

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 oktober 1995

Algemeen

Leden van diverse fracties hebben gewezen op de verarming en de slechte sociaal-economische en maatschappelijke positie van mensen met de laagste inkomens. Het kabinet onderkent dit probleem. Vooral een langdurig verblijf op het sociaal minimum kan leiden tot armoedeververschijnselen, schulden en sociaal isolement. Het Rijk is daarom bereid om de voorwaarden te creëren voor een effectiever gemeentelijk minimabeleid, zoals ook recentelijk in het kader van het grote-stedenbeleid is bevestigd in het convenant tussen het kabinet en de vier grote steden. In een nog dit najaar te verschijnen beleidsnota over armoede en sociale uitsluiting zal het kabinet hierop uitgebreid ingaan. Het hier aan de orde zijnde kwijtscheldingsbeleid kan daaraan ook een bijdrage leveren.

De leden van de SP-fractie vroegen meer in het algemeen of de oplossing van de schuldenproblematiek en armoede onder minder bededen niet eerder gezocht moet worden in een verandering van de sociaal-economische verhoudingen in ons land, waarbij onder andere de uitkeringen structureel verhoogd worden. Het kabinet kiest voor een andere benadering. Het zoekt de oplossing vooral in het bevorderen van de arbeidsparticipatie. In de Sociale Nota 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 402, nrs 1–2) is een pakket van maatregelen aangekondigd op dit terrein. Daarnaast zullen in de hiervoor bedoelde nota over armoede en sociale uitsluiting nadere beleidsvoornemens worden aangekondigd.

Inkomensbeleid

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de regering anders is gaan denken over de vraag in hoeverre lokale overheden met hun kwijtscheldingsbeleid het algemene inkomensbeleid kunnen doorkruisen. De leden van de SGP-fractie vroegen welke visie op de rol van de centrale overheid en mede-overheden in het inkomensbeleid ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel. Enerzijds rekening houdend met de hierboven geschetste problematiek voor bepaalde groepen sociale minima, handhaaft het kabinet anderzijds het algemene uitgangspunt dat het

primaat voor het inkomensbeleid voorbehouden blijft aan het Rijk. De zorg voor een adequate inkomensbescherming is één van de taken van het inkomensbeleid van de centrale overheid. Met behulp van een aantal generieke maatregelen en instrumenten tracht zij te zorgen voor een evenwichtige inkomensverhouding in ons land. In het kader van dit beleid heeft het kabinet besloten in 1996 een volledige koppeling tussen lonen en uitkeringen toe te passen.

De rol van de mede-overheden strekt zich uit tot uitvoering van inkomensbeschermende maatregelen op lokaal niveau. Hierbij hebben zij de vrijheid om rekening te houden met specifieke lokale of regionale omstandigheden. Aan de algemene regels zoals die zijn neergelegd in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 kunnen zij daartoe binnen bepaalde grenzen voor eigen gebruik invulling geven. Uitgangspunt blijft echter een individuele beoordeling op basis van de betalingscapaciteit van de belastingschuldige. Van een doorkruising van het algemene inkomensbeleid hoeft daarbij geen sprake te zijn. De leden van de VVD-fractie verwezen in dit verband ook nog naar het rapport van de Werkgroep Inkomens- en Kwijtscheldingsbeleid van november 1993, waarin staat dat categoriale kwijtschelding het resultaat kan zijn van individuele toetsing. Dat doet niet af aan het feit dat het kwijtscheldingsbeleid gekenmerkt wordt door een individuele toetsing op basis van algemene regels. Doel en middel zijn individueel bepaald.

De leden van de SGP-fractie vroegen in te gaan op de relatie tussen de verruiming van de beleidsvrijheid van de gemeenten inzake het kwijtscheldingsbeleid en de vergroting van de gemeentelijke verantwoordelijkheid inzake de uitvoering van de Algemene bijstandwet. Als gevolg van de per 1 januari 1996 in werking te treden nieuwe Algemene bijstandswet krijgen de gemeenten onder meer de bevoegdheid om toeslagen van maximaal 20% te verstrekken op de basisnorm van 50% voor alleenstaanden, respectievelijk 70% voor eenoudergezinnen. Gemeenten dienen in een verordening vast te leggen voor welke categorieën de bijstandsnorm wordt verhoogd dan wel verlaagd. Toepassing van die regels kan gevolgen hebben voor de betalingscapaciteit van de betrokken belastingschuldigen. In antwoord op de vraag of het niet verstandiger is gemeenten alleen de ruimte te geven via toeslagen de minimumuitkering te verhogen, wordt opgemerkt dat voornoemde toeslagen in de nieuwe Algemene bijstandswet verband houden met de vraag of bepaalde kosten van huisvesting of het voeren van een gezamenlijke huishouding kunnen worden gedeeld. Deze toeslagen zijn niet gekoppeld aan het betalen van specifieke uitgaven zoals gemeentelijke heffingen. Bovendien is het kwijtscheldingsbeleid onafhankelijk van de bron van inkomsten van de belastingschuldige: ook mensen die niet afhankelijk zijn van een uitkering kunnen in omstandigheden verkeren die hen in aanmerking doen komen voor kwijtschelding.

Deze leden vroegen voorts of de voorgestelde verruiming van het kwijtscheldingsbeleid een negatief effect heeft op de arbeidsparticipatie, als gevolg van het kleiner worden van het feitelijk verschil tussen uitkering en (minimum-)loon. De voorgestelde wijziging is geenszins een maatregel die bedoeld is om het verschil tussen uitkeringen en lonen structureel te verkleinen. Bij verruiming van de financiële verantwoordelijkheid van decentrale overheden richting burgers dient de verhouding tussen het sociaal minimum en het loongebouw beheersbaar te blijven. Voorts blijft het in het kader van het werkgelegenheidsbeleid van belang, mede via inkomensprikkels, werkaanvaarding niet te belemmeren en zo mogelijk te stimuleren.

Het kwijtscheldingsbeleid is er op gericht mensen tegemoet te komen die in een moeilijke financiële positie terecht zijn gekomen. In deze

specifieke, individuele, situaties zal deze participatie-afweging voor de betrokkenen weinig van belang zijn.

Beleidsruimte voor kwijtschelding

De leden van de CDA-fractie deelden mee dat hen berichten bereiken dat de mogelijkheden tot kwijtschelding van gemeentelijke ozb sinds het aantreden van het huidige kabinet in de praktijk afnemen. Zoals bekend is de hoofdregel dat gemeentebesturen bij het verlenen van kwijtschelding van belastingschulden de regels hanteren van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Die kent geen verschillend regiem voor verschillende gemeentelijke belastingen. Op grond van artikel 255, tweede lid, van de Gemeentewet zijn de gemeentebesturen bevoegd bij afzonderlijk raadsbesluit te bepalen dat een strenger kwijtscheldingsbeleid wordt gevoerd. Een van de mogelijkheden daarbij is dat een onderscheid wordt gemaakt naar typen belasting, waarvoor al dan niet in de betreffende gemeente kwijtschelding kan worden verleend. Het bestaan van die mogelijkheid staat los van het aantreden van het huidige kabinet.

Aangezien reeds nu een strenger kwijtscheldingsbeleid mag worden gevoerd dan het rijk kan in antwoord op een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van de VVD worden vastgesteld dat dus ook niet behoeft te worden gevreesd voor een strenger kwijtscheldingsbeleid met terugwerkende kracht, met mogelijk vervelende gevolgen voor de rechtsbescherming.

Het wetsvoorstel gaat er van uit dat de bevoegdheid tot het voeren van een ruimer kwijtscheldingsbeleid beperkt blijft tot de wijze waarop de kosten van bestaan in aanmerking worden genomen, binnen bij ministeriële regeling te stellen regels. In de memorie van toelichting is aangegeven dat die ministeriële regeling zal inhouden dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 16, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 de kosten van bestaan mogen worden gesteld op 95% van de bijstandsnorm.

