

Vergaderjaar 1998–1999

26 412

Wijziging van de Gemeentewet en de Wet van 18 december 1997, met betrekking tot de vormgeving van de lokale lastenverlichting van f 100

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 25 maart 1999

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De voorstellen van de regering geven hen echter aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie stemmen in met het feit, dat een wetsaanpassing nodig is om het huidige beleid te continueren. Wel vragen zij of het mogelijk is om de lastenverlichting op een andere wijze in te zetten zoals sommige gemeenten zich hebben voorgenomen. Namelijk door niet zoveel mogelijk huishoudens een vast bedrag van f 100,- per huishouden te verstrekken, maar door binnen de via het gemeentefonds te ontvangen gelden andere bedragen ter beschikking te stellen. Gedacht kan worden aan een meer inkomensafhankelijke bijdrage of een bijdrage die afhankelijk is van de waarde van een woning. Boven een bepaalde waarde van de woning zou de lastenverlichting vervallen of een lager bedrag kunnen zijn.

Ziet de regering ruimte voor de gemeente in de nieuwe regeling om een lastenverlichting op andere basis dan een gelijk bedrag per huishouden te verstrekken? Is het geval dat een gemeente besluit deze gelden anders te benutten opdat geen verdere lastenverhoging nodig is, ook als daardoor impliciet de baten van het afzien van lastenverhoging vooral bij huiseigenaren van dure woningen terecht komen, mogelijk? Ziet de regering dit als een gewenste ontwikkeling zo vragen deze leden?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering meent dat het bedrag van 680 miljoen te allen tijde herkenbaar aan lastenverlichting besteed dient te worden. Op welke wijze denkt de regering toezicht te houden op

¹ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GL), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), Cornielje (VVD), Rehwinkel (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wagenaar (PvdA), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GL), Kant (SP) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Van den Doel (VVD), Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GL), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Nicolai (VVD), Van Oven (PvdA), Brood (VVD), Apostolou (PvdA), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GL), Poppe (SP) en Essers (VVD).

de diverse mogelijkheden die de gemeenten, inventief als altijd, ontwikkelen om de gelden te besteden?

Hebben de gemeenten zich bereid verklaard ook in de toekomst deze 680 miljoen in te zetten voor lastenverlichting en zo ja, op welke wijze?

Verwacht de regering dat ook in de toekomst de bewoners die zelf geen directe belastingaanslag ontvangen deze lastenverlichting van de gemeenten zullen krijgen?

Volgens welke verdeelsleutel zal de regering deze gelden binnen het gemeentefonds verdelen, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse het wetsvoorstel gelezen. Zij zien met instemming, dat de voortzetting van deze jaarlijkse f 100,- lastenverlichting een verantwoordelijkheid wordt van de gemeente, zodat hierin recht wordt gedaan aan de autonomie van de lokale overheid. Reeds bij de invoering van de f 100,- lastenverlichting in de huidige vorm, gaven de leden van de VVD-fractie te kennen de lastenverlichting sympathiek, maar de vormgeving gekunsteld te vinden. Dit bezwaar lijkt nu met dit wetsvoorstel te worden ondervangen. Wel blijft een aantal prangende vragen over.

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat het de nadrukkelijke bedoeling van de regering is, dat de middelen, die aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd, door de gemeenten zullen worden aangewend voor structurele lastenverlichting van f 100,-. De aan het woord zijnde leden begrijpen uit het daarover in de memorie van toelichting gestelde, en het met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gevoerde overleg, dat de regering ervan uitgaat, dat gemeenten dit in de praktijk ook zullen doen.

Mag uit de passage op bladzijde 1 van de memorie van toelichting, luidende: «Mocht uit de monitoring van de lokale lasten, onverhoopt, blijken dat dit niet het geval is, dan kan dit aanleiding zijn de compensatie te heroverwegen» worden afgeleid, dat de regering het ongewenst acht de besluitvorming terzake bij individuele gemeenten afzonderlijk te beoordelen?

Is ingeval toch op betrekkelijk grote schaal de lastenverlichting niet zou worden voortgezet door de gemeenten, heroverweging van de compensatie de enige consequentie, die de regering voor ogen staat? Zo ja, dreigt dan niet dat «het kind met het badwater wordt weggegooid» en de gemeenten die in lijn met het kabinetsstandpunt hebben gehandeld te worden gestraft voor de daden van andere gemeenten, met alle vervelende gevolgen van dien voor de inwoners van die gemeenten? Zo nee, wordt in die, onverhoopte, situatie ook nog als optie gezien de artikelen 229d en 255a in de huidige vorm opnieuw in te voeren? Bestaat alsdan niet het gevaar van een zekere «jojo-wetgeving»?

De leden van de VVD-fractie spreken, overigens, met de regering, de wens uit, dat gemeenten wel tot structurele algemene lastenverlaging besluiten en hopen, dat de VNG-inzet daartoe verder zal bijdragen.

Nu het de bedoeling van de regering is om de lasten van huishoudens te verlichten, wat wordt dan gedaan met de mogelijkheid dat gemeenten, die geen kortingen op belastingen geven, maar het beschikbaar gestelde geld in een fonds doen ten behoeve van de opvang van hogere kosten (bijvoorbeeld afvalwaterzuiveringen) in de toekomst? Is dat oneigenlijk gebruik van het geld, dat ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van

de lastenverlichting? (Immers, op deze wijze wordt steun gegeven aan de gemeentelijke begroting.) Hoe staat de regering tegenover de gedachte, dat de beschikbare middelen in het Gemeentefonds ook zouden kunnen ingezet voor meer specifieke lastenverlichting c.q. intensivering van een lokaal beleid ter bestrijding van de armoede?

Zien de leden van de VVD-fractie het goed, wanneer zij vaststellen dat het aanwenden van (een deel van) de middelen voor de lastenverlichting uit het Gemeentefonds voor verruiming van het budget van de Bijzondere Bijstand en/of lokale studiekostenregelingen, in strijd zou zijn met het regeringsbeleid? Geldt dat niet evenzeer voor het op ruimere schaal dan thans reeds geschiedt, verstrekken van de facto (categorale) uitkeringen aan uitkeringsgerechtigden, die bijvoorbeeld 3 of 5 jaar uitkeringsgerechtigd zijn? Zijn dergelijke invullingen in het overleg met de VNG aan de orde geweest? Zo ja, welke afspraken zijn gemaakt om gemeenten een dergelijke handelwijze te ontraden? Zo nee, is de regering bereid in bestuurlijk overleg met de VNG hier nog expliciet aandacht aan te besteden?

Ontstaat uit het zo nadrukkelijk formuleren van een maximum van f 100,- aan lastenverlichting niet het bezwaar, dat de indruk zou kunnen bestaan, dat verdere algemene lastenverlichting door verlaging van de tarieven door de regering ongewenst wordt geacht? Is de regering bereid in bestuurlijk overleg met de VNG en in de nota naar aanleiding van het verslag nog eens duidelijk aan te geven, dat verdere algehele lokale lastenverlichting wenselijk is en bijdraagt aan het bereiken van de in het regeerakkoord beoogde economische groei?

Is de f 100,- in artikel 229d op enigerlei wijze geïndexeerd? Zo nee, is de regering bereid dat alsnog te ondervangen? Tenslotte wordt in de memorie van toelichting aangegeven, dat het bedrag van f 100,- als het maximum in de wettekst is opgenomen, teneinde de lastenverlaging toe te kunnen passen op een combinatie van belastingen. De leden van de VVD-fractie vragen de regering uiteen te zetten, welke specifieke voordelen aan een dergelijke spreiding zouden zijn verbonden, zowel voor de gemeente, als voor de burger.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling, maar niet met instemming, kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden kunnen zich niet geheel aan de indruk onttrekken dat de formulering van het wetsvoorstel redelijk dwingend van aard is. Weliswaar is gekozen voor een «kan» bepaling in de wet, maar uit de memorie van toelichting blijkt dat de gemeenten eigenlijk verplicht worden het tot nu toe gevoerde rijksbeleid voort te zetten. Is deze indruk juist?

In totaal is 680 miljoen gulden gemoeid met deze lastenverlichting. Is het de bedoeling dat dit bedrag niet geormerkt aan het gemeentefonds wordt toegevoegd? Als het antwoord op deze vraag ja is, dan betekent dat toch dat gemeenten geheel vrij zijn in de wijze waarop ze dit bedrag aanwenden? Als het antwoord op deze vraag nee is, is er dan niet sprake van een verkapte specifieke uitkering? Waarom wordt daar dan niet expliciet voor gekozen?

Tijdens de behandeling van het voorstel tot invoering van deze lastenverlichting hebben de leden van de CDA-fractie reeds aangegeven voorstander te zijn van een andere wijze van lastenverlichting. Niet generiek maar specifiek ter beoordeling van de gemeente. Is het mogelijk dat gemeenten in de toekomst het bedrag voor lastenverlichting aanwenden ten behoeve van specifieke doelgroepen of ten behoeve van het gemeentelijk armoedebestrijdingsbeleid? Zo nee, waarom niet?

Wat is eigenlijk de achtergrond en bedoeling van het onverhulde dreigement dat blijkt uit de volgende zinsnede uit de memorie van toelichting: «Daarbij heeft het kabinet opgemerkt dat het ervan uitgaat dat gegeven de structurele toevoeging aan het gemeentefonds van f 680 miljoen per jaar de lastenverlichting ook structureel zal worden voortgezet. Mocht uit de monitoring van de lokale lasten, onverhoopt, blijken dat dit niet het geval is, dan kan dit aanleiding zijn de compensatie te heroverwegen?»?

Op welke wijze wordt van de gemeenten verwacht dat ze de lastenverlichting verantwoord ten opzichte van het rijk?

De lastenverlichting kan ook tot uiting komen in het tarief. Welke nadere voorwaarden is het kabinet voornemens te gaan stellen aan de gemeenten op dit punt? Hoe wordt voorkomen dat de lastenverlichting in een onevenredige mate terecht komt bij de bewoners van duurdere huizen? Leidt verrekening via het tarief niet daartoe?

In de regeling wordt uitgegaan van een maximale lastenverlichting van f 100,-. De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding hiervan een aantal vragen. Waarom is voor een plafond gekozen? Kan de gemeente ook onderscheid maken in de mate van lastenverlichting voor specifieke doelgroepen zoals bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden? Is het de bedoeling dat in de toekomst ook inwoners van niet zelfstandige woonruimten in aanmerking blijven komen voor de lastenverlichting? Denk bijvoorbeeld aan inwoners psychiatrische ziekenhuizen, verzorgingshuizen en dergelijke.

Op grond van de wet kan de lastenverlichting ook nihil zijn. Betekent dat dat niemand in een dergelijke gemeente lastenverlichting krijgt? Of betekent dat dat de gemeente de vrijheid heeft een selectief beleid te voeren?

De vormgeving van de wet biedt de mogelijkheid tot het ontstaan van verschillen tussen gemeenten. Dat is op zich begrijpelijk. Maar de vraag is of de f 100,- lastenverlichting niet in feite behoort tot het instrumentarium van de inkomenspolitiek. Wordt via deze wet niet impliciet de mogelijkheid aan gemeenten gegeven inkomenspolitiek te bedrijven, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel. De leden ondersteunen de noodzaak voor het creëren van een wettelijke basis na het vervallen van artikel 229d en 255a Gemeentewet, voor de lastenverlichting van f 100,- voor de burgers die ten grondslag ligt aan de regeling. De laatste twee jaar zijn de burgers (gedeeltelijk) gecompenseerd voor de sterke stijging van met name de verontreinigingsheffing en andere milieugerelateerde heffingen. De sterke stijgingen van deze belastingen heeft destijds geleid tot de gedachte van de «Zalmsnip». De wijze van toekenning van de snip aan de burger was echter nogal verwarrend. Aan de gemeenten is beperkte beleidsvrijheid toegekend welk instrument kon worden benut, met alle discussies van dien over lokale autonomie. De tegemoetkoming heeft in veel gevallen geleid tot een daling van de lokale lastendruk, die door de leden van de fractie van D66 met instemming is ontvangen. Vorig jaar zijn door deze fractie vragen gesteld over de toekenning van de f 100,- tegemoetkoming. Enkele gemeenten keerden de f 100,- niet uit aan groepen burgers die moeilijk te categoriseren zijn en waren. Een voorbeeld is de gemeente Leeuwarden die de f 100,- niet toekende aan studenten in die stad. De vragen van de D66 over het voorstel zijn dan ook voornamelijk gericht op het verkrijgen van zoveel mogelijk zekerheid over de toekenning van de vergoeding aan de burgers. Zijn met de VNG afspraken gemaakt over het verkrijgen van zekerheid dat de f 100,-

rechtstreeks toekomen aan de inwoners van de gemeenten? De fractie van D66 hecht daar bijzonder aan, binnen het uitgangspunt van vormvrijheid voor gemeenten. Is tevens voorzien in een vorm van terugrapportage aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, om controle van de besteding mogelijk te maken? Is het verlengde van de afspraken met de VNG, zekerheid verkregen dat tegemoetkoming niet besteed worden aan de algemene middelen van de gemeente? Is de VNG de enige instantie die de gemeenten hiertoe kunnen aanzetten (blz. 3, memorie van toelichting), of is hier ook een rol weggelegd voor de Rijksoverheid? In welke richting moet gedacht worden als gesproken wordt over het overleg tussen de VNG en de twee departementen, als het gaat om actieve voorlichting over de lastenverlichting en de vormgeving van ervan? Is er concreet iets meer te zeggen over de inspanningsverplichting van de gemeenten om de burgers actief in te lichten over de vormgeving van de lastenverlichting?

In hoeverre maken de voorliggende voorstellen onderdeel uit van de recente Bestuursafspraken Nieuwe Stijl, vragen de leden van de fractie van de D66?

De fractie van GroenLinks heeft het wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en Wet van 18 december 1997 met gemengde gevoelens ontvangen. Deze leden zijn kritisch over de vormgeving van de lokale lastenverlichting. Daarnaast zijn zij geen voorstander van een generieke lastenverlichting. Zij pleit voor een gerichte verhoging van de koopkracht van de lagere inkomens.

Per 1 januari 1998 is door middel van de f 100,- maatregel een structurele lokale lastenverlichting voor gezinshuishoudingen ingevoerd. Dit is betaald door een structurele toevoeging aan het Gemeentefonds. Wat vindt het kabinet achteraf van de manier waarop de lastenverlichting wordt vormgegeven? Was het niet beter geweest, gezien de beleidsvrijheid van lokale overheden, de gewenste lastenverlichting via het rijk vorm te geven? Wat was eigenlijk de reden om te kiezen voor een verlichting van de lokale lasten?

Met het belastingplan 1999 is de knip in de eerste schijf ingevoerd. De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat toekomstige lastenverlichting beter via deze weg kan worden uitgevoerd. Wat vindt het kabinet daarvan? Is het niet overzichtelijker om lastenverlichting via het belastingstelsel vorm te geven? Garandeert dit burgers niet meer rechtsgelijkheid? Wanneer de structurele toevoeging aan het gemeentefonds van 680 miljoen per jaar wordt omgezet in een lastenverlichting via het belastingstelsel is een minder gedetailleerde monitoring nodig. Dit spaart tijd en geld. Wat is de mening van het kabinet hierover?

Het kabinet stelt dat de compensatie aan de gemeenten kan worden heroverwogen als uit de monitoring van de lokale lasten blijkt dat de lastenverlichting niet structureel wordt voortgezet. Welke criteria hanteert het kabinet daarbij? Betekent dit niet dat het noodzakelijk is dat de lokale lasten gedetailleerd moeten worden geregistreerd? Vindt het kabinet dit wenselijk? Juist in de aanbiedingsbrief bij de monitor lokale lasten 1998 schrijft het kabinet dat zij vanuit het oogpunt van doelmatigheid en beleidsrelevantie voornemens is de volgende monitor een minder gedetailleerd karakter te geven.

De oorspronkelijke verplichte lastenverlichting van f 100,- gold slechts voor 1998 en 1999. De leden van de GroenLinks-fractie waren het niet eens met het kabinet om in 2000 deze verplichting los te laten en de gemeenten de vrijheid te geven de lastenverlichting naar eigen inzicht vorm te geven. Uitgaande van de wet uit 1997, waarbij de verplichte

vormgeving in 2000 verval, steunen de leden van de fractie van Groen-Links het wetsvoorstel om de mogelijkheid open te houden deze lastenverlichting van f 100,- door rechtstreekse vermindering vorm te geven. Zonder de voorgestelde artikelen zal de lastenverlichting worden verdisconteerd in het tarief. Hieraan kleven aanzienlijke nadelen. Gezinshuishoudingen die in een onzelfstandige woonruimte wonen (bijvoorbeeld ouders en studenten) en belastingschuldigen die voor kwijtschelding in aanmerking komen, dreigen hun lastenverlichting mis te lopen. Wat is het oordeel van het kabinet over deze nadelen? Is het kabinet nog voornemens aan deze knelpunten tegemoet te komen?

Het kabinet stelt dat het ervan uit gaat dat de lastenverlichting in de volle omvang wordt gecontinueerd. Kan het kabinet deze stelling onderbouwen (met voorbeelden en koopkrachteffecten) bij een verdiscontering in de tarieven? En hoe wil het kabinet dit controleren? Dit sluit aan bij onze eerder uitgesproken zorg: zal de monitoring niet ongewenst gedetailleerd worden?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel met betrekking tot de vormgeving van de lokale lastenverlichting van f 100. Zij constateren dat in de toelichting in het geheel geen aandacht meer wordt geschonken aan de oorspronkelijke doelstelling van de lastenverlichting, namelijk een (gedeeltelijke) compensatie van de – onder invloed van rijksbeleid – opgetreden stijging van de gemeentelijke milieuheffingen. Zij vragen of deze doelstelling niet meer relevant is.

Deze leden vragen ook of de doelstelling van lastenverlichting ook via de rijksbelastingen zou zijn te realiseren. Verder vragen deze leden hoe hoog de uitvoeringskosten zijn voor de gemeenten van de nu gekozen vorm en of die voor rekening van de gemeenten moeten komen.

Deze leden constateren ook dat met dit wetsvoorstel wordt beoogd recht te doen aan de wens van een bepaalde lastenverlichting enerzijds en de gemeentelijke beleidsvrijheid anderzijds. Zij vragen of niet, zonder afbreuk te doen aan de gemeentelijke beleidsvrijheid van de wijze waarop, in het wetsvoorstel wel de verplichting aan gemeenten kan worden opgelegd om een lastenverlichting van f 100 door te voeren, waarbij dan wel van belang is dat het gemeentebestuur het hoe en wat daarvan goed duidelijk maakt.

Verder vragen deze leden of alle gemeenten de f 100 belastingverlichting hebben doorgevoerd?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het nodig is om in het nieuwe artikel 229d de woorden «ten hoogste» voor het bedrag van f 100 te plaatsen. Uit de toelichting begrijpen zij dat dit is om de vermindering van toepassing te laten zijn op een combinatie van belastingen. Deze leden achten het gewenst dat duidelijk is dat het ook bij zo'n combinatie gaat om (totaal) f 100. Is de regering bereid de redactie op dit punt aan te passen?

Overigens vragen deze leden of de raad sowieso niet zowel het mindere als het meerdere van fl. 100 kan inhouden van de gemeentelijke belastingen?

De leden van de SGP-fractie vinden het ook van belang dat het gemeentebestuur duidelijk aangeeft hoe het de lastenverlichting vorm geeft. In de voorgestelde bepalingen is daarover echter niets opgenomen. Kan dat niet worden toegevoegd?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel.

Zij maken zich echter zorgen over de continuïteit als de gemeenten daarin worden vrij gelaten.

Volgens deze leden zullen er zeker gemeenten zijn die de vergoeding voor de Zalmsnip aan het budget toevoegen zonder die honderd gulden uit te keren.

Daarom zijn de leden van de SP-fractie van mening dat de huidige wet moet worden verlengd.

2. Artikelsgewijs

Artikel II

onderdeel A

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom is gekozen voor een maximering van f 100,- bij een lastenverlichting? Het geld kan worden ingezet voor beperking van tariefsstijging (bijv. OZB). Dat kan leiden tot een andere verdeling van lastenverlichting. Zo kunnen mensen met een duur huis veel meer krijgen dan mensen in een goedkope woning. Een andere mogelijkheid is het beperken van de rioolheffing of de afvalstoffenheffing; dan kunnen meerpersoonshuishoudens meer profiteren. Wordt in dit artikel niet een schijn gewekt van beheersing van de lastenverlichting (maximaal f 100,-) terwijl de gemeenten vrij zijn op andere wijze deze regel te omzeilen.

Het kabinet spreekt uit dat het ervan uit gaat dat de gemeenten de lastenverlichting in volle omvang zullen uitvoeren. Op welke feiten of toezeggingen is deze veronderstelling gebaseerd? Zal er ook toezicht worden gehouden vanwege deze veronderstelling? Wordt de Kamer over de uitvoering van de verdere lastenverlichting door de gemeenten geïnformeerd?

Voorgesteld wordt dat de vermindering van de lasten maximaal f 100,- mag bedragen, aldus ook de leden van de CDA-fractie. Houdt dat in dat de lastenverlichting ook nihil kan zijn?

Er is sprake van een «kan» bepaling. Is het de bedoeling dat de uitwerking van deze bepaling wordt vastgelegd in een gemeentelijke verordening? Zo ja, waarom wordt dit dan niet in de wet vermeld?

Kan de lastenverlichting ook via een andere gemeentelijke belasting worden vormgegeven of is de opsomming limitatief?

Onderdeel B

De leden van de PvdA-fractie waarderen de opname van dit artikel, waardoor mensen die kwijtschelding krijgen de lastenverlichting niet behoeven mis te lopen.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
Coenen