



bijlage

Onderzoeksopzet Vermogensnormen kwijtschelding lokale
belastingen

| | |
|-----------------|--|
| Bijlage nummer | 2 |
| Horend bij | Onderzoeksopzet gelijktrekken vermogensnormen kwijtschelding lokale belastingen |
| Onze referentie | 2024-0000796755 |

Onderzoeksopzet Vermogensnormen kwijtschelding lokale belastingen

1. Aanleiding

Op 23 april jl. heeft de Tweede Kamer een motie van de leden Palmen (NSC) en Mohandis (GroenLinks – PvdA) aangenomen ([Kamerstukken II, 2023/24, 24 515, nr. 761](#)). De motie verzoekt de regering om de Kamer te informeren over de wettelijke mogelijkheden en implicaties voor het volledig gelijktrekken van de vermogensgrenzen voor de kwijtschelding van lokale belastingen met die voor de algemene bijstand in de Participatiewet, en daarbij de maatschappelijke opbrengsten vanwege de preventieve werking van een financiële buffer mee te nemen.

2. Context

2.1 Om welke heffingen gaat het?

Gemeenten en waterschappen heffen belastingen om in eigen middelen te voorzien¹. Zij kunnen van de belastingen die zij heffen gehele of gedeeltelijke kwijtschelding verlenen. Die bevoegdheid ontleen zij aan [art. 26 Invorderingswet 1990](#) i.c.m. [art. 255 Gemeentewet](#) en [art. 144 Waterschapswet](#). Het kwijtscheldingsbeleid maakt deel uit van de beleidsvrijheid van gemeenten en waterschappen. Dit uit zich er onder andere in dat op basis van de huidige wetgeving gemeenten en waterschappen niet verplicht zijn en ook niet verplicht kunnen worden om kwijtschelding te verlenen. Ze kunnen besluiten om kwijtschelding te verlenen voor onderstaande heffingen. Hierbij is per heffing een indicatie gegeven van de omvang op basis van de informatie uit het COELO Atlas lokale lasten 2024.

¹ Waterschappen zijn verplicht om watersysteemheffing en zuiveringsheffing te heffen. Dit blijkt uit het gebruik van het woord 'wordt' in de wettekst: er wordt een watersysteemheffing geheven ([art. 117, eerste lid, van de Waterschapswet](#)) en er wordt een zuiveringsheffing geheven ([art. 122d, eerste lid, van de Waterschapswet](#)).

Heffingen waterschappen

Meerpersoonshuishouden gemiddelde waterschaplasten huurder € 340 en eigenaar bewoner € 475

- Zuiveringsheffing meerpersoonshuishouden gemiddeld € 230 (max. kostendekkend)
- Watersysteemheffing gemiddeld per ingezetene € 108 (max. kostendekkend)
- Wegenheffing (enkel in bepaalde waterschappen)

Heffingen gemeenten

- OZB gemiddeld € 423 (enkel voor woningeigenaar)
- Afvalstoffenheffing eenpersoonshuishoudens gemiddeld € 279 en meerpersoonshuishouden gemiddeld € 346 (max. kostendekkend)
- Rioolheffing eenpersoonshuishoudens € 210 en meerpersoonshuishouden gem. € 225 (max. kostendekkend, hier gepresenteerde tarieven zijn in geval van een koopwoning, een huurder betaalt alleen de gebruikersheffing)

2.2 Om welke kwijtschelding gaat het?

Gemeenten en waterschappen kunnen ten aanzien van kwijtschelding bepalen:

- voor welke belastingen kwijtschelding wordt verleend ([art. 255, derde lid, van de Gemeentewet](#) en [art. 144, derde lid, van de Waterschapswet](#));
- of volledige of gedeeltelijke kwijtschelding wordt verleend ([art. 255, derde lid, van de Gemeentewet](#) en [art. 144, derde lid, van de Waterschapswet](#));
- op welk niveau de kosten van bestaan worden vastgesteld (90–100% van de bijstandsnorm) ([art. 2 Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden](#));
- of de reguliere vermogensnorm wordt verhoogd met maximaal € 2.000,- ([art. 4 extra toegestane financiële middelen Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden](#));
- of een ruimere inkomensgrens voor huishoudens met een AOW-inkomen wordt gehanteerd ([art. 3 netto-ouderdomspensioen in plaats van bijstandsnorm Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden](#));
- of bij het verlenen van kwijtschelding rekening wordt gehouden met de netto-kosten die huishoudens voor kinderopvang moeten maken ([art. 28, derde lid, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990](#));
- of aan natuurlijke personen, zijnde ondernemers, kwijtschelding voor hun privé belastingen wordt verleend ([art. artikel 28, eerste lid, onder b, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990](#)).

NB: In praktijk wordt de afvalstoffenheffing vaak maar deels kwijtgescholden vanwege het behouden van de prikkel om afvalstroom te beperken te behouden.

2.3 Ontwikkelingen richting de toekomst

- Rijksbreed wordt momenteel ambtelijk gewerkt aan harmonisatie van begrippen, zoals het inkomensbegrip.
- Rijksbreed wordt momenteel ambtelijk onderzocht of regelgeving om in aanmerking te komen voor (bijstands)uitkeringen, toeslagen en kwijtschelding eenvoudiger moet en kan.

3. Onderzoeksvragen

Bij het besluit om de vermogensgrenzen al dan niet gelijk te trekken spelen onder andere de volgende vragen ([Kamerstuk II, 2023/24, 24 515, nr. 742](#)).

3.1 Harmonisatie: Waarmee?

De wet- en regelgeving van de kwijtschelding van lokale belastingen is nu gebaseerd op die van de kwijtschelding van de Rijksbelastingen ([art. 26 Invorderingswet 1990](#) en [hoofdstuk II Kwijtschelding in andere gevallen en ontslag van betalingsverplichting \(afdelingen 1 t/m 7\) Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990](#)). Dit geldt zowel voor de berekeningswijze van het vermogen als van die van het inkomen. De bijstand daarentegen is een vangnet bedoeld om in het basale levensonderhoud te kunnen voorzien. De aard van de bijstand verschilt dan ook wezenlijk van de aard van lokale belastingen. Het al dan niet recht hebben op de bijstand heeft dan ook een andere impact voor mensen dan het al dan niet moeten betalen van de lokale belastingen.

De definitie van vermogen van de Rijksbelastingen verschilt van die van de Participatiewet, onder andere op het gebied van het bezit van een auto en ten aanzien van de overwaarde van de woning (zie bijlage Vermogensnormen berekeningswijze Participatiewet en Kwijtschelding). Daarnaast verschilt bijvoorbeeld de hoogte van het vermogen dat een burger in bezit mag hebben om in aanmerking te komen voor een uitkering respectievelijk kwijtschelding.

Het totale bedrag aan financiële middelen dat een burger in bezit mag hebben om in aanmerking te komen voor kwijtschelding (de vermogensnorm) verschilt per levenssituatie. Het bedrag is afhankelijk van de leeftijd, woonlasten, zorgkosten en gezinssamenstelling.

Gemeenten en waterschappen mogen de vermogensnorm voor kwijtschelding met maximaal € 2.000 verhogen². Deze norm is gebaseerd

² [Artikel 4 extra toegestane financiële middelen, Regeling kwijtschelding belastingen medeoverheden](#): 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:

op het rapport Knellende schuldenwetgeving, aanbeveling 41: "Zorg ervoor dat verantwoord budgetteren niet wordt afgestraft: verhoog het banksaldo dat bij kwijtschelding wordt vrijgelaten. Een extra vrijlating van € 2.000 geeft voldoende ruimte om te kunnen reserveren."³

