



# Rapport

Een onderzoek naar de afwijzing van een kwijtscheldingsverzoek

## Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over Belasting Samenwerking Gemeenten en Waterschappen gegrond.

**Datum: 9 augustus 2016**

**Rapportnummer: 2016/070**

## WAT IS ER GEBEURD?

Begin 2015 legde de Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen (BsGW) een aanslag gemeentelijke belastingen en waterschapsheffingen op van totaal € 647,92. Op 3 april 2015 heeft verzoekster bij de BsGW een verzoek ingediend om kwijtschelding van de aanslag. Op 27 mei 2015 heeft de BsGW dat verzoek afgewezen met als motivering dat verzoekster houder is van meerdere auto's en dat de vermogensvrijstelling van € 2.269 alleen van toepassing is op één personenauto.

Verzoekster is eigenaar van een Suzuki Alto uit 1996. Toen er een reparatie aan de auto moest worden verricht en verzoekster de reparatiekosten van circa € 500 niet kon betalen, heeft zij besloten de auto te schorsen bij de RDW. Omdat bij haar de diagnose COPD was gesteld en een auto voor haar daarom onmisbaar is, heeft haar broer zijn auto, een Citroën Xsara uit 2000 aan haar in bruikleen gegeven. Zij zal deze auto teruggeven, als zij de financiële middelen heeft voor reparatie van de Suzuki. Verzoekster heeft met haar broer verder de afspraak gemaakt dat zij de kosten voor de verzekering en de belasting zou te betalen. Daartoe heeft zij de Citroën bij de RDW op haar naam laten stellen.

## VERLOOP ONDERZOEK

Verzoeksters gemachtigde heeft tegen de afwijzing van het verzoek om kwijtschelding administratief beroep ingesteld bij de BsGW. De BsGW heeft het beroep ongegrond verklaard. Vervolgens heeft de gemachtigde daarover bij de BsGW tevergeefs een klacht ingediend, waarna hij de Nationale ombudsman benaderde. In het kader van het onderzoek is de klacht als volgt geformuleerd.

Verzoekster klaagt erover dat de BsGW haar verzoek om kwijtschelding van de aanslag gemeentelijke heffingen en waterschapsheffingen heeft afgewezen, omdat zij bij de RDW twee auto's op haar naam heeft staan.

We hebben de klacht voorgelegd aan de BsGW en een aantal vragen gesteld. De BsGW heeft de vragen beantwoord, waarop de gemachtigde van verzoekster heeft gereageerd. Op basis van de informatie van BsGW en de gemachtigde is dit rapport opgesteld.

## KADER AUTO EN KWIJTSCHELDING

Op grond van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en de Leidraad Invordering 2008 wordt kwijtschelding verleend, als er geen vermogen is waaruit de belasting kan worden betaald en geen betalingscapaciteit aanwezig is. Tot het vermogen worden ook bezittingen, zoals een eigen huis of een auto, gerekend. Onder bezittingen wordt niet begrepen een auto die op het moment van het verzoek een waarde heeft van € 2.269 of

minder. Een auto met een waarde van meer van € 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.

In zijn rapport 2010/223 overwoog de Nationale ombudsman dat de waarde van een auto meetelt als vermogen. Dat daarop bij één auto een uitzondering kan worden gemaakt, kan als uitgangspunt gelden. Bij de aanwezigheid van vermogen door bezit van meer dan één auto is het echter in beginsel niet redelijk te achten dat een betrokkene niet aan zijn belastingplicht zou hoeven voldoen. Immers, van een betrokkene kan worden verwacht dat hij dat bedrag aanwendt voor de betaling van belastingen. Dit brengt met zich mee dat een tweede auto in beginsel volledig als vermogen in aanmerking kan worden genomen. De regelgeving verplicht evenmin expliciet tot een beoordeling van meer dan één auto. Een en ander laat onverlet dat een overheidsinstantie bij bijzondere of zwaarwegende omstandigheden tot een ander oordeel kan komen.

### **VISIE VAN DE BSGW**

De BsGW geeft aan dat beide auto's op naam van verzoekster stonden en dat er dus vanuit kan worden gegaan dat verzoekster eigenaar is van de auto's en dat deze meetellen als vermogen, tenzij het tegendeel wordt bewezen. Volgens de BsGW heeft verzoekster onvoldoende aangetoond dat de Citroën eigendom is van haar broer. De BsGW stelt verder dat haar zienswijze ondersteuning vindt in het beleid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen, omdat in relatie tot artikel 11 en 12 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 expliciet wordt gesproken over voertuigbezit zoals geregistreerd bij de RDW en dus geen onderscheid zou worden gemaakt tussen bezit en houderschap.

Of een auto is geschorst, is niet van invloed, aangezien verzoekster vrij over de auto kan beschikken en zij deze kan verkopen. Voor wiens rekening de wegenbelasting en overige kosten (zoals die voor verzekering en onderhoud) komen, is evenmin van invloed op de kwijtscheldingstoets. Verder zijn ook aan een schorsing kosten verbonden.

De BsGW betwijfelt of er sprake is van bruikleen. Ten eerste is het voor bruikleen niet nodig om het kenteken op naam van de bruikleener te zetten. Ten tweede wordt in het kader van de Wegenverkeerswet degene op wiens naam het kenteken is geregistreerd, beschouwd als bezitter van dat motorvoertuig, tenzij anders blijkt.

Volgens de BsGW is de Suzuki op 31 mei 2012 op naam gesteld van verzoekster en geschorst met ingang van 10 oktober 2014. De Citroën staat vanaf 29 oktober 2013 op naam van verzoekster. Dat bleek uit gegevens bij de verzoeken om kwijtschelding van respectievelijk 2015 en 2013. Verzoekster heeft dus met ingang van 29 oktober 2013 twee auto's op haar naam, waarvan één pas een jaar later geschorst is. Verzoekster was volgens de BsGW dus al bijna een jaar houder van Citroën, voordat de defecte auto geschorst werd. Verder behelst de bruikleen een wel erg lange periode, namelijk al vanaf 29 oktober 2013. Een bruikleenovereenkomst is niet overgelegd; wel een verklaring, gedateerd 5 juni 2015, dat het bruikleen betreft. Het is de vraag welk gewicht aan deze

verklaring gehecht kan worden, zeker nu verzoekster inmiddels al bijna tweeëneenhalf jaar bezitter is van de twee auto's.

De BsGW vraagt zich in dat verband af wanneer de Suzuki is stuk gegaan, hoelang verzoekster nodig denkt te hebben om de reparatiekosten te kunnen opbrengen en of verzoekster een lening had kunnen aangaan om de Suzuki te laten repareren.

Onder verwijzing naar het eerder genoemde rapport van de Nationale ombudsman 2010/223 vindt de BsGW dat bij de aanwezigheid van vermogen door bezit van meer dan één auto het in beginsel niet redelijk is te achten dat een belanghebbende niet aan zijn/haar belastingplicht zou hoeven voldoen. Het feit dat één of beide auto's een lage waarde vertegenwoordigen was daarbij niet van invloed. Op basis van bijzondere of zwaarwegende omstandigheden kan de BsGW tot een ander oordeel kan komen, maar heeft daarin beleidsvrijheid.

Een auto kan als vermogensbestanddeel buiten beschouwing blijven, onder meer indien deze onmisbaar is in verband met ziekte en/of invaliditeit van de belastingplichtige. Verzoekster heeft de onmisbaarheid echter niet aangetoond, bijvoorbeeld met een gehandicaptenparkeerkaart of een verklaring van een vertrouwensarts, niet zijnde de huisarts of behandelend specialist.

Verzoekster heeft in 2012 en 2014 inderdaad kwijtschelding gekregen, maar in 2013 bijvoorbeeld niet. Waaraan dat gelegen heeft, kan BsGW niet nagaan, omdat de gemeente Landgraaf destijds nog deelnemer was aan een ander samenwerkingsverband.

