

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 juli 2009 en het nader rapport d.d. 2 februari 2010, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 juni 2009, no. 09.001541, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van provinciale staten, de raad of het algemeen bestuur om kwijtschelding van provinciale en gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen te verlenen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de bevoegdheid van provinciale staten, de gemeenteraad en het algemeen bestuur van waterschappen tot het verlenen van kwijtschelding van belastingen op tweeërlei wijze te verruimen. Allereerst betreft dit de hoogte van het vermogen dat meetelt voor kwijtschelding. Daarnaast is beoogd dat kleine zelfstandige ondernemers op gelijke voet als particulieren in aanmerking kunnen komen voor kwijtschelding. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de wijze waarop aan het oogmerk van het voorstel vorm is gegeven. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juni 2009, no. 09.001541, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 juli 2009, No. W04.09.0193/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de wijze waarop aan het oogmerk van het voorstel vorm is gegeven. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Vermogenstoets
Op grond van het thans geldende vierde lid van de artikelen 255 van de Gemeentewet, 232e van de Provinciewet en 144 van de Waterschapswet kunnen respectievelijk gemeenteraden, provinciale staten en algemene

besturen van waterschappen met betrekking tot de wijze waarop de kosten van bestaan in aanmerking worden genomen, afwijkende regels stellen die ertoe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend. Bij het stellen van die regels dienen zij de door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met de minister van Financiën, te stellen regels in acht te nemen. De bedoelde Nadere regels kwijtschelding gemeentelijke en waterschapsbelastingen (hierna: de Nadere regels) hangen samen met de door de minister van Financiën gestelde regels die zijn neergelegd in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: Uitvoeringsregeling). Deze Uitvoeringsregeling bevat, in artikel 11, onderdeel a, een omschrijving van het vermogen¹ die verschilt van de omschrijving van het vermogen in artikel 34 van de Wet werk en bijstand (hierna: WWB).² Dit verschil in omschrijving wordt, zo stelt de memorie van toelichting, door een aantal gemeenten als problematisch ervaren.³ Blijkens de toelichting wordt met dit wetsvoorstel beoogd de omschrijving van het vermogen in artikel 34 van de WWB ook uitgangspunt te laten zijn voor de kwijtschelding van lokale belastingen.⁴

De Raad kan zich vinden in het wegnemen van het verschil tussen de omschrijvingen van vermogen. Hij vraagt zich echter af, waarom daartoe niet gekozen is voor aanpassing van de Uitvoeringsregeling, door het schrappen van de waarde van de inboedel in artikel 12, tweede lid, onder a. De effectivering van zo'n aanpassing is eenvoudiger dan wijziging van een aantal wetten in formele zin, en zou het nu voorgestelde onderdeel a overbodig kunnen maken. De weg van wijziging van de Uitvoeringsregeling op dit punt past bovendien goed in het streven van het kabinet naar deregulering en vermindering van conflicterende regels.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

1. Vermogenstoets

Aan het advies van de Raad is geen gevolg gegeven. De Raad gaat er namelijk aan voorbij dat er een verschil is, en ook is beoogd, tussen de landelijke Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (hierna: de Uitvoeringsregeling) die kwijtscheldingsregels bevat voor rijksbelastingen enerzijds en de voor de decentrale overheden geldende normen die voortvloeien uit de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet ten aanzien van decentrale belastingen anderzijds.

De kwijtschelding is een vangnetregeling en voor die regeling is, voor wat betreft particulieren, nauwe aansluiting gezocht bij de geldende wetgeving met betrekking tot beslaglegging (met name bij de in die wetgeving voorkomende beslagverboden en beslagbeperkingen zoals de beslagvrije voet). Gelet op de bedoeling van de kwijtscheldingsregeling als een aan de beslagwetgeving gerelateerd sociaal vangnet bestaat voor een verschuiving richting de uitgangspunten van de Wet werk en bijstand op het niveau van de rijksbelastingen geen aanleiding. De rijksbelastingen zijn, anders dan de lokale belastingen, gerelateerd aan het inkomen en kennen zodoende niet het probleem dat zich voordoet bij de lokale belastingen. De lokale 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. Om de decentrale overheden ruimte te geven voor dit gewenste sociaal beleid is per 1 januari 1995 de beleidsvrijheid van 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 waar de Uitvoeringsregeling van uit gaat. Vanaf 1995 is er dus sprake van een trendbreuk in zodanige mate dat decentrale overheden een eigen sociaal beleid kunnen voeren, waarbij zij meer de kant van de bijstandswetgeving op kunnen gaan. Het huidige voorstel moet in dit licht worden gezien en borduurt daarop voort.

¹ Ingevolge artikel 11, onderdeel a, van de Uitvoeringsregeling komt een particulier in aanmerking voor kwijtschelding als er geen vermogen en geen betalingscapaciteit aanwezig is. Op grond van artikel 12, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling wordt onder vermogen verstaan «de waarde in het economisch verkeer van de bezittingen van de belastingschuldige (...) verminderd met de schulden van de belastingschuldige (...) die hoger bevoorrecht zijn dan de rijksbelastingen». Onder de bezittingen wordt ingevolge artikel 12, tweede lid, onder a, niet begrepen de inboedel met een waarde die kleiner is dan € 2 269.

² Artikel 34, tweede lid, onder a, verbindt namelijk geen waarde aan de bezittingen in natura. Dit verschil leidt ertoe dat een belanghebbende op grond van de omschrijving van vermogen in de Uitvoeringsregeling, met een inboedel met een waarde van meer dan € 2 269 niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, terwijl hij daarvoor wel in aanmerking zou zijn gekomen als de omschrijving uit de WWB zou zijn gehanteerd.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2. De huidige regeling en de knelpunten. Dat zijn de gemeenten Amsterdam, Groningen, Roermond en Tilburg.

⁴ Artikelen I, II en III, onderdeel a van het voorgestelde vierde lid van de verschillende artikelen.

Het antwoord op de vraag van de Raad waarom niet is gekozen voor het schrappen van de waarde van de inboedel in de Uitvoeringsregeling is derhalve dat deze verruiming dan ook zou gaan gelden bij de kwijtschelding van rijksbelastingen. Zoals hierboven uiteen is gezet is dat uitdrukkelijk niet bedoeling. Overigens zij er op gewezen dat de waarde van de inboedel in de memorie van toelichting slechts als voorbeeld is genoemd. Er zijn meer verschillen tussen artikel 12, tweede lid, onder a van de Uitvoeringsregeling en artikel 34 van de Wet werk en bijstand.

2. Ondernemers

Onderdeel c. van het vierde lid van elk van de voorgestelde wijzigingen voorziet in de grondslag voor kwijtschelding van decentrale belastingen ook aan natuurlijke personen die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefenen. De Raad kan zich vinden in de overwegingen die hebben geleid tot het voorstel op dit punt. Hij merkt echter op dat de onderdelen a en b. in het voorgestelde vierde lid van de onderscheiden artikelen van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet niet zijn beperkt tot de kwijtschelding van belastingen aan particulieren. Het onderscheid tussen natuurlijke personen die al dan niet een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefenen, is neergelegd in een regeling van lagere orde: de Uitvoeringsregeling. Dit betekent dat opheffing van dit onderscheid, zoals nu voorgesteld, kan plaatsvinden door aanpassing van deze ministeriële regeling, in samenhang met de Nadere regels. In dat kader kan ook de beperking van deze verruiming worden geregeld tot kleine (startende) ondernemers, de doelgroep die het voorstel, blijkens de toelichting, in deze met name op het oog heeft. Het is vervolgens aan de gemeenten, provincies en waterschappen om te besluiten om al dan niet gebruik te maken van de verruiming op dit punt. De Raad ziet dan ook geen noodzaak voor het voorgestelde onderdeel c en adviseert dit te schrappen.

2. Ondernemers

Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven.

3. Terminologie

Op grond van het vierde lid van de huidige artikelen 255 van de Gemeentewet, 232e van de Provinciewet en 144 van de Waterschapswet kunnen respectievelijk gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen met betrekking tot de wijze waarop de kosten van bestaan in aanmerking worden genomen, afwijkende regels stellen die ertoe leiden dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend. In het eerste lid van de genoemde artikelen is bepaald door welke ambtenaar van respectievelijk de gemeente, de provincie en het waterschap de kwijtschelding wordt verleend. In het voorgestelde vierde lid van de genoemde artikelen is de redactie in zoverre aangepast dat de formulering «afwijkende regels stellen» is vervangen door: besluiten. Door deze wijziging is het onderscheid tussen het stellen van algemeen verbindende voorschriften (door de gemeenteraden, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap) en het nemen van beschikkingen (door de hiervoor bedoelde ambtenaren) op grond van dergelijke voorschriften minder helder geworden. Ervan uitgaande dat met het voorstel niet is beoogd dit onderscheid niet langer in acht te nemen, adviseert de Raad op dit punt de bestaande redactie niet te wijzigen.

3. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
C. P. Van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.09.0193/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In het opschrift en de aanhef de gemeenteraad voorop zetten.
- In het opschrift het woord «of» vervangen door: en.
- In het opschrift de zinsnede «kwijschelding van provinciale en gemeentelijke belastingen en waterschapsbelastingen te verlenen» vervangen door: kwijschelding van belastingen te verlenen (aanwijzing 107, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar.)).
- In de aanhef «de Gemeentewet» voorop zetten.
- In de aanhef de zinsnede «om kwijschelding van gemeentelijke en provinciale belastingen en heffingen en van waterschapsbelastingen mogelijk te maken» vervangen door: voor kwijschelding van belastingen.
- In de artikelen I tot en met III telkens voor de tekst van het artikellid de aanduiding «4.» plaatsen (aanwijzing 238 Ar).
- In het in de artikelen I tot en met III voorgestelde vierde lid, onderdeel c «van belastingen en heffingen verschuldigd door» steeds vervangen door: voor, aangezien uit het samenstel van de overige leden van de artikelen 255 van de Gemeentewet, 232e van de Provinciewet en 144 van de Waterschapswet reeds volgt dat het belastingen en heffingen betreft.