



Besluit van 20 december 2023 tot vernietiging van het besluit van 7 december 2023 van de gemeenteraad Utrecht tot wijziging van de Verordening kwijschelding gemeentelijke belastingen en heffingen

Wij Willem-Alexander, bij de Gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 december 2023, nr. 2023-0000752151, in overeenstemming met Onze Staatssecretaris van Financiën;

Overwegingen

De gemeenteraad van Utrecht heeft in zijn vergadering op 7 december 2023 een initiatiefvoorstel aanvaard inzake de wijziging van de Verordening kwijschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht (hierna: de Verordening).

De wijziging behelst een wijziging van artikel 5 van de Verordening en bepaalt dat in afwijking van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 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 bepaling is voor het eerst van toepassing op aanvragen tot kwijschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen vanaf het belastingjaar 2024 en zou in werking treden op 1 januari 2024.

Op 8 december 2023 heeft de burgemeester van Utrecht op grond van artikel 273, eerste lid, van de Gemeentewet, door tussenkomst van gedeputeerde staten van Utrecht, de mededeling gedaan dat dit besluit naar haar oordeel voor schorsing en vernietiging in aanmerking komt wegens strijd met het recht en het algemeen belang.

De burgemeester heeft daarbij onder meer overwogen dat de gemeenteraad geen wettelijke ruimte heeft om af te wijken van de Regeling kwijschelding belastingen medeoverheden (Stcrt. 2022, 23803), waarin regels zijn neergelegd over de wijze waarop gemeenten het vermogen en de kosten van bestaan van belastingschuldigen kunnen berekenen. De burgemeester verwijst daarbij naar correspondentie van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad van Utrecht waarin ook is aangegeven dat in algemene zin, op grond van artikel 26 van de Invorderingswet 1990 bij ministeriële regeling (de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990) regels zijn gesteld over kwijschelding van belastingen. Op grond van artikel 255, vierde lid van de Gemeentewet kan de raad – met inachtneming van de door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (en in overeenstemming met de Minister van Financiën) te stellen regels – afwijkende regels stellen met betrekking tot de wijze waarop kosten van bestaan en vermogen in aanmerking worden genomen die ertoe leiden dat in ruimere mate kwijschelding kan worden verleend. De Regeling kwijschelding belastingen medeoverheden (Stcrt. 2022, 23803) geeft de kaders waarbinnen een gemeenteraad afwijkende regels kan stellen. Zo is de mogelijkheid gecreëerd om de vermogensnorm met maximaal € 2.000,- te verhogen voor echtgenoten. Deze regeling geeft gemeenteraden geen ruimte om de vermogensnormen verder te verhogen dan de gegeven maximale vermogensgrenzen van de kwijschelding van belastingen.

Bij brief van 12 december 2023, kenmerk UTPS-1090931550-3058, onderschrijven gedeputeerde staten van Utrecht het standpunt van de burgemeester dat geen wettelijke ruimte voor de gemeenteraad bestaat om af te wijken van de Regeling kwijschelding belastingen medeoverheden. Op basis van deze strijdigheid met het recht onderschrijven gedeputeerde staten tevens het oordeel van de burgemeester dat het besluit van 7 december 2023 van de gemeenteraad van Utrecht tot wijziging van Verordening kwijschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht, in aanmerking komt voor vernietiging.

Hieronder wordt toegelicht of voornoemd besluit kan worden vernietigd op grond van strijd met het recht, dan wel met het algemeen belang.

Naar aanleiding van de mededeling van de burgemeester van Utrecht en het advies van gedeputeerde staten van Utrecht is de gemeenteraad van Utrecht ingevolge artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid geboden tot overleg. Dit overleg heeft plaatsgevonden op 14 december 2023 te Den Haag. In dat overleg heeft (een vertegenwoordiging van) de gemeenteraad een toelichting gegeven op het besluit en de overwegingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. Daarbij



hebben deze vertegenwoordigers van de gemeenteraad gewezen op de complexe en knellende regelgeving waarmee men in de praktijk wordt geconfronteerd en die in veel gevallen in de weg staat aan het oplossen van problemen van inwoners. Hoewel de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden gemeenten sinds 2022 al ruimere mogelijkheden biedt om kwijtschelding van belastingen te verlenen, worden de kaders nog steeds als te strikt en knellend ervaren. De gemeenteraad van Utrecht heeft welbewust een besluit genomen dat zich niet verdraagt met de hogere regelgeving. Daarbij zijn in het gesprek ook mogelijkheden aan de orde gekomen om op andere wijzen tot praktische oplossingen te geraken, bijvoorbeeld door te besluiten om in individuele gevallen, in plaats van kwijtschelding te verlenen, niet tot inning van verschuldigde belasting over te gaan. Van de zijde van de raad is daarbij gewezen op het feit dat voor veel mensen het een hoge drempel is om een aanvraag te doen om voor die mogelijkheid in aanmerking te komen. In het overleg is gebleken dat de gemeenteraad het besluit weloverwogen heeft genomen en dat het bericht van de burgemeester en het advies van gedeputeerde staten voor de raad geen aanleiding vormen om het besluit uit eigen beweging te herzien.

Met betrekking tot de thans voorliggende beslissing al dan niet over te gaan tot vernietiging overwe- gen Wij het volgende.

Voor het verlenen van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen verwijst artikel 255 van de Gemeentewet naar artikel 26 van de Invorderingswet 1990 (hierna: IW 1990). De IW 1990 regelt de invordering van rijksbelastingen.

Op grond van artikel 26 van de IW 1990 komt iemand in aanmerking voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding wanneer hij niet in staat is om – anders dan met buitengewoon bezwaar – een belastingaanslag geheel of gedeeltelijk te voldoen. Van buitengewoon bezwaar wordt gesproken wanneer de financiële middelen voor het voldoen van de belastingaanslag ontbreken. Dit is het geval wanneer de betreffende belastingplichtige niet beschikt over vermogen en voorts ook geen betalings- capaciteit aanwezig is.

De vermogensnormen voor kwijtschelding van belastingen volgen uit de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: URIW 1990). Artikel 12 van de URIW 1990 bepaalt wat als vermogen wordt gezien. Het gaat hierbij om de waarde in het economische verkeer van de bezittingen van de belastingschuldige en zijn echtgenoot, verminderd met de schulden van de belastingschuldige en zijn echtgenoot die hoger bevoorrecht zijn.

Op grond van artikel 12, tweede lid, URIW 1990 worden verschillende bezittingen tot een bepaald bedrag niet beschouwd als een bezitting en daarom niet in acht genomen als vermogensbestanddeel in het kader van een kwijtscheldingsverzoek. Zo wordt op grond van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, URIW 1990 een bepaald bedrag aan financiële middelen niet als bezitting aangemerkt. Dit bedrag wordt individueel berekend en wordt bepaald door het normbedrag voor de kosten van bestaan voor de betreffende belastingschuldige, vermeerderd met zijn woonlasten, kosten voor de ziektekostenverzekering en eventuele uitgaven voor het levensonderhoud van kinderen.

Voor de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen voorziet artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet in een grondslag om af te wijken van de regels die gelden voor de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen. Hierdoor kunnen – met inachtneming van hetgeen is geregeld in de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden – door gemeenteraden afwijkende regels worden opgesteld op grond waarvan in ruimere mate kwijtschelding kan worden verleend. Deze regeling, die in 2022 in werking is getreden, voorziet in de mogelijkheid voor gemeenten, provincies en waterschappen om de vermogensnorm die bij de kwijtschelding van belastingen geldt, te verhogen. Artikel 4 van de Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden regelt in dat verband dat bij de kwijtschelding van provinciale-, gemeentelijke- en waterschapsbelastingen het bedrag aan financiële middelen verhoogd mag worden en tevens dat deze verhoging is gemaximeerd. Het bedrag dat volgt uit artikel 12, tweede lid, onderdeel d, URIW 1990 kan verhoogd worden met ten hoogste € 2.000,- voor een belastingschuldige met een echtgenoot. Voor een alleenstaande bedraagt de verhoging 75 procent van de verhoging die voor echtgenoten is gekozen; voor een alleenstaande ouder bedraagt de verhoging 90 procent van verhoging die voor echtgenoten is gekozen.

De financiële middelen die een belastingschuldige mag houden zonder zijn recht op kwijtschelding te verliezen wordt dus bepaald door de berekening die volgt uit artikel 12, tweede lid, onderdeel d, URIW 1990 en die voor gemeentelijke belastingen (op grond van artikel 4 van de Regeling) verder mag worden verhoogd tot het aangegeven maximum.

De (vermogens)normen voor kwijtschelding staan los van de vermogensnormen die in de Participatiewet zijn opgenomen. Hierdoor is het ook mogelijk dat de vermogensnormen bij kwijtschelding van belastingen aanzienlijk lager zijn dan de vermogensnormen die gelden in de bijstand. De normen uit



de Participatiewet zijn aanzienlijk hoger. Door deze vermogensnorm toe te passen op de kwijschelding van gemeentelijke belastingen, wordt het maximum overschreden dat op grond van artikel 4 van de Regeling als extra financiële middelen is toegestaan. De regelgeving biedt derhalve geen ruimte aan gemeenteraden om de vermogensnorm uit de Participatiewet te hanteren bij het kwijschelden van belastingen.

Het besluit van de gemeenteraad van 7 december 2023 tot wijziging van de Verordening kwijschelding gemeentelijke belastingen en heffingen gemeente Utrecht is derhalve in strijd met het recht. De wetgever heeft nadrukkelijk gekozen voor een gesloten stelsel waarin de ruimte voor de raad om eigen regels te stellen omtrent kwijschelding is begrensd. Dit is mede ingegeven vanuit de idee dat het voeren van inkomensbeleid geen gemeentelijke aangelegenheid is. Daarmee is het besluit van de raad van Utrecht eveneens in strijd met de bedoelingen van de wetgever en daarmee met het algemeen belang. Hierbij moet worden onderkend dat onderhavig besluit kan worden gezien in een bredere discussie over de verhouding tussen de vermogensnormen in het belastingrecht en in de Participatiewet. Tot op heden bestaat echter geen ruimte voor gemeenten om ruimere vermogensnormen te hanteren bij de kwijschelding van gemeentelijke belastingen dan de thans geldende normen. Nu de regels uit de Gemeentewet en de Invorderingswet 1990 en de hierop gebaseerde lagere regelgeving nadrukkelijk tot doel hebben de kwijschelding van gemeentelijke belastingen in heel Nederland binnen dezelfde grenzen te laten plaatsvinden, raakt onderhavig besluit bovenlokale belangen en is vernietiging hier aangewezen.

Daarbij wordt eveneens in acht genomen dat vernietiging een inbreuk op de eigen verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur met zich brengt waartoe niet lichtvaardig wordt overgegaan. In dit geval wordt vernietiging desalniettemin proportioneel geacht, gelet op het belang van rechtszekerheid dat hiermee wordt gediend. Instandhouding van het besluit van 7 december van de gemeenteraad van Utrecht zou, zowel bij het gemeentebestuur en de inwoners van Utrecht, als bij andere Nederlandse gemeenten, tot onduidelijkheid aanleiding kunnen geven over de status van de landelijke normen, zoals die onder meer zijn vastgelegd in de Regeling kwijschelding belastingen decentrale overheden en bovendien tot een ongewenste precedentwerking kunnen leiden.

Besluit

Gelet op artikel 268 van de Gemeentewet, juncto afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht,

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

het besluit van de gemeenteraad van Utrecht van 7 december 2023 tot wijziging van de Verordening kwijschelding gemeentelijke belastingen en heffingen te vernietigen wegens strijd met het recht en het algemeen belang.

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is belast met de uitvoering van dit besluit dat in de Staatscourant zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 december 2023

Willem-Alexander

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
H.M. de Jonge*

Een belanghebbende kan tegen dit besluit beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag [waarop het besluit in de Staatscourant is bekendgemaakt], worden gestuurd naar de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, postbus 20019, 2500 EA Den Haag