

Vergaderjaar 1995–1996

**24 158**

## **Wijziging van de Gemeentewet en de Waterschapswet in verband met een verruiming van de beleidsvrijheid van gemeenten en waterschappen met betrekking tot het kwijtschelden van belastingschulden**

**Nr. 12**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 juli 1996

Hierbij zend ik u mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën het kabinetsstandpunt over een verdere verruiming van de bevoegdheid van lokale overheden tot het kwijtschelden van belastingschulden.

Het standpunt is tot stand gekomen op basis van een evaluatierapport over de mate waarin en de wijze waarop de gemeenten en waterschappen gebruik hebben gemaakt van de eerste verruimingsstap waartoe onlangs, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1995, is besloten. Het evaluatieonderzoek is aangekondigd in mijn brief aan u van 25 januari 1996 en het daarbij gevoegde plan van aanpak voor de evaluatie (kamerstukken II 1995/96, 24 158, nr. 11).

Een exemplaar van het evaluatierapport voeg ik bij deze brief<sup>1</sup>.

Onder meer in de nota «De andere kant van Nederland» (kamerstukken II 1995/96, 24 515) is aangekondigd dat per 1 januari 1997 overgegaan zal worden tot een verdere verruiming van de kwijtscheldingsbevoegdheid, tenzij de evaluatie tot een andere conclusie aanleiding zou geven. Het kabinet heeft op grond van het evaluatierapport en de reactie van de Werkgroep Inkomens en Kwijtscheldingsbeleid geconcludeerd dat inderdaad tot die verruiming van de kwijtscheldingsbevoegdheid overgegaan kan worden. Het ligt in mijn voornemen de gemeenten hierover te informeren in de septembercirculaire 1996. Als de Kamer voordien nog over dit onderwerp overleg wil voeren ben ik daartoe uiteraard gaarne bereid.

In dat verband vestig ik nog de aandacht op het volgende. Het kabinet acht het belangrijk dat diegenen die daarvoor in aanmerking komen optimaal gebruik maken van de mogelijkheid tot het vragen van kwijtschelding. Een adequate voorlichting is daarom van belang. Inschakeling van intermediairen (bijvoorbeeld organisaties van uitkeringsgerechtigden) kan effectief zijn om specifieke groepen zoals AOW-ers zonder aanvullend pensioen, personen met een lage WAO-uitkering en studerende te

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

bereiken. Ik hecht er tevens aan te benadrukken dat het belangrijk is dat bij het kwijtscheldingsbeleid geen onderscheid wordt gemaakt naar de bron van iemands inkomen: er mag geen onderscheid worden gemaakt tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden. De financiële drempel voor werkaanvaarding (de zogenaamde armoedevalproblematiek) mag immers niet worden vergroot. Verder kan worden gemeld dat de werking van het kwijtscheldingsbeleid wordt gezien door een interdepartementale werkgroep die tot taak heeft voorstellen te ontwikkelen over de afstemming van inkomensafhankelijke regelingen en de beheersing van de cumulatie van eigen bijdragen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
A. G. M. van de Vondervoort

## **KABINETSSLANDPUNT INZAKE HET RAPPORT «KWIJTSCHELDINGSBELEID VAN GEMEENTEN EN WATERSCHAPPEN»**

### **1. Inleiding**

Gemeenten en waterschappen kunnen kwijtschelding verlenen van belastingschulden. De Gemeentewet (art. 255) en de Waterschapswet (art. 144) bepalen dat zij daarbij de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 moeten toepassen, voor zover zij niet zelf bij afzonderlijk besluit van de raad of van het algemeen bestuur een afwijkende regeling hebben vastgesteld. Die afwijkende regeling kon tot dusverre alleen inhouden dat geen of in beperktere mate kwijtschelding werd verleend dan voor de rijksbelastingen.

Op 12 maart 1996 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet en de Waterschapswet in verband met een verruiming van de beleidsvrijheid van gemeenten en waterschappen met betrekking tot het kwijtschelden van belastingschulden (Stb. 1996, 198) aanvaard. De wet geeft gemeenten en waterschappen de mogelijkheid om met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1995, als eerste stap de kwijtscheldingsnormen te verhogen van 90% van de desbetreffende bijstandsnorm naar maximaal 95%. Het kabinet heeft het voornemen uitgesproken om deze maximale kwijtscheldingsnorm per 1 januari 1997 te verhogen tot 100%, tenzij de voorgenomen evaluatie van de eerste stap tot andere conclusies leidt. De werkgroep Inkomensbeleid/Kwijtscheldingsbeleid, die met de evaluatie was belast, heeft daarbij een extern onderzoeksbureau betrokken. De conclusies zijn neergelegd en toegelicht in bijgevoegd rapport «Kwijtscheldingsbeleid van gemeenten en waterschappen».

Tevens heeft de werkgroep het Centraal Plan Bureau al in een eerder stadium gevraagd naar de mogelijke effecten op de werkgelegenheid van een verruiming van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid. Tentatieve berekeningen van het Centraal Planbureau uit 1994 laten zien dat die effecten bescheiden zullen zijn.

### **2. Aanpak van de evaluatie**

In de evaluatie zijn, mede gelet op de discussie met de Tweede Kamer, de volgende punten betrokken:

- a. het aantal lokale overheden dat van de verruimingsmogelijkheid tot kwijtschelding gebruik maakt;
- b. eventuele verschillen in de wijze waarop lokale overheden gebruik maken van de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid;
- c. de mate waarin een beroep wordt gedaan op de mogelijkheid tot het verlenen van kwijtschelding;
- d. wat zijn de financiële gevolgen van een verruimd kwijtscheldingsbeleid, met name voor gemeenten met een zwakke sociale structuur;
- e. hoe hoog zijn de perceptiekosten;
- f. op welke lokale belastingen/heffingen heeft de kwijtschelding betrekking;
- g. wat zijn de gevolgen van een verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid voor het inkomensbeleid;
- h. op welke wijze compenseren de lokale overheden het gemis aan inkomsten en, als financiering plaatsvindt binnen de betreffende belasting/heffing zelf, tot welke tariefstijging leidt dat dan. Op deze punten wordt hierna onder punt 3 nader ingegaan.

De gegevens voor het onderzoek zijn voornamelijk verzameld via een schriftelijke enquête onder alle gemeenten en waterschappen en via telefonische interviews onder een selectie van 26 gemeenten en 10 waterschappen. In het rapport zijn de enquêtegegevens verwerkt van 486 van de 625 gemeenten (respons 78%). Van de 85 waterschappen hebben 57 gereageerd (respons 67%).

### **3. Conclusies uit het rapport**

#### *a. Het aantal lokale overheden dat van de verruimingsmogelijkheid tot kwijtschelding gebruik maakt*

De overgrote meerderheid (86%) van de gemeenten maakt gebruik of gaat naar verwachting gebruik maken van de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid.

Van de gemeenten moet 8% nog een keuze maken. De waterschappen maken in vergelijking met de gemeenten minder gebruik van de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid (28%). 38% geeft aan naar verwachting niet te zullen verruimen; 34% heeft nog geen beslissing genomen over een eventuele verruiming.

#### *b. Eventuele verschillen in de wijze waarop lokale overheden gebruik maken van de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid*

Voor 1995 gaat 51% van de gemeenten uit van een percentage van 95 van de bijstandsnorm en in 1996 82% van de gemeenten. Het aantal gemeenten dat kiest voor een percentage dat ligt tussen 90 en 95 is te verwaarlozen. In 1995 hanteerden alle waterschappen een percentage van 90, voor 1996 hanteert 21% van de waterschappen een percentage van 95.

#### *c. De mate waarin een beroep wordt gedaan op de mogelijkheid tot het verlenen van kwijtschelding*

De huidige «doelgroep» van belastingschuldigen die om kwijtschelding verzoeken, bestaat voornamelijk uit studenten en bijstandsgerechtigden.

Gemeenten verwachten met de verhoging van het normpercentage van 90 naar 95 een aanmerkelijke uitbreiding van de doelgroep, met name onder bijstandsgerechtigden met hoge woonlasten. De gemeenten rekenen op een verdubbeling van het aantal gehonoreerde verzoeken bij een normpercentage van 95. Naar schatting 80–90% van deze toename kan worden toegeschreven aan de verruiming, de resterende 10–20% aan andere factoren.

Waterschappen verwachten bij verruiming een grotere stijging van het aantal gehonoreerde verzoeken dan de gemeenten, namelijk een verdrie- tot verviervoudiging. Dit gegeven berust echter op de informatie van een klein aantal waterschappen. Voor de andere, niet «verruimende» waterschappen blijkt deze toename een van de redenen te zijn om de mogelijkheid tot verruiming onbenut te laten.

#### *d. Wat zijn de financiële gevolgen van een verruimd kwijtscheldingsbeleid, met name voor gemeenten met een zwakke sociale structuur?*

Wat de inkomstenderving betreft verwachten zowel gemeenten als waterschappen een verdubbeling tot een verdrievoudiging. Volgens inschatting van de gemeenten is de stijging van de gedeerde inkomsten door verruiming hoger bij die gemeenten die verhoudingsgewijs een groter aantal bijstandsgerechtigden hebben dan bij de andere gemeenten, namelijk een factor 2,3 tegen een factor 2,0. Ondanks de toename blijft de inkomstenderving zeer gering ten opzichte van de totale belasting-

opbrengst. Indien alleen de belastingen in beschouwing worden genomen waarvoor kwijtschelding mogelijk is, loopt de derving van inkomsten bij de gemeenten die van de verruiming gebruik (zullen) maken, op van 0,27% in 1994 tot een nog steeds bescheiden percentage van 0,77 in 1996. Wat betreft het percentage gedeerde belastinginkomsten zijn de verschillen tussen de gemeenten groot.

Niettemin blijft het dervingspercentage in 1996 bij alle gemeenten, op zeven na, onder 4.

Over de inkomstenderving bij de waterschappen kunnen vanwege de beperkte hoeveelheid informatie alleen indicatieve uitspraken worden gedaan. De cijfers die wèl voorhanden zijn laten weliswaar een opwaartse tendens zien, maar tevens bescheiden percentages. Voor 1996 hebben vier van de elf waterschappen waarvan gegevens beschikbaar zijn, een dervingspercentage dat groter is dan 1.

*e. Hoe hoog zijn de perceptiekosten?*

Gemeenten doen in het onderzoek betrekkelijk weinig opgave van de extra apparaatskosten die een verruimd kwijtscheldingsbeleid met zich brengt. De informatie die beschikbaar is wijst op een stijging van de apparaatskosten met gemiddeld 16% van de huidige kosten. Bij waterschappen is de informatie te beperkt om een indicatie van de kostenontwikkeling te geven. Kennelijk kunnen gemeenten en waterschappen moeilijk de met een verruimd kwijtscheldingsbeleid gepaard gaande kosten inschatten.

*f. Op welke lokale belastingen/heffingen heeft de kwijtschelding betrekking?*

De belastingen waarvoor kwijtschelding wordt verleend verschillen enigszins van gemeente tot gemeente. Wat betreft de gebruikersheffing onroerende zaakbelastingen (OZB) en de afvalstoffenheffing is kwijtschelding mogelijk bij vrijwel alle gemeenten die deze belastingen innen (99% resp. 96%). Kwijtschelding van het gebruikersdeel van de OZB komt in meer gemeenten voor dan kwijtschelding van het eigenarendeel. In een aantal gemeenten geldt kwijtschelding niet voor de afvalstoffenheffing en het rioolrecht.

Een aantal gemeenten gaat ook over tot kwijtschelding van de hondenbelasting. In vrijwel alle gemeenten is het aantal kwijt te schelden belastingsoorten in 1997 gelijk aan dat van 1996. Het is derhalve onwaarschijnlijk dat een noemenswaardig aantal gemeenten de verruiming bij de ene belastingsoort teniet zal doen gaan door beëindiging van de mogelijkheid van kwijtschelding bij één of meer andere belastingsoorten.

Bij de waterschappen verlenen naar verhouding aanzienlijk meer waterschappen kwijtschelding voor de verontreinigingsheffing en de ingezetenenomslag (100% resp. 93%) dan voor de omslagen van het gebouwd en het ongebouwd.

*g. Op welke wijze compenseren de lokale overheden het gemis aan inkomsten en, als financiering plaatsvindt binnen de betreffende belasting/heffing zelf, tot welke tariefstijging leidt dat dan?*

*h. Wat zijn hiervan de gevolgen voor de lastendrukverschuiving tussen verschillende inkomensgroepen?*

Veel gemeenten hebben nog geen exact beeld van de wijze waarop de totale extra kosten (dus zowel de kosten naar aanleiding van extra inkomstenderving als de extra apparaatskosten) die met het verruimde

kwijtscheldingsbeleid gepaard gaan, moeten worden gecompenseerd. Meer dan de helft van de gemeenten (54%) geeft aan dat de kosten worden gecompenseerd uit de lopende begroting of uit de financiële reserves van de gemeente. Ook is er een redelijk groot percentage gemeenten (36%) dat compensatie zoekt in verhoging van de gemeentelijke inkomsten.

Grotere gemeenten (meer dan 50 000 inwoners) geven ten opzichte van kleinere gemeenten relatief vaker aan dat de dekking uit de lopende begroting of de financiële reserves zal moeten komen. Verder doet zich een onderscheid voor tussen de artikel 12-gemeenten en de overige gemeenten: de eerstbedoelde gemeenten geven vaker aan dat de dekking uit de verhoging van de inkomsten zal moeten komen dan de andere gemeenten.

De waterschappen geven aan dat zij de financiële gevolgen van een eventuele verruiming met name in de tarieven moeten opvangen. Anders dan gemeenten zien zij geen mogelijkheid de financiële nadelen ten laste te brengen van de lopende begroting of financiële reserve.

Omdat voor gemeenten en waterschappen ook bij gebruikmaking van de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid het percentage gedeerde belastinginkomsten in het algemeen klein blijft, kan ook een tariefstijging om de extra inkomstenverliezen te dekken gematigd zijn. Een noemenswaardige verschuiving in lastendruk tussen verschillende groepen burgers is daarom niet te verwachten, afgezien van de burgers die vroeger niet en nu wel voor kwijtschelding in aanmerking komen.

Bij de 53% van de gemeenten die aangeven dat de financiële gevolgen van een verruimd kwijtscheldingsbeleid zeker of naar verwachting (mede) binnen de eigen belastinginkomsten worden opgevangen, liggen de te verwachten tariefverhogingen gemiddeld in de orde van 1 tot 2%. De tariefstijging zal naar verwachting vooral tot uitdrukking komen bij retributieve belastingen (afvalstoffenheffing, rioolrecht) en minder bij de OZB (zowel de heffing voor eigenaren als die voor gebruikers). Dit geldt met name voor de gemeenten met relatief veel bijstandsgerechtigden (meer dan 40 per 1000 inwoners). Voor alle, maar met name voor deze gemeenten betekent dit, landelijk gezien, een zekere verschuiving van de lastendruk naar de grotere huishoudens, die in veel gevallen een hoger tarief aan afvalstoffenheffing en rioolrecht moeten betalen dan kleinere huishoudens. De procentuele tariefstijgingen variëren noch naar omvang noch naar belastingsoort met de grootte van de gemeente en het relatieve aantal uitkeringsgerechtigden. Wel zijn de tariefstijgingen bij de artikel 12-gemeenten over de hele linie groter dan bij de andere gemeenten.

Vanwege de beperkte informatie kan over een eventuele tariefstijging bij de waterschappen weinig worden gezegd. De verwachting is dat de tariefstijging in het algemeen beperkt zal zijn.

#### **4. Reactie werkgroep Inkomensbeleid/Kwijtscheldingsbeleid**

De werkgroep Inkomensbeleid/Kwijtscheldingsbeleid is in meerderheid tot een eensluidend advies gekomen over de vraag of de gegevens uit het rapport er aan in de weg staan dat de kwijtscheldingsnormen voor gemeenten en waterschappen per 1 januari 1997 verder worden verhoogd van maximaal 95% naar maximaal 100% van de betreffende bijstandsnorm. Naar het oordeel van de werkgroep kan deze verdere verhoging plaatsvinden. Alleen de Unie van Waterschappen is – om een aantal principiële redenen die ten dele specifiek voor waterschappen

gelden en die reeds grotendeels zijn verwoord in het rapport van de werkgroep van 18 november 1993 – tegen verdere verruiming.

Blijkens het rapport heeft een groot aantal gemeenten en waterschappen meegewerkt aan het onderzoek. Dit betekent dat het rapport een brede basis heeft en waardevolle informatie bevat. Blijkens het rapport maakt een vrij groot aantal gemeenten gebruik van de mogelijkheid tot verruiming (70%) of gaat dat doen (16%). Voor de waterschappen geldt dit in mindere mate (18%, resp. 10%). De behoefte aan verruiming bij gemeenten is dus groot. Uit het rapport blijkt dat het percentage gederfde belastinginkomsten, op een enkele uitzondering na, landelijk gezien in het algemeen klein blijft (0,77). Daardoor kan ook een tariefstijging om de extra inkomstenverliezen te dekken gematigd zijn (1 tot 2%). Een noemenswaardige verschuiving in lastendruk tussen verschillende groepen burgers is daarom niet te verwachten, afgezien van de burgers die eerst niet en nu wel voor kwijtschelding in aanmerking komen. De werkgroep plaatst hierbij echter een kanttekening: het onderzoek betreft een momentopname en het is derhalve mogelijk dat de komende jaren een enigszins ander beeld te zien zullen geven.

Uit het rapport komt niet duidelijk naar voren wat de extra apparaatskosten zullen zijn die een verruimd kwijtscheldingsbeleid met zich brengt. De beschikbare informatie wijst op een stijging met gemiddeld 16%. Naar de mening van de werkgroep behoeft dit echter een verdere verhoging van de kwijtscheldingsnorm voor gemeenten en waterschappen tot maximaal 100% niet in de weg te staan.

#### **5. Standpunt kabinet**

Het kabinet heeft met voldoening kennis genomen van het feit dat een groot aantal gemeenten en waterschappen heeft meegedaan aan het onderzoek naar de verruiming. De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van het wetsvoorstel in dit kader geïnformeerd naar de mogelijke financiële gevolgen. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, behoeft naar het zich thans laat aanzien geen noemenswaardige lastendrukverschuiving plaats te vinden, alhoewel de door de werkgroep Inkomensbeleid/Kwijtscheldingsbeleid geplaatste kanttekening op zijn plaats is. Dit behoeft een verdere verruiming echter niet in de weg te staan.

Gezien de conclusies uit het rapport en het advies van de werkgroep Inkomensbeleid/Kwijtscheldingsbeleid is het kabinet van oordeel dat voor lokale overheden de kwijtscheldingsnormen per 1 januari 1997 verder kunnen worden verhoogd tot maximaal 100% van de toepasselijke bijstandsnorm.