



# Rapport

**Datum: 14 april 2007**

**Rapportnummer: 2007/064**

## Klacht

Verzoekster klaagt erover dat het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier haar verzoek om kwijtschelding van de aanslag waterschapsbelasting 2006 heeft afgewezen, laatstelijk bij beslissing op administratief beroep van 6 april 2006. Verzoekster is het er niet mee eens dat het hoogheemraadschap de door haar ontvangen pleegoudervergoeding als inkomsten heeft meegeteld bij de berekening van haar betalingscapaciteit.

## Beoordeling

### I. Bevindingen

1. Bij brief van 12 januari 2006 heeft het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier het verzoek om kwijtschelding van de aanslag waterschapsbelasting 2006 van verzoekster afgewezen. Verzoekster heeft daarop bij brief van 17 januari 2006 administratief beroep aangetekend.

2. Bij brief van 6 april 2006 heeft het hoogheemraadschap het administratief beroepschrift afgewezen en heeft daartoe gesteld:

"het hoogheemraadschap volgt het landelijk geldend kwijtscheldingsbeleid, wat is vastgelegd in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en verder uitgewerkt in de Leidraad Invordering Waterschapsbelastingen.

Uw pleegoudervergoeding wordt betrokken bij de vaststelling van uw inkomen. Deze inkomsten zijn immers niet uitgezonderd in art. 14 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

(...)

Door u worden geen nieuwe feiten aangedragen om de beslissing op uw verzoek om kwijtschelding te herzien. Uw beroep is daarom ongegrond."

3. Bij brief van 17 mei 2006 heeft mevrouw B. voor de Stichting Parlan (specialisten in kinder- en jongerenzorg, voorziening voor pleegzorg) te Alkmaar namens verzoekster het hoogheemraadschap aangeschreven. Zij stelde dat de pleegzorgvergoeding ten onrechte was betrokken bij de vaststelling van het inkomen van verzoekster. In de Regeling pleegzorg staat aangegeven dat de pleegoudervergoeding niet mag worden gezien als inkomen.

4. Bij brief van 13 juli 2006 heeft de ambtenaar belast met de invordering van het hoogheemraadschap geschreven:

"Ik acht geen termen aanwezig om op onze eerdere beslissingen terug te komen. Voor het overige verwijs ik u naar onze brief van 6 april jl."

5. Mevrouw B. richtte zich bij brief van 16 augustus 2006 namens verzoekster tot de Nationale ombudsman. Zij schreef dat verzoekster per 15 december 2003 haar nichtje als pleegkind in haar gezin had opgenomen. Verzoekster ontvangt hiervoor een pleegzorgvergoeding, bedoeld voor de kosten van de verzorging en opvoeding van een pleegkind. Verzoekster ontvangt als maandelijkse inkomsten een bijstandsuitkering. In 2004 en 2005 heeft het hoogheemraadschap de pleegvergoeding niet gerekend als inkomen. In 2006 is de pleegvergoeding wel als inkomen meegerekend.

6. In zijn standpunt naar aanleiding van de klacht gaf het hoogheemraadschap bij brief van 27 september 2006 aan dat verzoekster over 2004 kwijtschelding had gekregen, omdat de aanvraag daartoe dateert van november 2003 en verzoekster toen nog geen pleegvergoeding ontving. In 2005 had verzoekster kwijtschelding gekregen, omdat de pleegvergoeding door een interne foutieve behandeling onterecht niet bij haar inkomen was betrokken. Dit heeft verder geen gevolgen voor verzoekster. In 2006 had het hoogheemraadschap de pleegoudervergoeding volgende de geldende Leidraad invordering waterschapsbelasting bij het totale inkomen betrokken.

Het hoogheemraadschap verwees naar artikel 14 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, verder uitgewerkt in de Leidraad invordering waterschapsbelastingen, waarbij de inkomsten die in het kader van de kwijtschelding niet bij het inkomen worden gerekend, met name worden genoemd. Volgens het hoogheemraadschap dienen alle andere soorten van inkomsten wel te worden meegerekend, zo ook de pleegoudervergoeding.

Het hoogheemraadschap merkte verder nog op dat de wet Inkomstenbelasting 2001 - waarbij pleegzorgvergoeding is uitgezonderd bij de inkomstenbelasting - niet van toepassing is bij de kwijtschelding van lokale belastingen. Het hoogheemraadschap heeft als bijlage ter informatie een deel van de editie van de nieuwsbrief 2003/2 pg. 42 van Involon (adviescentrum op het gebied van lokale belastingen) toegezonden. Hierin wordt gesteld dat de inkomsten uit pleegzorg niet zijn uitgezonderd in artikel 14 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

Het hoogheemraadschap vulde zijn standpunt aan met de stelling dat de wijziging met ingang van 1 januari 2007 van de Leidraad Invordering 1990 - waarbij de pleegzorgvergoeding expliciet wordt uitgesloten van de berekening van inkomsten - niet terzake doet. De wetgever heeft geen terugwerkende kracht aan de nieuwe wijziging toegekend.

## **II. Beoordeling**

7. 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 gebruikt maakt van de ruimte die de toepasselijke regelgeving biedt teneinde tot de in redelijkheid meest juiste beslissing te komen.

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

9. Echter, de stelling van het hoogheemraadschap dat de vergoeding voor pleegouderzorg 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 pleegzorgvergoeding moet worden aangemerkt als een onkostenvergoeding die naar haar aard vergelijkbaar is met inkomsten die wél expliciet waren uitgezonderd in artikel 14 eerste lid onder c, zoals dat luidde tot 1 januari 2007,

10. Ten eerste is in de hieronder genoemde wet- en regelgeving vastgesteld dat pleegzorgvergoeding een onkostenvergoeding is en bij de beoordeling van inkomsten buiten beschouwing moet blijven.

Zo is in de toelichting bij de Regeling pleegzorg van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Justitie expliciet aangegeven dat de vergoeding voor pleegzorg een kostenvergoeding is en bij de beoordeling van inkomsten van de pleegouders buiten beschouwing moet blijven.

Daarnaast heeft de minister van Financiën in het kader van de Wet Inkomstenbelasting 2001 - na een motie van een Tweede Kamerlid met het verzoek om te besluiten de pleegzorgvergoeding niet als belastbaar inkomen te beschouwen - aangegeven dat in de pleegzorgvergoedingen voor niet meer dan drie pleegkinderen geen voordeel is gelegen dat tot het inkomen uit werk en woning is te rekenen.

Ook in de Wet werk en bijstand wordt een pleegzorgvergoeding beschouwd als een onkostenvergoeding, die overigens niet wordt gekort op een eventuele bijstandsuitkering.

11. Ten tweede heeft de minister van Financiën met ingang van 1 januari 2007 de pleegzorgvergoeding expliciet als uitzondering opgenomen in artikel 14 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en in de Leidraad Invordering 1990.

In de toelichting (Stcrt. 27 december 2006, nr. 251/pag. 9) heeft de minister van Financiën opgemerkt:

"Bij opname van een pleegkind via een voorziening van pleegzorg, betaalt de pleegzorginstantie een vergoeding voor de kosten die men voor dit kind maakt. Deze pleegzorgvergoeding is een onkostenvergoeding die niet wordt gekort op een eventuele bijstandsuitkering (zie artikel 31, tweede lid, onderdeel a van de Wet werk en bijstand). Pleegouders die geen vergoeding krijgen, kunnen in aanmerking komen voor kinderbijslag.

Omdat de pleegzorgvergoeding qua strekking is te vergelijken met een uitkering ingevolge de Algemene bijstandswet, bepaalt het nieuwe artikel 14, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 6°, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 dat deze vergoeding niet wordt meegeteld bij de berekening van het netto-bestedbaar inkomen."

De pleegzorgvergoeding heeft steeds de kwaliteit van onkostenvergoeding gehad en was ook qua strekking steeds te vergelijken met een uitkering ingevolge de Algemene bijstandswet. Er moet dan ook vanuit worden gegaan dat de minister met ingang van 1 januari 2007 niet een wijziging heeft beoogd door de pleegzorgvergoeding alsnog uit te sluiten als inkomsten. Eerder is er sprake van dat met deze wijziging is beoogd een verduidelijking te geven en dat om die reden de pleegzorgvergoeding nu expliciet als uitzondering in de Uitvoeringsregeling is vastgelegd.

12. In diverse regelgeving is vastgesteld dat de pleegzorgvergoeding een onkostenvergoeding is en niet als inkomsten moet worden aangemerkt. De stelling van het hoogheemraadschap dat de pleegzorgvergoeding in het kader van een verzoek om kwijtschelding van vóór 1 januari 2007 als inkomsten moest worden meegerekend, omdat deze vergoeding toen nog niet expliciet was uitgesloten acht de Nationale ombudsman een onredelijke uitleg van artikel 14, eerste lid onder sub c van de Uitvoeringsregeling. Dit temeer nu het hoogheemraadschap zelf in het jaar 2005 wél kwijtschelding heeft verleend aan verzoeker en de pleegzorgvergoeding toen niet als inkomen heeft aangemerkt.

De onderzochte gedraging is gelet op het voorgaande niet behoorlijk.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier - namelijk de ontvangen pleegzorgvergoeding 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 over 2006 van verzoekster te herbeoordelen en bij de berekening van de betalingscapaciteit de vergoedingen uit pleegzorg niet te betrekken als inkomsten.

## Onderzoek

Op 17 augustus 2006 ontving de Nationale ombudsman een onderbouwd verzoekschrift van mevrouw K. te Den Helder, ingediend door mevrouw B. van Stichting Parlan te Alkmaar, met een klacht over een gedraging van het bestuur 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 hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier verzocht op de klacht te reageren.

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

Verzoekster en het hoogheemraadschap deelden mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

## INFORMATIEOVERZICHT

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

1. Brief van het hoogheemraadschap van 6 april 2006, waarbij het beroep tegen de weigering kwijtschelding te verlenen is afgewezen.
2. Brief van de gemachtigde van verzoekster van 17 mei 2006, waarbij het verzoek om kwijtschelding nader is onderbouwd.
3. Brief van het hoogheemraadschap van 13 juli 2006 waarbij het standpunt de kwijtschelding af te wijzen is gehandhaafd.
4. Verzoekschrift van 16 augustus 2006 met bijlagen gericht aan de Nationale ombudsman.
5. Standpunt van het hoogheemraadschap van 27 september 2006.
6. E-mailbericht van het hoogheemraadschap van 16 januari 2007.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

### 1. Artikel 123 Waterschapswet

"1. Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. waterschapsbelastingen: de belastingen die het waterschap heft, bedoeld in artikel 113;
- b. Algemene wet: Algemene wet inzake rijksbelastingen;
- c. heffing op andere wijze: heffing op andere wijze dan bij wege van aanslag of bij wege van voldoening op aangifte.

2. Onverminderd het overigens in dit hoofdstuk bepaalde geschieden de heffing en de invordering van waterschapsbelastingen met toepassing van de Algemene wet, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen als waren die belastingen rijksbelastingen.

3. Onverminderd het overigens in dit hoofdstuk bepaalde, gelden de bevoegdheden en verplichtingen van de hierna vermelde, in de Algemene wet, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen genoemde functionarissen, met betrekking tot de waterschapsbelastingen voor de daarachter genoemde colleges of functionarissen:

- a. Onze Minister van Financiën, het bestuur van 's Rijksbelastingen en de directeur: het dagelijks bestuur;
- b. de inspecteur: de daartoe aangewezen ambtenaar van het waterschap;
- c. de ontvanger of een inzake rijksbelastingen bevoegde ontvanger: de ambtenaar van het waterschap, belast met de invordering van waterschapsbelastingen;
- d. de ambtenaren van de rijksbelastingdienst: de ambtenaren van het waterschap, belast met de heffing of de invordering van waterschapsbelastingen;
- e. belastingdeurwaarder: de daartoe door het dagelijks bestuur aangewezen ambtenaar van het waterschap, dan wel een als belastingdeurwaarder van het waterschap aangewezen gerechtsdeurwaarder, bedoeld in de Gerechtsdeurwaarderswet;
- f. de Tweede Kamer der Staten-Generaal of de Tweede Kamer: het algemeen bestuur.

4. Onverminderd het overigens in dit hoofdstuk bepaalde wordt met betrekking tot waterschapsbelastingen in de Algemene wet en in de Invorderingswet 1990 voor algemene maatregel van bestuur en voor ministeriële regeling gelezen: besluit van het dagelijks bestuur.

5. Met betrekking tot waterschapsbelastingen wordt in de artikelen 27*l*, 27*n*, 27*p* en 29*b* van de Algemene wet voor «de Staat» gelezen: het waterschap."

2. Artikel 14 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990, zoals dat luidde tot 1 januari 2007.

"1. Onder het netto-besteedbare 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 jonggehandicaptenkorting, bedoeld in hoofdstuk 8 van de Wet inkomstenbelasting 2001, en de ingehouden pensioenpremies 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<sup>o</sup>. de uitkeringen ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet;

2<sup>o</sup>. 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 14*a* van de Zorgverzekering;

3<sup>o</sup>. de kinderopvangtoeslag, bedoeld in hoofdstuk 2 van de Wet kinderopvang, de tegemoetkomingen ingevolge de Wet kinderopvang;

4<sup>o</sup>. de inkomsten, bedoeld in artikel 31, tweede lid, onderdelen *j*, *k* en *o*, van de Wet werk en bijstand;

5<sup>o</sup>. De langdurigheidstoeslag, bedoeld in artikel 36 van de Wet werk en bijstand.

2. Tot de inkomsten, bedoeld in het eerste lid, onderdeel *c*, wordt ook gerekend de voorlopige teruggaaf, bedoeld in artikel 13, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, daaronder begrepen de aanspraak op een zodanige teruggaaf, met uitzondering van de daarin begrepen kinderkorting of toetrederskorting, alsmede voor alleenstaande ouders van wie het jongste kind jonger dan vijf jaar is, aanvullende alleenstaande-ouderkorting, combinatiekorting en aanvullende combinatiekorting, bedoeld



in hoofdstuk 8 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

3. Indien bij de vaststelling van de voorlopige teruggaaf rekening is gehouden met kinderkorting of toetrederskorting, alsmede voor alleenstaande ouders van wie het jongste kind jonger dan vijf jaar is, aanvullende alleenstaande-ouderkorting, combinatiekorting en aanvullende combinatiekorting wordt voor de toepassing van het tweede lid het bedrag van de voorlopige teruggaaf zoveel mogelijk geacht betrekking te hebben op die kortingen.

4. Voor de belastingschuldige, bedoeld in artikel 10, tweede lid, die in het kalenderjaar voorafgaande aan het verzoek om kwijtschelding een uitkering heeft genoten ingevolge de Wet werk en inkomen kunstenaars worden tot de inkomsten, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, ook gerekend de inkomsten uit de beroepsuitoefening. Deze inkomsten worden in aanmerking genomen voor het bedrag dat blijkt uit de opgaven van de in het kalenderjaar genoten inkomsten die de belastingschuldige aan het college van burgemeester en wethouders moet verstrekken ten behoeve van de definitieve vaststelling van de hoogte van de uitkering, bedoeld in artikel 16 van de Wet werk en inkomen kunstenaars.

5. Voor de belastingschuldige, bedoeld in artikel 10, tweede lid, die in het kalenderjaar voorafgaande aan het verzoek om kwijtschelding geen uitkering heeft genoten ingevolge de Wet werk en inkomen kunstenaars worden de inkomsten, bedoeld in het eerste lid, gesteld op de op hem van toepassing zijnde bijstandsnorm ingevolge hoofdstuk 3 van de Wet werk en bijstand."

3. In de Regeling pleegzorg (uit: Staatscourant 30 december 2004, nr. 253 / pag. 18) heeft de staatssecretaris in haar toelichting bij artikel 4 en artikel 5 tweede lid onder andere gesteld:

"Ingevolge artikel 23 van de wet (*Wet op de Jeugdzorg*) heeft de pleegouder waar een pleegkind wordt verzorgd en opgevoed, recht op een basisbedrag als vergoeding voor de kosten."

(...)

Het basisbedrag en de toeslag zijn onkostenvergoedingen en blijven bij een beoordeling van inkomsten van de pleegouders, bijvoorbeeld in het kader van loon- of inkomstenbelasting, van huursubsidie of aanvraag van bijstand, buiten beschouwing."

4. Wijziging van enige fiscale uitvoeringsregelingen, Staatscourant 27 december 2006, nr. 251/pag. 9 onder artikel IX.

"De Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt als volgt gewijzigd:

(...)

C

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. (...)

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van het eerste lid, onderdeel c, onder 5<sup>o</sup>, door een puntkomma, wordt een subonderdeel toegevoegd, luidende:

6<sup>o</sup>. de vergoeding voor de verzorging en opvoeding van een pleegkind in het kader van de Wet op de jeugdzorg."

5. Nota van toelichting bij de onder 4 vermelde wijziging van artikel 14 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

"Bij opname van een pleegkind via een voorziening van pleegzorg, betaalt de pleegzorginstantie een vergoeding voor de kosten die men voor dit kind maakt. Deze pleegzorgvergoeding is een onkostenvergoeding die niet wordt gekort op een eventuele bijstandsuitkering (zie artikel 31, tweede lid, onderdeel a van de Wet werk en bijstand). Pleegouders die geen vergoeding krijgen, kunnen in aanmerking komen voor kinderbijslag.

Omdat de pleegzorgvergoeding qua strekking is te vergelijken met een uitkering ingevolge de Algemene bijstandswet, bepaalt het nieuwe artikel 14, eerste lid, onderdeel c, subonderdeel 6<sup>o</sup>, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 dat deze vergoeding niet wordt meegeteld bij de berekening van het netto-bestedbaar inkomen."

6. Wijziging Leidraad Invordering 1990, Besluit van 20 december 2006, nr. CPP2006.2760M, stcrt. nr. 251.

"Artikel I

(...)

D.7 In paragraaf 2, dertiende lid, wordt de tekst bij het derde gedachtestreepje vervangen door:

Overige inkomsten, met uitzondering van:

a. (...)

c. een vergoeding voor pleegouders ten behoeven van het levensonderhoud van een pleegkind;

(...)

### Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2007.

(...)"

7. Inkomstenbelasting. Resultaat uit overige werkzaamheden. Besluit van 24 mei 2006, nr. CPP2006.76M, Stcrt. nr. 107.

"(...)

#### 1.2. Motie van het Tweede Kamerlid Lankhorst c.s.

In de motie van het Tweede-Kamerlid Lankhorst c.s. wordt de regering verzocht te besluiten de pleegzorgvergoeding niet als belastbaar inkomen te beschouwen (Tweede Kamer vergaderjaar 1989-1990, 21300 VI, nr. 17.). Aangezien hieraan de vraag voorafgaat of en in hoeverre de pleegzorgvergoedingen naar geldend recht kunnen worden geacht te strekken tot bestrijding van de kosten die de pleegouder in verband met het verlenen van pleegzorg heeft te maken, heb ik nader onderzoek laten verrichten.

#### 1.3. De regeling

Op grond van het onder onderdeel 1.2 genoemde onderzoek wordt er voor de toepassing van de Wet IB 1964 vanuit gegaan dat de krachtens de "Regeling vergoeding pleeggezinnen, (Stcrt. 1989, nr. 252)" uitgekeerde pleegzorgvergoedingen voor een eerste, een tweede en een derde pleegkind als kostenvergoedingen kunnen worden aangemerkt en onbelast zullen blijven.

Onder vigeur van de Wet IB 2001 kan ervan worden uitgegaan dat in de pleegzorgvergoedingen voor niet meer dan drie pleegkinderen geen voordeel is gelegen dat tot het inkomen uit werk en woning is te rekenen.

(...)"

#### 8. Artikel 31, tweede lid, sub a Wet werk en inkomen.

"2. Niet tot de middelen van de belanghebbende worden gerekend:

a. de middelen die deze ontvangt ten behoeve van het levensonderhoud van een niet in de bijstand begrepen persoon:"