## **VISIE VAN (DE GEMACHTIGDE VAN) VERZOEKSTER**

Verzoekster is slechts eigenaar van de bij de RDW geschorste Suzuki en die is minder waard dan het vrijgestelde bedrag van € 2.269. Van de andere auto, die zij in bruikleen heeft gekregen van haar broer is zij slechts houder. Dit blijkt uit de verklaring van haar broer. Die auto behoort daarom niet tot haar vermogen. Verzoekster gemachtigde meent dat het enkele feit dat het kentekenbewijs van de Citroën op haar naam is geregistreerd en de verzekering door haar wordt voldaan geen bewijs is, maar enkel een vermoeden van eigendom oplevert. Hij vindt dat dit vermoeden is weerlegd.

Ingevolge artikel 3:84 in combinatie met artikel 3:90 van het Burgerlijk Wetboek (BW) geschiedt overdracht van roerende zaken door middel van levering krachtens een geldige titel door een beschikkingsbevoegde. Nu de Citroën in bruikleen is gegeven, is er geen sprake van een rechtsgeldige titel. Ook omdat er dus geen eigendomsoverdracht heeft plaatsgevonden, behoort volgens de gemachtigde de Citroën niet tot het vermogen van verzoekster. Dat het kentekenbewijs en de verzekeringspapieren van de Citroën op naam van verzoekster staan en dat zij feitelijk de macht over de auto heeft, betekent niet dat verzoekster eigenaar is van de auto. De gemachtigde merkt verder op dat in de wet geen termijn is gesteld aan de periode van bruikleen. Dat betekent dat een bruikleenovereenkomst ook voor onbepaalde tijd kan worden aangegaan, wat hier ook is gebeurd.

Verzoekster is nu benadeeld, doordat zij de auto van haar broer op haar naam heeft gezet, terwijl haar broer haar juist wilde helpen in het kader van mantelzorg in verband met haar medische gesteldheid. Voorheen heeft verzoekster altijd kwijtschelding gekregen. Indien verzoekster en haar broer van tevoren zouden hebben geweten dat de wijziging van de tenaamstelling kwijtschelding in de weg zou staan, had verzoekster de Citroën nooit op haar naam laten zetten.

Verzoeksters gemachtigde meent verder dat er sprake is van een bijzondere situatie, namelijk dat verzoekster geen koopsom/gebruiksvergoeding voor de Citroën heeft betaald en ook geen andere dubbele kosten betaalt zoals verzekeringskosten, onderhoudskosten en wegenbelasting. De Suzuki is bovendien gestald op het terrein van de broer van verzoekster, waarvoor zij geen stallingskosten is verschuldigd. De kosten die aan de schorsing van haar Suzuki zijn verbonden, zijn veel lager dan de dubbele kosten die verzoekster had moeten betalen, indien zij haar auto niet zou hebben geschorst. Omdat de auto van verzoekster ouder is dan 15 jaar is er een verlaagd tarief van toepassing: € 24 per jaar. Dat bedrag is bij lange na niet voldoende om de belastingaanslag mee te betalen. Het is daarom niet zo dat zij kosten maakt die ten koste gaan van betaling van belastingen.

Verder is de gemachtigde van oordeel dat het gaat om de totale waarde van bezittingen en dat de totale waarde van de auto's minder is dan de toegestane vrijstelling van € 2.269. De Citroën vertegenwoordigt naar schatting een waarde van ongeveer € 1.000 en de Suzuki - geleet op de staat van het onderhoud - naar schatting een waarde van € 100.

De Suzuki is stuk gegaan in september/oktober 2013, de periode waarin de auto van haar broer op haar naam is gesteld. Verzoekster heeft de Suzuki toen al laten schorsen en niet pas een jaar later, zoals de BsGW stelt. Dat blijkt uit een brief van de RDW van 28 september 2014 waarin zij eraan wordt herinnerd dat de jaarlijkse schorsing verloopt. Verzoekster beschikt nog steeds niet over financiële middelen om de reparatiekosten op te brengen. Verzoekster kan geen lening aangaan om haar auto te laten repareren, omdat zij niet beschikt over de middelen om de lening met rente terug te betalen. Daarnaast wil verzoekster geen schulden maken, omdat zij niet zo lang geleden in een schuldsaneringstraject heeft gezeten.

Verzoekster kan alleen haar Suzuki verkopen. Zij kan niet vrij beschikken over de auto van haar broer. Verzoekster zal naar alle waarschijnlijkheid geen koper voor de Suzuki kunnen vinden, die defect is en gerepareerd moet worden. Het gaat om een auto uit 1996 met een geschatte waarde van € 100, dat is bij lange na niet voldoende is om de belastingen mee te kunnen betalen.

Daarnaast is verzoekster wegens medische redenen afhankelijk van een auto. Dit blijkt uit een overzicht van enkele medische diagnoses en een verwijfsbrief van haar huisarts van 4 april 2012. Haar medische gesteldheid is er sindsdien alleen maar op achteruit gegaan.

## WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

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 het in beginsel niet onredelijk is dat een bestuursorgaan bij het bepalen van het vermogen in het kader van kwijtschelding bij één auto beoordeelt of de waarde daarvan niet als vermogensbestanddeel geldt.

### Vrijstelling van een auto als vermogensbestanddeel

Bij de beoordeling van een verzoek om kwijtschelding speelt het vermogen van de betrokkene een belangrijke rol. Om het bedrag aan vermogen vast te stellen wordt gekeken naar de waarde van de bezittingen van de betrokkene. Het bezit van een auto is als vermogen te beschouwen.

Een uitzondering hierop is een auto met een lagere waarde dan € 2.269. Deze waarde telt dan niet mee als vermogensbestanddeel. Heeft de auto een hogere waarde, dan telt dit geheel mee als vermogen. Alleen als de auto met een hogere waarde aantoonbaar onmisbaar is voor de uitoefening van een beroep of in verband met invaliditeit, wordt deze auto niet als vermogen beschouwd.

### Meerdere auto's

De waarde van een auto telt mee als vermogen. Dat daarop bij één auto een uitzondering kan worden gemaakt, kan als uitgangspunt gelden. Bij de aanwezigheid van vermogen door bezit van meer dan één auto is het echter in beginsel niet redelijk te achten dat een betrokkene niet aan zijn belastingplicht zou hoeven voldoen. Immers, van een betrokkene kan worden verwacht dat hij dat bedrag aanwendt voor de betaling van belastingen. Dit brengt met zich mee dat een tweede auto in beginsel volledig als vermogen in aanmerking kan worden genomen. Van een betrokkene kan dan wel worden verwacht dat hij/zij de waarde van de motorvoertuigen onderbouwt met de taxatie van een bij de BOVAG aangesloten garagebedrijf. De regelgeving verplicht evenmin expliciet tot een beoordeling van meer dan één auto. Een en ander laat onverlet dat een bestuursorgaan bij bijzondere of zwaarwegende omstandigheden tot een ander oordeel kan komen.

Op grond van artikel 107, eerste lid van het BW is bezit het houden van een goed voor zichzelf. Artikel 109 van het BW bepaalt dat degene die een goed houdt, vermoed wordt dit voor zichzelf te houden.

Op grond van artikel 36 van de Wegenverkeerswet 1994 kan een kenteken staan op naam van de eigenaar/bezitter, maar ook op die van de houder: degene die anders dan als eigenaar of bezitter het motorrijtuig tot duurzaam gebruik onder zich heeft. Het enkele feit dat de Citroën op naam van verzoekster staat betekent dus nog niet dat zij om reden bezitter/eigenaar is, maar geeft wel een vermoeden daartoe.

Beoordeling kwijtscheldingsverzoek van verzoekster.

Uit de informatie van verzoekster blijkt dat zij al enige jaren vrijelijk kan beschikken over de Citroën, het kenteken van die auto staat op haar naam en zij bepaalt het moment van teruggave van de auto aan haar broer. Gelet daarop onderscheidt het gestelde houderschap van verzoekster zich niet van het zijn van bezitter van de auto. De verklaring van de broer doet daar niet aan af, nu deze niet kan gelden als een leenovereenkomst en pas jaren later achteraf is opgesteld en nadat het verzoek om kwijtschelding was afgewezen. De BsGW heeft dan ook in redelijkheid mogen concluderen kon verzoekster ook van de Citroën bezitter was en beide auto's mogen betrekken bij de bepaling van het vermogen. Het overzicht van medische diagnoses en de (gedateerde) verwijsbrief van verzoeksters huisarts maken niet aannemelijk dat de auto absoluut onmisbaar is in verband met haar ziekte.

Waardebepaling auto's

Tijdens het onderzoek is het de Nationale ombudsman gebleken dat de BsGW niet heeft onderzocht wat de auto's per stuk waard zijn. Daarnaast heeft de BsGW niet bepaald welke auto valt onder van de vrijstelling van € 2.269 en in hoeverre de andere auto mogelijk minder waard is dan de aanslag. De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

Het voorgaande is voor mij reden voor het doen van een aanbeveling.

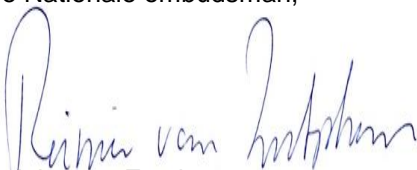
## CONCLUSIE

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

## AANBEVELING

Ik beveel het dagelijks bestuur van de BsGW aan het verzoek om kwijtschelding te heroverwegen en daarbij te bezien wat de auto's per stuk waard zijn.

De Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

## RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

### Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990

Artikel 11, aanhef en onder a;

"Kwijtschelding wordt verleend voor:

het gehele op de belastingaanslag openstaande bedrag indien geen vermogen en geen betalingscapaciteit aanwezig is; ..."

Artikel 12, aanhef tweede lid en onder c en derde lid;

"Lid 2. Onder bezittingen wordt niet begrepen:

(...)

c. een auto die op het moment van het verzoek een waarde heeft van € 2.269 of minder; een auto met een waarde van meer van € 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;

(...)

Lid 3. Onder waarde, bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, wordt verstaan de prijs die de autohandel bereid is te betalen bij inkoop zonder gelijktijdige verkoop van een andere auto."

### Leidraad Invordering 2008

26.2.3 De auto en kwijtschelding particulieren.

De waarde van de personenauto wordt niet als vermogensbestanddeel in aanmerking genomen als deze op het moment waarop het verzoek wordt ingediend een waarde heeft van € 2.269 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 (...)"

### Wegenverkeerswet 1994

Artikel 1, eerste lid onder o.

houder van een motorrijtuig of een aanhangwagen: degene die het voertuig:

1°. op grond van een overeenkomst van huurkoop onder zich heeft,

2°. in vruchtgebruik heeft, of

3°. anderszins, anders dan als eigenaar of bezitter, tot duurzaam gebruik onder zich heeft;



Artikel 36, eerste lid

Aan de eigenaar of houder van een motorrijtuig of een aanhangwagen op de weg dient overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels door de Dienst Wegverkeer een kenteken voor dat voertuig te zijn opgegeven.

### **Burgerlijk Wetboek Boek 3**

Artikel 84, eerste lid

Voor overdracht van een goed wordt vereist een levering krachtens geldige titel, verricht door hem die bevoegd is over het goed te beschikken.

Artikel 90, eerste lid

De levering vereist voor de overdracht van roerende zaken, niet-registergoederen, die in de macht van de vervreemder zijn, geschiedt door aan de verkrijger het bezit der zaak te verschaffen.

Artikel 107, eerste lid

Bezit is het houden van een goed voor zichzelf.

Artikel 108

Of iemand een goed houdt en of hij dit voor zichzelf of voor een ander doet, wordt naar verkeersopvatting beoordeeld, met inachtneming van de navolgende regels en overigens op grond van uiterlijke feiten.

Artikel 109

Wie een goed houdt, wordt vermoed dit voor zichzelf te houden.

Artikel 112

Bezit wordt verkregen door inbezitneming, door overdracht of door opvolging onder algemene titel.

Artikel 114

Een bezitter draagt zijn bezit over door de verkrijger in staat te stellen die macht uit te oefenen, die hij zelf over het goed kon uitoefenen.