

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 mei 1999

Algemeen

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de inbreng van de Tweede Kamerfracties bij het wetsvoorstel over de vormgeving van de f 100,- maatregel vanaf het jaar 2000. Het is ons opgevallen dat de invalshoeken van de vragen nogal uiteenlopen. Waar de ene fractie de voorkeur lijkt te hebben voor meer betrokkenheid van het rijk, geeft de andere fractie te kennen dat het wetsvoorstel nog te veel bemoeienis van het rijk met de lokale overheden lijkt uit te stralen. Waar voorts de ene fractie lijkt te vrezen voor gemeentelijke inkomenspolitiek, lijkt de andere fractie de gemeenten hierbij juist meer handelingsvrijheid te willen geven. Gelet hierop is het goed om, alvorens in te gaan op de gestelde vragen, nog eens in een kort bestek de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel te memoreren.

In de vorige kabinetsperiode is de aandacht voor de lokale lasten sterk toegenomen. Steeds meer kwamen vanuit de samenleving, consumentenorganisaties, bedrijfsleven en burgers, signalen dat de lokale lasten in te sterke mate zouden stijgen. De Tweede Kamer heeft deze signalen opgepakt en heeft de regering verzocht om de lokale lasten te monitoren¹. De regering onderkende het belang van de monitoring en heeft aangegeven deze motie te zullen uitvoeren. Het eerste resultaat hiervan was de Nota Lokale lastendruk².

In de Nota Lokale lastendruk concludeerde de regering dat de lokale lasten in het algemeen een beheerste ontwikkeling lieten zien. Alleen bij de lokale milieueffingen (rioolrechten en reinigingsheffingen) was sprake van een minder gematigde ontwikkeling. Een belangrijke oorzaak, zo werd aangegeven, is het milieubeleid van de rijksoverheid. De strengere milieueisen stellen gemeenten voor kosten die zij via de daarvoor geëigende milieueffingen doorberekenen aan burgers en bedrijven. Het vorige kabinet, bevestigd door het huidige kabinet³, vond deze ontwikkeling minder gewenst. In de Nota Lokale lasten is daarom opgenomen dat bij de introductie van nieuw of geïntensiveerd (rijks)beleid de gevolgen voor de gemeentelijke uitgaven in beeld worden gebracht. Om te voorkomen dat als gevolg van dit rijksbeleid de gemeentelijke lasten

¹ Motie Noorman-den Uijl, Kamerstukken II, 1995/96, 24 552 en 24 553, nr. 14.

² Kamerstukken II, 1996/97, 25 011, nrs. 1–2.

³ Zie de regels budgetdiscipline, Miljoenennota 1999, Kamerstukken II, 1998/99, 26 200, nr. 1, blz. 294.

automatisch stijgen, wordt in dat kader nadrukkelijk de mogelijkheid van een financiële dotatie voor gemeenten overwogen. In de mondelinge behandeling gaf de staatssecretaris van Financiën aan dat dit kabinetsvoornemen toekomstgericht is; het gaat hierbij niet om al bestaand beleid.¹

Bij de invulling van het lastenverlichtingspakket 1998 heeft het vorige kabinet niettemin besloten ook aandacht te willen besteden aan de lokale lasten, vanuit de gedachte dat de stijging daarvan mede het gevolg is van rijksbeleid. De vormgeving moest daarom aansluiten bij die heffingen waarvoor gold dat voor de stijging daarvan het rijk een gedeelde verantwoordelijkheid draagt. Voor bedrijven betekende dit dat de gemeentelijke en provinciale milieuleges werden afgeschaft; voor gezinshuishoudingen werd in eerste instantie besloten tot een vermindering van de aanslag reinigingsheffingen.

De voornemens voor lokale lastenvermindering werden vervolgens onderwerp van overleg met de VNG en leidde tot een discussie over de vraag of het kabinet met de voorstellen geen inbreuk maakte op de gemeentelijke autonomie. Hierover waren de meningen verdeeld. Het kabinet wist met de VNG tot een voor beide partijen aanvaardbaar compromis te komen. Allereerst werd afgesproken dat gemeenten de lastenverlichting ook zouden mogen realiseren door een vermindering van de aanslag voor het rioolafvoerrecht. De tweede afspraak was dat na een periode van twee jaar de bestaande wettelijke verplichtingen zouden komen te vervallen. De gemeenten zouden vanaf het jaar 2000 zelf mogen bepalen op welke wijze zij de lastenverlichting zouden voortzetten. De VNG zou zijn leden oproepen om de lastenverlichting te continueren. Ook werd afgesproken dat het kabinet zou onderzoeken of de gemeenten daadwerkelijk het beschikbare bedrag voor lastenverlichting zouden aanwenden. Het kabinet heeft steeds benadrukt dat als dat niet of onvoldoende het geval zou zijn, de mogelijkheid zou worden opengehouden om het beschikbaar gestelde bedrag weer uit het gemeentefonds te nemen.²

Bij de behandeling van het belastingplan 1998 op 26 november 1997, werd door het lid Giskes c.s. een amendement ingediend³, waarin werd bepaald dat de lokale lastenverlaging niet zou moeten plaatsvinden via de lokale milieuheffingen, maar via de onroerende-zaakbelastingen (OZB). De Tweede Kamer heeft dit amendement aangenomen. Een belangrijke overweging hierbij was dat volgens de indieners van het amendement lastenverlaging via de lokale milieuheffingen strijdig is met het beginsel van «de vervuiler betaalt». De horizonbepaling (de wettelijke voorschriften vervallen na twee jaar) werd gehandhaafd.

Het belastingplan werd vervolgens door de Eerste Kamer aangenomen, waarna het belastingplan 1998 kracht van wet kreeg met ingang van 1 januari 1998.

Bij de behandeling van de gemeentefondsbegroting 1998 (17 december 1997) in de Tweede Kamer kwam opnieuw de discussie over een mogelijke strijdigheid met de gemeentelijke autonomie op. Deze discussie leidde tot een tweetal amendementen. Het amendement van het lid Van der Hoeven⁴, waarin werd voorgesteld de gemeenten vanaf het begin af aan vrij te laten in de vormgeving van de lastenverlichting, kon niet op een meerderheid rekenen. Wel werd een amendement van de leden Noorman-den Uyl en Remkes⁵ aangenomen, waarin werd voorgesteld dat de lokale lastenverlichting zowel mocht worden vormgegeven via de OZB als op de wijze zoals de regering had voorgesteld (via het rioolafvoerrecht of de reinigingsheffingen).

¹ Kamerstukken II, 1996/97, 25 011, nr. 13, blz. 13–14.

² Zie bijvoorbeeld de brief van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer van 19 november 1997 (Kamerstukken II, 1997/98, 25 691, nr. 19).

³ Kamerstukken II, 1997/98, 25 691, nr. 10.

⁴ Kamerstukken II, 1997/98, 25 600 C, nr. 9.

⁵ Kamerstukken II, 1997/98, 25 600 C, nr. 17.

Uit een evaluatie van de f 100 maatregel, gepresenteerd in de Monitor Lokale lasten 1998¹ blijkt dat de f 100 maatregel door de gemeenten in het algemeen goed is uitgevoerd. Ook bewoners van niet-zelfstandige woonruimten, die geen eigen aanslag voor één van de relevante lokale heffingen krijgen, hebben in de meeste gevallen f 100 gekregen van hun gemeentebestuur. Het lijkt er dus alleszins op dat de gemeenten de lokale lastenverlichting naar de bedoeling van de wetgever uitvoeren.

Graag gaan wij in op de door de leden van de genoemde fracties gemaakte opmerkingen en gestelde vragen. De vragen van de verschillende fracties zijn gegroepeerd naar onderwerp.

Voor de jaren 1998 en 1999 is in de Gemeentewet dwingend voorgeschreven op welke wijze gemeenten de lastenverlichting dienen door te geven. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, heeft het kabinet met de VNG afgesproken dat de gemeenten vanaf het jaar 2000 zelf mogen bepalen op welke wijze zij de lastenverlichting uitvoeren. Het voorliggende wetsvoorstel heeft als doel gemeenten de mogelijkheid te geven vanaf 2000 de huidige wijze van lastenverlichting te continueren. De leden van de fracties PvdA, VVD en CDA hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het mogelijk is om de lastenverlichting op een andere wijze voort 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 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 zou de lastenverlichting vervallen of een lager bedrag kunnen zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de regering voor de gemeente ruimte ziet om in de nieuwe regeling een lastenverlichting op andere basis dan een gelijk bedrag per huishouden te verstrekken. De leden van de fracties van VVD en CDA vragen of de beschikbare middelen in het gemeentefonds ook zouden kunnen worden ingezet voor meer specifieke lastenverlichting c.q. intensivering van armoedebestrijding. Ook vragen de leden van de VVD-fractie of verruiming van het budget Bijzondere Bijstand, lokale studiekostenregelingen en/of verstrekken van de facto (categorale) uitkeringen aan uitkeringsgerechtigden die bijvoorbeeld 3 of 5 jaar uitkeringsgerechtigd zijn, in strijd zou zijn met het regeringsbeleid? De lastenverlichting is bedoeld voor alle gezinshuishoudingen. Met de VNG zijn afspraken gemaakt over de continuering van de lastenverlichting. De gemeenten krijgen meer vrijheid in de vormgeving, maar de intentie blijft ongewijzigd dat de lastenverlichting aan alle huishoudens moet worden verstrekt. Doordat gemeenten meer vrijheid krijgen in de vormgeving, kan het wel zo zijn dat er een iets andere verdeling van de lastenverlichting tot stand komt. Een gemeente kan bijvoorbeeld, in afwijking van de huidige situatie, in theorie besluiten om in plaats van alle huishoudens f 100,- te geven, het OZB-tarief voor gebruikers voor woningen te verlagen of de lastenverlichting te laten aansluiten bij tariefdifferentiatie bij de lokale milieuheffingen (minder vervuiling levert dan bijvoorbeeld meer lastenverlichting op). Daarbij moet overigens worden aangetekend dat de mogelijkheden tot verlaging van het gebruikerstarief OZB voor woningen niet overal in dezelfde mate aanwezig zijn. Het merendeel van de gemeenten hanteert momenteel geen tariefdifferentiatie van woningen en niet-woningen. Daarnaast geldt voor de meeste gemeenten dat een verlaging van het OZB-gebruikers-tarief niet mogelijk is, omdat dan de zogenaamde relatieve limiet wordt overschreden (het eigenarentarief mag niet uitstijgen boven 125% van het gebruikerstarief). Van belang is op te merken dat de gemeenten moeten

¹ Kamerstukken II, 1998/99, 26 213, nrs. 1-2.

handelen binnen de grenzen van de wet. Als een gemeente boven een bepaalde waarde van een woning de lastenverlichting laat vervallen of lager vaststelt, dan leidt dat ertoe dat via een omweg het karakter van de OZB teniet wordt gedaan. Dergelijke mogelijkheden zijn op grond van de wet niet mogelijk. Verder is het van belang dat de beschikbare middelen zijn bedoeld voor lastenverlichting. Dat wil zeggen: een vermindering van de direct of indirect (via huren) aan de gemeente te betalen lokale lasten. Aanvullende uitkeringen uit de Bijzondere Bijstand, intensivering van armoedebestrijding, lokale studiekostenregelingen of categorale uitkeringen aan uitkeringsgerechtigden kunnen niet in de plaats treden van een verlaging van de aanslag, maar kunnen wel een rol spelen bij de uitvoering van de lastenverlichting voor diegenen die geen eigen aanslag krijgen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het standpunt van de regering in de situatie waarin een gemeente besluit de gelden van lastenverlichting anders te benutten opdat geen verdere lastenverhoging nodig is, ook als daardoor impliciet die baten van het afzien van lastenverhoging vooral bij huiseigenaren van dure woningen terecht komen.

Wij vinden het van belang dat gemeenten aan hun burgers zichtbaar maken hoe zij omgaan met de lastenverlichting. Zoals eerder is gezegd, de lastenverlichting is bedoeld voor alle huishoudens. Binnen de grenzen van de wet kunnen gemeenten het accent iets meer bij de ene groep leggen dan bij de andere, maar dat is een lokale afweging waarvoor het gemeentebestuur verantwoordelijk is en waarop de bevolking het bestuur kan aanspreken.

De leden van de VVD-fractie vragen of er in de situatie waarin gemeenten geen kortingen op belastingen geven, maar het beschikbaar gestelde geld in een fonds doen ten behoeve van de opvang van hogere kosten (bijvoorbeeld afvalwaterzuivering) in de toekomst, sprake is van oneigenlijk gebruik van de lastenverlichting.

Het rijk stelt jaarlijks 680 miljoen ter beschikking, met de bedoeling dat dit bedrag jaarlijks aan lastenverlichting ten goede komt. Fondsvorming met het doel om toekomstige lastenverhogingen te voorkomen is niet in lijn daarmee.

De leden van de CDA-fractie merken op dat ze zich niet geheel aan de indruk kunnen 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 gemeenten eigenlijk verplicht worden het tot nu toe gevoerde rijksbeleid voort te zetten. Is deze indruk juist?

Uit de memorie van toelichting blijkt dat gemeenten vormvrij zijn in de wijze waarop zij de lastenverlichting doorgeven. Naast de huidige wijze van lastenverlichting, kunnen gemeenten vanaf 2000 de lastenverlichting ook verdisconteren in de tarieven en combinaties van heffingen maken. Ook zijn gemeenten vanaf 2000 niet meer verplicht de lastenverlichting te vermelden op het aanslagbiljet. Wij zijn dan ook van mening dat er geen sprake is van het verplicht ongewijzigd voortzetten van het huidige beleid.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het kabinet ervan uitgaat, dat gegeven de structurele toevoeging aan het gemeentefonds van f 680 miljoen per jaar, de lastenverlichting ook structureel zal worden voortgezet door gemeenten. 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. De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66 en GroenLinks hebben de volgende vragen gesteld.

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. De leden van de PvdA, VVD, CDA en D66 vragen op welke wijze de regering toezicht houdt op de uitvoering van de lastenverlichting. De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat eigenlijk de

achtergrond en de bedoeling van het onverhulde dreigement is dat blijkt uit de bovengenoemde passage. De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af welke criteria het kabinet hanteert bij het beoordelen van de vraag of de lastenverlichting structureel wordt voortgezet en hoe de registratie van de lokale lasten zich verhoudt tot de aanbiedingsbrief bij de Monitor Lokale lasten 1998 waarin wordt aangegeven dat de volgende Monitor een minder gedetailleerd karakter zal krijgen.

De regering is van mening dat de toevoeging van het bedrag van 680 miljoen aan het Gemeentefonds, herkenbaar aan lastenverlichting dient te worden besteed. De regering zal, net als in 1998 en 1999, de uitvoering van de lastenverlichting door gemeenten op macro-niveau volgen, door middel van de Monitor Lokale lasten. In de brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer inzake de toekomstige opzet van de Monitor Lokale lasten¹, wordt aangegeven dat ook in de nieuwe opzet van de Monitor aandacht zal worden besteed aan ontwikkelingen op het terrein van de lokale lastenverlichting; hoe gaan gemeenten om met de f 100,- maatregel.

Als het wetsvoorstel kracht van wet krijgt is de uitvoering daarvan primair een gemeentelijke verantwoordelijkheid waarin de regering niet treedt. Alleen als blijkt dat in het algemeen onvoldoende lastenverlichting plaatsvindt, kan dat een reden zijn om de compensatie te heroverwegen. Of gemeenten uiteindelijk hebben voldaan aan de voorwaarde van het in voldoende mate realiseren van lastenverlichting, is bij uitstek een politieke weging. Bij de presentatie van de resultaten in de Monitor Lokale lasten geeft het kabinet zijn oordeel over de uitkomsten. Dit oordeel kan de basis zijn voor een discussie met de Tweede Kamer. Daaruit zal vervolgens moeten blijken of de Tweede Kamer het oordeel van het kabinet deelt, of dat de Tweede Kamer vindt dat het kabinet te ruimhartig of te streng in zijn oordeel is.

De leden van de PvdA-fractie vragen via welke verdeelsleutel de regering de gelden binnen het gemeentefonds zal verdelen.

De verdeling binnen het gemeentefonds van de middelen voor de lastenverlichting blijft ongewijzigd, namelijk via de maatstaf woonruimten.

De leden van de CDA-fractie vragen of het de bedoeling is dat het bedrag van 680 miljoen niet geoormerkt 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?

Het bedrag aan lastenverlichting is via de maatstaf woonruimten toegevoegd aan het gemeentefonds. Het beschikbare bedrag is niet geoormerkt aan het gemeentefonds toegevoegd. Oormerking staat op gespannen voet met de geest van de algemene uitkering in het gemeentefonds. Dat laat onverlet dat gemeenten taken en verantwoordelijkheden hebben die bekostigd worden uit de algemene middelen (waaronder de uitkering uit het gemeentefonds), zo ook de lastenverlichting.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of, ingeval op betrekkelijk grote schaal de lastenverlichting niet wordt voortgezet door gemeenten, heroverweging van de compensatie de enige consequentie is, 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»?

¹ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 213, nr. 10.

We hebben alle vertrouwen dat gemeenten ook vanaf 2000 de lastenverlichting zullen continueren, zodat heroverweging van de compensatie niet aan de orde zal zijn. Als blijkt dat gemeenten de lastenverlichting niet of onvoldoende voortzetten, zal hierover besluitvorming plaatsvinden. De suggestie van de fractie van de VVD om in dat geval de artikelen 229d en 255a opnieuw in de huidige vorm in te voeren, zal in dat geval bij de besluitvorming worden betrokken.

Ingevolge het wetsvoorstel kunnen gemeenten met ingang van 2000 er voor kunnen kiezen de lastenverlichting te verdisconteren in de tarieven. De fracties CDA en GroenLinks stellen hier de volgende vragen over. De lastenverlichting kan tot uiting komen in het tarief. De leden van de CDA-fractie vragen welke nadere voorwaarden het kabinet voornemens is te gaan stellen aan 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? Vanaf 2000 kan de lastenverlichting ook verdisconteerd worden in de belastingtarieven. Verrekening via het tarief leidt er niet toe dat de lastenverlichting in onevenredige mate terecht komt bij de bewoners van duurdere huizen. Als de lastenverlichting bijvoorbeeld verdisconteerd wordt in het vaste tarief afvalstoffenheffing, dan ontvangen alle huishoudens die belastingplichtig zijn de lastenverlichting. De hoogte van de waarde van een woning is hierbij niet van belang. Als de lastenverlichting verdisconteerd wordt in de tarieven OZB, kan dit ertoe leiden dat de huishoudens in duurdere woningen absoluut genomen meer lastenverlichting ontvangen. Aangezien bijna alle gemeenten reeds de relatieve limiet in de OZB volledig hebben benut, is tariefverlaging van de OZB-gebruikers nagenoeg uitgesloten. Hiervoor ben ik hierop al ingegaan. De leden van de GroenLinks-fractie stellen dat aan het verdisconteren van de lastenverlichting in de tarieven aanzienlijke nadelen kleven. Gezins-huishoudingen die in een onzelfstandige woonruimte wonen (bijvoorbeeld ouderen 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? Ook bij het verdisconteren van de lastenverlichting houden gemeenten de mogelijkheid om de lastenverlichting door te geven aan bewoners van onzelfstandige woonruimten en aan belastingschuldigen die voor kwijtschelding in aanmerking komen. Voor de laatste situatie is artikel 255a uitgebreid met een tweede lid. Daardoor blijven voor deze categorieën de huidige mogelijkheden in tact. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet de stelling dat het kabinet ervan uitgaat dat de lastenverlichting in de volle omvang wordt gecontinueerd, kan onderbouwen (met voorbeelden en koopkrachteffecten) als er sprake is van 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? Ook bij verdiscontering van de lastenverlichting in de tarieven kan de lastenverlichting in de volle omvang worden doorgegeven. Stel het tarief voor de afvalstoffenheffing in een gemeente bedraagt f 400,- per jaar. Door het verdisconteren van de lastenverlichting in het tarief, kan een tarief van f 300,- in de belastingverordening worden opgenomen. Uit dit voorbeeld blijkt naar onze mening duidelijk dat ook als lastenverlichting in de tarieven wordt verdisconteerd, dit niet op voorhand gevolgen hoeft te hebben voor continuering van de lastenverlichting. Wij verwachten dat, gelet op de heersende tariefstructuur van de lokale milieuheffingen in de meeste gevallen sprake zal zijn van een lastenverlichting met f 100,-. Gelet echter op de verschillende mogelijkheden om dit in te vullen, is het nauwelijks zinvol of mogelijk om aan te geven welke koopkrachteffecten

dergelijke afwijkingen hebben. Zoals reeds is aangegeven, leidt de controle op macro-niveau niet tot een verdere detaillering van de Monitor.

In artikel 229d is aangegeven dat de lastenverlichting ten hoogste f 100,- bedraagt. Dit betreft een wijziging ten opzichte van de huidige wettelijke bepalingen. Door deze wijziging zijn gemeenten in staat de vermindering van toepassing te laten zijn op een combinatie van belastingen. De leden van de fracties van PvdA, VVD, CDA en SGP stellen vragen hierover. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er is gekozen voor een maximering van f 100,- en of hierdoor niet een schijn wordt gewekt van beheersing van de lastenverlichting (maximaal f 100,-) terwijl gemeenten vrij zijn op andere wijze deze regel te omzeilen. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of door het uitdrukkelijk formuleren van een maximum van f 100,- aan de lastenverlichting niet het bezwaar ontstaat, dat de indruk zou kunnen bestaan, dat verdere algemene lastenverlichting door verlaging van de tarieven door de regering ongewenst wordt geacht. De leden van de CDA-fractie geven aan dat op grond van de wet de lastenverlichting nihil kan zijn. De leden van het CDA vragen zich af of dat betekent dat niemand in een dergelijke gemeente lastenverlichting krijgt. Of betekent dat, dat de gemeente de vrijheid heeft een selectief beleid te voeren?

In de toelichting op artikel 229d wordt aangegeven dat er voor gekozen is de vermindering, in aansluiting op de bestaande praktijk, te beperken tot maximaal f 100,-. Dat is nodig om enerzijds te voorkomen dat het karakter van de OZB wordt uitgehold (de OZB wordt geven naar de waarde van een onroerende zaak. Zonder maximering zouden gemeenten kunnen besluiten de tarieven fors te verhogen en de meeropbrengst terug te geven via een hoog vast bedrag). Daarnaast is maximering nodig om gemeenten de mogelijkheid te geven om de lastenverlichting te verstrekken via een combinatie van heffingen. Dat laat onverlet dat de gemeenten door herschikkingen binnen hun begroting zouden kunnen besluiten om meer lastenverlichting te geven dan f 100,-. Dat kan dan echter alleen door een verlaging van de tarieven, daaronder begrepen het afschaffen van belastingen. De woorden «ten hoogste» betekenen dus niet dat de lastenverlichting op nihil kan worden gesteld of dat de gemeente een selectief beleid kan voeren. Wij zijn van mening dat door het opnemen van een maximum van f 100,- niet de indruk wordt gewekt, dat verdere algemene lastenverlichting door verlaging van de tarieven door het kabinet ongewenst wordt geacht. Een dergelijke verdergaande lastenverlichting moet door de gemeenten zelf worden bekostigd.

De leden van de VVD-fractie vragen of het in artikel 229d genoemde bedrag van f 100,- op enigerlei wijze is geïndexeerd. De leden van de CDA-fractie vragen waarom er is gekozen voor een plafond.

Er is geen sprake van indexering van het bedrag. Enerzijds om te voorkomen dat het karakter van de OZB wordt uitgehold, anderzijds ter wille van de herkenbaarheid van de lastenverlichting is ervoor gekozen de lastenverlichting te handhaven op f 100,-.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de specifieke voordelen zijn van spreiding van de lastenverlichting via een combinatie van belastingen, zowel voor de gemeente, als voor de burger.

Door deze wijziging wordt de beleidsvrijheid van gemeenten vergroot en kunnen zij de lastenverlichting, beter dan nu, inpassen in hun lokale belastingpraktijk.

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 het 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?

In de toelichting op artikel 229d (artikelsgewijs, Artikel II, onderdeel A) staat als reden voor het opnemen van de woorden «ten hoogste» dat gemeenten hierdoor in staat zijn om de vermindering van toepassing te laten zijn op een combinatie van belastingen. Het kabinet geeft hierbij aan dat zij ervan uitgaat dat de lastenverlichting in de volle omvang wordt gecontinueerd. Dit betekent dat de (volledige) lastenverlichting zowel via één belasting als via meerdere belastingen kan worden doorgegeven. Een redactionele wijziging is naar de mening van de regering dan ook niet nodig.

De leden van de SGP-fractie vragen of de gemeenteraad sowieso niet zowel het mindere als het meerdere van f 100,- kan inhouden van de gemeentelijke belastingen.

Het is de bedoeling dat de lastenverlichting ten goede komt aan huishoudingen. Als een gemeenteraad ertoe besluit de lastenverlichting bijvoorbeeld aan te laten sluiten bij de tariefdifferentiatie bij de lokale milieuheffingen (minder vervuiling levert bijvoorbeeld meer lastenverlichting op) zou dit tot gevolg kunnen hebben dat in individuele gevallen huishoudens meer of minder dan f 100,- kunnen ontvangen.

De leden van de fracties van PvdA en CDA vragen of het de bedoeling is en of de regering verwacht dat ook in de toekomst de bewoners die zelf geen directe belastingaanslag ontvangen deze lastenverlichting van de gemeenten zullen krijgen?

Het blijft de bedoeling van het kabinet dat de lastenverlichting ook ten goede komt aan gezinshuishoudingen in onzelfstandige woonruimten. De gemeenten kunnen met ingang van 2000 zelf bepalen op welke wijze zij hieraan uitvoering geven. Uit de Monitor Lokale lasten 1998 blijkt dat ruim 90% van de gemeenten specifiek beleid heeft gevoerd om deze huishoudens voor de lastenverlichting in aanmerking te laten komen. Wij zien geen aanleiding te veronderstellen dat gemeenten vanaf 2000 hier niet meer toe zullen overgaan. Ook dit zal aandacht krijgen in de Monitor Lokale lasten.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat er overleg zal plaatsvinden tussen de VNG en de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën over het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fracties van PvdA, VVD en SGP stellen de volgende vragen hierover.

De leden van de fracties PvdA en D66 vragen de regering of gemeenten zich bereid hebben verklaard ook in de toekomst de 680 miljoen aan lastenverlichting in te zetten, en zo ja, op welke wijze? De leden van de VVD en D66 vragen of er afspraken met de VNG zijn gemaakt over de wijze van invulling van de lastenverlichting. De leden van de D66-fractie vragen of er concreet iets meer is te zeggen over de spanningsverplichting van de gemeenten om de burgers actief voor te lichten. In het bestuurlijk overleg met de VNG is afgesproken dat tussen Rijk en VNG overleg zal worden gevoerd over de wijze waarop de VNG de gemeenten zal oproepen de ingezette lastenverlichting te continueren. Tussen Rijk en VNG zal tevens overleg worden gevoerd over de wijze waarop de gemeenten hun inwoners informeren over hoe zij de lastenverlichting vormgeven. De overleggen over beide zaken zijn inmiddels afgerond en hebben ertoe geleid dat de VNG in een ledenbrief de gemeenten zal oproepen om de lastenverlichting te continueren en aan hun inwoners duidelijk te maken op welke wijze zij dit doen. De VNG heeft een bijsluiter opgesteld die gemeenten kunnen meesturen bij de belastingaanslagen om belastingplichtigen voor te lichten over de lastenverlichting. In de bijsluiter wordt aan de belastingplichtigen uitgelegd op welke wijze de gemeente de lastenverlichting heeft vormgegeven. Over zowel de inhoud van de concept-ledenbrief als over de bijsluiter is overleg gevoerd met de VNG. De concept-ledenbrief zal

zonodig nog worden aangepast indien de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel daartoe aanleiding geeft.

De leden van de D66-fractie vragen of er ook een rol is weggelegd voor de Rijksoverheid om gemeenten op te roepen de lastenverlichting te blijven continueren.

Ook het kabinet zal de gemeenten oproepen de lastenverlichting te blijven continueren. Ook zal worden aangegeven wat naar de mening van het kabinet onder lastenverlichting dient te worden verstaan. De voorlichting zal plaatsvinden in de circulaires aangaande het Gemeentefonds.

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet bereid is in het 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.

De uitkomsten van de Monitor Lokale lasten worden jaarlijks met de VNG besproken. De VNG heeft steeds het belang van een beheerste lastenontwikkeling op lokaal niveau onderstreept. Daarnaast heeft de VNG aangegeven de gemeenten nogmaals te wijzen op het belang om de lastenverlichting te continueren. Wij vinden het niet nodig om de VNG nogmaals om een bevestiging hiervan te vragen.

De leden van de SGP-fractie 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. Tevens vragen zij of in de voorgestelde bepalingen niet moet worden opgenomen dat het gemeentebestuur duidelijk aangeeft hoe het de lastenverlichting vorm geeft.

Wij zijn van mening dat het dwingend voorschrijven van regels omtrent de lastenverlichting niet nodig is. Voorts zou dit in strijd zijn met de afspraken die gemaakt zijn in het bestuurlijk overleg met de VNG.

De leden van de fracties van CDA, GroenLinks en SGP stellen vragen over de keuze om gemeenten in plaats van het Rijk de lokale lastenverlichting uit te laten voeren.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de f 100,- lastenverlichting in feite niet behoort tot het instrumentarium van de inkomenspolitiek. Wordt via deze wet niet impliciet de mogelijkheid aan gemeenten gegeven om inkomenspolitiek te bedrijven?

Inkomensbeleid is voorbehouden aan de rijksoverheid. Dat betekent ook dat de rijksoverheid de kaders aangeeft waarbinnen andere overheden zich moeten bewegen om te voorkomen dat zij het inkomensbeleid doorkruisen. Ook nu al kunnen gemeenten binnen grenzen de lokale lasten wat meer op de ene groep belastingplichtigen laten drukken dan op de andere groep. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de mate waarin gemeenten een kwijtscheldingsbeleid voeren, de woonlastenbenadering bij de lokale lasten en de mogelijkheden tot tariefdifferentiatie bij de onroerende-zaakbelastingen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering achteraf vindt van de manier waarop de lastenverlichting wordt vormgegeven? Was het niet beter geweest, gezien de beleidsvrijheid van lokale overheden, om de gewenste lastenverlichting via het rijk vorm te geven? Zij vragen zich tevens af wat eigenlijk de reden was om te kiezen voor een verlichting van de lokale lasten.

Uit de Monitor Lokale lasten is gebleken dat de gemeenten de lokale lastenverlichting in het algemeen goed hebben uitgevoerd. Er is wat de regering betreft, geen enkele aanleiding om nu spijt te hebben van de gekozen maatregel. De wens om deze lastenverlichting lokaal vorm te geven, is gebaseerd op de medeverantwoordelijkheid van het rijk voor de stijging van de lokale milieulasten.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat de lastenverlichting beter kan worden uitgevoerd via de eerste knip in de eerste schijf. Zij vragen zich af wat het kabinet hiervan vindt. De leden van de SGP-fractie vragen of de doelstelling van de lastenverlichting ook via de rijksbelastingen zou zijn te realiseren.

De lastendruk door gemeentelijke heffingen is de afgelopen jaren gestegen. Mede in dit verband is ervoor gekozen een gedeelte van de lastenverlichting voor gezinnen te realiseren via het gemeentefonds. Met de beschikbare middelen konden de gemeenten vervolgens een korting geven op de gemeentelijke heffingen. Gezinnen die deze gemeentelijke heffingen door lokaal kwijtscheldingsbeleid feitelijk niet betalen, hebben de honderd gulden lokale lastenverlichting uitbetaald gekregen. De gekozen route is mede ingegeven door wensen van inkomenspolitieke aard. Het uitbetalen van een bedrag in guldens aan gezinnen heeft een ander effect op de koopkracht van verschillende inkomensgroepen dan een verlaging van het tarief in de laagste belastingschijf, dat de afgelopen jaren ook steeds is verlaagd. Bij een gelijk budgettair beslag zou een verlaging van het tarief in de eerste belastingschijf een veel kleiner koopkrachtvoordeel geven aan de lagere inkomens. Alle maatregelen met gevolgen voor de koopkracht bij elkaar – daarbij inbegrepen de tariefsverlagingen en de lokale lastenverlichting – hebben geresulteerd in een door de regering wenselijk geachte, evenwichtige lastenverlichting in 1998 en 1999. Vanaf 2000 zijn de gemeenten vrij in de vormgeving. Dit brengt het voordeel met zich dat gemeenten met de lokale lastenverlichting kunnen inspelen op de lokale situatie.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de voorliggende voorstellen onderdeel uitmaken van de recente Bestuursafspraken Nieuwe Stijl.

Het voorliggende wetsvoorstel maakt geen onderdeel uit van het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl. De wijze waarop het voorliggende wetsvoorstel besproken is met de VNG komt wel overeen met de afspraken zoals genoemd in het BANS bij het thema «Kwaliteit openbaar bestuur».

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de memorie van 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.

De intentie die ten grondslag ligt aan de lokale lastenverlichting is niet anders geworden. Omdat dit wetsvoorstel geen wijziging van het beleid tot gevolg heeft, maar slechts mogelijkheden voor gemeenten schept om voort te gaan op de wijze die zij inmiddels gewend zijn, zagen wij geen aanleiding om in de memorie van toelichting nogmaals op de oorspronkelijke doelstelling van het wetsvoorstel in te gaan.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de hoogte van de uitvoeringskosten voor gemeenten.

Er zijn geen cijfers bekend over de hoogte van de uitvoeringskosten van de lastenverlichting voor gemeenten. Wij gaan ervan uit dat de uitvoeringskosten kunnen worden opgevangen binnen het geheel aan compensatie voor lastenverlichting dat aan de gemeenten is verleend. Immers, de groei van het gemeentefonds overtreft de groei van het aantal woonruimten. De hierdoor ontstane compensatie zal daarom in de tijd gezien wat ruimer zijn dan nodig is voor de lastenverlichting. Daarnaast hebben gemeenten door de wijze van het doorgeven van de lastenverlichting, invloed op de hoogte van de uitvoeringskosten.

De leden van de SGP-fractie vragen of alle gemeenten de lastenverlichting hebben doorgevoerd.

Uit de Monitor Lokale lasten 1998 blijkt dat 98,5% van het aantal huishoudens de lastenverlichting heeft ontvangen. Het verschil van 1,5% kan een aantal oorzaken hebben. Zo hebben gemeenten een bepaalde vrijheid bij het doorgeven van lastenverlichting bij onzelfstandige woonruimten. Daarnaast kan er een effect van leegstand optreden. Ook is er een aantal gemeenten in een later stadium overgegaan tot het uitkeren van de lastenverlichting aan bewoners van onzelfstandige woonruimten, deze huishoudens konden niet meer worden meegenomen in de Monitor. Tenslotte kan er een verschil zijn tussen het aantal huishoudens en het aantal woonruimten.

2. Artikelsgewijs

Artikel II

Voor de beantwoording van de vragen die de leden van de PvdA-fractie bij artikel II stellen verwijzen wij naar de reeds gegeven antwoorden op deze vragen in dit verslag.

De leden van de CDA-fractie vragen of de lastenverlichting ook nihil kan zijn.

In de toelichting bij artikel 229d wordt aangegeven dat het kabinet ervan uitgaat dat de lastenverlichting in de volle omvang en voor alle gezins-huishoudingen wordt gecontinueerd. Zoals hiervoor in het verslag is aangegeven zal de VNG in haar ledenbrief haar leden oproepen het kabinetsbeleid met betrekking tot de lokale lastenverlichting uit te voeren.

De leden van de CDA-fractie vragen of het de bedoeling is dat de uitwerking van artikel 229d wordt vastgelegd in een gemeentelijke verordening. Zo ja, waarom wordt dit dan niet in de wet vermeld? Als een gemeente kiest voor toepassing van artikel 229d (dat wil zeggen lastenverlichting in mindering brengen op het belastingbedrag) dient deze vermindering in de desbetreffende belastingverordening te worden opgenomen.

Er is niet voor gekozen om een afzonderlijke bepaling in de Gemeentewet op te nemen omdat de regels omtrent de inhoud van de belastingverordening al zijn vastgelegd in artikel 220a van de Gemeentewet.

De leden van de CDA-fractie vragen of de lastenverlichting ook via een andere gemeentelijke belastingheffing kan worden vormgegeven of is de opsomming limitatief?

In artikel 229d zijn drie gemeentelijke belastingen genoemd waarop de lastenverlichting in mindering kan worden gebracht. Dit zijn de onroerende-zaakbelastingen voor gebruikers, de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten voor zover het huishoudelijk afval betreft en het rioolafvoerrecht, voor zover het huishoudelijk afvalwater betreft. Naar onze mening kan de lastenverlichting niet via een andere gemeentelijke belasting worden doorgegeven, aangezien de overige gemeentelijke belastingen slechts op een beperkte doelgroep zijn gericht.

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper