

EEN FINANCIËEL FUNDAMENT VOOR LOKAAL SOCIAAL BELEID

OVER (ON)ZEKERHEID IN DE BEKOSTIGING VAN BESTAANSZEKERHEID

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 75 40
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://www.instagram.com/Raad_ROB)

Bestaanszekerheid en kwijtschelding decentrale belastingen

Corine Hoeben, Dylan Jong¹

Een voorwaarde voor bestaanszekerheid is dat de noodzakelijke kosten niet hoger zijn dan het inkomen van een huishouden. Die noodzakelijke kosten bestaan naast dagelijkse behoeften ook uit de kosten die samenhangen met het bewonen van een huis. Naast huur (of hypotheek) zijn dit de kosten van energie en water en verschillende belastingen waaronder die aan gemeenten en waterschappen.²

Gemeenten en waterschappen mogen kwijtschelding verlenen voor de belastingaanslag mits er geen noemenswaardig vermogen is en het inkomen laag genoeg is. Ze moeten hierbij in grote lijnen dezelfde voorwaarden hanteren als het Rijk.³ Ze hebben wel enkele keuzemogelijkheden. Aan de ene kant zijn er enkele verruimingsmogelijkheden die het Rijk niet toepast maar die decentrale overheden naar keuze wel mogen gebruiken. Tegelijk geldt dat gemeenten en waterschappen de aanslag niet of niet volledig kwijt hoeven te schelden.

In de discussie over bestaanszekerheid is weinig aandacht voor het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten en waterschappen. In dit essay gaan we in op de vraag of dit terecht is. Welke rol speelt kwijtschelding van decentrale belastingen bij de bestaanszekerheid van minima? En welke keuzen maken gemeenten en waterschappen in het kwijtscheldingsbeleid?

Belang kwijtschelding voor minima

Om een beeld te krijgen van het belang van kwijtschelding voor minima gaan we eerst na welke bedragen deze huishoudens betalen aan woonlasten en welk deel hiervan bestemd is voor de gemeente en het waterschap. We gaan steeds uit van een meerpersoonshuishouden met een gemiddeld water en energieverbruik⁴

¹ De auteurs zijn als onderzoeker werkzaam bij het *Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden* (COELO).

² Provincies kennen ook een eigen belasting, de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Deze wordt betaald door eigenaren van personenauto's. Dit zijn geen woonlasten. Daarnaast zal een huishouden met een eigen auto vaak niet in aanmerking komen voor kwijtschelding omdat de waarde van de personenauto al snel te hoog is. Een huishouden met een auto heeft dan te veel vermogen.

³ Het Rijk kan kwijtschelding verlenen van onder meer de inkomstenbelasting. Belasting op energie, water, maar ook bijvoorbeeld de btw worden niet kwijtgescholden.

⁴ De gegevens over het water- en energieverbruik zijn afkomstig van het CBS. Gegevens over de tarieven van energieverbruik zijn afkomstig van NIBUD. Gegevens over de tarieven van waterverbruik zijn afkomstig van COELO.

dat bestaat uit drie personen die wonen in een huurhuis dat in bezit is van een woningcorporatie.⁵

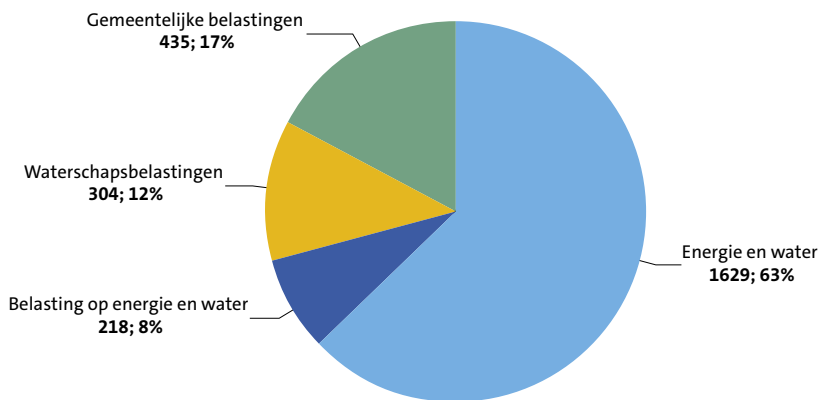
Huur is de grootste uitgave. Een huishouden betaalt in 2023 ten minste 222 euro aan huur per maand, dus 2.663 euro per jaar (zie het kader voor een toelichting). Daar komen de kosten voor het gebruik van energie en water, de kosten van de belastingen die het Rijk hierover heft en de gemeentelijke en waterschapsbelastingen bij. Voor een meerpersoonshuishouden bedragen deze bijkomende woonlasten in 2023 2.587 euro. In figuur 1 is te zien dat een groot deel van deze bijkomende woonlasten bestaat uit de kosten voor water- en energiegebruik (63 procent). De gemeentelijke belastingen maken 17 procent uit van de bijkomende woonlasten en de waterschapslasten 12 procent.

Iets meer dan een kwart van de bijkomende woonlasten kan dus worden kwijtgescholden. Maandelijks gaat het om een bedrag van circa 60 euro. Dat is aanzienlijk.⁶ Of de aanslagen (geheel) worden kwijtgescholden hangt naast het inkomen en vermogen van een huishouden af van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente en het waterschap.

Of en hoeveel huurtoeslag wordt verleend is afhankelijk van het inkomen van een huishouden en de hoogte van de huur. Alle huishoudens betalen een minimumbedrag aan huur (basishuur). In 2023 gaat het om 222 euro per maand. Als de huurprijs hoger is dan 452 euro (kwaliteitskortingsgrens) komt hier een bedrag bovenop. Wordt de huur nog hoger (aftoppingsgrens, in 2023 was dit 964 euro voor een meerpersoonshuishouden) dan wordt er verder gekort op de huurtoeslag. Wanneer de huur hoger is dan 808 euro wordt er in 2023 helemaal geen huurtoeslag verstrekt. Alleen als de huurprijs dus lager is dan 452 euro betaalt een huishouden niet meer dan het basisbedrag. Het aantal woningen met een dergelijke lage huurprijs is echter beperkt. De huur voor een huishouden met een minimuminkomen kan dus hoger zijn dan de basishuur.

- 5 Huishoudens met een inkomen op minimumniveau kunnen ook wonen in een koopwoning. Dit komt echter minder vaak voor. Daarnaast geldt voor een huishouden in een koopwoning al snel dat zij niet in aanmerking komen voor allerlei inkomensregelingen zoals kwijtschelding omdat het vermogen (de woning) te hoog is. De hypotheekschuld moet dan hoger zijn dan de waarde van de woning en dit komt steeds minder voor (zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/19/financieel-risico-woningbezit-afgenomen>). We gaan daarom in dit essay uit van een huishouden in een huurwoning van een woningcorporatie.
- 6 In 2023 concludeert de commissie Sociaal minimum dat voor bijna alle huishoudens met een minimuminkomen geldt dat zij te maken hebben met tekorten (zie Commissie sociaal minimum 2023. *Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, rapport 1*). Daarom is iedere lastenverlichting relevant voor deze huishoudens.

Figuur 1 Samenstelling bijkomende woonlasten in 2023 voor een meerpersoonshuishouden in een huurhuis (in euro's en procenten)



Bron: COELO

Wel of niet kwijtschelden

Zoals aangegeven biedt het Rijk de decentrale overheden de mogelijkheid om de belastingaanslag kwijt te schelden. Dit is geen verplichting. Alle waterschappen en gemeenten schelden in 2023 ten minste een deel van de aanslag kwijt. Er zijn twee waterschappen (Delfland en Schieland & De Krimpenerwaard, beide in Zuid-Holland) die één van beide heffingen die huishoudens in een huurwoning betalen niet kwijtschelden. Minima betalen daarom 200 (Schieland en de Krimpenerwaard) of 300 euro (Delfland) aan het waterschap. Volgens deze waterschappen profiteert iedereen van de afvalwaterzuivering en moet iedereen daarom meebetalen, ook huishoudens met een minimuminkomen. Daarnaast betekent kwijtschelding van een deel van de aanslagen dat andere belastingbetalers een hoger bedrag betalen. De kosten moeten immers wel worden gedekt.

De afvalstoffenheffing van gemeenten wordt vaak deels kwijtgescholden. Vooral gemeenten waar het te betalen bedrag afhankelijk is van de hoeveelheid afval schelden niet altijd de gehele aanslag kwijt zodat er bij alle huishoudens een prikkel is om zo min mogelijk restafval aan te bieden. De rioolheffing wordt in het grootste deel van de gemeenten volledig kwijtgescholden. Gemiddeld betalen minima in 2023 14 euro. In 63 procent van de gemeenten betalen minima in 2023 geen gemeentebelastingen.

Een deel van de gemeenten en waterschappen kiest er dus voor om niet de gehele aanslag kwijt te schelden.

Verruimingsmogelijkheden

Het Rijk biedt decentrale overheden de mogelijkheid om op bepaalde punten een ruimer kwijtscheldingsbeleid te bieden dan het Rijk zelf hanteert.

De oudste verruimingsmogelijkheid betreft de kwijtscheldingsnorm. De kwijtscheldingsnorm bepaalt bij welk inkomen een huishouden in aanmerking komt voor kwijtschelding. Wanneer de norm 100 procent is, komt een huishouden in aanmerking voor kwijtschelding bij een inkomen op bijstandsniveau (en er onvoldoende vermogen aanwezig is). Bij een lagere kwijtscheldingsnorm wordt de aanslag pas kwijtgescholden als het inkomen onder bijstandsniveau ligt. Het Rijk hanteert een kwijtscheldingsnorm van 90 procent. Alle gemeenten hanteren een kwijtscheldingsnorm van 100 procent en sinds 2024 ook alle waterschappen.⁷ Een verklaring voor het grote gebruik van deze verruimingsmogelijkheid is dat de decentrale overheden hier ook van profiteren. Bij een kwijtscheldingsnorm van 100 procent is het namelijk mogelijk om gebruik te maken van de diensten van het Inlichtingenbureau bij het toetsen van kwijtschelding.⁸ De gemeente hoeft dan niet alle aanvragen zelf te toetsen.⁹

Hier zijn nog enkele verruimingsmogelijkheden bij gekomen. Gemeenten en waterschappen kunnen ook:

- 1) Ondernemers in aanmerking laten komen voor kwijtschelding van de privéaanslag.¹⁰
- 2) De inkomensnorm voor mensen met een AOW-inkomen verruimen.
- 3) De kosten van kinderopvang meenemen bij het bepalen van het besteedbare inkomen.
- 4) Een ruimere vermogensnorm hanteren (maximaal 2.000 euro) dan het Rijk bij het verlenen van kwijtschelding.

De eerste drie verruimingsopties hebben betrekking op specifieke groepen inwoners (ondernemers, AOW-gerechtigden en huishoudens met kinderen). Wij hebben begin 2022 bij een representatieve steekproef van 168 gemeenten (49 procent) onderzocht in hoeverre zij 2022 gebruik maken van de eerste drie verruimingsopties. De vierde optie, een ruimere vermogensnorm, was nog niet van kracht op het moment van het onderzoek. Waterschappen vielen buiten dit onderzoek.¹¹

7 In één waterschap was de norm tot en met 2023 95 procent.

8 Hier moet een huishouden wel toestemming voor geven.

9 We komen later terug op de rol van het Inlichtingenbureau.

10 De privéaanslag is de aanslag die een ondernemer ontvangt als persoon (bij de gemeentelijke belastingen gaat het dan onder meer om de afvalstoffenheffing, bij het waterschap om de ingezetenenheffing en zuiveringsheffing voor huishoudens). Voor zakelijke aanslagen (de aanslag die wordt ontvangen voor de onderneming) is geen kwijtschelding mogelijk.

11 Voor de methode zie C. Hoeben, D. Jong en L.A. Toolsema, 2024. *Keuzes in het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten, COELO-rapport*, https://www.coelo.nl/images/rapporten/Rapport_kwijtscheldingsbeleid_gemeenten.pdf.

Bestaanszekerheid en kwijtschelding decentrale belastingen

Corine Hoeben, Dylan Jong¹

Een voorwaarde voor bestaanszekerheid is dat de noodzakelijke kosten niet hoger zijn dan het inkomen van een huishouden. Die noodzakelijke kosten bestaan naast dagelijkse behoeften ook uit de kosten die samenhangen met het bewonen van een huis. Naast huur (of hypotheek) zijn dit de kosten van energie en water en verschillende belastingen waaronder die aan gemeenten en waterschappen.²

Gemeenten en waterschappen mogen kwijtschelding verlenen voor de belastingaanslag mits er geen noemenswaardig vermogen is en het inkomen laag genoeg is. Ze moeten hierbij in grote lijnen dezelfde voorwaarden hanteren als het Rijk.³ Ze hebben wel enkele keuzemogelijkheden. Aan de ene kant zijn er enkele verruimingsmogelijkheden die het Rijk niet toepast maar die decentrale overheden naar keuze wel mogen gebruiken. Tegelijk geldt dat gemeenten en waterschappen de aanslag niet of niet volledig kwijt hoeven te schelden.

In de discussie over bestaanszekerheid is weinig aandacht voor het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten en waterschappen. In dit essay gaan we in op de vraag of dit terecht is. Welke rol speelt kwijtschelding van decentrale belastingen bij de bestaanszekerheid van minima? En welke keuzen maken gemeenten en waterschappen in het kwijtscheldingsbeleid?

Belang kwijtschelding voor minima

Om een beeld te krijgen van het belang van kwijtschelding voor minima gaan we eerst na welke bedragen deze huishoudens betalen aan woonlasten en welk deel hiervan bestemd is voor de gemeente en het waterschap. We gaan steeds uit van een meerpersoonshuishouden met een gemiddeld water en energieverbruik⁴

¹ De auteurs zijn als onderzoeker werkzaam bij het *Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden* (COELO).

² Provincies kennen ook een eigen belasting, de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Deze wordt betaald door eigenaren van personenauto's. Dit zijn geen woonlasten. Daarnaast zal een huishouden met een eigen auto vaak niet in aanmerking komen voor kwijtschelding omdat de waarde van de personenauto al snel te hoog is. Een huishouden met een auto heeft dan te veel vermogen.

³ Het Rijk kan kwijtschelding verlenen van onder meer de inkomstenbelasting. Belasting op energie, water, maar ook bijvoorbeeld de btw worden niet kwijtgescholden.

⁴ De gegevens over het water- en energieverbruik zijn afkomstig van het CBS. Gegevens over de tarieven van energieverbruik zijn afkomstig van NIBUD. Gegevens over de tarieven van waterverbruik zijn afkomstig van COELO.

dat bestaat uit drie personen die wonen in een huurhuis dat in bezit is van een woningcorporatie.⁵

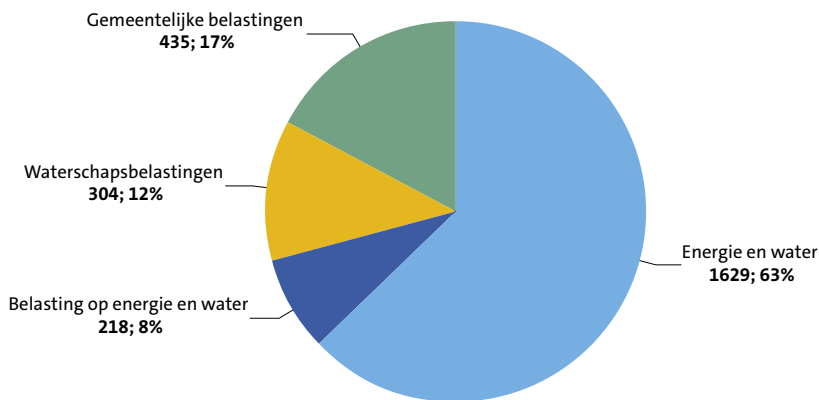
Huur is de grootste uitgave. Een huishouden betaalt in 2023 ten minste 222 euro aan huur per maand, dus 2.663 euro per jaar (zie het kader voor een toelichting). Daar komen de kosten voor het gebruik van energie en water, de kosten van de belastingen die het Rijk hierover heft en de gemeentelijke en waterschapsbelastingen bij. Voor een meerpersoonshuishouden bedragen deze bijkomende woonlasten in 2023 2.587 euro. In figuur 1 is te zien dat een groot deel van deze bijkomende woonlasten bestaat uit de kosten voor water- en energiegebruik (63 procent). De gemeentelijke belastingen maken 17 procent uit van de bijkomende woonlasten en de waterschapslasten 12 procent.

Iets meer dan een kwart van de bijkomende woonlasten kan dus worden kwijtgescholden. Maandelijks gaat het om een bedrag van circa 60 euro. Dat is aanzienlijk.⁶ Of de aanslagen (geheel) worden kwijtgescholden hangt naast het inkomen en vermogen van een huishouden af van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente en het waterschap.

Of en hoeveel huurtoeslag wordt verleend is afhankelijk van het inkomen van een huishouden en de hoogte van de huur. Alle huishoudens betalen een minimumbedrag aan huur (basishuur). In 2023 gaat het om 222 euro per maand. Als de huurprijs hoger is dan 452 euro (kwaliteitskortingsgrens) komt hier een bedrag bovenop. Wordt de huur nog hoger (aftoppingsgrens, in 2023 was dit 964 euro voor een meerpersoonshuishouden) dan wordt er verder gekort op de huurtoeslag. Wanneer de huur hoger is dan 808 euro wordt er in 2023 helemaal geen huurtoeslag verstrekt. Alleen als de huurprijs dus lager is dan 452 euro betaalt een huishouden niet meer dan het basisbedrag. Het aantal woningen met een dergelijke lage huurprijs is echter beperkt. De huur voor een huishouden met een minimuminkomen kan dus hoger zijn dan de basishuur.

- 5 Huishoudens met een inkomen op minimumniveau kunnen ook wonen in een koopwoning. Dit komt echter minder vaak voor. Daarnaast geldt voor een huishouden in een koopwoning al snel dat zij niet in aanmerking komen voor allerlei inkomensregelingen zoals kwijtschelding omdat het vermogen (de woning) te hoog is. De hypotheekschuld moet dan hoger zijn dan de waarde van de woning en dit komt steeds minder voor (zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/19/financieel-risico-woningbezit-afgenomen>). We gaan daarom in dit essay uit van een huishouden in een huurwoning van een woningcorporatie.
- 6 In 2023 concludeert de commissie Sociaal minimum dat voor bijna alle huishoudens met een minimuminkomen geldt dat zij te maken hebben met tekorten (zie Commissie sociaal minimum 2023. *Een zeker bestaan - Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, rapport 1*). Daarom is iedere lastenverlichting relevant voor deze huishoudens.

Figuur 1 Samenstelling bijkomende woonlasten in 2023 voor een meerpersoonshuishouden in een huurhuis (in euro's en procenten)



Bron: COELO

Wel of niet kwijtschelden

Zoals aangegeven biedt het Rijk de decentrale overheden de mogelijkheid om de belastingaanslag kwijt te schelden. Dit is geen verplichting. Alle waterschappen en gemeenten schelden in 2023 ten minste een deel van de aanslag kwijt. Er zijn twee waterschappen (Delfland en Schieland & De Krimpenerwaard, beide in Zuid-Holland) die één van beide heffingen die huishoudens in een huurwoning betalen niet kwijtschelden. Minima betalen daarom 200 (Schieland en de Krimpenerwaard) of 300 euro (Delfland) aan het waterschap. Volgens deze waterschappen profiteert iedereen van de afvalwaterzuivering en moet iedereen daarom meebetalen, ook huishoudens met een minimuminkomen. Daarnaast betekent kwijtschelding van een deel van de aanslagen dat andere belastingbetalers een hoger bedrag betalen. De kosten moeten immers wel worden gedekt.

De afvalstoffenheffing van gemeenten wordt vaak deels kwijtgescholden. Vooral gemeenten waar het te betalen bedrag afhankelijk is van de hoeveelheid afval schelden niet altijd de gehele aanslag kwijt zodat er bij alle huishoudens een prikkel is om zo min mogelijk restafval aan te bieden. De rioolheffing wordt in het grootste deel van de gemeenten volledig kwijtgescholden. Gemiddeld betalen minima in 2023 14 euro. In 63 procent van de gemeenten betalen minima in 2023 geen gemeentebelastingen.

Een deel van de gemeenten en waterschappen kiest er dus voor om niet de gehele aanslag kwijt te schelden.

Verruimingsmogelijkheden

Het Rijk biedt decentrale overheden de mogelijkheid om op bepaalde punten een ruimer kwijtscheldingsbeleid te bieden dan het Rijk zelf hanteert.

De oudste verruimingsmogelijkheid betreft de kwijtscheldingsnorm. De kwijtscheldingsnorm bepaalt bij welk inkomen een huishouden in aanmerking komt voor kwijtschelding. Wanneer de norm 100 procent is, komt een huishouden in aanmerking voor kwijtschelding bij een inkomen op bijstandsniveau (en er onvoldoende vermogen aanwezig is). Bij een lagere kwijtscheldingsnorm wordt de aanslag pas kwijtgescholden als het inkomen onder bijstandsniveau ligt. Het Rijk hanteert een kwijtscheldingsnorm van 90 procent. Alle gemeenten hanteren een kwijtscheldingsnorm van 100 procent en sinds 2024 ook alle waterschappen.⁷ Een verklaring voor het grote gebruik van deze verruimingsmogelijkheid is dat de decentrale overheden hier ook van profiteren. Bij een kwijtscheldingsnorm van 100 procent is het namelijk mogelijk om gebruik te maken van de diensten van het Inlichtingenbureau bij het toetsen van kwijtschelding.⁸ De gemeente hoeft dan niet alle aanvragen zelf te toetsen.⁹

Hier zijn nog enkele verruimingsmogelijkheden bij gekomen. Gemeenten en waterschappen kunnen ook:

- 1) Ondernemers in aanmerking laten komen voor kwijtschelding van de privéaanslag.¹⁰
- 2) De inkomensnorm voor mensen met een AOW-inkomen verruimen.
- 3) De kosten van kinderopvang meenemen bij het bepalen van het besteedbare inkomen.
- 4) Een ruimere vermogensnorm hanteren (maximaal 2.000 euro) dan het Rijk bij het verlenen van kwijtschelding.

De eerste drie verruimingsopties hebben betrekking op specifieke groepen inwoners (ondernemers, AOW-gerechtigden en huishoudens met kinderen). Wij hebben begin 2022 bij een representatieve steekproef van 168 gemeenten (49 procent) onderzocht in hoeverre zij 2022 gebruik maken van de eerste drie verruimingsopties. De vierde optie, een ruimere vermogensnorm, was nog niet van kracht op het moment van het onderzoek. Waterschappen vielen buiten dit onderzoek.¹¹

7 In één waterschap was de norm tot en met 2023 95 procent.

8 Hier moet een huishouden wel toestemming voor geven.

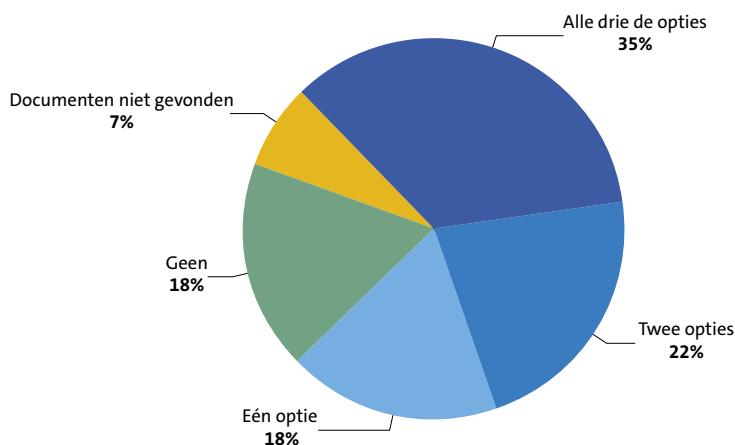
9 We komen later terug op de rol van het Inlichtingenbureau.

10 De privéaanslag is de aanslag die een ondernemer ontvangt als persoon (bij de gemeentelijke belastingen gaat het dan onder meer om de afvalstoffenheffing, bij het waterschap om de ingezetenenheffing en zuiveringsheffing voor huishoudens). Voor zakelijke aanslagen (de aanslag die wordt ontvangen voor de onderneming) is geen kwijtschelding mogelijk.

11 Voor de methode zie C. Hoeben, D. Jong en L.A. Toolsema, 2024. *Keuzes in het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten, COELO-rapport*, https://www.coelo.nl/images/rapporten/Rapport_kwijtscheldingsbeleid_gemeenten.pdf.

In figuur 2 is te zien dat in 2022 iets meer dan een derde van de gemeenten alle drie de verruimingsopties hanteert en 18 procent geen enkele optie. De verruimingsmogelijkheid voor ondernemers wordt het meest gebruikt, gevolgd door die voor AOW-gerechtigden (niet te zien in de figuur).

Figuur 2 Aantal verruimingsopties dat gemeenten gebruiken in 2022 (n=168)



Bron: COELO

Uit het onderzoek blijkt dat er een verband lijkt te zijn tussen de demografische of sociaaleconomische samenstelling van een gemeente en het gebruik van de verruimingsmogelijkheden, zie figuur 3 tot en met 5.

Allereerst zien we dat gemeenten waar inwoners een relatief laag besteedbaar inkomen hebben vaker gebruik maken van de mogelijkheid om de normen te verruimen voor AOW-gerechtigden en van de mogelijkheid om de kosten van kinderopvang mee te nemen in de berekening van het besteedbaar inkomen, dan andere gemeenten.

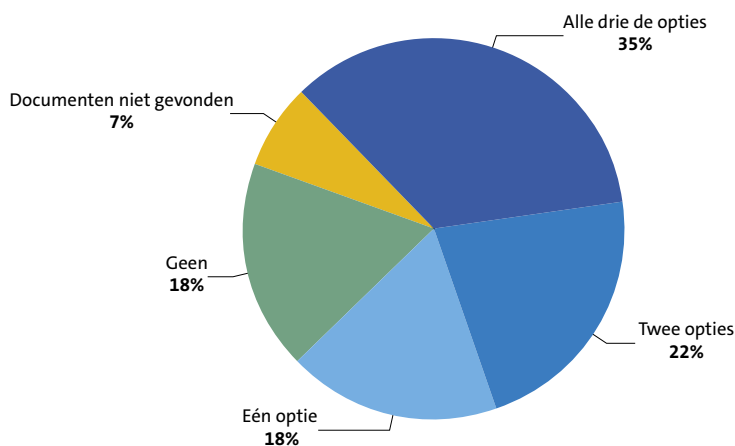
Hetzelfde geldt voor gemeenten met een zwakke sociale structuur, ook zij maken vaker gebruik van de verruimingsmogelijkheden voor AOW-gerechtigden en meerekenen van de kosten van kinderopvang.

Gemeenten met een relatief groter aantal inwoners maken vaker gebruik van de mogelijkheid om ondernemers kwijtschelding te verlenen en om de normen voor AOW-gerechtigden te verruimen dan kleinere gemeenten.

Verwacht mag worden dat gemeenten met relatief veel inwoners die ouder zijn dan 65 jaar meer gebruik maken van de verruimingsmogelijkheid voor AOW-gerechtigden. Dit blijkt niet het geval te zijn. Ook opvallend is dat de mogelijk-

In figuur 2 is te zien dat in 2022 iets meer dan een derde van de gemeenten alle drie de verruimingsopties hanteert en 18 procent geen enkele optie. De verruimingsmogelijkheid voor ondernemers wordt het meest gebruikt, gevolgd door die voor AOW-gerechtigden (niet te zien in de figuur).

Figuur 2 Aantal verruimingsopties dat gemeenten gebruiken in 2022 (n=168)



Bron: COELO

Uit het onderzoek blijkt dat er een verband lijkt te zijn tussen de demografische of sociaaleconomische samenstelling van een gemeente en het gebruik van de verruimingsmogelijkheden, zie figuur 3 tot en met 5.

Allereerst zien we dat gemeenten waar inwoners een relatief laag besteedbaar inkomen hebben vaker gebruik maken van de mogelijkheid om de normen te verruimen voor AOW-gerechtigden en van de mogelijkheid om de kosten van kinderopvang mee te nemen in de berekening van het besteedbaar inkomen, dan andere gemeenten.

Hetzelfde geldt voor gemeenten met een zwakke sociale structuur, ook zij maken vaker gebruik van de verruimingsmogelijkheden voor AOW-gerechtigden en meerekenen van de kosten van kinderopvang.

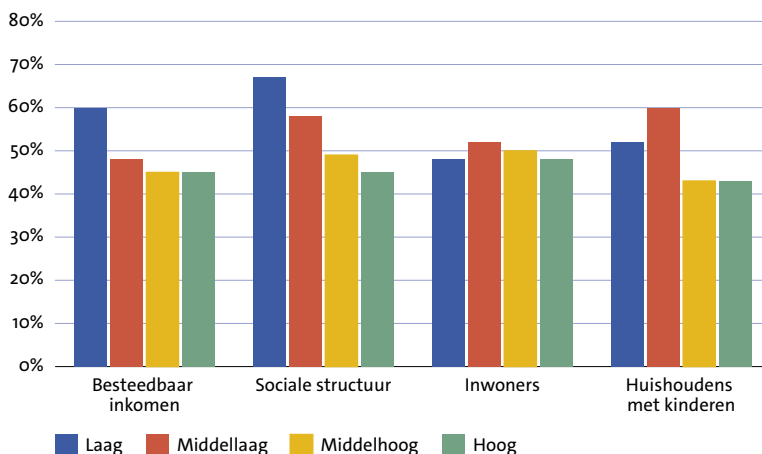
Gemeenten met een relatief groter aantal inwoners maken vaker gebruik van de mogelijkheid om ondernemers kwijtschelding te verlenen en om de normen voor AOW-gerechtigden te verruimen dan kleinere gemeenten.

Verwacht mag worden dat gemeenten met relatief veel inwoners die ouder zijn dan 65 jaar meer gebruik maken van de verruimingsmogelijkheid voor AOW-gerechtigden. Dit blijkt niet het geval te zijn. Ook opvallend is dat de mogelijk-

heid om de kosten van kinderopvang mee te nemen meer wordt gebruikt in gemeenten met een relatief laag percentage huishoudens met kinderen dan in gemeenten met relatief veel huishoudens met kinderen.

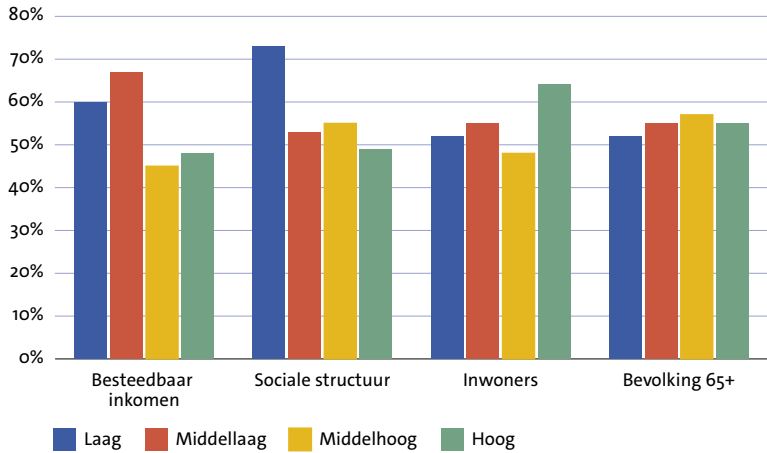
In een gemeente met relatief veel huishoudens met kinderen mag worden verwacht dat het politiek aantrekkelijk is om gebruik te maken van de verzuimingen. Er zijn immers relatief veel kiezers die hier belang bij hebben. Meer kwijtscheldingen betekent echter ook hogere kosten voor de overige inwoners (die betalen mee aan de kwijtscholden aanslagen).

Figuur 3 Deel van de gemeenten dat gebruik maakt van verzuimingsmogelijkheid meenemen kosten kinderopvang in berekening besteedbaar inkomen bij verschillende kenmerken van de gemeenten



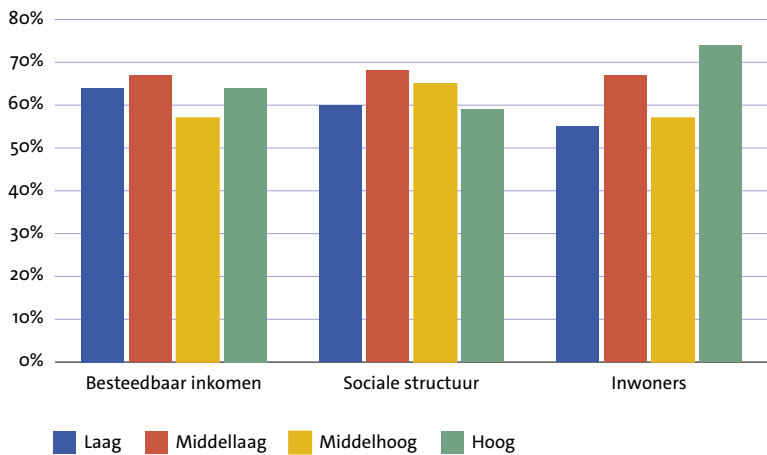
Bron: COELO

Figuur 4 Deel van de gemeenten dat gebruik maakt van verzuimingsmogelijkheid voor AOW-gerechtigden bij verschillende kenmerken van de gemeenten



Bron: COELO

Figuur 5 Deel van de gemeenten dat gebruik maakt van verzuimingsmogelijkheid voor ondernemers bij verschillende kenmerken van de gemeenten



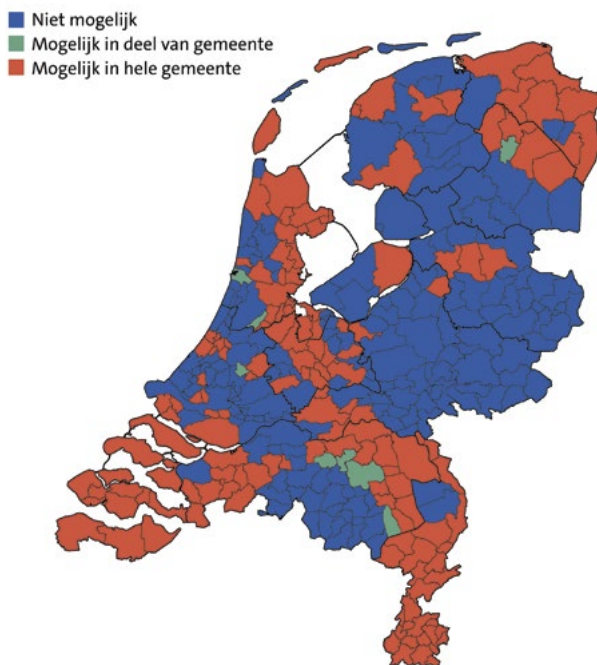
Bron: COELO

Toegang vereenvoudigen

Een belastingaanslag wordt over het algemeen alleen kwijtgescholden na een aanvraag hiertoe. Dat kan een drempel zijn. Gemeenten en waterschappen kunnen dit echter vergemakkelijken. Doen zij dit niet dan moet bij beide overheden afzonderlijk een aanvraag worden gedaan. Werken gemeenten en waterschappen echter samen, dan volstaat één aanvraag.

Uit ons onderzoek blijkt dat in 2022 alle waterschappen op één na samenwerken met ten minste een deel van de gemeenten.¹² Van de gemeenten werkte 43 procent samen met het waterschap (zie kaart). In deze gemeenten woont 46 procent van alle huishoudens. De kaart laat zien dat in Zeeland en het grootste deel van Limburg en Groningen met één aanvraag kwijtschelding kan worden aangevraagd bij het waterschap en de gemeente.

Kaart Gemeenten waar huishoudens in 2022 met één aanvraag kwijtschelding kunnen krijgen voor zowel gemeentelijke als waterschapsbelastingen

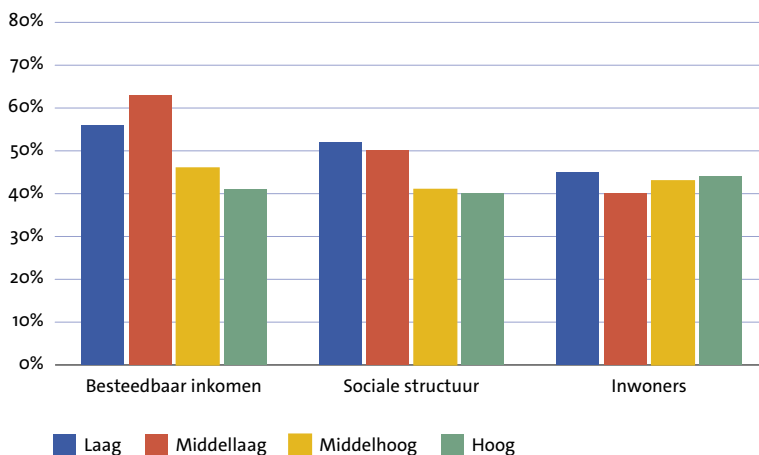


Bron: COELO

¹² Het waterschap dat met geen enkele gemeenten samenwerkte hanteerde als enige een lagere kwijtscheldingsnorm dan de andere waterschappen en gemeenten. Samenwerking met gemeenten gaf daarom weinig voordeel voor dit waterschap. Vanaf 2024 is in dit waterschap de kwijtscheldingsnorm gelijk aan die van gemeenten en waterschappen, waardoor samenwerking met de inliggende gemeenten op het gebied van kwijtschelding ook makkelijker wordt.

Als we kijken naar de kenmerken vang gemeenten die samenwerken met het waterschap dan zien we dat dit vaker wordt gedaan door gemeenten waar de inwoners een relatief laag inkomen hebben en die een zwakkere sociale structuur hebben (zie figuur 6). De grootte van gemeenten verschilt niet.¹³

Figuur 6 Deel van de gemeenten dat samenwerkt met waterschap bij verschillende kenmerken van de gemeenten



Bron: COELO

Kwijtschelding aanvragen betekende in het verleden ook dat er een groot aantal gegevens moest worden aangeleverd.¹⁴ Via het Inlichtingenbureau van het ministerie van Sociale Zaken is het echter mogelijk om geautomatiseerd kwijtschelding te verlenen. Het Inlichtingenbureau heeft toegang tot gegevens die nodig zijn om te bepalen of een huishouden voldoet aan de voorwaarden voor kwijtschelding en kan daarom toetsen of een huishouden in aanmerking komt voor kwijtschelding. Huishoudens hoeven alle informatie dan niet zelf aan te leveren. Belangrijke voorwaarde is dat het huishouden toestemming geeft voor de toetsing.¹⁵

13 Zie C. Hoeben, D. Jong en L.A. Toolsema, 2024. *Keuzes in het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten*, COELO-rapport, https://www.coelo.nl/images/rapporten/Rapport_kwijtscheldingsbeleid_gemeenten.pdf.

14 Het gaat dan onder meer om een overzicht loon/uitkering/studiefinanciering, de bankafschriften van ten minste een maand, de huurspecificatie, en het polisblad van de zorgverzekering.

15 Het Inlichtingenbureau toetst de kwijtscheldingsaanvraag, maar bepaalt niet of kwijtschelding wordt verleend. Het bureau brengt advies uit of er bezwaar is tegen kwijtschelding. Als dat zo is dan wordt de gemeente geadviseerd om het huishouden te vragen (alsnog) een aanvraag tot kwijtschelding te doen en hiervoor zelf de benodigde documenten op te sturen. En anders kan kwijtschelding meteen worden verleend.

In 2022 werken alle waterschappen op één na¹⁶ en alle gemeenten op tien na.¹⁷ samen met het Inlichtingenbureau op het gebied van kwijtschelding. Van deze tien zijn er vier die op basis van eigen informatie geautomatiseerd kwijtschelding verlenen. In de andere zes moeten huishoudens wel jaarlijks een aanvraag doen en alle benodigde informatie aanleveren.

Zoals eerder aangegeven is het voor decentrale overheden aantrekkelijk om samen te werken met het Inlichtingenbureau omdat het bureau werk uit handen neemt. Gemeenten en waterschappen hoeven niet langer alle aanvragen zelf te toetsen. Dit verklaart mogelijk mede waarom er zo veel gebruik van wordt gemaakt. Samenwerking tussen gemeenten en waterschappen kan ook aantrekkelijk zijn omdat het kosten van belastinginning verlaagt¹⁸ en er doelmatiger kan worden gewerkt,¹⁹ maar tegelijk kan er de vrees zijn bij gemeenten en waterschap dat de grip op het beleid minder wordt door samenwerking.

Afsluiting

Voor huishoudens in een huurwoning is de belastingaanslag van decentrale overheden circa een kwart van de bijkomende woonlasten. Huishoudens met een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding mits het vermogen en het inkomen laag genoeg is (voorwaarden zijn afkomstig van het Rijk). Of kwijtschelding wordt verleend is daarnaast afhankelijk van het beleid van de decentrale overheid.

Kwijtschelding heeft twee kanten. Aan de ene kant betekent het een lastenverlichting voor huishoudens met een minimuminkomen. Aan de andere kant betekent het een lastenverzwaring voor huishoudens die geen kwijtschelding ontvangen. De kosten van bijvoorbeeld afvalinzameling of riolering dalen immers niet door kwijtschelding en moeten worden gedekt. Daarbij geldt ook dat iedereen profiteert van de voorzieningen van gemeenten en waterschappen, ook minima.

Dat deze keuze bij de decentrale overheid ligt betekent dat er lokaal een afweging kan worden gemaakt wie de lasten draagt van gemeentelijke en waterschapsvoorzieningen. Eén optie om de drempel te verlagen, samenwerking met het Inlichtingenbureau, leidt ertoe dat het toetsen van kwijtscheldingsaanvragen eenvoudiger wordt voor decentrale overheden. Een grote meerderheid van de overheden maakt hier gebruik van. Hiervoor is het wel nodig om een ruimere kwijtscheldingsnorm te hanteren en alle decentrale overheden doen dit dan ook sinds 2024.

16 Dit betreft het waterschap met de lagere kwijtscheldingsnorm.

17 Inlichtingenbureau, persoonlijke communicatie.

18 Zie M.A. Allers, J.A. de Greef, 2018. *Gemeentelijke samenwerking verlaagt uitgaven meestal niet*, ESB, Jaargang 103 (4757), 18 januari 2018.

19 J.A. de Greef, 2021. Doelmatigheidswinst bij gemeentelijke samenwerking: wat is daar voor nodig? In: M.A. Allers en G.A. van Nijendaal (red.), *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?*, p. 29.

Andere verruimingsopties en mogelijkheden om de drempel te verlagen betekenen vooral hogere kosten voor andere belastingbetalers of mogelijk verlies van bestuurlijke controle (bij samenwerking tussen gemeenten en waterschappen). Deze opties worden veel minder gebruikt. Ook kiest een deel van de waterschappen en gemeenten ervoor om niet de hele aanslag kwijt te schelden.

Gemeenten en waterschappen kiezen er dus niet automatisch voor om een zo ruimhartig mogelijk kwijtscheldingsbeleid te voeren. Niet kwijtschelden brengt echter ook kosten met zich mee. Een minimuminkomen in Nederland is te laag om van rond te komen. Geen kwijtschelding verlenen kan dan betekenen dat er meer huishoudens aankloppen bij de gemeente om inkomensondersteuning te krijgen. Dat kan in de vorm van bijzondere bijstand, maar ook bijvoorbeeld schuldhelpverlening. Ook dit brengt kosten met zich mee voor de samenleving die uiteindelijk worden betaald uit belastingen. Dit pleit voor een ruim kwijtscheldingsbeleid met drempels die zo laag mogelijk zijn.

