Stibbe

Amsterdam Brussels London Luxembourg

Aangetekend
Aan de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA 's-Gravenhage

Tevens per mail:
bestuursrechtspraak.veiligmailen@raadvanstate.nl

prof. mr. T. Barkhuysen
mr. A.A. al Khatib
Advocaten

Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland
T +31 20 546 03 90
M +31 6 224 712 63
F +31 20 546 07 10
tom.barkhuysen@stibbe.com
www.stibbe.com

Onze ref.
TB/AaK 1045146-32008202
Uw ref.
202400721/1/A2
Datum
27 februari 2024

AANVULLEND BEROEPSCHRIFT
inzake het beroep tegen het besluit d.d. 20 december 2023 van de Kroon op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vernietiging van het besluit van 7 december 2023 van de gemeenteraad Utrecht tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen

Griffierechten ten laste van rekening courant met debiteurennummer 900108

Hoogedelgestreng college,

Hierbij dienen wij als advocaten en gemachtigden een aanvullend beroepschrift in namens de gemeenteraad van de gemeente Utrecht (hierna te noemen: "**cliënt**" of "**Gemeenteraad**"). Op 30 januari 2024 hebben wij namens cliënt beroep ingesteld tegen het besluit van de Kroon op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna te noemen "**verweerder**" of "**Minister**") d.d. 20 december 2023, met kenmerk Stcrt. 2023, 35354 ("**bestreden besluit**"). Dit besluit is bekendgemaakt op 22 december 2023.[1]

Het bestreden besluit strekt tot vernietiging van het besluit van 7 december 2023 van de Gemeenteraad tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht ("**Wijzigingsverordening**"). Bij brief d.d. 31 januari 2024 heeft u de ontvangst van het pro forma beroepschrift bevestigd en ons in de gelegenheid gesteld om tot en met 28 februari 2024 de gronden van het beroep aan te vullen (**bijlage 1**). De gemeenteraad kan zich als aangegeven met het bestreden besluit niet verenigen en zal hierna de gronden van het beroep uiteenzetten. Het bestreden besluit komt voor vernietiging door uw College in aanmerking wegens strijd met onder meer artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht ("**Awb**"), de Gemeentewet, Europees en internationaal recht alsook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Cliënt zal dat hierna toelichten.

---

1 Het bestreden besluit is aangehecht als bijlage bij het pro forma beroepschrift d.d. 30 januari 2024.

1. INLEIDING

1.1. Voorwerp van dit beroep

1. Aan de orde is het bestreden besluit waarin de Kroon op grond van artikel 268 Gemeentewet in combinatie met afdeling 10.2.2 van de Awb tot vernietiging van de Wijzigingsverordening overgaat.

2. De Wijzigingsverordening verhoogt de vermogensgrens om in aanmerking te komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en toeslagen (**bijlage 2**). Deze verhoging houdt in dat de vermogensgrens gelijk gesteld wordt aan de vermogensgrens in de Participatiewet ("**Pw**"), te weten € 7.605,00 voor een alleenstaande en € 15.210,00 voor een alleenstaande ouder en gehuwden/samenwonenden. Dit betekent concreet dat het financiële vermogen ("**Financieel vermogen**") als berekend op grond van artikel 12 lid 2 onderdeel d van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 ("**Uitvoeringsregeling**") waar nodig aangevuld wordt tot en met de grenzen uit de Pw ("**Pw-grens**").

3. In het bestreden besluit stelt de Kroon zich op het standpunt dat deze verhoging in strijd is met (i) de wet en (ii) het algemeen belang. Van strijd met de wet is volgens de Kroon sprake omdat de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden ("**Kwijtscheldingsregeling**") bepaalt dat het Financieel vermogen hoogstens met € 2.000,- verhoogd mag worden (artikel 4 sub a) ("**Kwijtscheldingsregeling-grens**"). De Pw-grens ligt hoger dan de Kwijtscheldingsregeling-grens en volgens het bestreden besluit is dat niet toegestaan op grond van de Kwijtscheldingsregeling, die als ministeriële regeling van hogere rang is dan een gemeentelijke verordening. Van strijd met het algemeen belang is dan weer sprake omdat het volgens de Kroon niet aan gemeenten is om zogeheten inkomensbeleid te bedrijven. Dat gemeenten geen inkomensbeleid mogen voeren baseert de Minister enkel op zijn interpretatie van de kwijtscheldingsmogelijkheden als geregeld in de wet. De Minister heeft geen (van de wet) separaat argument in het bestreden besluit naar voren gebracht over waarom gemeenten niet aan inkomensbeleid mogen doen.

1.2. Standpunt van de Gemeenteraad

4. Het bestreden besluit en de Kwijtscheldingsregeling behelzen een ongerechtvaardigd onderscheid tussen verschillende Utrechters met hetzelfde inkomen en hetzelfde vermogen.

5. Naar inkomen maken het bestreden besluit en de Kwijtscheldingsregeling een ongerechtvaardigd onderscheid tussen Utrechters die een inkomen hebben tot en met het bijstandsniveau. Utrechters met een inkomen tot en met het bijstandsniveau zitten of in de bijstand (op grond van de Pw) of hebben anderszins een inkomen op bijstandsniveau. Dit zijn bijvoorbeeld Utrechters die werken, maar niet op een hoger inkomen uitkomen.

> **Nadere toelichting:** Sommige Utrechters met een inkomen tot en met het bijstandsniveau komen wel in aanmerking voor kwijtschelding, te weten wanneer zij qua vermogen onder de Kwijtscheldingsregeling-grens uitkomen. Andere Utrechters

met een inkomen tot en met het bijstandsniveau komen *niet* in aanmerking voor kwijtschelding omdat zij qua vermogen wel boven de Kwijtscheldingsregeling-grens uitkomen. Dit terwijl beide groepen hetzelfde inkomen hebben. De Utrechters die niet in aanmerking komen voor kwijtschelding komen daarmee in de knel als het gaat om het betalen van gemeentelijke belastingen die naar hun aard niet afgestemd zijn op het inkomen van Utrechters.

6. Naar vermogen maken het bestreden besluit en de Kwijtscheldingsregeling een ongerechtvaardigd onderscheid tussen Utrechters die onder de Pw-grens zitten. De Pw-grens is het minimale vermogen dat burgers op grond van de Pw mogen houden en waarop zij niet hoeven in te teren. Het gaat dan niet aan om Utrechters die onder deze grens vallen te onderwerpen aan gemeentelijke belastingen die – gelet op het wettelijke kader – geen rekening kunnen houden met hun inkomen en die zowel op hun inkomen als hun vermogen onevenredig kunnen interen.

7. Hierbij komt dat de Kwijtscheldingsregeling-grens op zichzelf zeer arbitrair en onjuist is. Niet valt in te zien waarom een bedrag van € 2000,- een adequate buffer biedt die burgers behoedt voor bijvoorbeeld verval in problematische schulden. Zo volgt reeds uit de voorlichting van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting ("**Nibud**") dat een bedrag van € 2000,- te laag is voor een alleenstaande persoon in de bijstand, laat staan een gezin in de bijstand. Een alleenstaande persoon in de bijstand (inkomen € 1.219) moet volgens het Nibud een buffer hebben van € 3.300 voor de inboedel, € 950 voor woningonderhoud, € 800 voor onderhoud aan een auto (uitgaande van de kleinste tweedehandsauto), € 3200 voor vervanging auto en € 1000 voor onvoorziene kosten (zorgkosten, verkeersboete, bijbetaling voor energie) (**bijlage 3**). Dit komt neer op een bedrag van € 10.300,- (met buffer om een auto te vervangen) of € 7100,- (zonder een buffer om een auto te vervangen). Andere experts bevestigen ook dat een buffer van deze omvang vereist is.[2] Een Utrechter die geen buffer opbouwt die vele malen hoger is dan € 2000,-- loopt het risico in aanzienlijke financiële problemen te komen. Dit is voor de gemeente Utrecht geen theorie, maar de alledaagse praktijk: Utrechters met een inkomen tot en met het bijstandsniveau die in grote financiële problemen komen. De gemeentelijke belastingen en de levenskosten in Utrecht zijn zodanig hoog dat het opbouwen van een buffer, zonder kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, (nagenoeg) onmogelijk is voor Utrechters met inkomen tot en met het bijstandsniveau. De Pw-grenzen naderen de Nibud-norm en aansluiting daarbij is gepast in het kader van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

8. De Gemeenteraad heeft – samen met andere gemeenten en een meerderheid van de Tweede Kamer – in onder meer bestuurlijke overleggen de noodklok geluid over het geschetste ongerechtvaardigde onderscheid in de Kwijtscheldingsregeling omdat veel Utrechters daardoor in de knel komen. Dit nadat de Minister van financiën in 2016 ook al onderkende dat de lage grens van de Kwijtscheldingregeling het vermogen van mensen in de bijstand om

---

2 Amanda Bulthuis, 'Een buffer behouden als je in de bijstand zit? Dat mag dus niet zomaar!', *RTLNieuws* 15 juni 2023.

te sparen (en een buffer te bouwen) ondermijnt en dat dit niet de bedoeling is.[3] Na vele jaren talmen is het bestreden besluit de enige actie die het Rijk neemt in dit dossier. Dit kan niet de bedoeling zijn van bestuurlijk toezicht als voorzien in de Awb en de Gemeentewet.

9. De Gemeenteraad legt uw Afdeling meer concreet voor dat het bestreden besluit onrechtmatig is en voor vernietiging door uw College gereedligt omdat aansluiten bij de Pw-grens niet in strijd is met de wet en evenmin in strijd is met het algemeen belang en wel om de volgende redenen.

10. Ten eerste omdat de Kwijtscheldingsregeling, die de enige basis vormt voor de vernietiging als voorzien in het bestreden besluit, in strijd is met de Gemeentewet (**paragraaf 2**). Uit de wetgeschiedenis van de Gemeentewet volgt duidelijk dat de wetgever in formele zin heeft beoogd om gemeenten de vrijheid te geven om voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen een vermogensgrens te kiezen tot en met de Pw-grens. Uit diezelfde wetsgeschiedenis blijkt ook nog eens dat het parlement, de regering en de Afdeling advisering van de Raad van State ("**AARvS**") allen van mening zijn dat een rol is weggelegd voor gemeenten om binnen die bandbreedte sociaal beleid (zogeheten "inkomensbeleid" zo verweerder wil) te voeren. Dergelijk sociaal beleid door gemeenten is nodig (zo blijkt ook uit de voorgenoemde wetsgeschiedenis) omdat de gemeentelijke belastingen als het gaat om het belastingtarief geen rekening mogen houden met het inkomen van burgers. Om te voorkomen dat de gemeentelijke belastingen onevenredig drukken op minima, waaronder bijvoorbeeld mensen in de bijstand, moeten gemeenten dus mogelijkheden hebben tot kwijtschelding. Verweerder heeft de Gemeentewet, en meer in het bijzonder artikel 255 lid 4 Gemeentewet, na de inwerkingtreding daarvan structureel genegeerd door gemeenten de vrijheid om tot en met de Pw-grens kwijt te schelden te onthouden. Dit terwijl de wetgever in formele zin uitdrukkelijk heeft beoogd hen die vrijheid te geven. Een sluitstuk van het negeren als hiervoor genoemd vormt de Kwijtscheldingsregeling die evident een te lage vermogensgrens hanteert.

11. Ten tweede is de Kwijtscheldingsregeling in strijd met hogere normen als vervat in de Grondwet ("**Gw**"), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ("**EVRM**") en het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten ("**IVESCR**") (**paragraaf 3**). Hierdoor is het bestreden besluit ook onrechtmatig. De Gw, het EVRM en het IVESCR waarborgen de bestaanszekerheid van burgers en eisen dat burgers gelijk behandeld worden. De Kwijtscheldingsregeling eist echter van de Gemeenteraad om een ongerechtvaardigd onderscheid te maken door een deel van de bijstandsgerechtigden (en andere Utrechters met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) uit te sluiten van kwijtschelding (zie alinea's 4 t/m 7 van dit aanvullend beroepschrift). Dit weerhoudt de Gemeenteraad van het bestrijden van zorgelijke armoede die in een moderne samenleving geen plek heeft: geen enkele Utrechter zou immers moeten kiezen tussen het betalen van een gemeentelijke belasting enerzijds of het repareren van een wasmachine, het doen van boodschappen of het betalen van de energierekening anderzijds, laat staan burgers met een inkomen tot en met het bijstandsniveau. Dit geldt temeer nu de Kwijtscheldingsregeling geen

[3] Kamerstukken II, 2015/16, 32 140, nr. 28, p.7.

rekening houdt met de normen van het Nibud, die veel hoger liggen dan de Kwijtscheldingsregeling-grens van € 2000,-.

12. Als democratisch gekozen orgaan kiest de Gemeenteraad ervoor om de Utrechters met een inkomen tot en met het bijstandsniveau te ontzien in een tijd waarin alle vormen van armoede hoogtij vieren met alle achteruitgang in levensstrandaarden en schuldenproblematiek van dien. Hij vindt daarbij het hoogste democratische orgaan in Nederland, de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan zijn zijde. Deze heeft (ook) recent en herhaaldelijk, met een grote meerderheid, de Minister gemaand tot het wijzigen van de Kwijtscheldingsregeling. De Minister heeft op zijn beurt al deze aanmaningen in de wind geslagen onder verwijzing naar abstracte (niet onderbouwde) redeneringen over de zogeheten armoedeval die niet op de situatie van Utrechters anno 2024 van toepassing zijn en bovendien niet stroken met inzichten van deskundige instituten als het Nibud.

13. Ten derde voorziet de Gemeenteraad dat de Kwijtscheldingsregeling hoe dan ook de rechterlijke toets van kritiek niet zou doorstaan als burgers daartegen zouden opkomen in het kader van aan hen gerichte besluitvorming (**paragraaf 4**). De Kwijtscheldingsregeling is namelijk in strijd met het gelijkheids- en zorgvuldigheids-, en evenredigheidsbeginsel. Het is in het licht van die beginselen immers niet uit te leggen waarom bijvoorbeeld de ene bijstandsgerechtigde wel voor een kwijtschelding in aanmerking komt en een andere niet terwijl die zich eveneens in een schrijnende financiële situatie bevindt. Van een behoorlijk handelende overheid, in het bijzonder een democratisch gekozen orgaan als de Gemeenteraad, mag verwacht worden dat deze anticipeert op een dergelijke rechterlijke toetsing en daaruit gepaste conclusies trekt. In het verlengde daarvan kan de Kroon de Gemeenteraad niet dwingen om een regeling – die (exceptieve) rechterlijke toetsing aan de wet en kernbeginselen van de rechtsstaat niet kan doorstaan – af te dwingen in relatie tot haar inwoners.

14. Verder is de inzet van het instrument van vernietiging door de Kroon via het bestreden besluit niet evenredig mede gezien (i) de omstandigheden als uiteengezet in paragrafen 2 tot en met 4 en (ii) de autonomie die lokale overheden toekomt op grond van het Europees Handvest inzake lokale autonomie ("**Handvest lokale autonomie**") (**paragraaf 5**). Tot kan het bestreden besluit geen standhouden vanwege evidente motiveringsgebreken (**paragraaf 6**).

15. De Gemeenteraad heeft met open vizier de Wijzigingsverordening aangenomen en daarbij ruiterlijk toegegeven dat deze wijziging niet in lijn is met de Kwijtscheldingsregeling (**bijlage 4**). Dit laat onverlet dat de Gemeenteraad tegelijkertijd van mening was en is dat diezelfde Kwijtscheldingsregeling een inbreuk pleegt op hogere wetten en rechtsbeginselen en dat daarom het daaraan voorbij gaan rechtens geboden is.

2. HET BESTREDEN BESLUIT EN DE KWIJTSCHELDINGSREGELING ZIJN IN STRIJD MET DE GEMEENTEWET EN RELEVANTE ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR

2.1. Inleiding

16. De bevoegdheid van de Gemeenteraad om de Wijzigingsverordening aan te nemen is gebaseerd op artikel 255 lid 4 Gemeentewet dat gemeenteraden de vrijheid geeft om regels de stellen "*die er toe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend*". Hierbij dient de gemeenteraad de regels van de Minister, als vervat in een ministeriële verordening, in acht te nemen. Als aangegeven heeft de Minister in dergelijke regels voorzien in de zogeheten Kwijtscheldingsregeling. Het bestreden besluit vernietigt de Wijzigingsverordening omdat de Gemeenteraad de Kwijtscheldingsregeling niet in acht heeft genomen. Daar waar op basis van de Kwijtscheldingsregeling het Financieel vermogen hoogstens met € 2.000 verhoogd kan worden (Kwijtscheldingsregeling-grens), voorziet de Wijzigingsverordening in de mogelijkheid om dat vermogen te verhogen tot en met de Pw-grens.

17. Hierna zal blijken dat de wetgever in formele zin uitdrukkelijk heeft beoogd om gemeenten de vrijheid te geven om aan te sluiten bij de Pw-grens bij kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (**paragraaf 2.2**). De inhoud van de ministeriële regeling die de Minister op basis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet mag uitvaardigen (en die gemeenten in acht dienen te nemen) was daarmee op het punt van het aansluiten bij de Pw-grens al bepaald door de wetgever in formele zin. De Minister heeft, zo zal verder worden toegelicht, na de inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet een tournure gemaakt en de wetgever in formele zin genegeerd door in de Kwijtscheldingsregeling *niet* aan te sluiten bij de Pw-grens met een beroep op bestrijding van de armoedeval (**paragraaf 2.3**). Tot slot wordt samengevat op welke uitgangspunten de Gemeentewet, en in het bijzonder artikel 255 lid 4 Gemeentewet, is gebaseerd en waarom de Kwijtscheldingsregeling daarmee in strijd is (**paragraaf 2.4**).

2.2. Uit de wetgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet blijkt dat dit artikel als oogmerk heeft om gemeenten de vrijheid te geven om aan te sluiten bij de Pw-grens

18. Het bestreden besluit miskent dat de Kwijtscheldingsregeling zelf in strijd is met de Gemeentewet. Dit besluit pleegt een te grote en met de Gemeentewet strijdige inbreuk op de gemeentelijke autonomie om ruimere kwijtschelding van gemeentelijke belastingen te verlenen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet blijkt immers dat het de ondubbelzinnige bedoeling van de wetgever in formele zin is om gemeenten de vrijheid te geven om tot en met de Pw-grens te voorzien in een ruimere mogelijkheid tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.

19. Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting, waarin expliciet is aangegeven dat de in artikel 255 lid 4 Gemeentewet genoemde ministeriële regeling decentrale overheden de vrijheid zal geven om tot en met de Pw-grens kwijt te schelden:

> *"In aanvulling daarop biedt deze wetswijziging een grondslag om op decentraal niveau, met inachtneming van door genoemde ministers vast te stellen nadere regels, ook eigen regels te kunnen vaststellen met betrekking tot de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen bij de verlening van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van decentrale belastingen. Deze nadere regels zullen decentrale overheden de bevoegdheid geven bij het uitvoeren van de vermogenstoets uit te gaan van maximaal de vermogensnorm in de Wet werk en bijstand."*[4] [onderstreping door advocaten]
>
> En:
>
> *"In de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen zal worden bepaald naar welk niveau de vermogensnorm kan worden opgetrokken. Dat zullen de normen zijn zoals opgenomen in artikel 34 van de WWB, met dien verstande dat de in die wet gehanteerde vrijstellingen als maximum zullen gelden en de in de Uitvoeringsregeling opgenomen vrijstellingen als minimum."*[5] [onderstreping door advocaten]

20. De Wet werk en bijstand is – zo zij volledigheidshalve opgemerkt – de voorganger van de Pw. De inhoud van de ministeriele regeling was dus al bepaald in de Memorie van Toelichting als het gaat om aansluiten bij de Pw-grens. Dit is ook in de literatuur onderkend:

> *"Met ingang van 1 juli 2011 is art. 255 lid 4 Gemw gewijzigd. Daardoor is het voor de raad ook mogelijk om afwijkende regels te stellen op het punt van de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen. In de MvT is opgemerkt dat bij de door de ministers vast te stellen nadere regels zal worden uitgegaan van maximaal de vermogensnorm in art. 34 Wet werk en bijstand (sinds 1 januari 2015 wordt de Wet werk en bijstand aangeduid als de Participatiewet)"*[6] [onderstreping door advocaten]

21. De regering heeft, bij monde van de verantwoordelijke staatssecretaris, tijdens het wetgevingstraject bevestigd dat gemeenten – in de nog op te stellen ministeriële regeling – de vrijheid zullen hebben om aan te sluiten bij de Pw-grens als het gaat om kwijtschelding:

> *"Het kan onder meer voorkomen dat iemand op grond van de vermogenstoets uit de Uitvoeringsregeling niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, terwijl hij op grond van de vermogenstoets uit de WWB wel in aanmerking komt voor (bijzondere) bijstand. Wij achten het dan ook gewenst dat decentrale overheden de mogelijkheid hebben om kwijtschelding te verlenen naar de maatstaven van de WWB, zodat deze ongelijkheid kan worden opgeheven als het desbetreffende decentrale overheid dat wenst. Op rijksniveau zijn deze problemen niet aanwezig omdat deze belastingen, anders dan de decentrale belastingen, wel worden gerelateerd aan het inkomen"*[7] [onderstreping door advocaten]

22. Dit heeft regering ook nimmer weersproken tijdens het wetgevingstraject. De regering heeft juist aangegeven dat het toenmalige wetsvoorstel (het huidige artikel 255 lid 4 Gemeentewet)

---

4 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 3, p. 1.

5 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 3, p. 4.

6 J.C. Scherff, in: De Gemeentewet en haar toepassing, art. 255 Gemw, aant. 2.5.

7 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 6, p. 3.

als oogmerk heeft om de mogelijkheden van de gemeenten tot kwijtschelding uit te breiden tot en met de Pw-grens, mede omdat een ongelijkheid bestaat tussen burgers die in de bijstand zitten:

> *"De onderhavige wetswijziging wil de bestaande mogelijkheden verbreden door decentrale overheden ook de bevoegdheid geven om rekening te houden met ruimere vermogensnormen bij de beoordeling van een kwijtscheldingsaanvraag, namelijk de normen zoals deze ook gelden voor de bijstand conform artikel 34 WWB."*[8]

23. De AARvS heeft op zijn beurt positief geadviseerd over deze uitbreiding van de gemeentelijke mogelijkheden tot kwijtschelding, en daarbij benadrukt dat de keuzevrijheid van gemeenten om in zekere mate sociaal beleid te voeren door al dan niet ruimhartig kwijt te schelden wenselijk is en dat het gepast is om voor die mogelijkheid aan te sluiten bij de Pw-grens:

> *"De lokale belastingen daarentegen mogen niet worden gerelateerd aan het inkomen en kunnen daarom onevenredig drukken op het besteedbaar inkomen van de individuele burger. Daarnaast is er sprake van een beleidskeuze, waarbij decentrale overheden een zekere ruimte wordt gelaten om een sociaal beleid te voeren, gebaseerd op eigen (financiële) overwegingen. Daarin past het om de kwijtscheldingsregeling voor de decentrale overheden te laten aansluiten bij de uitgangspunten die worden gehanteerd bij het verlenen van bijstand."*[9]
> [onderstreping door advocaten]

24. Aan het einde van het wetgevingstraject is het Kabinet-Balkenende IV (22 februari 2007 t/m 14 oktober 2010) afgetreden en trad het Kabinet-Rutte-Verhagen (14 oktober 2010 t/m 5 november 2012) aan. Dit laatste kabinet wilde optreden tegen de zogeheten armoedeval (oftewel: het niet beter af zijn door werk aan te nemen). In een plenaire vergadering van 7 april 2011 vroeg de VVD-fractie daarom om aandacht voor de gevolgen van dit voorstel voor de armoedeval.

25. De (toen recent geïnstalleerde) minister van Binnenlandse Zaken (J.P.H. Donner) reageert daarop door aan te geven dat het voorliggende wetsvoorstel slechts bevoegdheden schept voor de Minister om regels te stellen over de wijze waarop rekening wordt gehouden met vermogen. Met andere woorden: de Minister kan regels stellen over *hoe* het vermogen wordt berekend (bijvoorbeeld wat telt als vermogen), maar niet over de wat de hoogte van dat vermogen zou moeten zijn. Dat laatste is immers bepaald in de Memorie van Toelichting, waar is aangegeven dat aangesloten zal worden bij de Pw-grens. Bovendien geeft de Minister aan dat aansluiting bij de Pw-grens niet leidt tot vergroting van de armoedeval omdat het gaat om een vermogensgrens en niet om een inkomensgrens:

> *"Het voorliggende wetsontwerp schept slechts de mogelijkheid voor de minister (...), om in nadere regels vast te stellen op welke wijze met het vermogen rekening gehouden moet worden. Tegen deze achtergrond en mede gelet op het regeerakkoord, heeft het kabinet gemeend dat er op dit punt geen aanleiding was om*

---

8 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 6, p. 7.

9 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 4, p. 2.

het wetsontwerp in te trekken en dat het op zichzelf nog steeds behartigenswaardig is om dit wetsvoorstel vast te stellen.

Bij het vaststellen van de nadere regels voor de wijze waarop rekening kan worden gehouden met het vermogen – het is inderdaad: "kan worden" – zal vervolgens worden vastgesteld hoe voorkomen kan worden dat de armoedeval groter wordt. Als de grens voor de Invorderingswet eenvoudig wordt gelegd op de grens voor de Algemene bijstandswet, wordt de groep mensen met een uitkering dus gelijkgetrokken voor de belastingen. Ook voor die groep wordt vrijstelling van belastingen dus mogelijk. Ik kan niet nagaan hoe groot die groep is.

Schept dit een extra armoedeval? Naar mijn gevoel niet, want het gaat hier om een vermogensgrens en niet om een inkomensgrens."[10] [onderstreping door advocaten]

26. De VVD-fractie heeft gevraagd of de Minister toezegt om bij het uitvaardigen van de nadere regels rekening te houden met de armoedeval, waarop de Minister heeft geantwoord dat hij dat toezegt, maar dat het hier om een ander probleem gaat en dat het rekening houden met de armoedeval gebeurt door na te gaan wat wel en niet als vermogen wordt meegeteld:

*"Mevrouw **Van der Burg** (VVD):*

Ik dank de minister voor deze nadere uitleg. Heb ik het goed begrepen dat hij in feite ook toezegt dat hij bij het invullen van die maatregel de armoedeval – in de iets andere betekenis – wel degelijk in de gaten houdt, hoewel het om het vermogen gaat, en dat hij ervoor zorgt dat de armoedeval niet vergroot wordt? Dat heb ik hem toch horen zeggen? Wil hij dat nog even bevestigen?

*Minister **Donner**:*

Dat wil ik bevestigen, want het is inderdaad de inzet van het kabinet om de armoedeval te beheersen. Tegelijkertijd heb ik gezegd dat wij hier met een ander probleem te maken hebben. Daarom zijn wij van mening dat dit ook bij de invulling kan, vooral ook omdat het ons gaat om het fundamentele probleem dat het bij zelfstandigen sowieso van belang is wat wel en wat niet tot het vermogen wordt gerekend."[11] [onderstreping door advocaten]

27. Op basis van deze uitgangspunten is het huidige artikel 255 lid 4 Gemeentewet op 1 juli 2011 in werking getreden.[12] Op basis van de besproken wetsgeschiedenis moet worden geconcludeerd dat (a) uit de Memorie van Toelichting volgt dat gemeenten de vrijheid zullen krijgen om het Financieel vermogen tot en met de Pw-grens te verhogen in het kader van in de nadere (ministeriële) regels vast te leggen grenzen, (b) het geven van deze vrijheid het oogmerk is van het huidige artikel 255 lid 4 Gemeentewet, (c) de regering dit oogmerk heeft onderschreven tijdens het wetgevingstraject en (d) de AARvS de in artikel 255 lid 4 Gemeentewet voorziene vrijheid als positief waardeert. Het nieuw aangetreden kabinet heeft – bij monde van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken – ook nog eens aangegeven

---

10 Kamerstukken II, 2010/11, 32 315, nr.63.

11 Idem.

12 *Stb.* 2011, 309 en *Stb.* 2011, 310.

dat aansluiting bij de Pw-grens *geen* gevolgen heeft voor de armoedeval omdat het hier gaat om een vermogensgrens en niet om een inkomensgrens.

2.3. **De tournure van de regering na de inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet verhoudt zich niet met de wetsgeschiedenis**

28. Na de inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet heeft de verantwoordelijke Minister een tournure gemaakt door de Tweede Kamer mede te delen dat (in de nog uit te vaardigen ministeriële regeling) toch niet aangesloten gaat worden bij de Pw-grens. Inmiddels was dhr. Donner afgetreden als Minister van Binnenlandse Zaken en vervangen door mw. J.W.E. Spies.

29. In een brief gedateerd 2 maart 2012 aan de Tweede Kamer stelt de (nieuwe) Minister van Binnenlandse Zaken zich op standpunt dat aansluiting bij de Pw-grens negatieve gevolgen heeft voor de armoedeval. Zij verwijst in deze brief naar de "toezegging", die is gedaan in de plenaire vergadering van 7 april 2011 door haar voorganger, om rekening te houden met de armoedeval, en geeft aan dat in de ministeriële regeling niet aangesloten zal worden bij de Pw-grens.

30. Tegelijkertijd onderkent de Minister dat in de wetgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet beoogd is om aan te sluiten bij de Pw-grens (zie vetgedrukt deel) zonder daar daadwerkelijk op in te gaan:

> *"Tijdens de plenaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel in de Tweede Kamer is toegezegd om bij de uitwerking van dit wetsvoorstel in de «Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen» (verder: nadere regels) rekening te houden met de armoedeval en met de administratieve lasten (Handelingen II 2010/11, nr. 63, item 21).*
>
> *(...)*
>
> *Het kabinet streeft dan ook naar het verminderen van de armoedeval, zodat werken lonend is voor alle huishoudens. Het gelijkstellen van de vermogensnorm bij kwijtschelding van lokale lasten aan de vermogensnorm in de Wet Werk en bijstand (WWB) zoals toegelicht bij de genoemde wijziging heeft voor gemeenten belangrijke administratieve voordelen."*[13] [onderstreept en vetgedrukt door advocaten]

31. De Minister besluit vervolgens dat toch niet aangesloten gaat worden bij de Pw-grens ter bestrijding van de armoedeval. Tot en met heden is in de (op basis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet voorziene) ministeriële regeling niet aangesloten bij de Pw-grens, zoals ook blijkt uit de Kwijtscheldingsregeling. Dit terwijl artikel 255 lid 4 Gemeentewet blijkens de wetgeschiedenis duidelijk als oogmerk heeft om gemeenten de vrijheid te geven om hun kwijtscheldingsbeleid zo vorm te geven dat zij kunnen kiezen voor een vermogen tussen het Financieel vermogen en de Pw-grens.

---

13 Kamerstukken II, 2011/12, 32 315, nr. 10.

2.4. Tussenconclusie: het bestreden besluit en de Kwijtscheldingsregeling zijn in strijd met artikel 255 lid 4 Gemeentewet

32. Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het bestreden besluit en de Kwijtscheldingsregeling in strijd zijn met artikel 255 lid 4 van de Gemeentewet, ook voor zover in het bestreden besluit gesteld wordt dat de Wijzigingsverordening in strijd is met het algemeen belang. Dit om de volgende redenen:

Uitgangspunten van de wetsgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet

1. **Gemeentelijke vrijheid:** Uit de wetsgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet volgt duidelijk dat dit artikel als oogmerk heeft om gemeenten de vrijheid te geven om het Financieel vermogen te verhogen tot en met de Pw-grens. De gemeenten hebben dus, op grond van dit artikel, de vrijheid om hun regelgeving over kwijtschelding binnen deze bandbreedte vorm te geven;

2. **Nadere regelgeving beperkt gemeentelijke vrijheid niet:** In de wetgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet is ook duidelijk bepaald dat in de ministeriële regelgeving (nadere regels) geregeld zal worden dat gemeenten deze vrijheid hebben. De ministeriële regelgeving is – blijkens de wetgeschiedenis – niet bedoeld om daarmee de vrijheid van gemeenten op dit punt te beperken;

3. **Gemeentelijke vrijheid is wenselijk:** De regering bevestigde dat het inderdaad wenselijk is dat gemeenten deze vrijheid krijgen. De AARvS bevestigde dat het wenselijk is om deze vrijheid te koppelen aan de Pw-grens.

4. **Gemeentelijke vrijheid heeft geen negatieve invloed op armoedeval:** Tijdens de wetsbehandeling is een nieuw kabinet (het Kabinet Rutte-Verhagen) aangetreden. Dit kabinet wilde ageren tegen de zogeheten armoedeval. De verantwoordelijke Minister (dhr. Donner) deed een generieke toezegging om daarmee rekening te houden, maar benadrukte meteen dat de problematiek van armoedeval zich niet voordoet als het gaat om het gelijkschakelen van de kwijtscheldingsmogelijkheden van de gemeenten met de Pw-grens en dat rekening houden met de armoedeval gebeurt door te kijken naar wat meetelt als vermogen (en niet door de vermogensgrens lager te stellen).

De tournure van de nieuwe Minister na inwerkingtreding artikel 255 lid 4 Gemeentewet is in strijd met dit artikel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hetzelfde geldt voor het bestreden besluit.

5. De nieuwe Minister (mw. Spies) heeft – na inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet – aangegeven toch *niet* in een ministeriële regeling de mogelijkheden te zullen geven aan gemeenten om kortgezegd tot en met de Pw-grens te kunnen kwijtschelden. Deze keuze van de Minister is nog steeds actueel daar de in 2022 inwerking getreden Kwijtscheldingsregeling evenmin deze mogelijkheid geeft.

6. Het niet aansluiten bij de Pw-grens in de ministeriële regeling (de Kwijtscheldingsregeling) is in strijd met de hiervoor genoemde uitgangspunten (1 t/m 4) en daarmee met de (strekking van de) Gemeentewet. De Minister komt, gelet op de wetsgeschiedenis, geen bevoegdheid toe om de ministeriële regeling te gebruiken om de vrijheid van gemeenten om aan te sluiten bij de Pw-grens te beperken. Het bestreden besluit is daarmee in strijd met de wet. Het bestreden besluit slaat bovendien de plank mis voor zover daarin gesteld wordt dat gemeenten niet mogen doen aan inkomensbeleid. De wetgever in formele zin heeft uitdrukkelijk beoogd gemeenten de vrijheid te geven om sociaal beleid te voeren door tot en met de Pw-grens kwijt te schelden.

7. Hierbij komt dat de Minister nimmer stilgestaan heeft bij de strijdigheid van deze uitgangspunten: hij heeft niet onderzocht en toegelicht waarom het beperken van de gemeentelijke vrijheid om bij de Pw-grens aan te sluiten toch toegestaan en nodig is; hij heeft niet onderzocht en toegelicht waarom gemeenten de genoemde vrijheid geven zou leiden tot een armoedeval; hij heeft niet onderzocht en toegelicht waarom het toegestaan is om een onderscheid te maken tussen verschillende burgers in de bijstand en tussen burgers met een inkomen tot en met het bijstandsniveau. Hiermee handelde en handelt de Minister in strijd met het evenredigheids-, zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel. De Kwijtscheldingsregeling en het bestreden besluit berusten op deze strijdigheid. Het bestreden besluit dient om deze redenen reeds vernietigd te worden.

3. HET BESTREDEN BESLUIT EN DE KWIJTSCHELDINGSREGELING ZIJN IN STRIJD MET DE GW, HET EVRM EN HET IVESCR

3.1. Inleiding

33. Het bestreden besluit miskent verder dat de Kwijtscheldingsregeling is in strijd is met de Grondwet, die bepaalt dat burgers gelijk behandeld dienen te worden (artikel 1) en benadrukt dat de bestaanszekerheid een zorg is van de overheid (artikel 20). Het EVRM verplicht overheden eveneens om burgers gelijk te behandelen (artikel 14 EVRM jo. Twaalfde protocol bij het EVRM), waardoor het temeer onrechtmatig is dat de Kwijtscheldingsregeling een ongerechtvaardigd onderscheid maakt tussen verschillende burgers in de bijstand.

34. Het IVESCR tot slot verplicht Nederland om "*het recht van een ieder op sociale zekerheid*" te erkennen (artikel 9 IVESCR) alsook "*het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard*" (artikel 11). De gemeentelijke belastingen mogen geen rekening houden met het inkomen van burgers en kunnen daardoor onevenredig drukken op hun inkomen en levensstandaard. De in artikel 255 lid 4 Gemeentewet voorziene mogelijkheid om kwijt te schelden is – zoals onderkend door de wetgever in formele zin en de AARvS – een ventiel om te voorkomen dat burgers in de bijstand onevenredig in hun bestaanszekerheid worden getroffen. Door een deel van de burgers in de bijstand (en een deel van andere burgers met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) uit te zonderen van de kwijtschelding in de Kwijtscheldingsregeling maakt de minister een ongerechtvaardigd onderscheid.

35. Dit onderscheid is ongerechtvaardigd omdat de Kwijtscheldingsregeling-grens geen (i) objectieve en redelijke grens is die (ii) tot evenredige uitkomsten leidt. Deze eisen volgen uit nationale rechtspraak als ook rechtspraak van het EHRM.[14] Concreet moet getoetst worden:

a. of van vergelijkbare gevallen sprake is, mede gelet op de doelstellingen van de toepasselijke regelgeving (in casu de Gemeentewet)?

b. of het gemaakte onderscheid een legitiem doel nastreeft, passend en evenredig is?[15]

c. overigens moet ook wanneer er geen sprake is van vergelijkbare gevallen getoetst worden of het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd is naar rato van de verschillen.[16]

36. Hierna zal toegelicht worden waarom van vergelijkbare gevallen sprake is en waarom het categorische onderscheid dat de Kwijtscheldingsregeling maakt tussen verschillende bijstandsgerechtigden (of Utrechters met een inkomen tot en met het bestandsniveau) ongerechtvaardigd is mede gelet op de (doelstellingen van de) Gemeentewet (**paragraaf 3.1**). Vervolgens komt aan bod waarom de Minister sinds de inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet geen rechtvaardiging heeft kunnen geven voor het categorische onderscheid tussen verschillende bijstandsgerechtigden (of Utrechters met een inkomen tot en met het bestandsniveau) als vervat in de Kwijtscheldingsregeling (en ministeriële regelingen die daaraan vooraf gingen) (**paragraaf 3.2**).

3.2. Categorisch onderscheid in de Kwijtscheldingsregeling tussen verschillende bijstandsgerechtigden (en anderen met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) is ongerechtvaardigd en drukt onevenredig op het inkomen van burgers

37. De Kwijtscheldingsregeling maakt onder meer een ongerechtvaardigd categorisch onderscheid binnen de groep Utrechters die een inkomen hebben tot en met het bijstandsniveau. Een deel van de Utrechters in de bijstand (of anderszins met een inkomen tot en met dat niveau) komt wel in aanmerking voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Het gaat dan om de burgers waarvan het vermogen lager is dan de Kwijtscheldingsregeling-grens. Een ander deel van de Utrechters in de bijstand (of anderszins met een inkomen tot en met dat niveau) komt niet in aanmerking voor kwijtschelding omdat zij meer vermogen hebben dan deze grens.

38. Alle Utrechters in de bijstand (of anderszins met een inkomen tot en met dat niveau) verkeren in dezelfde situatie daar zij op grond van de Pw over hetzelfde inkomen beschikkingen. Het geschetste onderscheid tussen verschillende Utrechters in de bijstand (of met een inkomen tot

---

14 Zie het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 12 april 2006, nrs. 675731/01 en 65900/01, Stec en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk en de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 16 november 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:2841, en van 12 juli 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1602.

15 Zie Rb. Amsterdam 14 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:726, r.o. 11-13 alsook Rb. Den Haag 23 januari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:622, r.o. 3.2.1-3.2.6.

16 EHRM 6 april 2000, Thlimmenos t. Griekenland, par. 21-23, EHRC 2000/45, m.nt. Gerards. CRvB 12 december 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AO0598.

en met dat niveau) is niet gerechtvaardigd en pakt onevenredig uit. Dit blijkt uit de wetsgeschiedenis (paragraaf 3.2.1) en ook uit objectieve cijfers van gerenommeerde deskundigen als het Nibud (paragraaf 3.2.2).

3.2.1. Het categorische onderscheid is ongerechtvaardigd gelet op de wetsgeschiedenis en de doelen van de Gemeentewet

39. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de bevoegdheid van gemeenten, als voorzien in artikel 255 lid 4 Gemeentewet, om kwijt te schelden tot en met de Pw-grens bedoeld is om te voorkomen dat gemeentelijke belastingen onevenredig drukken op het inkomen van minima (zoals ook hierna zal blijken).

40. In de wetsgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet zijn duidelijke redenen genoemd waarom het niet kunnen aansluiten bij de Pw-grens door gemeenten onhoudbaar is:

1. Ten eerste is de hiervoor genoemde ongelijkheid tussen mensen in de bijstand (of met een inkomen op dat niveau) die de Uitvoeringsregeling creëert benoemd:

> *"Het kan onder meer voorkomen dat iemand op grond van de vermogenstoets uit de Uitvoeringsregeling niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, terwijl hij op grond van de vermogenstoets uit de WWB wel in aanmerking komt voor (bijzondere) bijstand. Wij achten het dan ook gewenst dat decentrale overheden de mogelijkheid hebben om kwijtschelding te verlenen naar de maatstaven van de WWB, zodat deze ongelijkheid kan worden opgeheven als het desbetreffende decentrale overheid dat wenst. Op rijksniveau zijn deze problemen niet aanwezig omdat deze belastingen, anders dan de decentrale belastingen, wel worden gerelateerd aan het inkomen"* [onderstreping door advocaten]

2. Ten tweede heeft de wetgever in formele zin onderkend dat deze ongelijkheid onevenredig kan uitpakken daar gemeentelijke belastingen onevenredig kunnen drukken op het inkomen van burgers in de bijstand of burgers met een inkomen tot en met dat niveau. Dit mede omdat gemeenten bij het vaststellen van gemeentebelastingen geen rekening kunnen en mogen houden met het inkomen van inwoner (anders dan het Rijk bij Rijksbelastingen):

> *"Voormelde verschillen hebben geleid tot het gemeentelijk pleidooi voor een verruiming van de vermogensnormen overeenkomstig de normen die gelden ingevolge artikel 34 WWB.*
>
> *Gelet op de bedoeling van de kwijtscheldingsregeling als een aan de wetgeving over beslaglegging gerelateerd sociaal vangnet bestaat voor een verruiming naar de normen van de WWB op het niveau van de rijksbelastingen geen aanleiding. De rijksbelastingen zijn, anders dan de decentrale belastingen, gerelateerd aan het inkomen en kennen zodoende niet het probleem dat zich voordoet bij de decentrale belastingen. De decentrale belastingen daarentegen mogen niet worden gerelateerd aan het inkomen en kunnen daarom onevenredig drukken op het besteedbaar inkomen van de individuele burger. Daarnaast is er sprake van een*

> *beleidskeuze, waarbij decentrale overheden een zekere ruimte wordt gelaten om een sociaal beleid te voeren, gebaseerd op eigen (financiële) overwegingen. Daarin past het om de kwijtscheldingsregeling voor de decentrale overheden te laten aansluiten bij de uitgangspunten die worden gehanteerd bij het verlenen van bijstand."* [onderstreping door advocaten]

De wetgever heeft dus uitdrukkelijk gemeenten de vrijheid willen geven om aan te sluiten bij de Pw-grens om onevenredige druk op het inkomen van mensen in de bijstand en daarmee ongerechtvaardigde ongelijke behandeling te kunnen voorkomen. Deze vrijheid is dan ook vanzelfsprekend nodig om mensen met een inkomen tot en met het bestandsniveau te ontzien.

Dit laatste is ook onderkend door de AARvS: *"De lokale belastingen daarentegen mogen niet worden gerelateerd aan het inkomen en kunnen daarom onevenredig drukken op het besteedbaar inkomen van de individuele burger"*.[17]

41. Er is op basis van de Gemeentewet dus geen reden om categorisch een onderscheid te maken tussen verschillende bijstandsgerechtigden als het gaat om kwijtschelding daar zij hetzelfde inkomen genieten. Evenmin is er een reden om onderscheid te maken tussen verschillende mensen met een inkomen op het bijstandsniveau. De wetgever, en ook de AARvS, hebben uitdrukkelijk overwogen dat het nodig is om de kwijtscheldingsmogelijkheden te verruimen naar de Pw-grens ter voorkoming van onevenredige druk op het inkomen van onder meer bijstandsgerechtigden. De noodzaak om ruimer kwijt te schelden dan voorzien in de Kwijtscheldingsregeling geldt temeer nu gemeentelijke belastingen in 2023 en 2024 een hoogtepunt hebben bereikt.[18] Tijdens diezelfde parlementaire geschiedenis is ook aan bod gekomen dat kwijtschelding geen invloed heeft op de armoedeval daar de kwijtschelding berust op een vermogensgrens en niet op een inkomensgrens (zie alinea 26 van dit aanvullend beroepschrift).

3.2.2. Het categorische onderscheid is onhoudbaar in het licht van objectieve criteria over de noodzaak van financiële buffers

42. Burgers moeten bovendien een buffer aanhouden om te voorkomen dat ze in financiële problemen komen. Deze buffer moet aanzienlijk groter zijn dan de Kwijtscheldingsregeling-grens (van € 2000,-). Zoals eerder toegelicht dient volgens het Nibud een alleenstaande persoon met een huurwoning een bedrag van € 10.300,- (met buffer om een auto te vervangen) of € 7100,- (zonder een buffer om een auto te vervangen) aanhouden (zie bijlage 3 alsook alinea 7 van dit aanvullend beroepschrift). Deze buffer is nodig om onverwachte incidentele uitgaven (hoge energierekening, reparatie auto, een nieuwe wasmachine) te kunnen financieren zonder in financiële problemen te komen.

43. De Minister van Financiën heeft reeds erkend dat de Kwijtscheldingsregeling-grens (van € 2000,-) in de weg staat aan het vermogen van bijstandsgerechtigden om te sparen en een

---

17 Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 4, p.2.

18 'Ook dit jaar gaan de gemeentebelastingen weer omhoog', *NOS* 29 januari 2024.

buffer op te bouwen:

> *"Een ander bestaand probleem in de uitvoering is dat de door het Rijk bepaalde maximum vermogensgrenzen voor kwijtschelding van lokale heffingen net wat lager zijn dan de door het Rijk bepaalde vermogensgrenzen voor de bijstand. Dit levert de situatie op dat sommige mensen wel bijstand ontvangen maar geen kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Het verschil in vermogensgrenzen is niet uit te leggen aan de burger. Het vereist twee toetsen in plaats van één. Bovendien leidt het ertoe dat de beoogde ruimte voor bijstandsgerechtigden om hun positie te verbeteren door wat te sparen, teniet wordt gedaan. Het harmoniseren van vermogensgrenzen voor kwijtschelding en bijzondere bijstand zorgt ervoor dat burgers beter weten waar zij aan toe zijn en vereenvoudigt het kwijtscheldingsbeleid"*[19] [onderstreping door advocaten]

44. Hieruit blijkt dat de Kwijtscheldingsregeling-grens (van € 2000,-) bijstandsgerechtigden (en anderen met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) tegenhoudt bij het bereiken van financiële stabiliteit en voorkomen van financiële problemen zoals onbetaalbare schulden. Dit is in strijd met de plicht van de overheid om de sociale zekerheid en een behoorlijke levensstandaard van burgers te waarborgen. Hiermee blijkt temeer waarom het maken van een onderscheid tussen Utrechters in de bijstand (of met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) ongerechtvaardigd is.

3.3. **Het categorische onderscheid tussen Utrechters in de bijstand (of met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) is nooit door de Minister onderbouwd en gerechtvaardigd in het licht van de wetsgeschiedenis van artikel 255 lid 4 Gemeentewet en de beginselen van behoorlijk bestuur**

45. De Minister wijkt dus in de Kwijtscheldingsregeling af van (de parlementaire geschiedenis van) artikel 255 lid 4 Gemeentewet, die juist veronderstelt dat gemeenten moeten kunnen kwijtschelden tot en met de Pw-grens, ook omdat gemeentelijke belastingen onevenredig kunnen drukken op het inkomen. De Minister wijkt ook af van de inzichten van deskundigen als het Nibud. Reeds hierom is in de vorige paragraaf geconstateerd dat sprake is van een ongerechtvaardigd onderscheid. De Minister heeft ook nog eens geen rechtvaardiging kunnen geven inhoudende dat het geschetste categorische onderscheid (i) een legitiem doel dient, (ii) noodzakelijk is en (iii) proportioneel is, zoals hierna zal blijken. Hierdoor is het categorische onderscheid des te meer onrechtmatig.

3.3.1. Een legitiem doel van het categorische onderscheid ontbreekt waardoor de Kwijtscheldingsregeling in strijd is met de Gw, het EVRM en het IVESCR

46. De Minister heeft als aangegeven, na inwerkingtreding van artikel 255 lid 4 Gemeentewet, een brief d.d. 12 maart 2012 gestuurd waarin zij aankondigt toch niet de vrijheid te zullen geven aan gemeenten om kwijt te schelden tot en met de Pw-grens. In deze brief negeert de

---

[19] Voetnoot 3.

Minister alle argumenten van de wetgever in formele zin om deze vrijheid te geven, en doet zij de voordelen die samenhangen met deze vrijheid af als "administratieve voordelen" ("*Het gelijkstellen van de vermogensnorm bij kwijtschelding van lokale lasten aan de vermogensnorm in de Wet Werk en bijstand (WWB) zoals toegelicht bij de genoemde wijziging heeft voor gemeenten belangrijke administratieve voordelen*"). De Minister stelt in diezelfde brief dat zij vrijheid van gemeenten om kwijt te schelden tot en met de Pw-grens ziet als negatief voor de armoedeval zonder daarbij aan te geven waarom dit het geval zou zijn ("*De verwachting bestaat echter dat daardoor de armoedeval zal verergeren*"). Deze verwachting is niet onderbouwd met enig onderzoek en staat haaks op de uitspraak als gedaan tijdens de parlementaire behandeling van artikel 255 lid 4 Gemeentewet (zie alinea 26 van dit aanvullend beroepschrift).

47. Het negeren van de redenen waarom de wetgever in formele zin gemeenten vrijheid wil geven om kwijt te schelden tot en met de Pw-grens in samenhang met het niet onderbouwen van de uitspraken over de armoedeval maakt dat van een legitiem doel geen sprake is. Deze uitspraken dienen op basis van de rechtspraak van een feitelijke onderbouwing te worden voorzien door de Minister. Zie bijvoorbeeld uit uitspraak van de rechtbank Amsterdam inzake de energietoeslag en het daarvan uitsluiten van studenten:

> *"Het college stelt zich op het standpunt dat het legitieme doel van de eenmalige energietoeslag is om tegen aanvaardbare administratieve kosten en inspanningen een zo groot mogelijke groep mensen met een laag inkomen snel van dienst te zijn. Tegelijkertijd is het doel ook om het nadeel van die grofmazige benadering, namelijk een reëel risico op grootschalige overcompensatie onder studenten, zo veel mogelijk te voorkomen. Los van het feit dat het college geen inzicht heeft gegeven in hoe groot de administratieve kosten en inspanningen zijn voor het college, heeft het college ook niet inzichtelijk gemaakt hoe groot de overcompensatie bij de groepen minima is en hoe dit zich verhoudt tot de overcompensatie onder de studenten. Het is de rechtbank dan ook niet duidelijk geworden dat er sprake zou zijn van een door het college gestelde grootschalige overcompensatie bij studenten indien zij ook onder de regeling zouden vallen, te meer nu zij ook aan de overige voorwaarden van de Beleidsregels moeten voldoen. Bovendien heeft het college onvoldoende gemotiveerd waarom overcompensatie bij studenten problematisch wordt geacht en bij andere groepen minima niet"*[20]

48. De blote stellingen van de Minister inhoudende dat het categorische onderscheid bedoeld is om de armoedeval tegen te gaan kunnen aldus geen stand houden. Een legitiem doel ontbreekt waardoor dit onderscheid onrechtmatig is. Het bestreden besluit steekt tot het in stand houden van dit onrechtmatige onderscheid en is om die reden ook onrechtmatig. Dit geldt temeer nu in de parlementaire geschiedenis duidelijk is gemaakt dat de armoedeval hier niet aan de orde is aangezien het gaat om vermogen en niet om inkomen (*Schept dit een extra armoedeval? Naar mijn gevoel niet, want het gaat hier om een vermogensgrens en niet om een inkomensgrens.*").[21]

---

20 Zie Rb. Amsterdam 14 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:726, r.o. 15.

21 Kamerstukken II, 2010/11, 32 315, nr.63.

3.3.2. Het categorische onderscheid is niet-noodzakelijk en onevenredig waardoor de Kwijtscheldingsregeling in strijd is met de Gw, het EVRM en het IVESCR

49. De Minister heeft in het bijzonder niet onderzocht, laat staat gerechtvaardigd, waarom een categorisch onderscheid tussen verschillende bijstandsgerechtigden (en mensen met inkomen tot en met het bijstandsniveau) noodzakelijk en evenredig is. Dit klemt temeer nu zowel de wetgever in formele zin (tijdens de behandeling van artikel 255 lid 4 Gemeentewet) als de AARvS heeft overwogen dat gemeentelijke belastingen onevenredig kunnen drukken op het inkomen van burgers die meer vermogen hebben dan de Kwijtscheldingsregeling-grens. Dit is nota bene met name het geval in gemeenten als Utrecht waar de gemeentelijke belastingen (en de levenskosten) hoger zijn dan in andere gemeenten. Dat de Minister gemeenten als Utrecht de mogelijkheid ontneemt om kwijtschelding als correctiemechanisme te gebruiken voor het feit dat gemeenten bij het heffen van belastingen geen rekening mogen houden met inkomen maakt de Kwijtscheldingsregeling des te meer onevenredig.

50. De Minister is recent herhaaldelijk door een meerderheid van de Tweede Kamer opgeroepen om alsnog gemeenten zoals Utrecht expliciet in de gelegenheid te stellen om voor de kwijtschelding aan te sluiten bij de Pw-grens. Op 18 oktober 2018 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van de leden Van der Molen en Van der Graaf die aandringt op harmonisatie (lees: gelijksluiting) van de Kwijtscheldingsregeling met de Participatiewet en in het bijzonder de Pw-grens. Dit in overleg met de gemeenten en provincies.[22] De Minister doet deze motie echter af met het armoedeval-argument zonder enige onderbouwing.[23]

51. De Tweede Kamer heeft daarna in een nadere motie, gedateerd 25 februari 2021, de regering verzocht om de Kwijtscheldingsregeling "*voor 1 mei 2021 aan te passen en daarin te bepalen dat de vermogensnorm voor kwijtschelding verruimd kan worden tot maximaal de vermogensnorm in de Participatiewet*". De regering heeft deze motie weer naast zich neergelegd tot ongenoegen van verschillende Kamerfracties die bij monde van de ChristenUnie hebben aangegeven:

> *"De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Minister het «niet opportuun acht» om over de uitvoering van de motie van de leden Peters en Bruins te besluiten en dat zij dit aan een nieuw kabinet over wil laten. Dit is een wonderlijke redenering, aangezien de motie is aangenomen door een brede Kamermeerderheid (zowel in de oude samenstelling als in de nieuwe samenstelling van de Tweede Kamer). Het kabinet is demissionair, maar de Kamer is dat niet. In genoemde motie heeft de Kamer een volstrekt heldere opdracht aan het kabinet gegeven, namelijk om de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen voor 1 mei 2021 aan te passen en daarin te bepalen dat de vermogensnorm voor kwijtschelding verruimd kan worden tot maximaal de vermogensnorm in de Participatiewet. Kan de Minister aangeven waarom zij het acceptabel vindt dat het kabinet een dergelijke*

22 Handelingen II 2018/19, nr. 16, item 8.

23 Kamerstukken II, 2019/20, 32 315, nr. 13

> *concrete en breed gedragen wens van de Kamer niet uitvoert? Kan zij toezeggen dat dit alsnog zo snel mogelijk geregeld wordt?"*[24] [onderstreping door advocaten]

52. Andere fracties benadrukken a) dat de Minister negeert dat grote gemeenten hebben bepleit om de vermogensnorm voor kwijtschelding te verhogen, b) dat hij zich niet op cijfers baseert voor zover hij het armoedevalargument gebruikt en c) dat de armoedeval zich hoe dan ook niet voordoet door verhoging van de vermogensnorm naar de Pw-grens. Dit laatste aangezien kwijtschelding hoe dan ook niet mogelijk is bij een hoger inkomen (omdat naast een inkomensgrens ook een vermogensgrens geldt):

> *"De leden van de fractie van de SP hebben al vaker bepleit, evenals de G4, de vermogensnormen voor kwijtschelding van de lokale belastingen te verhogen. Deze leden vinden het onbegrijpelijk dat de Minister bepleit dat een armoedeval ontstaat als de vermogensnormen enigszins worden verruimd en aansluiten bij de Participatiewet. Hoewel zij het eens zijn met het idee dat werken moet lonen, slaat de Minister de plank mis door te stellen dat mensen die beginnen met werken ook meteen vermogen opbouwen. Op welke cijfers baseert de Minister zich? Zoals ook de G4 betoogt, zal in het geval van een hoger loon het recht op kwijtschelding immers vervallen vanwege de inkomensnorm. Is de Minister het met deze leden eens dat dit dus vooral mensen zal betreffen met een laag inkomen en een klein beetje spaargeld? Is de Minister het met hen eens dat ook op andere manieren bereikt kan worden dat werken loont, zoals bijvoorbeeld door een verhoging van het minimumloon?"*[25] [onderstreping door advocaten]

53. De Tweede Kamer heeft de Minister, met een grote meerderheid, dus aangemaand om te stoppen met het categorische onderscheid omdat de argumenten van de Minister over de armoedeval simpelweg geen hout snijden.

54. Hierbij komt dat Kwijtscheldingsregeling-grens (van € 2000,-) burgers (in casu Utrechters) tegenhoudt bij het bereiken van een financieel stabiele situatie en het voorkomen van het aangaan van problematische schulden (zie alinea's 7, 42-44 van dit aanvullende beroepschrift). Hiermee is deze grens niet noodzakelijk noch evenredig.

55. Geconcludeerd kan worden dat een gerechtvaardigd onderscheid voor de afwijkende behandeling van verschillende bijstandsgerechtigden (en andere mensen met een inkomen tot en met het bijstandsniveau) ontbreekt en dat de Kwijtscheldingsregeling onrechtmatig is.

4. HET BESTREDEN BESLUIT KAN GEEN STAND HOUDEN OMDAT HET DE GEMEENTERAAD VERPLICHT OM EEN ONRECHTMATIGE (KWIJTSCHELDINGS)REGELING NA TE LEVEN

56. De strijdigheid van de Kwijtscheldingsregeling met hogere normen als geschetst in paragraaf 3 maakt dat de Gemeenteraad verwacht dat de Kwijtscheldingsregeling de toets van rechterlijke kritiek niet zou doorstaan als burgers daartegen exceptief op zouden komen. De Gemeenteraad heeft daarom met de Wijzigingsverordening daarop geanticipeerd. De

---

24 Kamerstukken II, 2022/23, 24 515, nr. 676, p. 4-5.

25 Idem.

Gemeenteraad wil kwetsbare burgers niet in de positie brengen dat zij ofwel de gemeentelijke belastingen die onevenredig op hun inkomen drukken moeten betalen ofwel moeten procederen tegen gemeentelijke aanslagen met alle kosten en moeite van dien.

5. HET BESTREDEN BESLUIT IS ONRECHTMATIG OMDAT VERNIETIGING NIET PROPORTIONEEL IS

57. Bij dit alles komt dat vernietiging een proportionele reactie van de Kroon dient te zijn op gemeentelijk handelen, mede gelet op artikel 3:4 Awb, het Handvest lokale autonomie en het eigen beleid. Nog daargelaten dat noch van strijd met de wet noch van strijd met het algemeen belang sprake is omdat gemeenten wel tot en met de Pw-grens mogen kwijtschelden op grond van de Gemeentewet – en de Kwijtscheldingsregeling op dit punt in strijd is met de wet – is de inzet van een instrument als vernietiging niet evenredig.

58. Om te beginnen blijkt uit de wetsgeschiedenis dat het zeker de bedoeling was van de wetgever in formele zin om gemeenten een bevoegdheid tot kwijtschelding te geven tot en met de Pw-grens. Dit werd door de wetgever – en de AARvS – als wenselijk gezien gegeven dat gemeentelijke belastingen niet afgestemd kunnen worden op het inkomen van de inwoners van de gemeente. Ten tweede heeft recent een bredere Kamermeerderheid aangegeven dat de Kwijtscheldingsregeling dringend dient te worden herzien.

59. In deze omstandigheden valt niet in te zien hoe het bestreden besluit proportioneel is. Dit geldt temeer nu de Minister het uitstellen van het herzien van de Kwijtscheldingsregeling (als gevraagd door een brede Kamermeerderheid) mede heeft geweigerd op basis van de demissionaire status van het kabinet. Het gaat echter – zoals de ChristenUnie heeft opgemerkt – juist niet aan dat een demissionair kabinet een Kamermeerderheid negeert. Het gaat dan zeker niet aan om het instrument van vernietiging te gebruiken tegen gemeenten die in dit complexe samenstel van omstandigheden hun inwoners proberen te ontzien door te voorkomen dat gemeentelijke belastingen onevenredig drukken op het inkomen van inwoners.

60. De gekozen vernietiging is in strijd met het Handvest lokale autonomie aangezien deze niet proportioneel is. Het Handvest bepaalt namelijk in artikel 8 lid 3 dat "*administratief toezicht op lokale autoriteiten zodanig [dient] te worden uitgeoefend dat er sprake is van evenredigheid tussen de interventie van de toezichthoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen*".

6. HET BESTREDEN BESLUIT IS IN STRIJD MET HET MOTIVERINGSBEGINSEL

61. Het bestreden besluit is tot slot zodanig gebrekkig gemotiveerd dat deze voor vernietiging in aanmerking komt. Het licht niet toe waarom de Kwijtscheldingsregeling-grens objectief gerechtvaardigd is, noodzakelijk is en proportioneel is. Het licht evenmin toe waarom het gebruik van het instrument van vernietiging in deze omstandigheden proportioneel is gelet op de omstandigheden van het geval waaronder de herhaalde oproepen (van de Tweede Kamer en gemeenten) om Kwijtscheldingsregeling-grens te laten varen en aan te sluiten bij

de Pw-grens. Het licht ook niet apart toe waarom van strijd met het algemeen belang sprake is. De conclusie dat strijd met het algemeen belang sprake is volledig gebaseerd dat de gemeenteraad in strijd handelt met de Kwijtscheldingsregeling. Deze conclusie sneuvelt daarom om dezelfde redenen als genoemd in de vorige paragrafen.

7. CONCLUSIE

62. De Gemeenteraad verzoekt uw College om het bestreden besluit te vernietigen.

Voor het plannen van een mondelinge behandeling, verzoeken wij u vriendelijk om contact met ons op te nemen zodat wij de verhinderdata van cliënt aan u kunnen doorgeven.

Hoogachtend,

T. Barkhuysen

A.A. al Khatib

Bijlagen: 4

Bijlage 1

Betreft : Raad van de gemeente Utrecht

AANTEKENEN

mr. T. Barkhuysen en A.A. al Khalib
Postbus 75640
1070 AP AMSTERDAM

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
31 januari 2024	202400721/1/A2	

Inlichtingen
Mw. M.S.E. Hage
070-4264288

Onderwerp
Gemeenteraad Utrecht/minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Formeel

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij bevestig ik dat u bovengenoemde procedure bent gestart.

Vervolgcorrespondentie
Aan deze procedure zijn een zaaknaam en een zaaknummer toegekend. Deze vindt u hierboven onder de kopjes "Onderwerp" en "Ons nummer". In alle correspondentie over deze zaak worden deze naam en dit nummer vermeld.
De Afdeling verzoekt u om in uw correspondentie steeds dit zaaknummer te vermelden.

Ons Werk
Wilt u (meer) informatie over de werkwijze van de Afdeling, bezoek dan de website van de Raad van State (www.raadvanstate.nl/bestuursrechtspraak). Daar vindt u onder het kopje "Lees meer over" informatie en filmpjes over de specifieke fasen van een procedure bij de Afdeling. U kunt op deze manier steeds snel de informatie vinden die voor u op dat moment relevant is. Beschikt u niet over internet dan kunt u een brochure over de werkwijze van de Afdeling telefonisch opvragen via bovengenoemd telefoonnummer.

Door de werkvoorraad van de Afdeling en de complexiteit van een zaak, kan de behandeling van de zaak een tijd duren. Houdt u er rekening mee dat u in bepaalde fasen van de procedure even niets van ons hoort.

Persoonsgegevens
Uw persoonsgegevens worden vastgelegd in de geautomatiseerde systemen bij de Raad van State. Deze verwerking van uw persoonsgegevens is nodig voor een goed verloop van de procedure. De Afdeling verzoekt u om een adreswijziging of andere van belang zijnde veranderingen zo snel mogelijk schriftelijk door te geven aan de behandelend ambtenaar.

Hierna wijs ik u op één of meer vereisten, waaraan u moet voldoen voordat de Afdeling

kan overgaan tot een inhoudelijke behandeling van deze procedure. U moet voor een goed begrip het gehele bericht lezen.

Vereisten
Bij het starten van een procedure moet u voldoen aan een aantal vereisten. Daarom wordt u op het volgende gewezen:

- U hebt geen gronden aangevoerd. Dat wil zeggen: u hebt niet geschreven om welke reden(en) u het niet eens bent met het door u bestreden besluit of de door u aangevallen uitspraak. U moet dat alsnog doen.

U krijgt tot en met **28 februari 2024** de tijd om alsnog aan de hiervoor aangegeven vereisten te voldoen. Als u dit niet doet, moet u ervan uitgaan dat uw zaak dan niet inhoudelijk wordt behandeld.

Privacy
De Afdeling stuurt de stukken die u stuurt, door aan de andere partijen. Houdt u daar rekening mee als u stukken met privacygevoelige informatie stuurt. Voor meer informatie gaat u naar www.raadvanstate.nl/privacyverklaring.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

Postbus 20019 - 2500 EA Den Haag - T 070 426 44 26 - F 070 365 13 80 - www.raadvanstate.nl

Bijlage 2

Gemeente Utrecht

Raadsbesluit

Initiatiefvoorstel tot wijziging van "Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht"

Beleidsveld	Financiën/Werk & Inkomen
Opsteller	Julia Kleinrensink (GroenLinks) en Rick van der Zweth (Partij van de Arbeid)
Zaaknummer	11921130
Jaargang en nummer	2023, 145
Vergaderdatum Raad	7 december 2023
Referendabel	Nee (artikel 1:2, tweede lid, onder de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

De raad besluit:

1. Het 'Besluit tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht' vast te stellen, zodat de vermogensgrens voor kwijtschelding voor aanslagen wordt verhoogd naar de vermogensgrens als bedoeld in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet, en deze aanpassing in te laten gaan op 1 januari 2024. De aanpassingen betreffen:

   De tekst onder 'Artikel 5 Extra toegestane financiële middelen' te vervangen in:

   1) In afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, verhoogd tot de vermogensgrens zoals bepaald in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet.
   2) Dit artikel is voor het eerst van toepassing op aanvragen kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen vanaf het belastingjaar 2024.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 7 december 2023.

De griffier,

Merel van Hall

De voorzitter,

Sharon A.M. Dijksma

Signed By: Dijksma, Sharon A.M. <s.dijksma@utrecht.nl>
08/12/2023 16:37:36 CET
ID: 84a7fff2-9c97-47ac-a1db-efc210227d4d
Auth: Scribble

Signed By: van Hall, Merel <m.van.hall@utrecht.nl>
08/12/2023 11:37:15 CET
ID: 84a7fff2-9c97-47ac-a1db-efc210227d4d
Auth: Scribble

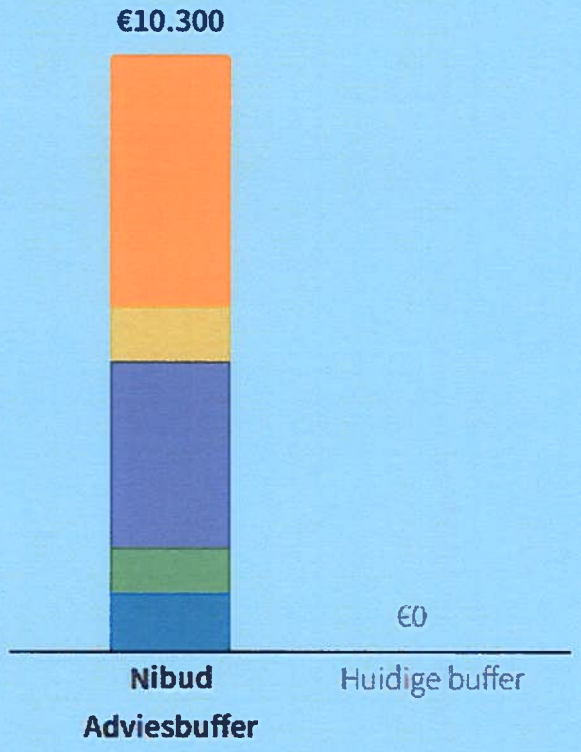
Bijlage 3

Resultaat

Je hebt op dit moment minder geld achter de hand dan de Nibud Adviesbuffer.

Nibud Adviesbuffer

Inboedel	€ 4.350,-
Onderhoud huis en tuin	€ 950,-
Vervanging auto	€ 3.200,-
Onderhoud auto	€ 800,-
Onvoorzien	€ 1.000,-
Nibud Adviesbuffer	**€ 10.300,-**
Huidige buffer	€ 0,-



Bijlage 4

Gemeente Utrecht

Voorstel aan de gemeenteraad

Initiatiefvoorstel tot wijziging van "Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht"

Beleidsveld	Financiën/Werk & Inkomen
Opsteller	Julia Kleinrensink & Rick van der Zweth
Kenmerk	xxx
Vergaderdatum Raad	7 december 2023 (onder voorbehoud)
Referendabel	Nee (artikel 1:2, tweede lid, onder de Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht)
Geheim	Nee

Julia Kleinrensink en Rick van der Zweth stellen de raad voor te besluiten:

1. Het 'Besluit tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht' vast te stellen, zodat de vermogensgrens voor kwijtschelding voor aanslagen wordt verhoogd naar de vermogensgrens als bedoeld in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet, en deze aanpassing in te laten gaan op 1 januari 2024. De aanpassingen betreffen:

   De tekst onder 'Artikel 5 Extra toegestane financiële middelen' te vervangen in:

   1. In afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 wordt het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, verhoogd tot de vermogensgrens zoals bepaald in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet.

   2. Dit artikel is voor het eerst van toepassing op aanvragen kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen vanaf het belastingjaar 2024.

Julia Kleinrensink en Rick van der Zweth

Samenvatting

In dit raadsvoorstel wordt voorgesteld om de vermogensgrens van de kwijtschelding van lokale belastingen gelijk te trekken met de vermogensgrens van de Participatiewet.

Context

Aanleiding

De vermogensgrens voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is op het moment lager dan de vermogensgrens, zoals deze in de Participatiewet wordt gehanteerd. Dit heeft tot gevolg dat zelfs niet iedereen met een bijstandsuitkering kwijtschelding van de lokale belastingen krijgt. Het gevolg hiervan is dat mensen die het lukt om een klein beetje te sparen, en zo een buffer te hebben bij een onverwachtse uitgave (zoals een kapotte wasmachine), dit weer kwijtraken omdat zij niet voor kwijtschelding in aanmerking komen. Financieel gezond en verantwoordelijk gedrag wordt hiermee afgestraft.

Naast persoonlijke consequenties zorgt het er ook voor dat mensen zich alsnog tot de gemeente moeten wenden om aanspraak te maken op bijzondere bijstand. Deze maatschappelijke kosten komen zo alsnog bij de gemeente terecht. In het kader van uniformiteit en eenvoud zou het bovendien logisch zijn om de vermogensgrens gelijk te trekken met de vermogensgrens van de Participatiewet, zodat mensen overal aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen. Dit is duidelijk voor mensen zelf en efficiënt in de uitvoering voor de gemeente omdat er slechts één keer getoetst hoeft te worden. Alle Utrechtse bijstandsgerechtigden zouden bovendien automatisch de gemeentelijke belastingen kwijtgescholden kunnen krijgen, net als voor 1 januari 2017 gebeurde.

Sinds duidelijk werd dat Utrecht voor de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen vanaf 2017 niet langer de vermogensgrens uit de Participatiewet kon gebruiken, is er gelobbyd voor een landelijke wetswijziging. In de Tweede Kamer is januari 2021 de motie van de leden Peters en Bruins over het aanpassen van de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen aangenomen, die verzoekt de vermogensgrens gelijk te trekken.

Omdat een reactie van de minister nog steeds uitblijft en mensen ondertussen wel in de problemen komen, is daarom het voorstel de vermogensgrens in het kader van kwijtschelding gemeentelijke belastingen in Utrecht gelijk te trekken met de vermogensgrens zoals opgenomen in de Participatiewet. Dit ligt in lijn met eerdere aangenomen moties in de Utrechtse gemeenteraad en met de afspraak uit het Utrechtse coalitieakkoord 2022-2026 om de vermogensgrens op te hogen.

De huidige vermogensgrens van 2023 bij lokale belastingen verschilt per huishouden. Voor een alleenstaande is de vermogensgrens vastgesteld op € 3.275,00, voor een alleenstaand ouder op 3.950,00 en voor gehuwden op € 4.350,00. Deze vermogensgrenzen worden met het raadsvoorstel opgehoogd naar het niveau van de Participatiewet dat voor een alleenstaande €7.605,00 en voor een alleenstaande ouder en gehuwden/samenwonenden € 15.210,00 is.

Juridische context

Gelet op artikel 255 van de Gemeentewet, artikel 26 van Invorderingswet 1990, de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden, is de Verordening voor kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffing gemeente Utrecht op 22 december 2022 door de raad vastgesteld. Deze verordening is op 1 januari 2023 in werking getreden.

Dit initiatiefvoorstel strekt tot wijziging van artikel 5 (Extra toegestane financiële middelen) van de huidige Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffing gemeente Utrecht. Dit artikel regelt de zogenoemde vermogenstoets. Voorgesteld wordt om het totale bedrag aan extra toegestane financiële middelen te verhogen tot de vermogensgrens zoals bepaald in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet.

Dit besluit tot wijziging van de Verordening, waarmee de vermogensgrens wordt verhoogd, raakt aan hogere regelgeving, namelijk de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze Regeling bevat regels over de wijze waarop gemeenten, provincies en waterschappen het vermogen en de kosten van bestaan van belastingschuldigen kunnen berekenen. Hierin wordt het kader voor de

raad geregeld. Met dit initiatiefvoorstel neemt de gemeente meer bevoegdheid dan is toegestaan in de Regeling. Besluiten van de raad kunnen worden vernietigd bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 132, vierde lid, van de Grondwet).

Beoogd effect
Het effect van de aangepaste verordening is een manier om mensen met een laag inkomen (100% sociaal minimum) de mogelijkheid te geven een kleine financiële buffer op te bouwen en minder snel in de financiële problemen te laten komen. Bovendien helpt het gelijktrekken van eisen voor eenduidiger en duidelijkere regelgeving voor inwoners en beleidsmakers.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
- **16 september 2016** *Raadsbrief Toepassing normen kwijtschelding gemeentelijke belastingen*
- **16 februari 2017** *Mondelinge Vragen nr. 1 van de heer Schipper (SP) over "Kwijtschelding"*
- **18 juli 2019 M230** *Sparen is verstandig, straf het niet af*
- **9 maart 2020** *SV 2020 nr. 060 Versoepeling uitvoering kwijtschelding gemeentelijke belastingen (met antwoord)*
- **10 november 2022** *M299 Kwijtschelden belastingen*
- **13 december 2022:** *Raadsbrief Uitvoering motie M299 kwijtschelden belastingen*
- **22 december 2022:** Raadsbrief *Aanpak koopkrachtcrisis 2023*
- **22 december 2022:** *Raadsvoorstel verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen*
- **22 december 2022:** *M410 Volgend jaar alsnog kwijtschelden belastingen minima*
- **7 juni 2023:** *Raadsbrief Voortgang vermogensgrens kwijtschelding gemeentelijke belasting*
- **12 september 2023:** *Raadsbrief Voortgang vermogensgrens kwijtschelding gemeentelijke belasting*

• Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Het 'Besluit tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht' vast te stellen, zodat de vermogensgrens voor kwijtschelding voor aanslagen wordt verhoogd naar de vermogensgrens, als bedoeld in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet en deze aanpassing in te laten gaan op 1 januari 2024.
Argumenten	
1.1	Mensen met een lager inkomen financieel ontzien.
	Er is nu een groep inwoners met een laag inkomen (op bijstandsniveau) die desondanks niet in aanmerking komt voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen door de vermogensgrens. Zij komen wel in aanmerking voor een bijstandsuitkering op basis van inkomen, maar zouden niet in aanmerking komen voor kwijtschelding. Hun situatie rechtvaardigt dat zij financieel ontzien worden.
1.2	Financieel gezond en verantwoord gedrag niet bestraffen.
	Financieel gezond en verantwoordelijk gedrag wordt op dit moment afgestraft. Mensen die het lukt om een klein beetje te sparen, en zo een buffer te hebben bij een onverwachtse uitgave (zoals een kapotte wasmachine), raken dit weer kwijt omdat zij niet in aanmerking komen voor kwijtschelding. De grens die in dit raadsvoorstel wordt voorgesteld sluit beter aan bij het advies van Nibud voor financieel gezond spaargedrag.
1.3	Eenduidige en begrijpelijke regelgeving voor inwoners

	De huidige regelgeving voor kwijtschelding is moeilijk te begrijpen. Bovendien moeten inwoners voor verschillende regelingen aan verschillende eisen voldoen. Dit voorstel trekt de eisen voor vermogen gelijk. Hierdoor is het eenduidiger en makkelijker te begrijpen voor inwoners.
1.4	Eenvoud in uitvoer
	Door gelijke eisen te hanteren hoeft er in de uitvoering slechts op één grens getoetst te worden. Dit is efficiënter en eenvoudiger in de uitvoering voor de gemeente en/of de BghU.
1.5	Beleid in lijn met aangenomen voorstel in de Tweede Kamer.
	In de Kamer is er eerder een motie aangenomen om de vermogensgrens van de Participatiewet te gaan hanteren. Dit heeft geleid tot een eerste verhoging in de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, maar nog niet tot het niveau van de vermogensgrens in de Participatiewet zoals de motie wel vroeg. Dit voorstel is in lijn met de uitspraak van de Kamer.
1.7	Signaal richting het Rijk
	Het Rijk heeft ondanks de landelijk aangenomen motie de vermogensgrens nog niet aangepast naar vermogensgrens zoals opgenomen in de Participatiewet. De gemeente Utrecht lobbyt al jarenlang voor deze zelfde wijziging. Dit voorstel kan bijdragen aan deze lobby richting Rijk als signaal om deze wijziging te bewerkstelligen, omdat mensen nu in de problemen komen.
Kanttekeningen/ Risico's	
1.1	Schorsing of vernietiging raadsbesluit
	Er bestaat een juridisch risico dat het besluit van de raad vanwege strijd met het recht of het algemeen belang, door de Minister op grond van artikel 132, vierde lid, van de Grondwet wordt geschorst of vernietigd. Het voorgestelde besluit tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht is –in strijd met de ministeriele Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden, ondanks de aangenomen motie in de Tweede Kamer- Zie juridische context. Als dit raadsbesluit wordt vernietigd, dan zal worden teruggevallen op de huidige Verordening Kwijtschelding gemeentelijke belasten en heffingen gemeente Utrecht. In de tussenliggende periode van publicatie van het besluit van de raad in het gemeenteblad en de mogelijke schorsing/vernietiging van het besluit kunnen er bij de inwonerverwachtingen ontstaan dat de aanslagen in 2024 kwijtgescholden zullen worden indien wordt voldaan aan de nieuwe vermogensgrens. In de praktijk zullen de nieuwe aanslagen met inwoners worden gecommuniceerd wanneer de termijn voor schorsing verstreken is.
1.2	Geen uitvoering van het besluit door de directeur van de BghU
	De directeur van de BghU (ook wel de invorderingsambtenaar) heeft laten weten dat zij in principe geen medewerking zal verlenen aan besluiten die in strijd zijn met de geldende wetgeving (de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat). In eerste instantie zal het bestuur van de BghU, waar de gemeente Utrecht een grote stem in heeft, zich hierover uit moeten spreken.
1.3	Vervallen Combi-aanslag

	Op dit moment is er een gecombineerde aanslag met het waterschap. Naar aanleiding van dit besluit zal het waterschap moeten beslissen of zij meegaat in het besluit van de gemeente Utrecht. Wanneer het waterschap besluit niet mee te gaan met de voorgestelde wijziging van de vermogensgrens zou de gecombineerde aanslag in de gemeente Utrecht komen te vervallen. Dit kan gevolgen hebben voor de uitvoering van de belastingaanslagen. In het coalitieakkoord van het waterschap wordt gesproken over verdere verruiming van de kwijtschelding. Dit sluit aan op dit voorstel.

Financiën
Er dient onderscheid gemaakt te worden in de financiële gevolgen voor gemeente Utrecht en de financiële gevolgen vanuit een andere uitvoeringslast voor de BghU.

In het geval van de gemeente Utrecht zullen mogelijke extra kosten verrekend worden in het tarief voor de afvalstoffenheffing van het jaar daarop. In het eerste jaar na invoering zijn de toegenomen kosten niet in het tarief verwerkt en zal er eenmalig sprake zijn van gederfde belastinginkomsten. Deze zal worden onttrokken uit de reserve afvalstoffenheffing.

Voor de uitvoering bij de BghU zullen er geen extra uitvoeringslasten zijn bij maximale harmonisatie. Hierdoor zullen er geen extra middelen vanuit de gemeente Utrecht ingezet hoeven te worden.

Vervolg
Het bestuur van de BghU moet een standpunt innemen over het uitvoeren van het genomen raadsbesluit. Het bestuur bestaat uit de wethouders van financiën van de deelnemende gemeenten en een bestuurder van het waterschap. De stemmen in het bestuur zijn verdeeld naar zwaarte van de deelnemende gemeenten. Dit betekent dat er een meerderheid in het bestuur ontstaat als, naast de gemeente Utrecht, ook het waterschap voorstander is van het verhogen van de vermogensgrens voor kwijtschelding. Het voorstel sluit goed bij het huidig coalitieakkoord van het waterschap en bijkomend voordeel zou zijn dat de gecombineerde aanslag gelijk blijft op dat moment. Het zou uiteraard in het voordeel van de overige deelnemende gemeenten zijn als ook zij het voorbeeld van Utrecht volgen.

Wanneer het bestuur een besluit heeft genomen, is de directeur verantwoordelijk voor de uitvoering. De directeur heeft zelfstandige bevoegdheden die uitgevoerd worden onder verantwoordelijkheid van het bestuur.

Participatie
Er heeft geen participatie plaatsgevonden over dit raadsvoorstel.

Communicatie
De gewijzigde Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen wordt gepubliceerd in het elektronische gemeenteblad op www.overheid.nl.

De nieuwe kwijtscheldingsregels zullen meegenomen worden in de reguliere communicatie rondom kwijtschelding. Dit betekent dat dat inwoners bij hun belastingaangifte informatie krijgen over de optie van kwijtschelding.

(Niet)Referendabel
Dit raadsbesluit is niet referendabel (artikel 1:2, tweede lid, onder de Verordening tot raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen
Bijlage besluitvorming
- Besluit tot wijziging van Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht

Bijlage informatief
- Overzicht van de wijzigingen in Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht.