STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 23803
16 september 2022

Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 5 september 2022, nr. 2022-0000348109, houdende nadere regels over de kwijtschelding van provinciale, gemeentelijke en waterschapsbelastingen (Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat;

Handelende in overeenstemming met de Staatssecretaris van Financiën;

Gelet op artikel 232e, vierde lid van de Provinciewet, artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet en artikel 144, vierde lid, van de Waterschapswet;

Besluiten:

§ 1. Definities

Artikel 1. Definities

In deze regeling wordt verstaan onder:
alleenstaande: alleenstaande als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van de Participatiewet;
alleenstaande ouder: alleenstaande ouder als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van de Participatiewet;
echtgenoot: echtgenoot als bedoeld in artikel 3 van de Participatiewet;
pensioengerechtigde: persoon die de pensioengerechtigde leeftijd, bedoeld in artikel 7a van de Algemene Ouderdomswet, heeft bereikt;
Uitvoeringsregeling: Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990;
verordening: verordening van provinciale staten van een provincie, de raad van een gemeente of het algemeen bestuur van een waterschap.

§ 2. Berekeningswijze kosten van bestaan belastingschuldige

Artikel 2. Afwijkende percentages kosten van bestaan

Bij verordening kan van de in artikel 16 van de Uitvoeringsregeling genoemde percentages worden afgeweken, mits:
a. de percentages ten minste 90 en ten hoogste 100 bedragen; en
b. het percentage voor alle belastingschuldigen, bedoeld in artikel 16 van de Uitvoeringsregeling, hetzelfde is.

Artikel 3. Netto-ouderdomspensioen in plaats van bijstandsnorm

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 2 kan bij verordening worden bepaald dat voor de vaststelling van de kosten van bestaan van pensioengerechtigden in plaats van de bijstandsnorm het netto-ouderdomspensioen wordt gehanteerd.

2. Het hanteren van het netto-ouderdomspensioen, bedoeld in het eerste lid, geschiedt door:
   a. voor de pensioengerechtigden, bedoeld in artikel 16, tweede lid, onderdeel a, van de Uitvoeringsregeling, in plaats van de norm, genoemd in het toepasselijke artikelonderdeel, tweemaal het netto-ouderdomspensioen voor een gehuwde pensioengerechtigde als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene Ouderdomswet te hanteren;
   b. voor de belastingschuldigen, bedoeld in artikel 16, tweede lid, onderdelen b en d, van de Uitvoeringsregeling, die tevens pensioengerechtigd zijn, bij de berekening van de norm, genoemd in die artikelonderdelen, in plaats van factor B, genoemd in artikel 22a, eerste lid, van de Participatiewet, tweemaal het netto-ouderdomspensioen voor een gehuwde pensioengerechtigde als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene Ouderdomswet te hanteren; en
   c. voor de pensioengerechtigden, bedoeld in artikel 16, tweede lid, onderdeel c, van de Uitvoe-

ringsregeling, in plaats van de norm, genoemd in het betreffende artikelonderdeel, éénmaal het netto-ouderdomspensioen voor een ongehuwde pensioengerechtigde als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene Ouderdomswet te hanteren.

3. Het netto-ouderdomspensioen wordt berekend door het bruto-ouderdomspensioen, bedoeld in artikel 9, vijfde lid, van de Algemene Ouderdomswet, te verminderen met:
   a. de verschuldigde loonbelasting;
   b. de premies voor de volksverzekeringen; en
   c. de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41 van de Zorgverzekeringswet.

§ 3. Extra toegestane financiële middelen

Artikel 4. Extra toegestane financiële middelen

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.

§ 4. Slotbepalingen

Artikel 5. Intrekking oude regeling

De Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat van 2 mei 1996 houdende Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen (Stcrt. 1996, 98) wordt ingetrokken.

Artikel 6. Inwerkingtreding

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2022.

2. Met ingang van 1 januari 2022 berusten verordeningen ter uitvoering van de artikelen 1 of 1a van de Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat van 2 mei 1996 houdende Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen (Stcrt. 1996, 98) mede op de artikelen 2 of 3 van deze regeling.

Artikel 7. Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Deze regeling bevat regels over de wijze waarop provincies, gemeenten en waterschappen het vermogen en de kosten van bestaan van belastingschuldigen kunnen vaststellen. De uitkomsten van deze berekeningen worden vervolgens weer gebruikt om vast te kunnen stellen of een belastingschuldige recht heeft op kwijtschelding van belastingen van de provincie, gemeente of het waterschap.

Directe aanleiding voor deze regeling vormt de motie van het Tweede Kamerlid Krol c.s.[1] waarin de regering verzocht wordt de Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat van 2 mei 1996 houdende Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen (Stcrt. 1996, 98 (hierna: Nadere regels) zo aan te passen, dat AOW-gerechtigden die qua inkomen recht hebben op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, dit recht niet verspelen door het hebben van een kleine vermogensbuffer. Ter uitvoering van deze motie wordt in deze regeling geregeld dat de provincie, gemeente of het waterschap de mogelijkheid krijgt om de vermogensnorm die bij de kwijtschelding van belastingen geldt, te verhogen. Voor echtgenoten kan de vermogensnorm met maximaal € 2.000 worden verhoogd. Voor alleenstaanden bedraagt de verhoging 75 procent van de verhoging die de provincie, gemeente of het waterschap voor echtgenoten heeft geregeld. Voor alleenstaande ouders bedraagt de verhoging 90 procent van de gekozen verhoging voor echtgenoten.

Bij de uitvoering van deze motie bleek dat de Nadere Regels bepalingen bevatten die actualisering en verduidelijking behoefden. Er is daarom voor gekozen een geheel nieuwe ministeriële regeling op te stellen. Om deze reden kunnen de Nadere regels worden ingetrokken.

2. Hoofdlijnen van de regeling

2.1. Wettelijk kader en uitgangspunten bij kwijtschelding van belastingen

Bij de heffing en invordering van belastingen van respectievelijk de provincie, gemeente en het waterschap gelden in beginsel dezelfde regels als bij de heffing en invordering van rijksbelastingen. Dit volgt uit artikel 227a, eerste lid, van de Provinciewet, artikel 231, eerste lid, van de Gemeentewet en artikel 123, tweede lid, van de Waterschapswet. Dat betekent dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen in beginsel ook op lokale belastingen van toepassing zijn. De rijksregels zijn in beginsel ook van toepassing als het om de kwijtschelding van lokale belastingen gaat. Uit artikel 232e, tweede lid, van de Provinciewet, artikel 255, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 144, tweede lid, van de Waterschapswet, volgt namelijk dat met betrekking tot kwijtschelding de door de Minister van Financiën gestelde ministeriële regeling op grond van artikel 26 van de Invorderingswet 1990 van toepassing is. Deze regeling is de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: Uitvoeringsregeling). Ook de decentrale overheden dienen bij kwijtscheldingen in beginsel dus de regels van de Uitvoeringsregeling te volgen.

Om te bepalen of een belastingschuldige zijn belastingschuld niet kan betalen wordt gekeken naar zowel het vermogen als de betalingscapaciteit van de belastingschuldige (artikel 11 van de Uitvoeringsregeling). Hierbij kan het dus voorkomen dat ondanks het ontbreken van vermogen om de belastingschuld te betalen, geen kwijtschelding wordt verleend, omdat de belastingschuldige betalingscapaciteit heeft.

De regels met betrekking tot de berekening van het *vermogen* van de belastingschuldige zijn opgenomen in artikel 12 van de Uitvoeringsregeling. Zo wordt in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Uitvoeringsregeling bepaald welk gedeelte van de inboedel niet wordt meegerekend als vermogen en wordt in artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling bepaald welk bedrag aan financiële middelen een belastingschuldige maximaal mag hebben. Dit bedrag wordt bepaald door de zogenoemde 'kosten van bestaan' (artikel 16 van de Uitvoeringsregeling) en de gemiddelde uitgaven voor woonlasten, zorgverzekering en de zorg van kinderen op te tellen. In het kader van de geautomatiseerde kwijtschelding – die door veel gemeenten wordt toegepast – is deze norm uitgewerkt in een (gestandaardiseerd) bedrag. Hierbij ligt het normbedrag voor een alleen-

[1] Kamerstukken II, 2020/21, 24 515, nr. 524.

staande op dit moment op ongeveer € 1.775 en voor een echtpaar op ongeveer € 2.350.[2]

De betalingscapaciteit wordt ingevolge artikel 13 van de Uitvoeringsregeling berekend door de zogenoemde 'kosten van bestaan' van het netto-besteedbare inkomen af te trekken. Uit artikel 16 volgt hoe de kosten van bestaan worden berekend. Het gaat hierbij om normbedragen waarbij onderscheid is gemaakt naar verschillende groepen:

- *Belastingschuldige echtgenoten (niet AOW-gerechtigd).* Voor deze groep bedragen de kosten van bestaan 90% van de bijstandsnorm voor gehuwden (artikel 16, eerste lid, onderdeel a, Uitvoeringsregeling);
- *Alleenstaande belastingschuldigen (niet AOW-gerechtigd).* Voor deze groep bedragen de kosten van bestaan 90% van de bijstandsnorm voor een alleenstaande of een alleenstaande ouder (artikel 16, eerste lid, onderdeel b, Uitvoeringsregeling);
- *AOW-gerechtigde echtgenoten (ook als slechts één van beide echtgenoten de AOW-leeftijd heeft bereikt).* Voor deze groep bedragen de kosten van bestaan 90% van de bijstandsnorm voor gehuwde AOW-gerechtigden (artikel 16, tweede lid, onderdeel a, Uitvoeringsregeling);
- *Belastingschuldige echtgenoten (inclusief AOW-gerechtigden) die een huisgenoot hebben op wie de kostendelersnorm van toepassing is.* Voor deze groep bedragen de kosten van bestaan 90% van de kostendelersnorm zoals die berekend wordt op grond van artikel 22a van de Participatiewet (artikel 16, tweede lid, onderdeel b, Uitvoeringsregeling);
- *Alleenstaande AOW-gerechtigden.* Voor deze groep bedragen de kosten van bestaan 90% van de bijstandsnorm voor een alleenstaande AOW-gerechtigde of AOW-gerechtigde alleenstaande ouder (artikel 16, tweede lid, onderdeel c, Uitvoeringsregeling);
- *Alleenstaande belastingschuldigen (inclusief AOW-gerechtigden) die een huisgenoot hebben op wie de kostendelersnorm van toepassing is.* Voor deze groep bedragen de kosten van bestaan 90 procent van de kostendelersnorm zoals die berekend wordt op grond van artikel 22a van de Participatiewet (artikel 16, tweede lid, onderdeel d, Uitvoeringsregeling).

Indien er na bovenstaande berekening betalingscapaciteit overblijft, wordt er geen (volledige) kwijtschelding verleend, omdat de belastingschuldige dan nog geacht wordt in staat te zijn (een deel van) zijn belastingschuld te voldoen.

2.2. Mogelijkheid tot ruimere regels bij kwijtschelding lokale belastingen

In beginsel zijn bovenstaande regels van de Uitvoeringsregeling ook van toepassing bij de kwijtschelding van *lokale* belastingen. In artikel 232e, van de Provinciewet, artikel 255, vierde lid, van de Gemeentewet en artikel 144, vierde lid, van de Waterschapswet is echter geregeld dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK; voor de provincies en gemeenten) en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW; voor de waterschappen) bij ministeriële regeling regels kunnen opstellen die afwijken van de Uitvoeringsregeling. Deze afwijkende regels mogen echter alleen betrekking hebben op de wijze waarop de kosten van bestaan worden berekend en welk vermogen van de belastingschuldige in aanmerking wordt genomen. Ook mogen deze regels er slechts toe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend. Tot slot is van belang dat deze afwijkende regels uitsluitend van discretionaire aard zijn: uit de betreffende bepalingen uit de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet volgt namelijk dat de decentrale overheid deze regels *kan* hanteren. Dat betekent dat de Ministers van BZK en IenW de decentrale overheden niet kunnen verplichten om de ruimere kwijtscheldingsregels te hanteren.

Tot op heden zijn die afwijkende regels van de Ministers van BZK en van IenW geregeld in de Nadere regels. In artikel 1 van deze regeling is bepaald dat de raad of het algemeen bestuur van het waterschap de percentages genoemd in artikel 16 van de Uitvoeringsregeling mag verhogen tot 100 procent. Dit betekent dus dat bijvoorbeeld de raad van een gemeente ervoor kan kiezen om in plaats van 90 procent een percentage tussen de 90 en 100 procent te hanteren. Indien de raad ervoor zou kiezen het percentage op 100 te stellen, worden de kosten van bestaan hoger en komt de belastingschuldige sneller in aanmerking voor kwijtschelding.

In artikel 1a van de Nadere regels is bepaald dat de raad of het algemeen bestuur van het waterschap voor AOW-gerechtigden in plaats van de bijstandsnormen, genoemd in artikel 16 van de Uitvoeringsregeling, het zogenoemde 'netto-ouderdomspensioen' mag hanteren. Dit netto-ouderdomspensioen wordt berekend door het toepasselijke bruto-ouderdomspensioen te verminderen met:

- de verschuldigde loonbelasting;
- de premies voor de volksverzekeringen;
- de inkomensafhankelijke bijdrage, bedoeld in artikel 41 van de Zorgverzekeringswet.

[2] Het gaat hierbij om normbedragen bij de geautomatiseerde kwijtschelding. Zie: https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/Normbedragen%20geautomatiseerde%20kwijtscheldingstoets%20maart%202022%20tot%20en%20met%20augustus%202022.pdf

Door voor de vaststelling van de kosten van bestaan in plaats van de toepasselijke bijstandsnorm het netto-ouderdomspensioen te hanteren, komen deze kosten van bestaan hoger uit te vallen. Dit leidt ertoe dat ook in dit geval de belastingschuldige eerder voor kwijtschelding in aanmerking komt.

Al met al zijn in de Nadere regels dus regels opgenomen die decentrale overheden de mogelijkheid geven om een ruimhartiger kwijtscheldingsbeleid te hanteren.

2.3. Voorgeschiedenis van de regeling

Op 28 januari 2020 heeft de Tweede Kamer de motie Krol c.s. aangenomen waarin de regering is verzocht de Nadere regels zo aan te passen, dat AOW-gerechtigden die qua inkomen recht zouden hebben op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, dit recht niet verspelen door het hebben van een kleine vermogensbuffer.[3] Het kabinet Rutte III was steeds terughoudend met een verhoging van de vermogensnorm in verband met de mogelijke armoedeval. Een verhoging van de vermogensnorm houdt namelijk in dat een grotere groep voor kwijtschelding in aanmerking komt. Deze groep zou bij een inkomenstoename dit recht op kwijtschelding mogelijk weer kunnen verliezen. Bij AOW-gerechtigden is dit evenwel anders, omdat de kans op een inkomenstoename bij deze groep vrijwel nihil is. De kans dat een AOW-gerechtigde weer aan het werk zal gaan, is immers vrij klein. Hiermee is het risico op een armoedeval vrijwel afwezig. Op basis van het rapport Knellende schuldenwetgeving[4] – dat is opgesteld in opdracht van de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid – heeft het kabinet Rutte III daarom besloten de mogelijkheid te creëren om voor AOW-gerechtigden de vermogensnorm met maximaal € 2.000 te verhogen. Daarnaast heeft het toenmalige kabinet besloten om deze verhoging niet alleen mogelijk te maken voor AOW-gerechtigden, maar ook voor duurzaam arbeidsongeschikten. Net als bij AOW-gerechtigden is ook bij duurzaam arbeidsongeschikten het risico op een armoedeval immers vrijwel afwezig, aangezien het perspectief van (hernieuwde) deelname aan het arbeidsproces zo goed als ontbreekt. Bij Kamerbrief van 21 juni 2021 heeft de toenmalig Minister van BZK toegezegd een ministeriële regeling in procedure te brengen waarmee bovenstaande wijzigingen met ingang van 1 januari 2022 zouden worden gerealiseerd.[5] Door vertraging is deze regeling echter pas in december 2021 in consultatie gegaan.

Uit verscheidene consultatiereacties bleek dat met name de verhoging van de vermogensnorm voor duurzaam arbeidsongeschikten de nodige uitvoeringsproblemen met zich mee zou kunnen brengen. Het is voor een invorderingsambtenaar namelijk niet eenvoudig om vast te stellen of iemand duurzaam arbeidsongeschikt is of niet. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat een belastingschuldige allerlei documenten aan zou moeten leveren waarmee zijn duurzame arbeidsongeschiktheid gestaafd wordt. Dit zou tot een verzwaring van de regeldruk kunnen leiden. Ook bleek de verhoging van de vermogensnorm voor duurzaam arbeidsongeschikten problematisch te zijn in het kader van de geautomatiseerde kwijtschelding. Het Inlichtingenbureau[6] – dat de geautomatiseerde kwijtschelding voor decentrale overheden uitvoert – beschikt namelijk niet over dergelijke informatie (voor een uitgebreide weergave van de consultatiereacties wordt verwezen naar paragraaf 4).

Naar aanleiding van de consultatiereacties is besloten om de verhoging van de vermogensnorm niet te beperken tot enkel AOW-gerechtigden en duurzaam arbeidsongeschikten, maar een *algemene* verhoging van de vermogensnorm mogelijk te maken.

2.4. Inhoud van deze regeling

In deze regeling wordt geregeld dat bij verordening kan worden geregeld dat de vermogensnorm zoals die op grond van artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling geldt, wordt verhoogd. Wel wordt in deze regeling onderscheid gemaakt naar de leefsituatie van een belastingschuldige:

- Voor een belastingschuldige en zijn echtgenoot bedraagt de maximale verhoging € 2.000;
- Voor een belastingschuldige alleenstaande bedraagt de verhoging 75 procent van de verhoging die voor echtgenoten is gekozen. Indien een provincie, gemeente of waterschap ervoor zou kiezen om de vermogensnorm met € 2.000 voor echtgenoten te verhogen, betekent dit dus dat de vermogensnorm voor een alleenstaande met € 1.500 verhoogd wordt. Reden hiervoor is dat de vermogensnorm die bij de geautomatiseerde kwijtschelding wordt gehanteerd voor alleenstaanden € 1.775 bedraagt en voor echtgenoten € 2.350.[7] Daarmee bedraagt de hoogte van de

[3] Kamerstukken II, 2020/21, 24 515, nr. 524.
[4] Jungmann, N., Madern, T., van Geuns, R. C., & Moerman, A. (2018). Knellende schuldenwetgeving. Hogeschool van Amsterdam.
[5] Kamerstukken II 2020/21, 24 515, nr. 605.
[6] Stichting inlichtingenbureau is in 2001 opgericht door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG).
[7] Het gaat hierbij om normbedragen bij de geautomatiseerde kwijtschelding. Zie: https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/Normbedragen%20geautomatiseerde%20kwijtscheldingstoets%20maart%202022%20tot%20en%20met%20augustus%202022.pdf

vermogensnorm, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling voor alleenstaanden ongeveer 75 procent van de vermogensnorm voor gehuwden. Het ligt daarom in de rede om ook de *verhoging* van de vermogensnorm voor alleenstaanden op 75 procent te stellen van de verhoging die voor echtgenoten is gekozen.

- Voor een belastingschuldige alleenstaande *ouder* bedraagt de verhoging 90 procent van de gekozen verhoging voor echtgenoten. Reden hiervoor is dat de vermogensnorm die voor geautomatiseerde kwijtschelding wordt gehanteerd voor een alleenstaande ouder € 2.150 bedraagt en voor echtgenoten € 2.350. Daarmee bedraagt de hoogte van de vermogensnorm voor een alleenstaande ouder ongeveer 90 procent van de vermogensnorm die geldt voor echtgenoten. Het ligt daarom in de rede om ook de *verhoging* van de vermogensnorm voor een alleenstaande ouder op 90 procent te stellen van de verhoging die voor echtgenoten is gekozen.

In eerste instantie was het de bedoeling om de mogelijkheid tot verruiming van de vermogensnorm door te voeren door middel van een wijziging van de Nadere regels. Duidelijk werd echter dat artikel 1a niet was aangepast aan een eerdere wijziging van artikel 16 van de Uitvoeringsregeling[8] en artikel 9 van de Algemene Ouderdomswet. Bovendien was de regeling verwarrend ten aanzien van provinciale belastingen. De tekst van artikel 1 noemde deze belastingen weliswaar, maar in de grondslag van de regeling was artikel 232e, vierde lid, van de Provinciewet niet opgenomen. Ook ontbraken de provinciale belastingen in het opschrift van de regeling. Hoewel kwijtschelding van provinciale belastingen in de praktijk niet vaak voor zal komen, biedt artikel 232e, vierde lid, van de Provinciewet wel degelijk de mogelijkheid om de regels ook van toepassing te laten zijn op provinciale belastingen. Het ligt daarom in de rede om uitdrukkelijk te regelen dat de regeling ook van toepassing is op provincies. Om voorgaande redenen en het feit dat artikel 1a van de voormalige regeling door de complexe formulering moeilijk leesbaar is geworden, is ervoor gekozen een nieuwe regeling op te stellen en de Nadere regels in te trekken.

Al met al bevat deze regeling ten opzichte van de Nadere regels dus enkel nieuwe regels met betrekking tot de mogelijkheid voor de vertegenwoordigende organen om de vermogensnorm te verhogen. Voor het overige regelt deze regeling hetzelfde als de Nadere regels, met dien verstande dat deze nieuwe regeling nadrukkelijk ook van toepassing is op provincies. Ook is in de nieuwe regeling nadrukkelijk onderstreept dat als de staten, de raad, of het algemeen bestuur van een waterschap ervoor kiezen van een percentage af te wijken, zij dit voor *alle* verschillende groepen van belastingschuldigen doen. Het is namelijk ongewenst dat voor de ene groep (bijvoorbeeld gehuwde AOW-gerechtigden) een andere norm of percentage geldt dan voor de andere groep (bijvoorbeeld ongehuwde AOW-gerechtigden). In artikel 16 van de Uitvoeringsregeling gelden voor de verschillende groepen immers ook dezelfde percentages (90 procent).

3. Gevolgen

Zoals hierboven reeds vermeld, zijn de decentrale overheden vrij om de in de regeling opgenomen mogelijkheden tot verruiming van de kwijtscheldingsmogelijkheden al dan niet toe te passen. Indien een decentrale overheid ervoor kiest om deze verruiming toe te passen, komen de financiële gevolgen (gederfde belastinginkomsten) voor haar eigen rekening. De betreffende decentrale overheid zou ervoor kunnen kiezen om deze gederfde inkomsten te compenseren door middel van een wijziging van de belastingtarieven, maar dat is uiteraard aan de betreffende overheid zelf.

Deze regeling brengt geen regeldrukeffecten met zich mee, omdat de provincie, gemeente of het waterschap enkel kan kiezen voor een verhoging van de vermogensnorm die voor iedereen geldt (zij het dat er onderscheid wordt gemaakt tussen echtgenoten, alleenstaanden en alleenstaande ouders). Hiermee is het dus niet noodzakelijk dat burgers aan dienen te tonen dat zij voor de verhoging van de vermogensnorm in aanmerking komen. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft de regeling niet geselecteerd voor een formeel advies.

4. Consultatie

De ontwerpregeling – waarin het dus nog uitsluitend mogelijk werd gemaakt om de vermogensnorm voor AOW-gerechtigden en duurzaam arbeidsongeschikten te verhogen – is voor consultatie voorgelegd bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). De reactie van de VNG is op 28 januari 2022 ontvangen en de reactie van de UvW op 27 januari 2022. Van het IPO is geen reactie ontvangen.

Gelijktijdig met de consultatieperiode voor de VNG, UvW en het IPO is tevens de internetconsultatie uitgevoerd.

[8] *Stcrt.* 2016, 71813.

4.1. Reactie VNG en UvW

De VNG stelt in haar reactie dat gemeenten positief zijn ten aanzien van de mogelijkheid om voor AOW-gerechtigden en duurzaam arbeidsongeschikten ruimere vermogensnormen te hanteren. Hierbij constateert de VNG dat het gemeenten ook vrij staat om *geen* gebruik te maken van deze mogelijkheid. Verder merkt de VNG op dat zij in het verleden reeds heeft gepleit om de vermogensnorm te verruimen[9] en dat de laatste jaren ook door verschillende gemeenten is gepleit om de vermogensnorm te verruimen.

Uit de reactie van de UvW komt naar voren dat waterschappen het belangrijk vinden dat er in de vorm van kwijtschelding een voorziening voor burgers is als zij hun belasting niet of slechts met grote moeite kunnen betalen. Tegelijk stelt de UvW dat de eigen belastingopbrengsten nagenoeg de enige inkomstenbron van de waterschappen zijn. Omdat kwijtschelding directe gevolgen kan hebben voor het belastingtarief – en dus voor burgers die *niet* voor kwijtschelding in aanmerking komen – is de vaste beleidslijn van waterschappen dat zeer terughoudend dient te worden omgegaan met een eventuele verruiming van de kwijtschelding. De waterschappen hebben echter laten weten dat zij met de voorgenomen verruiming van de vermogensnorm kunnen leven.

Verder zijn in zowel de reactie van de VNG als die van de UvW twee punten naar voren gebracht die verband houden met de uitvoerbaarheid van de regeling. In de eerste plaats stellen de VNG en de UvW dat de doelgroep 'duurzaam arbeidsongeschikten' niet uitvoerbaar is. Op dit moment komen personen die duurzaam arbeidsongeschikt zijn namelijk niet voor in de (kwijtscheldings)bestanden van de lokale belastingorganisaties. Dit betekent dat aan belastingschuldigen die kwijtschelding aanvragen, gevraagd moet worden of zij duurzaam arbeidsongeschikt zijn of niet. Dit kan ertoe leiden dat de aanvrager zijn duurzame arbeidsongeschiktheid met verscheidene documenten dient te staven, hetgeen de nodige regeldruk met zich mee kan brengen. Verder kan de geautomatiseerde kwijtscheldingstoets – die door het Inlichtingenbureau voor het merendeel van de decentrale overheden wordt uitgevoerd – niet worden toegepast op deze doelgroep. Op dit moment beschikt het Inlichtingenbureau namelijk niet over een bron waaruit met zekerheid kan worden afgeleid of iemand arbeidsongeschikt is of niet.

Als gevolg van bovenstaande reactie van de VNG en de UvW (en verscheidene reacties via de internetconsultatie) heeft het kabinet besloten om de mogelijkheid tot verhoging van de vermogensnorm niet te beperken tot enkel AOW-gerechtigden en duurzaam arbeidsongeschikten, maar een *algemene* verhoging van de vermogensnorm tot maximaal € 2.000 mogelijk te maken. Dit betekent dat als de provincie, gemeente of het waterschap ervoor kiest de vermogensnorm op te hogen iedere belastingschuldige recht heeft op een verhoging van de vermogensnorm. Wel hangt de verhoging van de vermogensnorm, zoals reeds in paragraaf 2.4 is beschreven, af van de leefsituatie van de belastingschuldige (echtgenoot, alleenstaande of alleenstaande ouder).
Door de mogelijkheid tot verhoging van de vermogensnorm voor iedere belastingschuldige te laten gelden in plaats van enkel voor AOW-gerechtigden en duurzaam arbeidsongeschikten wordt een mogelijke toename van de regeldruk voorkomen, omdat aanvragers niet meer aan hoeven te tonen dat zij voor de verhoging in aanmerking komen. Ook is deze algemene verhoging gemakkelijker uitvoerbaar bij het proces van de geautomatiseerde kwijtschelding.

In de tweede plaats brengen de VNG en de UvW in hun reactie een kanttekening naar voren die verband houdt met de inwerkingtreding van de regeling die is geconsulteerd. In de consultatieversie was opgenomen dat de regeling in werking treedt met ingang van de dag nadat de regeling in de Staatscourant is geplaatst. Voor deze inwerkingtredingstermijn is gekozen om het reeds in het belastingjaar 2022 mogelijk te maken de verruimde mogelijkheden tot kwijtschelding te kunnen toepassen. Op deze wijze is getracht zoveel mogelijk recht te doen aan de toezegging van de voormalig Minister van BZK om de hogere vermogensnorm reeds met ingang van 1 januari 2022 toe te kunnen passen (zie ook paragraaf 2.3). Volgens de VNG en de UvW bestaat met de inwerkingtredingsbepaling echter het risico op ongelijkheid tussen belastingschuldigen die vóór de inwerkingtreding van de regeling een verzoek tot kwijtschelding hebben ingediend en de belastingschuldigen die ná de datum van inwerkingtreding een kwijtscheldingsverzoek hebben ingediend. Het moment van de aanvraag is namelijk bepalend voor de hoogte van de vermogensnorm waaraan wordt getoetst. Hiermee ontstaat het risico dat in hetzelfde belastingjaar voor de ene belastingschuldige een hogere vermogensnorm geldt dan voor de andere belastingschuldige. Ook is het voor het Inlichtingenbureau niet mogelijk om in één belastingjaar aan meerdere vermogensnormen te toetsen. De VNG en de UvW verzoeken de inwerkingtreding van de regeling dusdanig vorm te geven dat zich geen ongelijkheid voordoet tussen belastingschuldigen. De UvW doet hierbij de suggestie om de regeling met ingang van 1 januari 2023 in werking te laten treden.

[9] Kamerstukken II, 2009/10, 32 315, nr. 6.

De suggestie om de regeling met ingang van 1 januari 2023 in werking te laten treden, wordt niet overgenomen. Hoewel de Ministers van BZK en IenW zich realiseren dat de meeste belastingaanslagen voor 2022 al zijn opgelegd en voor dit belastingjaar ook al de geautomatiseerde kwijtscheldingstoets heeft plaatsgevonden, willen zij de decentrale overheden niet op voorhand de mogelijkheid ontnemen om de vermogensnormen in 2022 al te versoepelen. Decentrale overheden zouden er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om de kwijtscheldingsaanvragen die in 2022 op grond van de vermogensnorm zijn afgewezen, opnieuw (ambtshalve en handmatig) te toetsen aan de nieuwe vermogensnormen. In een dergelijk geval zouden de betreffende provincies, gemeenten of waterschappen ervoor kunnen kiezen om de ruimere vermogensnorm tot en met 1 januari 2022 terug te laten werken. Indien dat niet mogelijk of wenselijk blijkt, staat het de decentrale overheden ook vrij om de ruimere vermogensnormen pas met ingang van 1 januari 2023 te hanteren. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat deze regeling de decentrale overheden enkel de *mogelijkheid* geeft om ruimere vermogensnormen te hanteren, indien zij dit wensen. Het is aan de decentrale overheden zelf om te bepalen óf zij een ruimere vermogensnorm wensen te hanteren en vanaf welke datum deze norm geldt. Wel wordt omwille van de duidelijkheid in deze regeling bepaald dat deze tot en met 1 januari 2022 terugwerkt. Op deze wijze wordt tot uitdrukking gebracht dat een eventuele verhoging van de vermogensnorm voor het *gehele* belastingjaar 2022 dient te gelden.

4.2. Hoofdlijnen reacties internetconsultatie

Van 21 december 2021 tot en met 30 januari 2022 heeft eenieder de gelegenheid gehad om op de concept-regeling te reageren. In totaal zijn er 12 reacties ontvangen, waarbij twee reacties tweemaal zijn ingestuurd. In totaal zijn er dus 10 unieke reacties ontvangen. Hiervan komen twee reacties vanuit gemeenten (Amsterdam – namens de G4-gemeenten – en Epe). Voorts zijn er vier reacties afkomstig van burgers of bedrijven en nog eens vier van (koepel)organisaties. Het gaat hierbij om de Nederlandse Branchevereniging voor wettelijk vertegenwoordigers (Horus), de Landelijke Vereniging Lokale Belastingen, de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) en het Landelijk overleg van Bewindvoerders, Curatoren en Mentoren (LBCM).

Uit veel reacties kwam – net als bij de reactie van de VNG en de UvW – naar voren dat de doelgroep ‘duurzaam arbeidsongeschikten’ in de praktijk onwerkbaar is. Ook werd in verscheidene consultatiereacties naar voren gebracht dat inwerkingtreding in 2022 problematisch is, gelet op het proces van geautomatiseerde kwijtschelding en het feit dat verreweg de meeste belastingaanslagen in 2022 reeds zijn opgelegd. Beide punten gaven, zoals hierboven reeds is aangegeven, aanleiding om de regeling aan te passen.

Verder kwam uit verschillende reacties (waaronder die van de LOSR en Horus) naar voren dat de voorgestelde verhoging van de vermogensnorm (maximaal € 2.000) te laag is. Horus en de LOSR stellen dat het rapport[10] waarop het kabinet zijn besluit heeft gebaseerd om maximaal een verhoging van € 2.000 toe te staan, door inflatie inmiddels achterhaald is. Naar huidige maatstaven zou een vermogensvrijstelling van minimaal € 2.500 realistischer zijn. De G4-gemeenten doen de suggestie om de vermogensnorm voor alle burgers te verhogen conform de door de Tweede Kamer aangenomen motie Peters/Bruins.[11] Dit betekent dat de vermogensnorm voor een ieder wordt opgehoogd naar de vermogensnorm die geldt bij de bijstand.

Het kabinet wil eerst de resultaten van de in februari 2021 gestarte Werkgroep IBO Sociale Zekerheid afwachten alvorens te reageren op de motie Bruins/Peters. Deze werkgroep onderzoekt hoe het stelsel van de sociale zekerheid voor de burger vereenvoudigd kan worden. Dit zou kunnen leiden tot adviezen om wettelijke regelingen en normen in het sociaal domein (zoals de bijstandsnorm en andere vermogensnormen) te vereenvoudigen en meer op elkaar aan te laten sluiten.

Voorts werd in een consultatiereactie geconstateerd dat het niet duidelijk is hoe de mogelijkheid tot verhoging van de vermogensnorm uitwerkt voor personen die voor 1 januari 1935 zijn geboren. Op grond van artikel 12, tweede lid, onder f, van de Uitvoeringsregeling geldt voor hen namelijk reeds een vrijstelling van € 2.269. De vraag is of de verhoging van de vermogensnorm ook (aanvullend) voor deze doelgroep geldt.
Artikel 4 van deze regeling maakt het mogelijk om de vermogensnorm, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling te verhogen. In artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling, is nader bepaald hoe deze vermogensnorm berekend dient te worden. Daarbij is bepaald dat het gaat om ‘het totale bedrag aan financiële middelen, andere dan de onder f bedoelde’. Dat betekent dat het vrijgelaten vermogen voor AOW-gerechtigden die voor 1 januari 1935 zijn geboren, *niet* onder de definitie van onderdeel d valt. Onderdeel d en onderdeel f zijn met andere

[10] Jungmann, N., Madern, T., van Geuns, R. C., & Moerman, A. (2018). Knellende schuldenwetgeving. Hogeschool van Amsterdam.
[11] Kamerstukken II 2021/21, 24 515, nr. 590.

woorden twee van elkaar losstaande categorieën. Dat betekent dat bij een belastingschuldige die vóór 1 januari 1935 is geboren, zowel onderdeel d als f van toepassing zijn. Indien de provincie, gemeente of het waterschap ervoor zou kiezen de vermogensnorm, bedoeld in onderdeel d, te verhogen, heeft de belastingschuldige die vóór 1935 is geboren dus zowel recht op die verhoging als het vrijgelaten vermogen van € 2.269. In de artikelsgewijze toelichting is dit verduidelijkt.

Tot slot zijn in enkele consultatiereacties wetstechnische suggesties gedaan, die ter harte zijn genomen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2

In dit artikel is geregeld dat provinciale staten van een provincie, de raad van een gemeente, of het algemeen bestuur van een waterschap bij verordening de percentages, genoemd in artikel 16 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 kunnen wijzigen. De percentages die in artikel 16 van de Uitvoeringsregeling genoemd zijn, bedragen alle 90 procent. De percentages mogen alleen dusdanig gewijzigd worden dat de nieuwe percentages tussen de 90 en 100 komen te liggen. Ook moeten ingevolge artikel 2, onderdeel b, de percentages in dat geval voor alle in artikel 16 Uitvoeringsregeling genoemde groepen van belastingschuldigen hetzelfde zijn. Het is onwenselijk dat hierin gedifferentieerd wordt binnen een provincie, gemeente of waterschap.

Artikel 3

In artikel 3, eerste lid, is geregeld dat provinciale staten van een provincie, de raad van een gemeente, of het algemeen bestuur van een waterschap bij verordening kunnen regelen dat in plaats van de in artikel 16 Uitvoeringsregeling genoemde bijstandsnormen het netto-ouderdomspensioen wordt gehanteerd. Wel dient in dit geval, vanwege de onwenselijkheid van differentiatie, het netto-ouderdomspensioen voor *alle* groepen AOW-gerechtigden, genoemd in artikel 16, tweede lid, Uitvoeringsregeling, gehanteerd te worden. In artikel 3, derde lid, is bepaald hoe het netto-ouderdomspensioen berekend dient te worden.

In artikel 3, tweede lid, is geregeld op welke wijze het vervangen van de geldende bijstandsnorm door het netto-ouderdomspensioen precies dient te geschieden:

- Voor AOW-gerechtigden die gehuwd zijn (artikel 16, tweede lid, onderdeel a, van de Uitvoeringsregeling) wordt in plaats van de toepasselijke bijstandsnorm[12] tweemaal het netto-ouderdomspensioen *voor een gehuwde* gehanteerd. Het netto-ouderdomspensioen dient met twee vermenigvuldigd te worden, omdat het netto-ouderdomspensioen – ook bij gehuwden – per persoon wordt verstrekt, terwijl de bijstand ondeelbaar is en aan de gehuwden gezamenlijk wordt verstrekt.
- Voor AOW-gerechtigden op wie de kostendelersnorm van toepassing is omdat zij een huisgenoot hebben (artikel 16, tweede lid, onderdelen b en d, Uitvoeringsregeling) wordt bij de berekening van de toepasselijke bijstandsnorm[13], in plaats van factor B, genoemd in artikel 22a, eerste lid, Participatiewet) tweemaal het netto-ouderdomspensioen voor een *gehuwde* gehanteerd. De kostendelersnorm is een afgeleide van de gehuwdennorm. De genoemde factor B is daarom ook standaard een gehuwdennorm (artikel 22, onderdeel b of c, Participatiewet). Daarom dient ook bij een alleenstaande AOW-gerechtigde uit te worden gegaan van het dubbele netto-ouderdomspensioen voor een gehuwde.
- Voor AOW-gerechtigden die alleenstaand of een alleenstaande ouder zijn (artikel 16, tweede lid, onderdeel c), wordt in plaats van de toepasselijke bijstandsnorm[14] éénmaal het netto-ouderdomspensioen voor een *ongehuwde* gehanteerd.

Artikel 4

In artikel 4 is geregeld dat bij verordening het bedrag aan financiële middelen dat *niet* wordt meegeteld bij de berekening van het vermogen (artikel 12, tweede lid, onderdeel d, Uitvoeringsregeling), kan worden verhoogd. Bij de verhoging wordt onderscheid gemaakt naar de leefsituatie van de belastingplichtige:

- Voor een belastingschuldige en zijn echtgenoot bedraagt de maximale verhoging € 2.000 (artikel 4, onderdeel a);

[12] In dit geval is de toepasselijke bijstandsnorm artikel 22, onderdeel b, of c, van de Participatiewet.
[13] In dit geval is de toepasselijke bijstandsnorm de kostendelersnorm (artikel 22, eerste lid, van de Participatiewet.
[14] In dit geval is toepasselijke bijstandsnorm artikel 22, onderdeel a, van de Participatiewet.

- Voor een belastingschuldige alleenstaande bedraagt de verhoging 75 procent van de verhoging die voor echtgenoten is gekozen (artikel 4, onderdeel b). Indien ervoor zou worden gekozen om de vermogensnorm met € 2.000 voor echtgenoten te verhogen, betekent dit dus dat de vermogensnorm voor een alleenstaande met € 1.500 verhoogd wordt. Reden hiervoor is dat de vermogensnorm die op dit moment bij de geautomatiseerde kwijtschelding wordt gehanteerd voor alleenstaanden € 1.775 bedraagt en voor echtgenoten € 2.350.[15] Daarmee bedraagt de hoogte van de vermogensnorm, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel d, van de Uitvoeringsregeling voor alleenstaanden ongeveer 75 procent van de vermogensnorm voor echtgenoten. Het ligt daarom in de rede om ook de *verhoging* van de vermogensnorm voor alleenstaanden op 75 procent te stellen van de verhoging die voor echtgenoten is gekozen.
- Voor een belastingschuldige alleenstaande *ouder* bedraagt de verhoging 90 procent van de gekozen verhoging voor echtgenoten (artikel 4, onderdeel c). Reden hiervoor is dat de vermogensnorm die op dit moment voor de geautomatiseerde kwijtschelding wordt gehanteerd voor een alleenstaande ouder € 2.150 bedraagt en voor echtgenoten € 2.350. Daarmee bedraagt de hoogte van de vermogensnorm voor een alleenstaande ouder ongeveer 90 procent van de vermogensnorm die geldt voor echtgenoten. Het ligt daarom in de rede om ook de *verhoging* van de vermogensnorm voor een alleenstaande ouder op 90 procent te stellen van de verhoging die voor echtgenoten is gekozen.

Indien gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om het totale bedrag aan financiële middelen (vermogensnorm) te verhogen, geldt de verhoging voor alle belastingschuldigen (zij het dat de verhoging per leefsituatie verschilt). Het is dus niet mogelijk om bij de verhoging onderscheid te maken naar specifieke doelgroepen zoals AOW-gerechtigden. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat een eventuele verhoging van de vermogensnorm onverlet laat dat AOW-gerechtigden die voor 1 januari 1935 zijn geboren, een vrijgelaten vermogen van € 2.269 mogen hebben (artikel 12, tweede lid, onderdeel f, Uitvoeringsregeling).

Artikel 6

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2022. Hiermee wordt afgeweken van de minimum invoeringstermijn van drie maanden die geldt voor ministeriële regelingen die op de medeoverheden zijn gericht en van de vaste verandermomenten. Voor deze afwijking is gekozen om het reeds in het belastingjaar 2022 mogelijk te maken de verruimde mogelijkheden tot kwijtschelding te kunnen toepassen. Op deze wijze is getracht zoveel mogelijk recht te doen aan de toezegging van de voormalig Minister van BZK om de hogere vermogensnorm reeds met ingang van 1 januari 2022 toe te kunnen passen. Wel moet hierbij worden benadrukt dat de meeste belastingaanslagen voor 2022 reeds zijn opgelegd en dat voor dit belastingjaar ook al de geautomatiseerde kwijtscheldingstoets heeft plaatsvonden. Indien een provincie, gemeente, of waterschap het wenselijk acht om de verruimde vermogensnorm al in 2022 toe te passen, kan dat alleen door de kwijtscheldingsverzoeken (opnieuw) handmatig te beoordelen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door de kwijtscheldingsaanvragen die in 2022 op grond van de vermogensnorm zijn afgewezen, opnieuw (ambtshalve en handmatig) te toetsen aan de nieuwe vermogensnormen. In een dergelijk geval zouden de betreffende provincies, gemeenten of waterschappen ertoe kunnen besluiten om de ruimere vermogensnorm tot en met 1 januari 2022 terug te laten werken. Indien dat niet mogelijk of wenselijk blijkt, staat het de decentrale overheden ook vrij om de ruimere vermogensnormen pas met ingang van 1 januari 2023 te hanteren. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat deze regeling de decentrale overheden enkel de *mogelijkheid* geeft om ruimere vermogensnormen te hanteren, indien zij dit wensen. Het is aan de decentrale overheden zelf om te bepalen óf zij een ruimere vermogensnorm wensen te hanteren en vanaf welke datum deze norm geldt. Gelet hierop is de terugwerkende kracht niet bezwaarlijk.

Omdat dit besluit terugwerkt tot en met 1 januari 2022, vervallen de Nadere regels ook met terugwerkende kracht. Veel vertegenwoordigende organen zullen in 2022 echter reeds hun verordeningen op de Nadere regels hebben gebaseerd. Om te voorkomen verordeningen ter uitvoering van de Nadere regels in 2022 geen grondslag meer hebben, is in het tweede lid bepaald dat met ingang van 1 januari 2022 dergelijke verordeningen op deze regeling komen te berusten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

[15] Het gaat hierbij om normbedragen bij de geautomatiseerde kwijtschelding. Zie: https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/Normbedragen%20geautomatiseerde%20kwijtscheldingstoets%20maart%202022%20tot%20en%20met%20augustus%202022.pdf