

Uitspraak 202400721/1/A2

ECLI:

ECLI:NL:RVS:2024:3674

Datum uitspraak:

11 september 2024

Inhoudsindicatie:

Bij koninklijk besluit van 20 december 2023, nr. 2023-0000752151 (Str. 2023, 35354), heeft de Kroon, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de staatssecretaris van Financiën, het besluit van de raad van de gemeente Utrecht (hierna: de raad) van 7 december 2023 tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen vernietigd. Mensen met een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Dat betekent dat zij die belastingen niet hoeven te betalen. Een van de dingen waarnaar wordt gekeken bij de vraag of iemand hiervoor in aanmerking komt is de hoogte van iemands spaargeld. Deze zaak gaat over de vraag wat de raad van een gemeente mag beslissen over de hoogte van dit bedrag voor de inwoners van zijn gemeente. En over de vraag of de Kroon mag ingrijpen wanneer de gemeenteraad zich daarbij niet aan de regels van het Rijk houdt.

◇ eerste aanleg- meervoudig

◇ verordeningen

Volledige tekst

202400721/1/A2.

Datum uitspraak: 11 september 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de raad van de gemeente Utrecht,

appellant,

en

de Kroon,

op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

verweerder.

Procesverloop

Bij koninklijk besluit van 20 december 2023, nr. 2023-0000752151 (Stcr. 2023, 35354), heeft de Kroon, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de staatssecretaris van Financiën, het besluit van de raad van de gemeente Utrecht (hierna: de raad) van 7 december 2023 tot wijziging van de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen (hierna: de Verordening) vernietigd.

Tegen dit besluit heeft de raad beroep ingesteld.

De Kroon heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 juli 2024, waar de raad, vertegenwoordigd door mr. A.A. al Khatib en mr. W.A. de Widt, beiden advocaat te Amsterdam, en de Kroon, vertegenwoordigd door mr. B.S. Jaasma en mr. I.M. van der Heijden, beiden advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Ter zitting is tevens R. van der Zweth, lid van de raad en indiener van het raadsvoorstel tot wijziging van de Verordening, gehoord.

Overwegingen

Waar gaat deze uitspraak over?

1. Mensen met een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Dat betekent dat zij die belastingen niet hoeven te betalen. Een van de dingen waarnaar wordt gekeken bij de vraag of iemand hiervoor in aanmerking komt is de hoogte van iemands spaargeld. Deze zaak gaat over de vraag wat de raad van een gemeente mag beslissen over de hoogte van dit bedrag voor de inwoners van zijn gemeente. En over de vraag of de Kroon mag ingrijpen wanneer de gemeenteraad zich daarbij niet aan de regels van het Rijk houdt.

Inleiding

2. Bij besluit van 7 december 2023 heeft de raad artikel 5 van de Verordening gewijzigd, in die zin dat in afwijking van artikel 12, tweede lid, aanhef en onder d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: de Uitvoeringsregeling) het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, wordt verhoogd tot de vermogensgrens zoals bepaald in artikel 34, derde lid, van de Participatiewet. De raad heeft bij dat besluit eveneens bepaald dat deze wijziging in werking treedt op 1 januari 2024 en eerst van toepassing is op aanvragen tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen vanaf het belastingjaar 2024.

De burgemeester van Utrecht heeft door tussenkomst van het college van gedeputeerde staten van Utrecht bij brief van 8 december 2023 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mededeling gedaan dat het besluit van de raad van 7 december 2023 zijns inziens voor vernietiging in aanmerking komt. Op 14 december 2023 heeft een overleg met de raad als bedoeld in artikel 10:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) plaatsgevonden.

Bij koninklijk besluit van 20 december 2023 is het raadsbesluit van 7 december 2023 vernietigd wegens strijd met het recht en het algemeen belang. Aan de vernietiging is ten grondslag gelegd dat door de vermogensnorm van de Participatiewet toe te passen op de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, het maximum aan extra toegestane financiële middelen omschreven in artikel 4 van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden (hierna: de Regeling) wordt overschreden. De regelgeving biedt volgens de Kroon dus geen ruimte aan gemeenteraden om de vermogensnorm uit de Participatiewet te hanteren bij het kwijtschelden van belastingen. Het raadsbesluit van 7 december 2023 is daarom in strijd met het recht. De wetgever heeft nadrukkelijk gekozen voor een gesloten stelsel waarin de ruimte voor een gemeenteraad om eigen regels te stellen over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is begrensd. Dit is mede ingegeven vanuit de idee dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is. Daarom is het raadsbesluit eveneens in strijd met de bedoelingen van de wetgever en met het algemeen belang. Hoewel de Kroon onderkent dat het besluit van de raad verband houdt met de bredere discussie over de verhouding tussen de vermogensnorm in het belastingrecht en in de Participatiewet, bestaat op dit moment geen ruimte voor gemeenteraden om ruimere vermogensnormen te hanteren. Omdat de regels uit de Gemeentewet en de Invorderingswet 1990 (hierna: IW 1990) en de hierop gebaseerde lagere regelgeving nadrukkelijk tot doel hebben de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in heel Nederland binnen dezelfde

grenzen te laten plaatsvinden, raakt dit besluit bovenlokale belangen en is vernietiging aangewezen. De Kroon acht de vernietiging proportioneel, gelet op het belang van rechtszekerheid dat ermee wordt gediend. Instandhouding van het raadsbesluit van 7 december 2023 zou tot onduidelijkheid aanleiding kunnen geven over de status van de landelijke normen, zoals die onder meer zijn vastgelegd in de Regeling, en bovendien tot een ongewenste precedentwerking kunnen leiden, aldus de Kroon.

Wettelijk kader

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Wanneer kan een raadsbesluit worden vernietigd?

4. Op grond van artikel 132, vierde lid, van de Grondwet kunnen besluiten van gemeentebesturen bij koninklijk besluit worden vernietigd. Vernietiging kan op grond van dit artikellid en op grond van artikel 10:35 van de Awb alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Is het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd met het recht?

5. Niet in geschil is dat het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd is met artikel 4 van de Regeling. De raad betoogt dat de Kroon het raadsbesluit niet vanwege strijd met artikel 4 van de Regeling heeft mogen vernietigen, omdat die bepaling zelf in strijd is met artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet en het discriminatieverbod, zoals dat is neergelegd in de Grondwet en diverse verdragsbepalingen. In het hiernavolgende zal eerst worden besproken of artikel 4 van de Regeling in strijd met artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet. Daarna zal aan de orde komen of die bepaling in strijd is met het discriminatieverbod. Tot slot wordt de vraag beantwoord of het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd is met het recht.

Is artikel 4 van de Regeling in strijd met artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet?

5.1. De raad voert aan dat artikel 4 van de Regeling in strijd is met het doel en de strekking van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de wijziging van die bepaling (Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 3, p. 1 en 4 en nr. 6, p. 3 en 7) volgt dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om gemeenteraden de vrijheid te geven om te voorzien in de mogelijkheid tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen tot de vermogensgrens van artikel 34, derde lid, van de Participatiewet. Artikel 4 van de Regeling pleegt een met die bedoeling strijdige inbreuk op de gemeentelijke autonomie, door de vrijheid om kwijtschelding van gemeentelijke belastingen te verlenen te beperken.

5.2. Op grond van artikel 255, tweede lid, van de Gemeentewet zijn op het verlenen van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van gemeentelijke belastingen de op grond van artikel 26 van de IW 1990 in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: de Uitvoeringsregeling) neergelegde regels van overeenkomstige toepassing. Voor zover hier van belang, is in artikel 12, tweede lid, aanhef en onder d, van de Uitvoeringsregeling bepaald welk vermogen buiten beschouwing wordt gelaten bij de beoordeling of voor een belastingaanslag kwijtschelding kan worden verleend. Op grond van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet kan de raad, met inachtneming van door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister Financiën, te stellen regels, met betrekking tot de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen afwijkende regels stellen die ertoe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend. De door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister Financiën, te stellen regels zijn neergelegd in de Regeling. In artikel 4 van de Regeling is- afhankelijk van de leefsituatie- het maximumbedrag bepaald waarmee het vermogen dat niet meetelt als vermogen bij het bepalen van het recht op kwijtschelding mag worden verhoogd.

5.3. Uit de tekst van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet volgt dat het een bewuste keuze van de wetgever is geweest om de vermogensnorm voor het verlenen van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen niet in die wetsbepaling voor te schrijven, maar door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister Financiën, te laten bepalen in nader te stellen regels. Hieruit volgt dat de wetgever aan de minister de ruimte heeft geboden om deze vermogensnorm niet te laten aansluiten op de vermogensgrens uit de Participatiewet.

5.4. De door de raad aangehaalde totstandkomingsgeschiedenis geeft geen aanleiding om van de tekst van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet af te wijken. Bij de totstandkoming van de wijziging van die bepaling is aan de orde geweest of de vermogensnorm voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen zou moeten aansluiten bij de vermogensnorm uit de Participatiewet. Daartoe heeft het lid Spekman een amendement ingediend (Kamerstukken II 2010/11, 32 315, nr. 8), dat door de regering is ontraden. Uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel (Handelingen II 2010/2011, 63, item 21, p. 8) volgt dat de regering het amendement heeft ontraden, omdat het de ruimte voor gemeentebesturen wegneemt en daarmee een verdergaande strekking aan het wetsvoorstel geeft. Anders dan de raad aanvoert kan hieruit niet worden afgeleid dat de regering gemeenteraden de ruimte heeft willen geven om tot en met de vermogensgrens uit de Participatiewet kwijt te schelden. Dat zou juist een verdergaande strekking aan het wetsvoorstel geven, dat de regering met het ontraden van het amendement heeft willen voorkomen. Het amendement is bovendien verworpen.

5.5. Uit het voorgaande volgt dat artikel 4 van de Regeling niet in strijd is met het doel en met de strekking van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet.

Is artikel 4 van de Regeling in strijd met het discriminatieverbod?

5.6. De raad voert aan dat artikel 4 van de Regeling in strijd is met artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), gelezen in samenhang met het Twaalfde Protocol bij het EVRM. Met de vermogensnorm uit artikel 4 van de Regeling wordt een ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt tussen inwoners van Utrecht met een inkomen op bijstandsniveau die een vermogen hebben onder de vermogensnorm en zij die een vermogen boven die norm hebben. De raad wijst in dit kader op het vereiste van materiële gelijkheid.

Dit onderscheid is volgens de raad niet geschikt om het daarmee beoogde doel te bereiken. De minister onderbouwt in zijn brief van 12 maart 2012 (Kamerstukken II, 2011/12, 32315, nr. 10) de keuze om de vrijheid van gemeenteraden om over te gaan tot kwijtschelding van gemeentelijke belastingen niet te verruimen tot de vermogensgrens uit artikel 34, derde lid, van de Participatiewet met de wens om armoedeval te voorkomen. De minister heeft evenwel niet met onderzoek onderbouwd dat de verruiming van de mogelijkheid tot kwijtschelding hiertoe zal leiden. De minister heeft bovendien tijdens de parlementaire behandeling van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet gezegd dat de verruiming van de mogelijkheid om gemeentelijke belastingen kwijt te schelden geen invloed heeft op de armoedeval, omdat deze kwijtschelding berust op een vermogensgrens en niet op een inkomensgrens (Handelingen II 2010/2011, 63, item 21, p. 6). De raad wijst ter onderbouwing van dit betoog naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 14 februari 2023 (ECLI:NL:RBAMS:2023:726) over de uitsluiting van studenten voor de energietoeslag.

Het onderscheid is volgens de raad bovendien niet noodzakelijk en onevenredig. De wetgever heeft in de totstandkomingsgeschiedenis van de wijziging van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet gezegd dat gemeentelijke belastingen onevenredig kunnen drukken op het besteedbaar inkomen van burgers, mede doordat de gemeenteraad de hoogte van gemeentelijke belastingen niet mag relateren aan het inkomen. Dit is des te meer het geval in gemeenten als Utrecht waar de kosten voor levensonderhoud hoger zijn dan in andere gemeenten. Artikel 4 van de Regeling staat ook in de weg aan de mogelijkheid van bijstandsgerechtigden om een financiële buffer op te bouwen. Volgens de normen van het Nibud moeten huishoudens een aanzienlijk grotere financiële buffer aanhouden dan de vermogensnorm uit artikel 12 van de Uitvoeringsregeling in samenhang gelezen met artikel 4 van de Regeling. Door deze norm desondanks te hanteren kunnen burgers met een inkomen op bijstandsniveau geen financiële stabiliteit opbouwen. Dit is in strijd met de plicht van de overheid op grond van artikel 20 van de Grondwet en de artikelen 9 en 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (hierna: het IVESCR) om de sociale zekerheid en een behoorlijke levensstandaard van burgers te waarborgen.

5.7. Voor een beroep op het discriminatieverbod is van belang of de in dat verband genoemde andere gevallen in relevante opzichten voldoende vergelijkbaar zijn (vergelijk het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, Laduna tegen Slowakije, 13 december 2011, nr. 31827/02, § 56 (ECLI:CE:ECHR:2011:1213JUD003182702)). Of sprake is van vergelijkbare gevallen wordt vastgesteld op basis van de feitelijke omstandigheden van het voorliggende geval.

5.8. Artikel 4 van de Regeling maakt een verschil in behandeling bij de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen mogelijk op grond van vermogen. Inwoners van Utrecht die over meer vermogen beschikken dan de daarin opgenomen norm komen niet voor kwijtschelding in aanmerking, terwijl inwoners die over minder vermogen beschikken dat wel komen. Anders dan de raad aanvoert wordt met deze vermogensnorm geen ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt, omdat geen sprake is van gelijke gevallen. Beide groepen inwoners van Utrecht verschillen in relevant opzicht zich van elkaar, namelijk in de hoogte van hun vermogen. Het enkele feit dat beide groepen een inkomen op bijstandsniveau hebben is niet voldoende voor het oordeel dat sprake is van gelijke gevallen. Dat het bij beide groepen om mensen met een inkomen op bijstandsniveau gaat is in het licht van het doel van artikel 4 van de Regeling, te weten het bepalen van een vermogensnorm die gemeenteraden mogen hanteren bij het kwijtschelden van belastingen, immers niet relevant.

5.9. De eis van materiële gelijkheid brengt evenmin mee dat de raad de ruimte moet krijgen om regels te stellen die verder gaan dan de in artikel 4 van de Regeling opgenomen vermogensnorm. Daartoe is van belang dat op grond van de Uitvoeringsregeling al een forfaitair bedrag aan leefkosten in aanmerking wordt genomen dat niet meetelt als vermogen bij het recht op kwijtschelding. De Kroon heeft daarnaast gewezen op diverse alternatieven die de raad heeft om inwoners van Utrecht die een inkomen op bijstandsniveau hebben te helpen als zij door het betalen van gemeentelijke belastingen in de knel komen. Dit gaat om het betalen van gemeentelijke belastingen in termijnen, het treffen van een betalingsregeling op maat, het geheel of gedeeltelijk oninbaar verklaren van gemeentelijke belastingen en het verstrekken van bijzondere bijstand. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat de leefkosten voor de inwoners van Utrecht dusdanig hoog zijn in relatie tot de leefkosten in andere gemeenten dat, ondanks de mogelijkheden die de raad heeft om voor deze verschillen te compenseren, sprake is van een bijzondere omstandigheid die noopt tot het ongelijk behandelen van de inwoners van Utrecht ten opzichte van de inwoners van andere gemeenten.

5.10. Uit het voorgaande volgt dat artikel 4 van de Regeling niet in strijd is met het in artikel 1 van de Grondwet en artikel 14 van het EVRM, gelezen in samenhang met het Twaalfde Protocol bij het EVRM, neergelegde discriminatieverbod.

Conclusie over de vraag of het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd is met het recht

6. Daargelaten of met het onverbindend verklaren van artikel 4 van de Regeling het door de raad daarmee beoogde doel kan worden bereikt, bestaat daar, gelet op het voorgaande, geen aanleiding voor. De Kroon heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd is met het recht.

Het betoog faalt.

Is het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd met het algemeen belang?

7. De raad betoogt dat de Kroon zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het besluit van 7 december 2023 in strijd is met het algemeen belang. Volgens de raad volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet dat het de bedoeling van de wetgever is om gemeenteraden de vrijheid te geven om sociaal beleid te voeren. De Kroon heeft zich daarom ten onrechte op het standpunt gesteld dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is.

7.1. De Kroon heeft zich in het vernietigingsbesluit op het standpunt gesteld dat het raadsbesluit van 7 december 2023 in strijd is met het algemeen belang, omdat het in strijd is met de bedoeling van de wetgever. De wetgever heeft nadrukkelijk gekozen voor een gesloten stelsel waarin de ruimte voor een gemeenteraad om eigen regels te stellen over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is begrensd. Dit is mede ingegeven vanuit de gedachte dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is, aldus de Kroon.

7.2. In artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet is bepaald dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag zijn van de hoogte van het inkomen, de winst of het vermogen. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling (Kamerstukken II 1989/90, 21 591, nr. 3, blz. 65-66) volgt dat hiermee is beoogd om ondubbelzinnig in de wet vast te leggen dat het hanteren van inkomens- en vermogensdraagkracht voorbehouden dient te blijven aan de centrale overheid. De Kroon heeft zich in zoverre met juistheid op het standpunt gesteld dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is. Dat de wetgever in artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet

gemeenteraden de vrijheid heeft gegeven om eigen regels te stellen over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen maakt dit niet anders. Daartoe is van belang dat, zoals de Kroon terecht stelt, de wetgever heeft gekozen voor een gesloten stelsel, waarin de ruimte voor de raad om eigen regels over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen te stellen bij ministeriële regeling is begrensd. Het raadsbesluit van 7 oktober 2023 is dan ook in strijd met de bedoeling van de wetgever. Gelet hierop heeft de Kroon zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het raadsbesluit eveneens in strijd is met het algemeen belang.

