

Armoede-instrument of drukmiddel?

# Kwijtschelding gemeentelijke belastingen en waterschapslasten

**Gemeentelijke belastingen en waterschapslasten vormen voor mensen met een laag inkomen een behoorlijke aanslag op het budget. Een kwijtscheldingsregeling kan uitkomst bieden. Maar de ene gemeente pakt dat heel anders aan dan de andere. Met zeer onwenselijke situaties tot gevolg. Wat kan het tij keren?**

DOOR André Moerman en Chantal van Hulzen

Uit een inventarisatie door de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR, Sociaal Werk Nederland) blijkt dat kwijtschelding per gemeente en waterschap behoorlijk verschillend is georganiseerd. Kwijtschelding, bedoeld als armoede-instrument, kan zo maar omslaan in kwijtschelding als drempel, of zelfs kwijtschelding als drukmiddel om andere kosten eerst te betalen.

## De regels

Wie een belastingaanslag niet kan betalen kan bij de belastingdienst om kwijtschelding vragen. Aan de hand van het inkomen, woonlasten, premie ziektekostenverzekering, kindgebonden budget en een eventueel verschuldigde alimentatie, berekent de belastingdienst hoeveel je op jaarbasis kunt betalen, de zogenaamde betalingscapaciteit. Ook gemeenten en waterschappen kennen deze regeling. De berekening van de betalingscapaciteit is vastgelegd in de Invorderingswet 1990 en de daarop gebaseerde regels.

Het betreft een uniforme regeling. Gemeenten en waterschappen hebben alleen de mogelijkheid te bepalen om al dan niet kwijtschelding te verlenen of om alleen voor een deel van de belastingen kwijtschelding te verlenen. Bijvoor-

beeld bij hondenbelasting alleen voor de eerste hond. Of bij afvalstoffenheffing alleen voor de helft van de afvalstoffenheffing.

Daarnaast mogen de kosten van bestaan (het bedrag dat je minimaal nodig hebt om van te leven) in aanmerking worden genomen op een zodanige wijze dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend. Bijvoorbeeld door voor de kosten van bestaan uit te gaan van honderd procent van de toepasselijke bijstandsnorm in plaats van negentig procent van de toepasselijke bijstandsnorm zoals voor Rijksbelastingen geldt. Er zijn ook diverse gemeenten die in de berekening rekening houden met de kosten voor kinderopvang. Dat is toegestaan, omdat het een verruiming is.

## Vermogen

Het aanvragen van kwijtschelding vergt een goede timing. Menig aanvraag wordt afgewezen omdat op het moment van aanvraag net teveel op de bankrekening staat. En dat is al snel het geval. Volgens de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 mag je namelijk niet meer hebben dan de kwijtscheldingsnorm (globaal bij alleenstaanden en alleenstaande ouders 1000 euro en echtgenoten 1400 euro), verhoogd met de netto woonlasten, premie ziektekostenverzekering en

kindgebonden budget. Gepensioneerden mogen per persoon 2269 euro extra hebben.

Deze vermogensgrenzen zijn een stuk lager dan de grens voor recht op bijstand. Voor een alleenstaande is die grens 5940 euro, voor alleenstaande ouders en echtparen het dubbele, 11.880 euro. Dit onderscheid is vreemd. We hebben het over een groep met een minimuminkomen, die per definitie weinig te besteden heeft. Maar met een klein beetje geld op de bankrekening heb je voor de lokale belastingen kennelijk toch betalingscapaciteit. Voorzichtig uitgeven en sparen wordt in feite afgestraft. In 2011 is de wet speciaal voor gemeenten en waterschappen aangepast zodat de minister afwijkende vermogensgrenzen kan vaststellen.<sup>1</sup> Staatssecretaris Wiebes wil de vermogensgrenzen echter niet aanpassen, zo liet hij in december 2016 desgevraagd aan de gemeente Utrecht weten.<sup>2</sup> Dat zou er volgens hem toe leiden dat veel meer huishoudens onder het bereik vallen van kwijtschelding van lokale belastingen. Juist een wenselijke ontwikkeling zou je denken, maar de staatssecretaris ziet dat anders. Er moet volgens hem een bredere afweging worden gemaakt om tot een goede hervorming van de gemeentelijke

belastingen te komen. In feite wordt door deze opstelling een wetswijziging niet uitgevoerd. Aanpassing van de vermogensgrenzen is echt nodig. Ook het Nibud en Divosa zijn voorstander van het gelijk trekken van de vermogensgrenzen.<sup>3</sup>

Omdat de vermogensgrens zo laag is voor kwijtschelding loont het de moeite om de aanvraag op het juiste moment in te dienen. Is er recent een bijschrijving geweest in verband met toekenning van bijzondere bijstand? Werd een teruggaaf van inkomstenbelasting ontvangen in verband met zorgkosten? Of werd huurtoeslag over een aantal maanden nabetaald? Dan is het verstandig om even te wachten met aanvragen van kwijtschelding. De Nationale Ombudsman heeft zich overigens vele malen uitgesproken over afwijzingen op grond van een te hoog saldo door een incidentele bijschrijving. In de meeste gevallen vond de Ombudsman het onbehoorlijk om een incidentele betaling mee te tellen bij de vaststelling van het vermogen.<sup>4</sup>

### Verslechtering

Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en waterschapslasten is zoals aangegeven merendeels gebaseerd op landelijke regels, met beperkte afwijkingsmogelijkheden. Als het economisch wat slechter gaat, komen ook de kwijtscheldingsregels onder druk te staan, paradoxaal genoeg juist wanneer er meer behoefte aan is. Het meest rigoureuze is het Hoogheemraadschap Delfland dat met een beroep op 'solidariteit' de mogelijkheid om kwijtschelding aan te vragen vanaf 2017 heeft afgeschaft.<sup>5</sup> Met 'solidariteit' wordt hier bedoeld dat iedereen moet meebetalen, en niet dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Diverse gemeenten hebben de mogelijkheid om voor kwijtschelding in aanmerking te komen beperkt tot bijvoorbeeld maximaal de helft van de aanslag<sup>6</sup>; een kwalijke ontwikkeling.

Naast het geheel of gedeeltelijk afschaffen van de mogelijkheid om kwijtschelding aan te vragen – hetgeen zorgelijk maar wel geoorloofd is – worden ook niet geoorloofde beperkingen opgeworpen, zoals het hanteren van aanvraagtermijnen en het stellen van extra voorwaarden.



Als het economisch wat slechter gaat, komen de kwijtscheldingsregels onder druk te staan. Paradoxaal genoeg dus juist wanneer er meer behoefte aan is.

### Aanvraagtermijn

Over de aanvraagtermijn voor kwijtschelding lopen de meningen en de verordeningen nogal eens uiteen. Feit is dat de landelijk geldende wet geen fatale termijn kent voor het indienen van een kwijtscheldingsverzoek. Gemeenten en andere lokale overheden zijn dan ook niet bevoegd een termijn te stellen. De enige termijn die de wet stelt is een termijn van drie maanden na betaling van (de laatste termijn van) de aanslag. Uit de wetgeschiedenis blijkt dat de wetgever nooit een andere fatale termijn voor ogen heeft gehad. In plaatselijke verordeningen troffen we onder andere deze varianten van een fatale termijn aan:

- zes weken/drie maanden/acht maanden na het opleggen van de aanslag;
- na de laatste vervaldag van de aanslag;
- als er een dwangbevel is uitgevaardigd.

In de praktijk blijken sommige gemeenten de termijn te hanteren als 'aansporingstermijn'. 'Te laat' ingediende aanvragen worden uiteindelijk wel in behandeling genomen. Maar ook dit is een onwenselijke werkwijze; de burger wordt immers op het verkeerde been gezet als hij informatie opzoekt over de mogelijkheid tot kwijtschelding. Daarmee wordt een drempel opgeworpen die in strijd is met de wet; het gevolg is dat burgers ten onrechte afzien van het indienen van een kwijtscheldingsverzoek. De Nationale Ombudsman heeft zich ook hierover gebogen en de betreffende

gemeenten erop gewezen dat een aanvraagtermijn weliswaar om praktische redenen begrijpelijk, maar wettelijk gezien niet toegestaan is.<sup>7</sup> Dit heeft in veel gevallen geleid tot aanpassing van de verordening.

### Voorwaarden

Verschillende gemeenten hanteren extra voorwaarden om voor kwijtschelding in aanmerking te komen. Zo hanteert de gemeente Rotterdam de regel dat een verzoek om kwijtschelding van de OZB en de afvalstoffenheffing niet in behandeling wordt genomen wanneer een aanslag hondenbelasting of parkeerbelasting niet is betaald, tenzij hiervoor een betalingsregeling is getroffen. Bovendien wordt het verzoek om kwijtschelding niet in behandeling genomen wanneer eventuele invorderingskosten niet zijn voldaan.<sup>8</sup> De gemeente Eindhoven kent een vergelijkbare regeling. In plaats van het verzoek niet in behandeling te nemen, zoals de gemeente Rotterdam doet, wordt kwijtschelding onder voorwaarden verleend, bijvoorbeeld onder de voorwaarde dat openstaande invorderingskosten betaald worden.<sup>9</sup> Terwijl kwijtschelding bedoeld is als armoede-instrument wordt het niet betalen van bepaalde belastingen en invorderingskosten als argument gebruikt om geen kwijtschelding te verlenen; de wereld op z'n kop! In feite wordt kwijtschelding gebruikt als drukmiddel om betalingsregelingen af te dwingen.

## Houdbaar?

Naast dat het onwenselijk is, is het zeer de vraag of kwijtschelding onder voorwaarden juridisch houdbaar is. De wetgever heeft er immers bewust voor gekozen om te komen tot een uniforme kwijtscheldingsregeling. In 1997 heeft de Tweede Kamer een amendement aangenomen waardoor de Rijksregeling voor kwijtschelding per 1 januari 1998 uniform is voorgeschreven.<sup>10</sup> Gemeenten en waterschappen mogen alleen bepalen wel of geen kwijtschelding te verlenen.

Het stellen van voorwaarden, bijvoorbeeld dat de invorderingskosten van openstaande aanslagen moeten zijn betaald, is een beperking die strijd oplevert met de beoogde uniformiteit. Zo is de gemeente Ede al eerder op de vingers getikt toen zij alleen kwijtschelding hondenbelasting verleende aan alleenstaande hondenbezitters. In antwoord op Kamervragen gaf staatssecretaris Van de Vondervoort van Binnenlandse Zaken aan dat dit in strijd is met de wet omdat gemeenten niet de bevoegdheid hebben om op deze wijze af te wijken van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.<sup>11</sup> Dus zelfs een sympathiek bedoelde geste aan alleenstaande hondenbezitters is vanwege strijd met de landelijke regeling niet geoorloofd.

## Wetswijziging

De kwijtscheldingsregels zullen veranderen met de invoering van de Fiscale vereenvoudigingswet 2017.<sup>12</sup> Mede naar aanleiding van kritiek vanuit het rapport 'Belastingdienst, een bron van armoede'<sup>13</sup> van de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden zal de invordering van Rijksbelastingen en toeslagen gestroomlijnd worden. Dit vanuit de gedachte dat de burger slechts over één betalingscapaciteit beschikt. Deze wetswijziging heeft ook gevolgen voor kwijtschelding gemeentelijke belastingen en waterschapslasten. Volgens de wetswijziging, die naar verwachting 1 januari 2019 zal ingaan, wordt de betalingscapaciteit voor kwijtschelding berekend over een periode van 24 maanden in plaats van 12 maanden, zoals nu het geval is. Vanwege de jaarlijks terugkerende aanslagen gemeentelijke belastingen en waterschapslasten zou het beter zijn als de periode voor lokale belastingen 12 maanden blijft.

Positief gevolg van de wetswijziging is dat tegen een afwijzing van een verzoek om kwijtschelding bezwaar en beroep zal openstaan bij de fiscale rechter, terwijl nu slechts beroep bij de directeur mogelijk is.

## Kansen

In 2018 wordt ook nog een andere wetswijziging van kracht die raakvlakken heeft met kwijtschelding, namelijk de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet.<sup>14</sup>

Deze overeenkomst biedt mogelijkheden om ook voor kwijtschelding een systeem te ontwikkelen dat gebaseerd is op informatie uit de Basisregistratie persoonsgegevens en de Polisadministratie. In plaats van het opwerpen van drempels en voorwaarden is het dan mogelijk om ambtshalve, dat wil zeggen zonder dat betrokkene het aanvraagt, kwijtschelding te verlenen.<sup>15</sup> Daarmee wordt tevens het niet-gebruik tegengegaan. Onwetendheid, verkeerde informatie, drempels, ontmoedigingsbeleid, verkeerde planning: talloze oorzaken waarom mensen bij voorbaat afzien van een aanvraag. En dat kan nooit de bedoeling zijn geweest.

Uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat mensen die kampen met gebrek aan geld en/of tijd vaak niet goed in staat zijn verstandige beslissingen te nemen. Het korte termijn denken neemt de overhand.<sup>16</sup> De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onderscheidt naast denkvermogen het begrip 'doenvermogen' en constateert dat het daar vaak aan schort.<sup>17</sup> Des te meer reden om de kwijtschelding daadwerkelijk te vereenvoudigen. Zodat de groep die dit het hardst nodig heeft, automatisch wordt verlost van deze financiële last.<sup>18</sup> Dat kan pas gerealiseerd worden door de ruimte die gemeenten en waterschappen hebben aan banden te leggen. Pas dan is kwijtschelding een serieus armoede-instrument. ■

**André Moerman** is manager materiële dienstverlening bij Het Inter-lokaal, voorzitter van de signaleringscommissie Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden en eigenaar van [www.schuldinfo.nl](http://www.schuldinfo.nl)

**Chantal van Hulzen** is coördinator Sociaal Raadslieden gemeente Nijmegen en lid van de signaleringscommissie Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden.

## Noten

- 1 *Stb.* 2011, nr. 309.
- 2 Antwoord op de brief van de gemeente Utrecht van 15 september 2016 inzake het harmoniseren van vermogensnormen, bijlage blg-793273.
- 3 *Nibud: kwijtscheldingsregels gemeenten vergroten risico op schulden*, [www.divosa.nl](http://www.divosa.nl), 13 april 2017
- 4 Zie de rapporten van de Nationale ombudsman waarbij een deel van het banksaldo niet tot het vermogen wordt gerekend: nr. 2010/246 (bijzondere bijstand), nr. 2011/119 (gereserveerd bedrag om terug te betalen), nr. 2013/030 (langdurigheidstoelage) en nr. 2014/025 (smartengeld).
- 5 Het besluit van Hoogheemraadschap Delfland om kwijtschelding af te schaffen leidde tot veel onbegrip. Zie onder meer de Kamervragen: *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 99 en 2015/16, 207 en 2015/16, 1223.
- 6 Hans Bekkers, Overheden beknibbelen op kwijtschelding minima, [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl), 18 november 2016.
- 7 In de volgende rapporten van de Nationale ombudsman worden gemeenten en een waterschap op de vingers getikt vanwege het hanteren van een aanvraagtermijn voor kwijtschelding: nr. 2008/113, nr. 2011/166 en nr. 2016/036.
- 8 Art. 4 Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen 2017, gemeente Rotterdam.
- 9 Art. 26.1.5. Leidraad invordering gemeentelijke belastingen Eindhoven, januari 2017.
- 10 *Kamerstukken II* 1996/97, 24771, 9.
- 11 *Aanhangsel Handelingen II* 1997/98, 773.
- 12 Fiscale vereenvoudigingswet 2017. *Stb.* 2016, 546. Kamerstuknr.: 34554.
- 13 A.J. Moerman en H. Oberzaucher, *Belastingdienst, een bron van armoede? Over de invordering van belasting- en toeslag-schulden*, LOSR / MOgroep december 2014.
- 14 Zie voor uitleg over deze wetswijziging, A.J. Moerman, *Bestaansminimum beter beschermd, over de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet*, Sociaal Bestek, 2017, nr. 3, p. 38-40.
- 15 Alleen bij kosten van een eigen huis en bij het betalen van alimentatie zal extra informatie aangeleverd moet worden.
- 16 Sendhil Mullainathan en Eldar Shafir, *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Maven Publishing 2013.
- 17 *Weten is nog geen doen, een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR, Den Haag 2017.
- 18 Zie voor meer ideeën: Marjoka van Doorn, Roeland van Geuns en Jorien van der Laan, *Armoedebestrijding: geen kwestie van rekenen maar van psychologie*, Tijdschrift voor sociale vraagstukken, december 2016, p. 8-11.