Onderzoeksvragen aangaande de definitie en de reeds bestaande optie van € 2.000

- Zoals uit de bijlage Vermogensnormen berekeningswijze Participatiewet en Kwijtschelding blijkt verschilt de definitie van vermogen voor de Rijksbelasting met die in de Participatiewet. Als rekening wordt gehouden met deze definitieverschillen, hoeveel zou de vermogensnorm dan opgetrokken moeten worden om een gelijke situatie te creëren? Is dit de vermogensnorm van de Participatiewet of juist een lager of hoger bedrag?
- Destijds is de voor gemeenten en waterschappen vrijblijvende ophoging met € 2.000 vastgesteld op basis van onderzoek van het NIBUD. Is dit bedrag, met inachtneming van de vermogensnorm die altijd geldt, nog steeds actueel? Hoeveel gemeenten en waterschappen hebben deze vrijwillige ophoging toegepast? Wat is de motivering van de gemeenten en waterschappen die niet voor deze ophoging hebben gekozen? Wat zijn de kenmerken van waterschappen en gemeenten die de ophoging hebben toegepast (denk aan kenmerken als veel inwoners versus weinig inwoners, geografische ligging, relatief hoog inkomen versus relatief laag inkomen en/of de gemeente met het waterschap in een samenwerkingsverband zit, etc.)?

3.2 In hoeverre kan en wil het Rijk iets opleggen aan gemeenten en waterschappen?

Gemeenten en waterschappen heffen belastingen om in eigen middelen te voorzien. Zij kunnen van de belastingen die zij heffen gehele of gedeeltelijke kwijtschelding verlenen. Die bevoegdheid ontleen zij aan [art. 26 Invorderingswet 1990](#) i.c.m. [art. 255 Gemeentewet](#) en [art. 144 Waterschapswet](#). Het kwijtscheldingsbeleid maakt deel uit van de beleidsvrijheid van gemeenten en waterschappen. Dit uit zich er onder andere in dat op basis van de huidige gemeenten en waterschappen niet verplicht zijn en ook niet verplicht kunnen worden om kwijtschelding te verlenen en/of een hogere vermogensnorm toe te passen. Als het Rijk dit, ondanks de huidige wet- en regelgeving, wel verplicht wil opleggen dan geldt voor gemeenten [artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet](#) en dient bij de motie, in zoverre het de gemeenten raakt, te worden aangegeven

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.

³ p. 7 [Knellende schuldenwetgeving 2018](#)

op welke wijze de gedeerde inkomsten worden gedekt. Voor waterschappen geldt dat zij hun taken bekostigen uit het eigen belastingstelsel.⁴ Dit zal dan een toename van de belastingdruk betekenen voor de ingezetenen van een waterschap die geen kwijtschelding ontvangen, zie hieronder *Wie betaalt de rekening?*

Onderzoeksvragen vanuit perspectief gemeenten en waterschappen:

- Hoeveel waterschappen en gemeenten zullen een verhoogde kwijtscheldingsnorm toepassen als deze vrijblijvend wordt opgelegd? Valt hierbij nog iets te zeggen over de kenmerken van het waterschap en of gemeente (denk aan kenmerken als veel inwoners versus weinig inwoners, geografische ligging, relatief hoog inkomen versus relatief laag inkomen en/of de gemeente met het waterschap in een samenwerkingsverband zit).
- Welk bedrag aan vermogen om voor kwijtschelding in aanmerking te komen vinden gemeenten en waterschappen reëel, oftewel tot welk bedrag willen ze het invoeren? Welke overwegingen spelen hierbij een rol? Daarbij graag ook weer onderscheid naar kenmerken waterschap/gemeente.
- Wat betekent dit voor de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen bij de kwijtschelding.

Bovenstaande onderzoeksvragen zijn onderdeel van het uit te voeren onderzoek. De vraag wat dit wetstechnisch betekent zal door het Rijk zelf worden beantwoord.

3.3 Werken loont minder

Het gelijktrekken van de vermogensnormen zal ertoe leiden dat meer mensen kwijtschelding zullen ontvangen. Mensen die eerder geen kwijtschelding kregen doordat ze te veel vermogen hadden, komen bij ruimere vermogensnorm wel voor kwijtschelding in aanmerking. Voor meer mensen zal dus gelden dat aan het werk gaan of meer werken inhoudt dat zij weer lokale belastingen moeten gaan betalen, oftewel (meer) werken wordt voor een grotere groep minder lonend.

Onderzoeksvragen aangaande de doelgroep en de omvang daarvan:

Voor gemeenten en waterschappen spelen hier de volgende vragen:

- Hoeveel burgers komen nu niet in aanmerking voor kwijtschelding door de aanwezigheid van meer financiële middelen dan de vermogensnorm?
- Hoeveel meer burgers zullen in aanmerking komen voor kwijtschelding als wordt aangesloten bij de vermogensnorm die uit de Participatiewet volgt in vergelijking met het aantal burgers dat nu in aanmerking komt voor kwijtschelding?

⁴ Het totaal aan belastingen welke de waterschappen heffen dienen altijd kostendekkend te zijn voor de uit te voeren (kern)taken.

Voor gemeenten geldt daarnaast nog:

- Komen er meer mensen in aanmerking voor kwijtschelding en daardoor mogelijk minder mensen in de schuldhulpverlening en/of maken minder mensen gebruik van de bijzondere bijstand als mensen een hogere financiële buffer mogen aanhouden? Zo ja, welke hoogte van de buffer is dan gewenst om dit te bereiken en om hoeveel mensen gaat dit?

3.4 Wie betaalt de rekening?

De belastingdruk voor degenen die geen kwijtschelding hebben zal in de praktijk toenemen, tenzij de gemeenten en waterschappen de belastingen niet verhogen. Dan zullen er in de uitvoering keuzes moeten worden gemaakt of het Rijk moet de terugval in inkomsten compenseren.

Onderzoeksvragen aangaande de kosten en de dekking gepaard gaande met de verhoging:

- Wat zijn de gemiddelde kosten van de verhoging van de kwijtscheldingsnorm, rekening houdende met eventuele besparingen op incassokosten, bijzondere bijstand/schuldhulp en efficiencywinsten? Dit, als het mogelijk is, opgesplitst naar kwijtschelding van gemeentelijke heffingen versus kwijtschelding van waterschapsheffingen.
In het publieke debat wordt soms gesteld dat hogere kwijtscheldingsnormen bij gemeenten zouden leiden tot minder armoedebeleid, of een lager beroep op de bijzondere bijstand en/of minder incassokosten. Onder andere de gemeente Utrecht schijnt hier onderzoek naar te hebben gedaan. Kan een overzicht van de wetenschappelijke inzichten op dit terrein worden geboden, het liefst niet alleen kwalitatief, maar ook kwantitatief? Wat is de kwantitatieve inschatting van de besparing?
- Wat betekent de verhoging van de kwijtscheldingsnorm voor de tarieven van de lokale lasten, aannemende dat er geen compensatie vanuit het Rijk plaatsvindt? Valt hierbij nog een opsplitsing te maken naar het type waterschap en of gemeente (denk aan kenmerken als veel inwoners versus weinig inwoners, geografische ligging, relatief hoog inkomen versus relatief laag inkomen etc.).
- In het publieke debat wordt soms gezegd, dan verhoogt een gemeente de ozb. Echter, is dit voor alle gemeenten een reële optie gezien dat gemeenten als Pekela en Parkstad relatief veel huishoudens hebben met een laag inkomen en een relatief lage WOZ-waarde hebben? Oftewel voor welke gemeenten (rijke gemeente versus arme gemeente, groot versus klein, relatief hoog inkomen versus relatief laag inkomen, geografische spreiding etc.) is compensatie uit een andere inkomstenbron, bijvoorbeeld de ozb, reëel?

4. Onderzoeksopzet

Aanpak

BZK is verantwoordelijk voor de aanbesteding en gunning van het onderzoek. Beoordeling van de offertes geschiedt door de fondsbeheerder BZK.

Looptijd

Het onderzoek start zo snel mogelijk na gunning en heeft een doorlooptijd van maximaal 5 maanden.

Randvoorwaarden

Betrekken Unie van Waterschappen, VNG, waterschappen en gemeenten. Er dient hierbij voldoende aandacht te zijn voor het perspectief vanuit de burgers, representatieve selectie gemeenten en waterschappen, en kwantificeerbare resultaten.

Betrokkenheid

Onderzoekers zorgen voor een regelmatige terugkoppeling aan de opdrachtgever van de (tussentijdse) resultaten. Er zal een begeleidingscommissie worden ingesteld.

Bijlage Vermogensnormen berekeningswijze Participatiewet en Kwijtschelding

Participatiewet

Artikel 34. Vermogen

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:

- **a.** bezittingen in natura die naar hun aard en waarde algemeen gebruikelijk zijn dan wel, gelet op de omstandigheden van persoon en gezin, noodzakelijk zijn;
- **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;
- **c.** spaargelden opgebouwd tijdens de periode waarin bijstand wordt ontvangen;
- **d.** het vermogen gebonden in de woning met bijbehorend erf, bedoeld in [artikel 50, eerste lid](#), voorzover dit minder bedraagt dan € 63.900,00;
- **e.** vergoedingen voor immateriële schade als bedoeld in [artikel 31, tweede lid, onderdelen l en m](#).

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

- **a.** voor een alleenstaande: € 7.575,00;
- **b.** voor een alleenstaande ouder: € 15.150,00;
- **c.** voor de gehuwden tezamen: € 15.150,00.

4 Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing op bezittingen die worden verworven in de periode waarover algemene bijstand is toegekend en op middelen als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, met dien verstande dat de van toepassing zijnde vermogensgrens, bedoeld in het derde lid, daarbij wordt verminderd met het vermogen dat:

- **a.** bij aanvang van de bijstandsverlening niet in aanmerking is genomen op grond van het tweede lid, onderdeel b;
- **b.** tijdens de bijstandsverlening niet in aanmerking is genomen op grond van dit lid.

Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990

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:

- **a.** de inboedel voor zover deze niet bovenmatig is;
- **b.** rechten op kapitaalsuitkeringen of prestaties uit levensverzekering, uitsluitend bestaande uit een kapitaaluitkering bij overlijden van de belastingschuldige of zijn echtgenoot, mits deze kapitaaluitkering is bestemd voor de verzorging van de uitvaart van de belastingschuldige of zijn echtgenoot, dan wel op prestaties in natura ter zake van de verzorging van een uitvaart van de belastingschuldige of zijn echtgenoot;
- **c.** een auto die op het moment van het verzoek een waarde heeft van € 3.350 of minder; een auto met een waarde van meer dan € 3.350 wordt niet als vermogen beschouwd indien jegens de ontvanger aannemelijk kan worden gemaakt dat die auto absoluut onmisbaar is voor de uitoefening van een beroep dan wel absoluut onmisbaar is in verband met invaliditeit;
- **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;
- **e.** het bedrag op een bankrekening dat in het kader van de [Wet studiefinanciering 2000](#) of de [Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten](#) is verkregen in de vorm van leningen;
- **f.** een bedrag van € 3.350 aan financiële middelen per persoon voor personen die op 31 december 1999 de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt;
- **g.** de ingevolge een levensloopregeling opgebouwde voorziening.

3 Onder waarde, bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, wordt verstaan de prijs die de autohandel bereid is te betalen bij inkoop zonder gelijktijdige verkoop van een andere auto.

4 Indien de uitgaven, bedoeld in [artikel 15, eerste lid, onderdelen b en c](#), verschuldigd zijn over een termijn van langer dan een maand wordt in plaats van het per maand gemiddelde bedrag in aanmerking genomen het deel van het termijnbedrag voor zover dat, gelet op de vervaldatum van de termijnbetaling, op het moment van het verzoek om kwijtschelding redelijkerwijs kan worden aangemerkt als reservering voor die termijnbetaling.