7.3. Het betoog faalt.

Is het vernietigingsbesluit van 20 december 2023 evenredig?

8. De raad betoogt dat de vernietiging van zijn besluit van 7 december 2023 niet proportioneel en daarom in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb en het Beleidskader schorsing en vernietiging (Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 5; hierna: het Beleidskader). De raad voert daartoe aan dat met de vernietiging van het raadsbesluit een grote inbreuk wordt gepleegd op de autonomie van de raad, die wordt gewaarborgd in artikel 8, derde lid, van het Europees Handvest inzake lokale autonomie (hierna: het Handvest) en de artikelen 116 en 117 van de Gemeentewet. Eveneens wordt inbreuk gemaakt op de sociale grondrechten die gemeenten in toenemende mate worden geacht mede te realiseren. De raad voert aan dat de minister weigert de regels die gelden voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen te herzien, terwijl de Tweede Kamer daartoe meermaals in moties heeft opgeroepen. Hierdoor worden meer dan 2.500 inwoners van Utrecht in een financieel precarie situatie gehouden. Volgens de raad heeft de Kroon bovendien onvoldoende gemotiveerd dat met de vernietiging ongewenste precedentwerking wordt voorkomen en de rechtszekerheid wordt gediend. Door de vernietiging moet een grote groep inwoners van Utrecht een individueel verzoek doen om hun gemeentelijke belastingen oninbaar te laten verklaren, wat juist tot meer rechtsonzekerheid leidt, aldus de raad.

8.1. Spontane vernietiging is een bevoegdheid met een ruime mate van beleidsruimte. Voor toepassing van het instrument van spontane vernietiging heeft de Kroon op 25 juni 2010 beleid vastgesteld in het Beleidskader. Uitgangspunt van dit beleid is dat een besluit alleen wordt vernietigd als dit proportioneel is ten opzichte van het doel van de vernietiging. Gelet op het voorgaande staat aan de Afdeling ter beoordeling of de Kroon, na afweging van de betrokken belangen, redelijkerwijs tot vernietiging van het raadsbesluit van 7 december 2023 heeft kunnen komen.

8.2. De Kroon heeft zich in het besluit van 20 december 2023 op het standpunt gesteld dat met de vernietiging van het raadsbesluit van 7 december 2023 de rechtszekerheid wordt gediend, omdat het raadsbesluit tot onduidelijkheid kan leiden over de status van de landelijke normen over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. De Afdeling is van oordeel dat het vernietigingsbesluit geschikt is om dit doel te bereiken. Het neemt immers de mogelijke onduidelijkheid weg die door het raadsbesluit van 7 december 2023 over de voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen geldende regels is ontstaan. In dit verband heeft de Kroon zich op het standpunt kunnen stellen dat er alternatieven voorhanden zijn om minima die in de knel komen door het betalen van gemeentebelasting, bij te staan. De Kroon mocht het algemeen belang van rechtszekerheid voor alle inwoners van Nederland zwaarder laten wegen. De Afdeling acht het eveneens aannemelijk dat instandhouding van het raadsbesluit tot precedentwerking kan leiden, terwijl het doel van artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet is om de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in heel Nederland binnen dezelfde kaders te laten plaatsvinden. Vernietiging van het raadsbesluit is daarom een effectief middel om die precedentwerking te voorkomen.

8.3. De Kroon heeft zich verder op het standpunt kunnen stellen dat, gelet op de belangen die met de vernietiging zijn gediend, de inbreuk die daarmee op de autonomie van de raad wordt gepleegd niet aan het gebruikmaken van zijn vernietigingsbevoegdheid in de weg stond. Dit geldt temeer omdat de vernietiging niet louter lokale belangen betreft en de burgemeester van Utrecht het raadsbesluit van 7 december 2023 voor vernietiging heeft voorgedragen, wat op grond van het Beleidskader zwaar weegt bij de beslissing om tot vernietiging over te gaan. Verder is van belang dat de raad bij het nemen van het besluit van 7 december 2023 terdege heeft beseft dat hij daarmee in strijd met artikel 4 van de Regeling handelde.

8.4. De Afdeling heeft begrip voor de wens van de raad om inwoners van Utrecht met een inkomen op bijstandsniveau de mogelijkheid te geven om een financiële buffer voor onverwachte uitgaven op te bouwen. Over de hoogte van de financiële buffer die mag worden aangehouden is op dit moment een politieke discussie gaande. Deze discussie heeft tot op heden niet tot wijziging van de landelijke regelgeving over kwijtschelding van gemeentelijke belastingen geleid. Dat de Tweede Kamer in moties heeft opgeroepen om deze regels te herzien, maakt niet dat de raad vooruit mag lopen op keuzes die door de landelijke wetgever moeten worden gemaakt.

8.5. Uit het voorgaande volgt dat het vernietigingsbesluit in overeenstemming is met de door het Beleidskader verlangde proportionaliteit en artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Daargelaten of aan artikel 8, derde lid, van het Handvest rechtstreekse werking als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet toekomt, bestaat, gelet op het vorenstaande, evenmin aanleiding voor het oordeel dat de Kroon in strijd met die bepaling heeft gehandeld.

8.6. Het betoog faalt.

Slotsom

9. Het beroep is ongegrond.

10. De Kroon hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Wat betekent dit oordeel?

11. De ongegrondverklaring van het beroep leidt ertoe dat de vernietiging door de Kroon van het besluit van de raad van 7 december 2023 in stand blijft. Dit betekent dat de wijziging van artikel 5 van de Verordening geen stand houdt en dat deze bepaling blijft luiden zoals deze luidde voor het raadsbesluit van 7 december 2023. Dit betekent niet dat de vermogensnorm die geldt voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen in de toekomst niet kan worden verruimd. Dat is evenwel aan de landelijke wetgever, die daartoe de regelgeving kan wijzigen. De raad kan daar niet op vooruit lopen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.A. Komduur, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Komduur
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 september 2024

809

BIJLAGE

Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten

Artikel 9

De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op sociale zekerheid, daarbij inbegrepen sociale verzekering.

Artikel 11

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen toereikende voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen passende maatregelen om de verwezenlijking van dit recht te verzekeren, daarbij het essentieel belang erkennende van vrijwillige internationale samenwerking.

2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, het fundamentele recht erkennende van een ieder gevrijwaard te zijn tegen honger, nemen zowel zelfstandig als door middel van internationale samenwerking de maatregelen, waaronder mede begrepen bijzondere programma's, die nodig zijn ten einde:

(a) De methoden voor de voortbrenging, verduurzaming en verdeling van voedsel te verbeteren door volledige gebruikmaking van de technische en wetenschappelijke kennis, door het geven van voorlichting omtrent de beginselen der voedingsleer en door het ontwikkelen of reorganiseren van agrarische stelsels op zodanige wijze dat de meest doelmatige ontwikkeling en benutting van natuurlijke hulpbronnen wordt verkregen;

(b) Een billijke verdeling van de wereldvoedselvoorraden in verhouding tot de behoefte te verzekeren, daarbij rekening houdende met de problemen van zowel de voedsel invoerende als de voedsel uitvoerende landen.

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 14

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 1

1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

[...]

Europees Handvest inzake lokale autonomie

Artikel 8

[...]

3. Administratief toezicht op lokale autoriteiten dient zodanig te worden uitgeoefend dat er sprake is van evenredigheid tussen de interventie van de toezichthoudende autoriteit en de belangen die deze beoogt te dienen.

Grondwet

Artikel 1

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Artikel 20

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.

[...]

Artikel 132

1. De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen.

[...]

4. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Artikel 8:6

1. Het beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is ingevolge hoofdstuk 2 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak dan wel ingevolge een ander wettelijk voorschrift.

[...]

Artikel 10:33

Deze afdeling is van toepassing indien een bestuursorgaan bevoegd is buiten administratief beroep een besluit van een ander bestuursorgaan te vernietigen.

Artikel 10:34

De vernietigingsbevoegdheid kan slechts worden verleend bij de wet.

Artikel 10:35

Vernietiging kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Artikel 10:41

1. Vernietiging vindt niet plaats dan nadat aan het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen, gelegenheid tot overleg is geboden.

[...]

Bijlage 2. Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (artikelen 8:5, 8:6, 8:7, 8:105 en 8:106)

Hoofdstuk 2. Beroep in eerste aanleg bij een bijzondere bestuursrechter (artikelen 8:4, tweede lid, en 8:6)

Artikel 2. Beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Tegen een besluit, genomen op grond van een in dit artikel genoemd voorschrift of anderszins in dit artikel omschreven, kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

[...]

Gemeentewet:

[...]

e. artikel 268, eerste lid

[...]

Gemeentewet

Artikel 219

[...]

2. Behoudens het bepaalde in andere wetten dan deze en in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk kunnen de gemeentelijke belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven, met dien verstande dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.

Artikel 255

1. De in de artikelen 26 en 26a van de Invorderingswet 1990 bedoelde kwijtschelding wordt met betrekking tot gemeentelijke belastingen verleend door de in artikel 231, tweede lid, onderdeel c, bedoelde gemeenteambtenaar.

2. Met betrekking tot het verlenen van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding zijn de krachtens artikel 26 van de Invorderingswet 1990 door Onze Minister van Financiën bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.

[...]

4. Met inachtneming van door Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, te stellen regels kan de raad met betrekking tot de wijze waarop de kosten van bestaan en de wijze waarop het vermogen in aanmerking worden genomen afwijkende regels stellen die er toe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend.

[...]

Artikel 268

1. Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het gemeentebestuur kan bij koninklijk besluit worden vernietigd.

[...]

Artikel 273

1. Indien een besluit naar het oordeel van de burgemeester voor vernietiging in aanmerking komt, doet hij daarvan binnen twee dagen nadat het te zijner kennis is gekomen, door tussenkomst van gedeputeerde staten, mededeling aan Onze Minister wie het aangaat. Hij geeft hiervan tegelijkertijd kennis aan het orgaan dat het besluit nam, en zo nodig aan het orgaan dat met de uitvoering van het besluit is belast.

[...]

Artikel 278

1. De voordracht tot vernietiging wordt gedaan door of mede door Onze Minister.

[...]

Artikel 281a

In afwijking van artikel 8:4, eerste lid, onderdeel d, van de Algemene wet bestuursrecht kan een belanghebbende tegen een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 268, eerste lid, dan wel tegen een vernietigingsbesluit als bedoeld in artikel 85, tweede lid, beroep instellen.

Participatiewet

Artikel 34

1. Onder vermogen wordt verstaan:

- a. de waarde van de bezittingen waarover de alleenstaande of het gezin beschikt of redelijkerwijs kan beschikken, verminderd met de aanwezige schulden. De waarde van de bezittingen wordt vastgesteld op de waarde in het economische verkeer bij vrije oplevering;
- b. middelen die worden ontvangen in de periode waarover algemene bijstand is toegekend, voorzover deze geen inkomen betreffen als bedoeld in de artikelen 32 en 33.

2. Niet als vermogen wordt in aanmerking genomen:

[...]

- b. het bij de aanvang van de bijstand aanwezige vermogen voorzover dit minder bedraagt dan de van toepassing zijnde vermogensgrens, genoemd in het derde lid;

[...]

3. De in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde vermogensgrens is:

- a. voor een alleenstaande: € 7.605,00;
- b. voor een alleenstaande ouder: € 15.210,00;
- c. voor de gehuwden tezamen: € 15.210,00.

[...]

Invorderingswet 1990

Artikel 26

1. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld krachtens welke aan de belastingschuldige die niet in staat is anders dan met buitengewoon bezwaar een belastingaanslag geheel of gedeeltelijk te betalen, gehele of gedeeltelijke kwijtschelding kan worden verleend.

[...]

Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990

Artikel 11

Kwijtschelding wordt verleend voor:

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

b. het openstaande bedrag van de belastingaanslag dat resteert nadat:

1°. het aanwezige vermogen is aangewend ter voldoening van de belastingaanslag;

2°. ten minste 80 percent van de betalingscapaciteit is aangewend;

een en ander onverminderd het bepaalde in artikel 8 en artikel 18.

Artikel 12

1. Onder vermogen als bedoeld in artikel 11 wordt verstaan de waarde in het economische verkeer van de bezittingen van de belastingschuldige en van zijn echtgenoot, bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet, verminderd met de schulden van de belastingschuldige en deze persoon die hoger bevoorrecht zijn dan de rijksbelastingen.

2. Onder bezittingen wordt niet begrepen:

[...]

d. het totale bedrag aan financiële middelen, andere dan de onder f bedoelde, voor zover dat bedrag de ingevolge artikel 16 in aanmerking te nemen kosten van bestaan vermeerderd met een bedrag ter grootte van het per maand gemiddelde bedrag van de uitgaven bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen b, c en g, niet te boven gaat, met dien verstande dat geen rekening wordt gehouden met de in die onderdelen bedoelde vermindering met ontvangen huurtoeslag of woonkostentoeslag, zorgtoeslag, onderscheidenlijk kindgebonden budget;

[...]

Artikel 15

1. Als uitgaven als bedoeld in artikel 14, eerste lid, worden in aanmerking genomen:

[...]

b. het bedrag van de voor rekening van de belastingschuldige komende nettowoonlasten tot maximaal het bedrag, genoemd in artikel 13, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de huurtoeslag, voorzover dit meer is dan het bedrag, genoemd in artikel 17, tweede lid, van die wet;

c. de niet door de werkgever ingehouden premies ziektekostenverzekering, de premie voor een zorgverzekering als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van de Zorgverzekeringswet en de premie voor verzekering ingevolge de Wet langdurige zorg, verminderd met de normpremie, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de zorgtoeslag, voor zover reeds begrepen in de bijstandsnorm zoals die voor de belastingschuldige geldt ingevolge artikel 16, en met de krachtens de Wet op de zorgtoeslag ontvangen zorgtoeslag;

d. betaalde uitkeringen voor levensonderhoud ingevolge de artikelen 157, 158 of 404 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek;

[...]

g. uitgaven voor het levensonderhoud van kinderen, vastgesteld op het verschil tussen het maximale bedrag waarop de belastingschuldige, zijn toetsingsinkomen buiten beschouwing latend, op grond van artikel 2 van de Wet op het kindgebonden budget aanspraak zou kunnen maken en het bedrag van de krachtens die wet te ontvangen kindgebonden budget.

[...]

Artikel 16

1. De kosten van bestaan, bedoeld in artikel 13, eerste lid, bedragen voor een belastingschuldige die wordt aangemerkt als:

a. een echtgenoot als bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet: 90 percent van de bijstandsnorm, bedoeld in artikel 21, onderdeel b, van die wet;

b. een alleenstaande of een alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk onderdeel b, van de Participatiewet: 90 percent van de bijstandsnorm, bedoeld in artikel 21, onderdeel a, van die wet.

2. De kosten van bestaan, bedoeld in artikel 13, eerste lid, bedragen, in afwijking van het eerste lid, voor een belastingschuldige die wordt aangemerkt als:

a. een echtgenoot als bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet, die, afgezien van zijn echtgenoot, niet met een of meer andere personen op wie de kostendelersnorm, bedoeld in artikel 22a van die wet, van toepassing is, in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en:

1°. die tezamen met zijn echtgenoot de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt: 90 percent van de norm, bedoeld in artikel 22, onderdeel b, van de Participatiewet;

2°. die alleen of waarvan de echtgenoot de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt: 90 percent van de norm, bedoeld in artikel 22, onderdeel c, van de Participatiewet;

b. een echtgenoot als bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet, die zijn woning deelt met zijn echtgenoot en met een of meer andere personen op wie de norm, bedoeld in artikel 22a van die wet, van toepassing is: 90 percent van de som van de norm, bedoeld in artikel 22a, eerste lid, van die wet, die voor ieder van de echtgenoten afzonderlijk geldt;

c. een alleenstaande of een alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk onderdeel b, van de Participatiewet, die niet met een of meer personen op wie de norm, bedoeld in artikel 22a van die wet, van toepassing is, in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en die de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt: 90 percent van de norm, bedoeld in artikel 22, onderdeel a, van de Participatiewet;

d. een alleenstaande of een alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk onderdeel b, van de Participatiewet, die zijn woning deelt met een of meer personen op wie de norm, bedoeld in artikel 22a van die wet, van toepassing is: 90 percent van de norm, bedoeld in artikel 22a, eerste lid, van die wet.

3. De kosten van bestaan, bedoeld in artikel 13, eerste lid, worden verhoogd:

a. als de belastingschuldige en zijn echtgenoot, bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet, de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, hebben bereikt: met € 10,00;

b. als de belastingschuldige of zijn echtgenoot, bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet, de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt: met € 5,00.

4. De kosten van bestaan, bedoeld in artikel 13, eerste lid, bedragen, in afwijking van de vorige leden, voor de belastingschuldige die ter verzorging of verpleging in een daartoe bestemde inrichting is opgenomen: de prijs die is verschuldigd voor verzorging dan wel verpleging, verhoogd met twee derden van de op hem van toepassing zijnde bijstandsnorm, genoemd in artikel 23 van de Participatiewet.

Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden

Artikel 4

Bij verordening kan in afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling het totale bedrag aan financiële middelen, bedoeld in dat onderdeel, worden verhoogd, mits:

- a. de verhoging voor de belastingschuldige en zijn echtgenoot ten hoogste € 2.000 bedraagt;
- b. de verhoging voor een alleenstaande 75 procent bedraagt van de verhoging, bedoeld in onderdeel a; en
- c. de verhoging voor een alleenstaande ouder 90 procent bedraagt van de verhoging, bedoeld in onderdeel a.

Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht

Artikel 5, zoals dit luidde tot het besluit van de raad van 7 december 2023 en door het koninklijk besluit van 20 december 2023 thans luidt

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 met:

- a. het maximumbedrag genoemd in artikel 4, onder a, van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden voor de belastingschuldige en zijn echtgenoot,
- b. 75% van het bedrag genoemd onder a voor een alleenstaande, en
- c. 90% van het bedrag genoemd onder a voor een alleenstaande ouder.