De leden van de SGP-fractie vroegen in dit verband een overzicht te geven van de kosten van bestaan. Zo'n invulling kan niet worden gegeven, omdat dit begrip zoals het in dit verband wordt gebruikt niet via een budgetmethode is vastgesteld. Door de koppeling aan de bijstandsnorm is er echter wel een indirecte relatie met het minimumloon. In de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 is dit begrip ingevoerd om de betalingscapaciteit van een belastingschuldige te kunnen vaststellen.

De leden van de SGP-fractie vroegen verder nog of bij een dergelijke verhoging als uitgangspunt blijft gelden dat slechts 80% van het meerdere beschouwd wordt als feitelijke betalingscapaciteit. Het wetsvoorstel gaat er van uit dat op dit punt geen ruimer beleid kan worden gevoerd. De al bestaande mogelijkheid strenger te zijn dan de rijksbelastingdienst is echter niet geclausuleerd. Het ligt echter niet voor de hand ten aanzien van de kosten van bestaan een ruimer beleid mogelijk te maken en tegelijkertijd ten aanzien van de mate waarin de betalingscapaciteit in aanmerking wordt genomen een strenger beleid te gaan voeren.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden terecht dat de te introduceren bevoegdheid tot het voeren van een ruimer kwijtscheldingsbeleid kan bijdragen tot het groter worden van de verschillen in beleid tussen de gemeenten onderling. Dergelijke verschillen bestaan nu ook al, gezien de bestaande bevoegdheid een strenger beleid te voeren dan het rijk. De mate waarin van die bevoegdheid gebruik gemaakt wordt kan uiteenlopen. De regering heeft dan ook niet overwogen de voorgestelde

verruiming verplicht te stellen. Het gaat hier uitdrukkelijk om een bevoegdheid van de betrokken besturen.

Budgettaire gevolgen

De leden van de SP-fractie stelden terecht dat verruiming van de kwijtscheldingsmogelijkheden de groep die hierop een beroep kan doen groter maakt. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in dit verband of een schatting gegeven kan worden van het percentage niet-gebruikers onder de potentiële rechthebbenden. Verder vroegen zij, evenals de leden van de D66-fractie, hoe dit probleem kan worden bestreden, bijvoorbeeld in de vorm van een actief voorlichtingsbeleid en in hoeverre het rijk een bevorderende rol zou moeten vervullen. Onderzoeken in de gemeenten Rotterdam en Nijmegen hebben aangetoond dat de mate van niet-gebruik van bijvoorbeeld de mogelijkheid kwijtschelding van belastingschuld te krijgen in de onroerende-zaakbelastingen en de reinigingsheffing kan oplopen tot enkele tientallen procenten, soms zelfs meer dan 50%. Het is echter niet mogelijk een algemeen beeld te geven van het aantal niet-gebruikers onder de potentiële voor kwijtschelding in aanmerking komende en dus ook niet van de mate waarin het aantal potentiële dan wel daadwerkelijke gebruikers zal toenemen als gevolg van de voorgestelde verruiming. Wel zal een actief voorlichtingsbeleid hierop naar verwachting een positief effect hebben. Er zijn ook signalen dat de publiciteit, eerder dit jaar, rond het voornemen dit wetsvoorstel in te dienen, heeft geleid tot een verhoging van het aantal verzoeken tot het verlenen van kwijtschelding bij gemeentebesturen. De ondergetekenden zien echter geen rol weggelegd voor het rijk bij het voeren van een voorlichtingsbeleid ten aanzien van de bevoegdheid van gemeenten en waterschappen tot het kwijtschelden van belastingschulden. Dat is een eigen verantwoordelijkheid van de betreffende overheden.

De leden van de fracties van de VVD en van GroenLinks vroegen verder wat de totale financiële gevolgen zouden zijn als alle gemeenten optimaal gebruik zouden maken van de thans voorgestelde mogelijkheid tot verruiming, respectievelijk wanneer die bevoegdheid verder verruimd zou worden tot 100 of 105% van de normuitkering.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de financiële consequenties voor individuele gemeenten sterk kunnen uiteenlopen, afhankelijk van de omvang en sociale structuur van de gemeente en, zoals hierboven al aan de orde is geweest, van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de verruimde mogelijkheid tot kwijtschelding. Van belang in dit verband is natuurlijk ook dat het toch steeds blijft gaan om een beoordeling per afzonderlijke aanvraag. In aanvulling daarop kan, mede gelet op de bovenbedoelde onzekerheden, slechts worden meegedeeld dat de bedragen waarom het gaat per gemeente uiteen kunnen lopen van enkele tienduizenden guldens tot enkele tientallen miljoenen. Het is echter niet mogelijk aan te geven wat de totale financiële gevolgen zouden zijn voor het gehele land als alle gemeenten en waterschappen de voorgestelde verruiming geheel zouden benutten.

De leden van de SGP-fractie vroegen in dit verband nog in hoeverre in de toekomst een verdere verhoging van de tarieven van belastingen en rechten van gemeenten valt te verwachten en wat de gevolgen daarvan zijn voor de thans aan de orde zijnde problematiek. Ook in de toekomst moet rekening worden gehouden met een verdere verhoging van gemeentelijke tarieven. De bevoegdheid tot kwijtschelding hangt echter, zoals al meermalen gememoreerd, samen met de vermogenspositie en de betalingscapaciteit van de belastingschuldigen. Zodra de toegestane grenzen van vermogen en betalingscapaciteit zijn bereikt, kan het meerdere kwijtgescholden worden. Een tariefverhoging zal bij een

gelijkblijvend kwijtscheldingsbeleid dus vermoedelijk leiden tot een hoger totaalbedrag dat de desbetreffende gemeente kwijtscheldt.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de budgettaire gevolgen van de voorgestelde verruiming voor verschillende gemeenten geen reden zouden kunnen vormen om niet tot verruiming over te gaan. De leden van de VVD-fractie wezen in dit verband ook op de mogelijk remmende werking van de extra administratieve lasten die een dergelijke verruiming met zich mee zou brengen. De leden van de fracties van de VVD, SGP en GPV wezen er meer in het bijzonder nog op dat die budgettaire gevolgen vermoedelijk het grootst zullen zijn, algemeen geformuleerd, in de gemeenten met een zwakke sociale structuur, die, naar de leden van de GPV-fractie stelden, ook een zwakke financiële structuur hebben. De laatstbedoelde leden wezen daarbij op de herziening van de Financiële-Verhoudingswet 1984. Zij merkten daarbij op dat die herziening op zijn vroegst in 1997 wordt verwacht, terwijl de nieuwe regelgeving inzake de verruiming van de kwijtschelding al in 1995 kan gaan gelden. Zij wierpen de vraag op of de Interimmaatregel 1996 meer een voorschot moet gaan nemen op de voorziene herverdeling van het Gemeentefonds dan wellicht tot nu toe de bedoeling is.

Bij het nemen van een beslissing door een gemeentebestuur over het al dan niet verruimen van het lokale kwijtscheldingsbeleid zullen de verwachte financiële gevolgen een belangrijke rol spelen. De afweging die daarbij moet worden gemaakt zal moeilijker zijn naarmate de gemeente zich die extra financiële last minder kan veroorloven. Wij zien hierin echter onvoldoende reden een verder voorschot te nemen op de nieuwe Financiële-verhoudingswet (FVW) dan thans reeds wordt beoogd.

De herziening van het Gemeentefonds beoogt de scheefgroei, die onder de Financiële-Verhoudingswet 1984 is ontstaan, recht te zetten. Een belangrijke oorzaak van die scheefgroei is dat niet voldoende rekening is gehouden met gemeenten die een zwakke sociale structuur hebben. Aan het probleem van het tekortschieten van het huidige verdeelstelsel op het punt van de sociale structuur is via de Interimmaatregel voor 1994 en 1995 enigszins tegemoet gekomen. Daarmee is een voorschot genomen op de herziene FVW en hebben gemeenten met een zwakke sociale structuur iets meer financiële armslag gekregen dan daarvoor. Voor 1996 zal deze Interimmaatregel worden gecontinueerd.

Verschillen met andere regelingen

De leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP signaleerden dat de burger met verschillend beleid van verschillende overheden te maken zal kunnen krijgen. De leden van de PvdA-fractie signaleerden meer in het bijzonder nog dat de mede-overheden bij het toepassen van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 desgewenst de kosten van bestaan zullen mogen stellen op 95% van de bijstandsnorm, terwijl het rijk 90% aanhoudt, en deze laatste norm ook geldt voor de beslagvrije voet en de toepassing van de Faillissementswet. Zoals bekend bestaat reeds nu de kans dat een burger te maken krijgt met een verschillend kwijtscheldingsbeleid van gemeente, rijk en waterschap. Als gevolg van dit wetsvoorstel kunnen die verschillen toenemen. Dat is een gevolg van het decentralisatiebeleid en op zich zelf geen reden van dit voorstel af te zien. Voorts constateerden de leden van de PvdA-fractie het probleem dat in diverse regelingen de wijze waarop het inkomen wordt berekend verschilt. In het kader van de eerderbedoelde nota over armoede en sociale uitsluiting zal het kabinet nader ingaan op de wenselijkheid van meer uniforme inkomensbegrippen.

In beginsel staat het de gemeenten en waterschappen vrij, zoals de leden van de VVD-fractie suggereerden, bij de keuze van het moment van het opleggen van aanslagen rekening te houden met mogelijke andere schuldeisers, waaronder andere overheden. Dit is evenwel niet het enige en zeker niet het doorslaggevende criterium op grond waarvan een belastingdienst over gaat tot het opleggen van een belastingaanslag. Dat moment is immers mede afhankelijk van bij voorbeeld de beschikbaarheid van de vereiste gegevens, de technische mogelijkheden van geautomatiseerde heffing en het tijdig beschikbaar zijn van de middelen ter financiering van de overheidstaak. Wij verwachten niet dat de voorgestelde verruiming op dit beleid een significante invloed zal hebben. In ieder geval is dit geen factor geweest in de afweging of deze bevoegdheid zou moeten worden verleend.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich aan de andere kant ook nog af of de gemeenten, als zij besluiten tot het voeren van een ruimer kwijtscheldingsbeleid, niet eenvoudig meer ruimte maken voor andere schuldeisers, die een strenger beleid voeren. Die mogelijkheid doet zich inderdaad voor, maar dat is een consequentie die de betrokken gemeenten en waterschappen bij hun eigen afweging zullen moeten betrekken.

De leden van de SGP-fractie vroegen verder in te gaan op de relatie tussen de thans voorliggende voorstellen en de mogelijkheid tot terugvordering van ten onrechte genoten uitkeringen, respectievelijk de invordering van administratieve boetes. Deze leden veronderstelden blijkbaar een onderscheid in behandeling tussen enerzijds fraude met gemeentelijke uitkeringen en anderzijds fraude door middel van zwart werk, in die zin dat een gemeente met betrekking tot kwijtschelding van fraudeschulden zou kunnen kiezen voor de 95%-norm, terwijl de fiscus uitgaat van de 90%-norm. Dat is niet het geval. Het voorliggende wetsvoorstel heeft alleen betrekking op de kwijtschelding van belasting-schulden van mede-overheden en heeft geen gevolgen voor de terugvordering van ten onrechte genoten uitkeringen. Ook na invoering van het bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Kamerstukken II 1994/95, 23 909, nr. 9 – gewijzigd voorstel van wet) blijft voor de terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen de beslagvrije voet gelden ex artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Overigens geldt diezelfde beslagvrije voet ook ingeval in het kader van de invordering door de rijksbelastingdienst tot beslaglegging wordt overgegaan.

Het moment van invoering

De leden van de fracties van de PvdA en van GroenLinks hebben verheugd kennis genomen van het voorstel de verruiming reeds met ingang van 1995 in werking te laten treden.

De leden van de VVD-fractie daarentegen vroegen zich af of de samenhang met de herziening van de Algemene Bijstandswet (ABW) niet zodanig is dat met de voorgestelde verruiming zou moeten worden gewacht tot het moment van in werking treden van de nieuwe ABW. Op zich zelf is dat laatste denkbaar, maar de ondergetekenden zijn van mening dat de samenhang tussen de herziening van de ABW enerzijds en de beleidsbeslissing om de medeoverheden een ruimere bevoegdheid te geven tot het verlenen van kwijtschelding niet zodanig sterk is dat ook het inwerkingtreden op het zelfde moment zou moeten gebeuren.

De leden van de SGP-fractie signaleerden dat over het algemeen met een dergelijke verruiming in de begroting voor 1995 nog geen rekening zal zijn gehouden. Dat laatste is ongetwijfeld waar, maar daar staat tegenover dat het heel gebruikelijk is in de loop van een begrotingsjaar

door middel van besluiten tot wijziging van de begroting de gevolgen te verwerken van nieuwe uitgaven die noodzakelijk zijn of die het gevolg zijn van in de loop van het jaar genomen beleidsbeslissingen. Dat betekent natuurlijk wel dat de gemeenten en waterschappen die overwegen reeds in 1995 gebruik te maken van de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid, als de wetgever daartoe mocht besluiten, inderdaad de mogelijke budgettaire gevolgen voor de begroting van 1995 in de afweging zullen moeten betrekken.

De leden van de fracties van de PvdA, CDA, D66 en SGP vroegen aandacht voor de wijze waarop de gemeenten blijkens de memorie van toelichting gestalte moeten geven aan de terugwerkende kracht. Zij verwezen daarbij naar de problemen die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft gesignaleerd in haar brief aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer van 13 juni van dit jaar. De geschetste procedure is inderdaad enigszins omslachtig. De desbetreffende overheden zullen echter zelf moeten afwegen of zij dat al dan niet zien als een onoverkomelijke belemmering voor het reeds over het jaar 1995 gebruik maken van de bevoegdheid tot het voeren van een ruimer kwijtscheldingsbeleid. Voor de regering is het in ieder geval geen reden geweest de medeoverheden reeds bij voorbaat die mogelijkheid niet te geven.

De leden van de fracties van de PvdA, CDA, VVD en D66 stelden tevens de vraag aan de orde op welk moment de financiële positie van de belastingschuldige moet worden getoetst naar aanleiding van een verzoek tot kwijtschelding. In navolging van de VNG in haar bovenbedoelde brief lazen zij in de memorie van toelichting dat naar het oordeel van de regering dat moment samenvalt met het moment waarop de beslissing op het verzoek wordt genomen en niet, zoals gebruikelijk, naar de situatie op het moment van de aanvraag. Dat is niet wat wij hebben bedoeld te stellen, maar bij nalezing bleek ons dat de toelichting op dit punt inderdaad onduidelijk is. De financiële positie van de belastingschuldige wordt beoordeeld naar de situatie op het moment van de aanvraag. De desbetreffende passage in de toelichting heeft betrekking op de vraag wanneer al dan niet gebruik kan worden gemaakt van de verruimde mogelijkheid tot het verlenen van kwijtschelding. Als een gemeente van die mogelijkheid gebruik wil maken kan een definitieve beslissing tot het verlenen van kwijtschelding pas na het in werking treden van deze wet worden genomen.

Als de gemeenteraad besluit gebruik te maken van de mogelijkheid een ruimer kwijtscheldingsbeleid te voeren, zodra de wetgever dat mogelijk maakt, en wel met terugwerkende kracht, kunnen burgemeester en wethouders in concrete gevallen daarmee rekening houden door in eerste instantie een voorlopige beslissing te nemen, en voor het meerdere, dat op dat moment nog niet mag worden kwijtgescholden, uitstel van betaling te verlenen. In dat geval zal een definitieve beslissing pas genomen kunnen worden nadat de wetgever de desbetreffende bevoegdheid ook inderdaad heeft gecreëerd. Als vóór dat moment een definitieve beslissing wordt genomen kan geen gebruik worden gemaakt van die bevoegdheid.

Evaluatie en verdere stappen

In antwoord op vragen van de fracties van de PvdA, VVD en GPV kan worden meegedeeld dat ook eventuele verdere stappen tot verruiming van de kwijtscheldingsbevoegdheid slechts op de kosten van bestaan betrekking kunnen hebben, voor zover geen nieuw voorstel van wet wordt ingediend. Meer concreet zal dat neerkomen op het bepalen van een

percentage hoger dan 95% van de bijstandsnorm. Tenzij de evaluatie tot een andere conclusie aanleiding geeft ligt verhoging naar 100% per 1 januari 1997 het meest voor de hand.

De leden van de fracties van de PvdA, GPV en SP vroegen hoeveel stappen de regering voorziet en in welk tempo die zullen worden ingevoerd. De fractieleden van de PvdA en van de SP gaven daarbij te kennen het voorgestelde tempo wel erg voorzichtig te vinden. De regering heeft nog geen standpunt ingenomen over het aantal stappen. Voorgesteld wordt slechts in eerste instantie te volstaan met een mogelijke verhoging tot 95% van de bijstandsnorm en het tempo en de omvang van eventuele verdere stappen te laten afhangen van de ervaringen met eerdere stappen. De regering heeft dus ook nog geen standpunt ingenomen op de vraag of uiteindelijk de mede-overheden geheel vrij gelaten moeten worden in hun kwijtscheldingsbeleid, zoals de leden van de PvdA-fractie bepleiten en wat ook het standpunt van de leden van de fractie van het CDA lijkt te zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de mogelijke discrepanties tussen gemeenten onderling in het gevoerde minimabeleid ook onderdeel zullen uitmaken van de evaluatie. De evaluatie zal zich beperken tot het kwijtscheldingsbeleid als zodanig, maar daarbij zal, zoals wij in de toelichting hebben aangegeven, wel degelijk ook gekeken worden naar eventuele verschillen in de wijze waarop en de mate waarin lokale overheden gebruik maken van de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheden.

In de toelichting is aangekondigd dat wij er naar streven de evaluatie van de eerste stap op een zodanig tijdstip gereed te hebben dat een volgende stap al per 1 januari 1997 kan worden gezet. De leden van de D66-fractie willen dat de Tweede Kamer hierover al in de zomer van 1996 kan discussiëren. De leden van de SGP-fractie achtten het voorgestelde tijdstip van 1 januari 1997 echter te vroeg. Als de Kamer al in de zomer van 1996 overleg zou willen voeren over een verdere stap moet de evaluatie al in het voorjaar gereed zijn. Dat is naar ons oordeel te vroeg. Het moet echter wel mogelijk zijn de voor de evaluatie benodigde gegevens in de zomer of het vroege najaar van 1996 beschikbaar te hebben, zodat de Kamer desgewenst in het najaar hierover kan overleggen. Wij houden er voorshands dan ook aan vast dat een eventuele volgende stap per 1 januari 1997 zal worden genomen. Anders dan waaraan de leden van de SGP-fractie de voorkeur gaven ligt het niet in onze bedoeling voor dergelijke verdere stappen een wetsvoorstel in te dienen. Binnen de ruimte die wordt geboden door het wetsvoorstel zoals dat thans voorligt is dat ook niet nodig. Wel zal de Tweede Kamer natuurlijk worden geïnformeerd over de conclusies die uit de evaluatie worden getrokken.

De leden van de GPV-fractie vroegen verder nog of de vormgeving wel gelukkig is, nu de gemeentebesturen hun kwijtscheldingsbeleid moeten baseren op een tweetal ministeriële regelingen op basis van verschillende wetten. Hoewel de constatering op zich zelf waar is, menen wij niettemin dat dit niet nodeloos ingewikkeld is. Het systeem is eenvoudig aldus: De Gemeentewet bepaalt dat de gemeentebesturen in principe de regeling volgen van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Zij kunnen daarbij naar boven dan wel naar beneden afwijken, binnen bij of krachtens diezelfde Gemeentewet te stellen regels.

Waterschappen

De leden van de VVD-fractie stelden dat de memorie van toelichting er van uitgaat dat de effecten van het voorstel voor de waterschappen gelijk zullen zijn aan die voor de gemeenten, maar dat zij niet wilden uitgaan van die vooronderstelling. Zij meenden dat in de memorie van toelichting meer afzonderlijk aandacht besteed had moeten worden aan de kwijtscheldingsbevoegdheid voor besturen van waterschappen, omdat deze een bijzondere, afgebakende taak hebben, in tegenstelling tot gemeentebesturen en omdat gemeentebesturen dichter bij de burger staan en daarom beter dan het centraal bestuur in staat zijn te beoordelen welke de positieve effecten zullen zijn van kwijtschelding van belasting-schulden van hun inwoners, alsmede de negatieve effecten bij handhaving van de opeisbaarheid daarvan. Ook meenden zij dat gemeentebesturen beter dan de centrale overheid in staat zijn uitvoering te geven aan het bepaalde in artikel 8, eerste lid, sub b, van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (het aan de belastingschuldige toerekenen dat een belastingaanslag niet kan worden voldaan).

Vertrekpunt voor het thans voorliggende wetsvoorstel is de bestaande situatie geweest. Zowel de centrale overheid als de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen hebben de bevoegdheid tot het verlenen van kwijtschelding van door hen geheven belastingen, en wel op grond van het bepaalde in artikel 26 van de Invorderingswet 1990 en artikel 255 Gemeentewet, respectievelijk 144 Waterschapswet. De wetgever is er naar onze mening terecht van uitgegaan dat niet alleen de gemeentebesturen, maar ook de centrale overheid en de waterschapsbesturen in staat zijn verzoeken tot het verlenen van kwijtschelding te beoordelen. Uitgangspunt van het kwijtscheldingsbeleid is de vermogenspositie en de betalingscapaciteit van de belastingschuldige, en dat staat los van het karakter van de taak van de heffende overheid: algemeen dan wel functioneel bestuur.

Voor zover ten behoeve van de beoordeling van kwijtscheldings-verzoeken gegevens van derden nodig zijn wordt daarin voorzien in de artikelen 59 en 62 van de Invorderingswet 1990, alsmede, voor de gemeenten en waterschappen, de artikelen 246a Gemeentewet en 126a Waterschapswet. De algemene maatregel van bestuur waarin artikel 246a van de Gemeentewet voorziet is inmiddels vastgesteld en gepubliceerd (Stb 1995, 346). Een soortgelijke algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 126a Waterschapswet wordt binnenkort in het Staatsblad gepubliceerd.

Bij het thans voorliggende wetsvoorstel is het uitgangspunt ten aanzien van waterschappen niet zozeer geweest dat de effecten hetzelfde zouden zijn als voor de gemeenten als wel de beleidsopvatting dat daar, waar gemeentebesturen en waterschapsbesturen nu dezelfde kwijtscheldings-bevoegdheid hebben, een verruiming voor de gemeentebesturen ook in dezelfde mate zou moeten gelden voor de waterschapsbesturen. Daarom geldt, evenals in de memorie van toelichting, datgene wat in deze nota over de bevoegdheid van gemeentebesturen wordt gesteld en over de regeling in de Gemeentewet ook voor de waterschapsbesturen, respectievelijk de Waterschapswet.

De leden van de Groen-Linksfractie vroegen wat de regering denkt van de gedachte dat de waterschapsheffingen afhankelijk gesteld zouden worden van het (water)gebruik, zodat belastingplichtigen meer invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van de heffing. De waterschappen heffen naast de Wvo-heffing ook waterschapsomslagen die op geen enkele wijze te relateren zijn aan het waterverbruik. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft overigens toegezegd onder bepaalde voorwaarden

proeven met het zogenaamde waterspoor mogelijk te maken om te bezien of de invoering daarvan het waterverbruik doet verminderen (Handelingen UCV 1992/93, nr. 17, blz. 28/29).

Er heeft zich nog geen provincie dan wel waterschap gemeld dat een dergelijke proef onder de gestelde voorwaarden zou kunnen uitvoeren.

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

De Minister van Verkeer en Waterstaat a.i.,
M. de Boer

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend