

Vergaderjaar 2009–2010

32 315

Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de raad, provinciale staten en het algemeen bestuur om kwijtschelding van belastingen te verlenen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit voorstel betreft een wijziging van artikel 255 van de Gemeentewet, artikel 232 e van de Provinciewet en artikel 144 van de Waterschapswet, waardoor de mogelijkheden worden verruimd om geheel of gedeeltelijk kwijtschelding te verlenen van belastingen en heffingen die door gemeenten, provincies en waterschappen worden geheven (verder te noemen: decentrale belastingen). De genoemde artikelen maken het thans reeds mogelijk om, met inachtneming van door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de minister van Financiën te stellen nadere regels, op decentraal niveau eigen regels vast te stellen met betrekking tot de wijze waarop bij het verlenen van kwijtschelding de middelen van bestaan in aanmerking worden genomen, die afwijken van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: de Uitvoeringsregeling). De Uitvoeringsregeling bevat regels die door de minister van Financiën krachtens artikel 26 van de Invorderingswet 1990 voor de kwijtschelding van rijksbelastingen zijn vastgesteld. In de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen van de genoemde ministers is vastgelegd dat met betrekking tot de kwijtschelding van decentrale belastingen voor de berekening van de betalingscapaciteit mag worden uitgegaan van kosten van bestaan die maximaal 100% van de bijstandsnorm bedragen, in plaats van de voor de kwijtschelding van rijksbelastingen op grond van de Uitvoeringsregeling geldende 90%.

In aanvulling daarop biedt deze wetwijziging een grondslag om op decentraal niveau, met inachtneming van door genoemde ministers vast te stellen nadere regels, ook eigen regels te kunnen vaststellen met betrekking tot de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen bij de verlening van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van decentrale belastingen. Deze nadere regels zullen decentrale overheden de bevoegdheid geven bij het uitvoeren van de vermogenstoets uit te gaan van maximaal de vermogensnorm in de Wet werk en bijstand.

Voor deze verruiming ten aanzien van het vermogen geldt net als voor de reeds bestaande verruiming ten aanzien van de middelen van bestaan dat

het aan de decentrale overheden is om te besluiten al dan niet van deze ruimere mogelijkheid gebruik te maken.

In de eerder genoemde nadere regels zal voorts worden bepaald dat de regels voor het verlenen van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding ook zullen kunnen gelden voor ondernemers, met dien verstande dat het daarbij alleen mag gaan om decentrale belastingen die géén relatie hebben met de onderneming die door de belastingplichtige wordt gedreven of het beroep dat door hem wordt uitgeoefend. Met andere woorden: er kan bijvoorbeeld wel kwijtschelding verleend worden van de afvalstoffenheffing betrekking hebbend op het huishouden van de ondernemer, maar niet van de reinigingsrechten die betrekking hebben op zijn bedrijf. Dit is ingegeven vanuit de gedachte dat kwijtschelding van lokale belastingen met betrekking tot het bedrijf de concurrentieverhoudingen zou kunnen verstoren en zou kunnen leiden tot verboden staatssteun. Voor deze verruiming van de mogelijkheden van het voeren van kwijtscheldingsbeleid op decentraal niveau voor ondernemers, zowel ten aanzien van de kosten van bestaan als van het vermogen, is geen wetswijziging nodig. Deze verruiming kan worden bereikt door het wijzigen van de reeds bestaande Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen.

2. De huidige regeling en knelpunten

2.1 De huidige regeling

Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen belastingen van hun burgers heffen, maar mogen daarbij in tegenstelling tot de centrale overheid géén rekening houden met het inkomen van de belastingplichtigen (artikel 219 Gemeentewet). Wanneer de belastingschuldige zijn belastingenschuld niet anders dan met buitengewoon bezwaar kan betalen, kunnen gemeenten, provincies en waterschappen kwijtschelding verlenen van de door hen opgelegde belastingen op basis van respectievelijk artikel 255, tweede lid, van de Gemeentewet, artikel 232 e, tweede lid, van de Provinciewet en artikel 144, tweede lid, van de Waterschapswet. Daarvoor gelden de kwijtscheldingsregels die door de staatssecretaris van Financiën op grond van Invorderingswet 1990 zijn vastgelegd in de Uitvoeringsregeling. Dit omdat de centrale overheid verantwoordelijk is voor het inkomensbeleid¹. De regels in de Uitvoeringsregeling gelden voor zowel het Rijk als de lokale overheden.

Om de decentrale overheden ruimte te geven voor sociaal beleid en toch niet helemaal het karakter van de kwijtscheldingsregeling los te laten, is per 1 januari 1995 de beleidsvrijheid van de decentrale overheden tot het kwijtschelden van belastingschulden verruimd, doordat bij de berekening van de voor de belastingbetaling beschikbare middelen mag worden uitgegaan van hogere bestaanskosten dan die waarmee ingevolge de Uitvoeringsregeling rekening moet worden gehouden. Daarbij is gekozen voor een stelsel waarbij de decentrale overheden met inachtneming van door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de minister van Financiën, gestelde regels mogen afwijken van de Uitvoeringsregeling, waardoor het mogelijk wordt in ruimere mate kwijtschelding te verlenen. Dit is neergelegd in het derde en vierde lid van de genoemde artikelen van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet, alsmede in de daarop gebaseerde Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen.

¹ Invoeringswet Invorderingswet 1990, Kamerstukken II 1988/89, 21 135, nr. 3, blz. 27.

Particulieren

Particulieren komen volgens afdeling 2 van de Uitvoeringsregeling in

aanmerking voor kwijtschelding als er onvoldoende vermogen en betalingscapaciteit aanwezig is. Onder vermogen wordt verstaan de waarde in het economisch verkeer van bezittingen verminderd met de schulden die hoger bevoorrecht zijn dan de rijksbelastingen¹. Uitgezonderd van de bezittingen zijn de inboedel met een waarde van maximaal € 2 269,- en nog een aantal andere specifieke vermogensbestanddelen². Onder betalingscapaciteit wordt verstaan het verschil tussen de gemiddeld per maand te verwachten netto-inkomsten en de te verwachten kosten van bestaan. De kosten van bestaan zijn in de Uitvoeringsregeling vastgesteld op maximaal 90% van de bijstandsnorm. Deze bijstandsnorm is voor individuen en echtparen en voor verschillende leeftijden bepaald op een bedrag in euro's per maand (artikelen 20–24 van de Wet werk en bijstand). Voor de kwijtschelding van decentrale belastingen kunnen de kosten van bestaan op grond van de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen³ worden vastgesteld op ten hoogste 100% van de bijstandsnorm. Dat betekent dat de decentrale overheden kwijtschelding kunnen verlenen aan particulieren als hun inkomen gelijk is aan de bijstandsnorm en als zij weinig tot geen vermogen hebben. Verreweg de meeste gemeenten hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en daarmee hun kwijtscheldingsregeling onderdeel gemaakt van het (eigen) lokale minimabeleid. Ook het grootste deel van de waterschappen maakt van deze mogelijkheid gebruik.

Ondernemers

Als het gaat om kwijtschelding van belastingschulden van ondernemers dient zoveel als mogelijk verstoring van de concurrentieverhoudingen te worden voorkomen. Kwijtschelding van belastingschulden van ondernemers kan dan ook ingevolge afdeling 3 van de Uitvoeringsregeling uitsluitend plaatsvinden in het kader van het zogenoemde (algemene) crediteurenakkoord, dat wil zeggen een akkoord met alle schuldeisers. De ambtenaar belast met de invordering van de decentrale belastingen (hierna: ontvanger) is dan een van de crediteuren, die onderhandelen over de gedeeltelijke betaling van de schulden tegen algehele kwijting van de schuld. Slechts onder strenge voorwaarden (zie artikel 22 van de Uitvoeringsregeling) kan de ontvanger deelnemen aan zo'n akkoord.

2.2. Knelpunten

Ondernemers

Door de Tweede Kamer is herhaaldelijk aandacht gevraagd voor het feit dat kleine zelfstandigen – anders dan werknemers en uitkeringsgerechtigden met een vergelijkbaar inkomen – geen aanspraak kunnen maken op kwijtschelding van decentrale belastingen als zij op of onder de bijstandsnorm dreigen te geraken⁴. De reden daarvan is gelegen in het feit dat ondernemers uitsluitend kwijtschelding kunnen verkrijgen op basis van het hierboven genoemde crediteurenakkoord. Door de ambtelijke Werkgroep inkomensbeleid en kwijtscheldingsbeleid⁵ (verder: WIK) is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van kwijtschelding van decentrale belastingen voor ondernemers met een geringe betalingscapaciteit en zonder vermogen. In haar advies bepleitte de WIK het verruimen van de kwijtscheldingsmogelijkheden voor decentrale overheden ten aanzien van ondernemers en aldus te voorzien in gelijke mogelijkheden bij kwijtschelding. Naar aanleiding van haar advies van maart 2008 aan de betrokken bewindspersonen, is bij brief van 26 juni 2008⁶ aan de Tweede Kamer de onderhavige wetswijziging aangekondigd.

Vermogen

Door de VNG en enkele gemeentebesturen⁷ is het probleem aan de orde gesteld dat vermogensbezit bij particulieren aan kwijtschelding in de weg kan staan, ook als sprake is van relatief geringe waarden, waarbij

¹ Artikel 12, eerste lid, Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

² Artikel 12, tweede lid, Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

³ Staatscourant 1996 nrs. 98 en 240; Staatscourant 1997, nr. 230.

⁴ Kamervragen met antwoord 2006–2007, nr. 1988, Tweede Kamer. Kamervragen met antwoord 2007–2008, nr. 487, Tweede Kamer. Kamervragen met antwoord 2007–2008, nr. 745, Tweede Kamer. Kamerstukken II, 2007/08, 24 515, nr. 129.

⁵ Werkgroep waarin naast de ministeries van Financiën, SZW, BZK en Justitie ook de VNG en de Unie van Waterschappen zijn vertegenwoordigd.

⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 311, nr. 19.

⁷ Amsterdam, Groningen, Roermond, Tilburg.

verwezen wordt naar artikel 34 Wet werk en bijstand (hierna WWB). De vermogenstoets die ingevolge de Uitvoeringsregeling wordt gehanteerd en de vermogenstoets die geldt onder de WWB verschillen van elkaar. Het kan dus voorkomen dat iemand op grond van de vermogenstoets uit de Uitvoeringsregeling niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, terwijl als de vermogenstoets uit de WWB zou worden gehanteerd belanghebbende wel voor kwijtschelding in aanmerking zou komen. Als voorbeeld kan worden genoemd een gezin met een inkomen op bijstandsniveau. Wanneer dit gezin ten tijde van het kwijtscheldingsverzoek bijvoorbeeld over een inboedel beschikt met een waarde van meer dan € 2 269 wordt het verzoek zonder meer afgewezen op grond van artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Uitvoeringsregeling. Artikel 34, tweede lid, WWB noemt echter geen bedrag ter zake van de inboedel. Volgens die bepaling worden niet als vermogen in aanmerking genomen bezittingen in natura die naar hun aard en waarde algemeen gebruikelijk zijn, dan wel, gelet op de omstandigheden van persoon en gezin, noodzakelijk zijn. Die bepaling uit de WWB kan dus leiden tot een hogere vermogensvrijstelling voor de inboedel. Ook kan worden gewezen op de bedragen die niet als vermogen in aanmerking worden genomen, afhankelijk van het desbetreffende huishoudtype, ingevolge artikel 34, derde lid, WWB. Die bedragen liggen hoger dan de bedragen die op grond van de Uitvoeringsregeling zijn vrijgesteld. Voormelde verschillen hebben geleid tot het gemeentelijk pleidooi voor een verruiming van de vermogensnormen overeenkomstig de normen die gelden ingevolge artikel 34 WWB. Gelet op de bedoeling van de kwijtscheldingsregeling als een aan de wetgeving over beslaglegging gerelateerd sociaal vangnet bestaat voor een verruiming naar de normen van de WWB op het niveau van de rijksbelastingen geen aanleiding. De rijksbelastingen zijn, anders dan de decentrale belastingen, gerelateerd aan het inkomen en kennen zodoende niet het probleem dat zich voordoet bij de decentrale belastingen. De decentrale belastingen daarentegen mogen niet worden gerelateerd aan het inkomen en kunnen daarom onevenredig drukken op het besteedbaar inkomen van de individuele burger. Daarnaast is er sprake van een beleidskeuze, waarbij decentrale overheden een zekere ruimte wordt gelaten om een sociaal beleid te voeren, gebaseerd op eigen (financiële) overwegingen. Daarin past het om de kwijtscheldingsregeling voor de decentrale overheden te laten aansluiten bij de uitgangspunten die worden gehanteerd bij het verlenen van bijstand. In de hiervoor genoemde brief van 26 juni 2008 is ook de oplossing van dit knelpunt aangekondigd.

3. De inhoud van het voorstel

Verbreiding van het decentrale kwijtscheldingsregime

Van de huidige bevoegdheid tot het in ruimere mate verlenen van kwijtschelding hebben gemeenten en waterschappen ruimhartig gebruik gemaakt, door de kosten van bestaan veelal op 100% van de bijstandsnorm te stellen. Deze mogelijkheid wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid door decentrale overheden de bevoegdheid te geven ook in ruimere mate kwijtschelding verlenen dan ingevolge de Uitvoeringsregeling mogelijk is met betrekking tot de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen. In de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen zal worden bepaald naar welk niveau de vermogensnorm kan worden opgetrokken. Dat zullen de normen zijn zoals opgenomen in artikel 34 van de WWB, met dien verstande dat de in die wet gehanteerde vrijstellingen als maximum zullen gelden en de in de Uitvoeringsregeling opgenomen vrijstellingen als minimum.

Kwijtschelding ook voor privé-belastingen ondernemers

Daarnaast zal in de Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en water-

schapsbelastingen worden bepaald dat de regels voor het geheel of gedeeltelijk verlenen van kwijtschelding voor decentrale belastingen, zowel ten aanzien van de kosten van bestaan als ten aanzien van het vermogen, ook zullen gelden voor ondernemers. Het moet dan gaan om natuurlijke personen, die winst uit onderneming genieten, maar geen betalingscapaciteit hebben in de zin van de Uitvoeringsregeling en geen vermogen in de zin van artikel 34 van de WWB. De bevoegdheid om ondernemers ten aanzien van de ruimere vrijstellingsregeling van decentrale belastingen op dezelfde voet te behandelen als particulieren geldt uitsluitend voor zover de decentrale belastingen zijn aan te merken als privé-belastingen. Onder de noemer van de decentrale belastingen waarvoor de ondernemer in de privé sfeer voor kwijtschelding in aanmerking kan komen, vallen op dit moment voor gemeenten de afvalstoffenheffing, de rioolheffing, de hondenbelasting en voor de onroerende-zaakbelasting het eigenarendeel woning. Voor waterschappen zijn dit de watersysteemheffing, de verontreinigingsheffing, de zuiveringsheffing en de heffing ter bekostiging van het wegenbeheer. Provincies kennen geen belasting waarvoor kwijtschelding kan worden verleend.

Wijze van behandelen verzoek om kwijtschelding ondernemers

De zelfstandige ondernemer dient in het kader van een verzoek om kwijtschelding in eerste instantie uitstel van betaling aan te vragen. Ondernemers hebben vaak geen actuele inkomensoverzichten, maar kunnen pas aan het eind van het boekjaar aangeven wat het vermogen en de inkomsten waren over het desbetreffende jaar. Over het bedrag waarvoor uitstel van betaling is verleend, is dan wel invorderingsrente verschuldigd. Als het inkomen over het afgelopen jaar via de aanslag inkomstenbelasting is vastgesteld kan de zelfstandige ondernemer hiermee zijn verzoek om kwijtschelding motiveren. Tot hetzelfde bedrag als bij particulieren wordt het vermogen buiten beschouwing gelaten en wordt de betalingscapaciteit bepaald. Als is voldaan aan de voorwaarden voor kwijtschelding kan het verzoek om kwijtschelding worden toegewezen. Daarmee vervalt de belastingschuld en verschuldigde invorderingsrente. Indien aan de ondernemer geen kwijtschelding wordt verleend, is hij de invorderingsrente verschuldigd met ingang van de dag na afloop van de voor de belastingaanslag geldende laatste (of enige) betalingstermijn. Hiermee worden ondoordachte aanvragen en een onevenredige werklast voor de decentrale overheden voorkomen.

4. Financiële gevolgen

Uit inkomensgegevens van de Belastingdienst, afkomstig uit de aangiften inkomstenbelasting over het jaar 2005, blijkt dat (landelijk) een groep van ongeveer 40 000 zelfstandige ondernemers een inkomen uit werk en woning heeft opgegeven, dat dermate laag is dat kwijtschelding aan de orde zou kunnen zijn. Ervan uitgaande dat in een aantal gevallen sprake is van vermogen dat aan kwijtschelding in de weg staat, zal het aantal ondernemers dat daadwerkelijk voor kwijtschelding in aanmerking zal blijken te komen naar verwachting lager uitvallen. De WIK verwachtte bij het publiceren van haar advies in maart 2008 geen grote aantallen verzoeken op basis van deze kwijtscheldingsregeling. De WIK was van mening dat het bieden van de mogelijkheid om aan te sluiten bij de vermogensgrenzen van artikel 34 WWB de evenwichtigheid van het lokale kwijtscheldingsbeleid ten goede zou komen, terwijl de budgettaire consequenties naar haar oordeel bij het uitbrengen van het advies beperkt waren. Inmiddels is de economische situatie dermate veranderd dat naar verwachting meer mensen een beroep zullen doen op kwijtschelding.

De overige belastingplichtigen zullen de financiering van de kwijtscheldingsmogelijkheid dienen op te vangen. Dat is de gebruikelijke systema-

tiel die voor kwijtschelding wordt toegepast. Voor waterschappen is dit zelfs de enige mogelijkheid, omdat de waterschapsbelastingen nagenoeg de enige inkomstenbron zijn voor vervulling van de gestelde taken. De decentrale overheden zullen dan ook het kostenaspect en het effect van een verruiming van kwijtschelding op de overige belastingplichtigen mee moeten nemen in hun overwegingen voor een ruimere kwijtscheldingsregeling. Het is aan hen om binnen hun mogelijkheden te komen tot een evenwichtig lastenbeeld.

5. Advisering VNG/IPO/UWW

De Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de voorgestelde wetwijziging.

Het Interprovinciaal overlegorgaan heeft geen reactie gegeven op het wetsvoorstel.

De Unie van Waterschappen heeft positief gereageerd op het wetsvoorstel maar benadrukt dat de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor de tarieven van de waterschapsbelastingen een aandachtspunt zijn, omdat de waterschappen als enige inkomstenbron de waterschapsbelastingen hebben.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten