vermogen is aangewend ter voldoening van de belastingaanslag;
 - 2° ten minste 80 percent van de betalingscapaciteit is aangewend; een en ander onverminderd het bepaalde in artikel 8 en artikel 18.

Artikel 12, aanhef tweede lid en onder c

" 2. Onder bezittingen wordt niet begrepen:
(...)

- a. een auto die op het moment van het verzoek een waarde heeft van € 2269 of minder; een auto met een waarde van meer dan € 2269 wordt niet als vermogen beschouwd indien jegens de ontvanger aannemelijk kan worden gemaakt dat die auto absoluut onmisbaar is voor de uitoefening van een beroep dan wel absoluut onmisbaar is in verband met invaliditeit; "

Besluit van het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam GBLT houdende regels omtrent de leidraad invordering 2020

26.2.3. Motorrijtuigen en kwijtschelding particulieren

De waarde van een motorrijtuig wordt niet als vermogensbestanddeel in aanmerking genomen als deze op het moment waarop het verzoek wordt ingediend een waarde heeft van € 2.269,00 of minder. (...) Een auto wordt niet als een vermogensbestanddeel in aanmerking genomen als de belastingschuldige aan de ontvanger - zo nodig na een verzoek daartoe - aannemelijk kan maken dat die auto absoluut onmisbaar is voor de uitoefening van het beroep dan wel absoluut onmisbaar is in verband met invaliditeit of ziekte van de belastingschuldige of zijn gezinsleden. Met gezinsleden wordt bedoeld de echtgenoot van belastingschuldige, of zijn kind(eren) voor zover deze geen eigen inkomen/vermogen heeft (hebben) waaruit de auto in beginsel zou kunnen worden betaald.