

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Herziening van de bepalingen over het toezicht op belastingverordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen (24051).**

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Onze fractie acht het van belang dat we over dit wetsvoorstel ook hier nog van gedachten wisselen. Zoals wij in het voorlopig verslag al tot uitdrukking hebben gebracht, leven er bij ons ernstige twijfels over het wetsvoorstel. De memorie van antwoord heeft die twijfel niet weggenomen, hoezeer wij ook erkentelijk zijn voor de beantwoording van door ons gestelde vragen.

Wij begrijpen in terugblik ook niet goed dat de staatssecretaris in de Tweede Kamer zo gemakkelijk de lijn heeft laten vallen van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Die lijn was tenslotte behoedzamer, zorgvuldiger, met name ten opzichte van de belangen van de burgers. Dat is voldoende reden om hierbij stil te staan. Dat is een groot goed. Er mogen op het punt van belastingheffing geen onbillijkheden ontstaan.

Argumenten van deregulering die ook bij dit onderwerp zo gemakkelijk in gedachten komen, hebben hier niet dezelfde betekenis als op andere terreinen waar afschaffing van overheidstoezicht wordt overwogen. Bij het onderwerp dat wij vandaag behandelen, wordt de vrijheid van handelen van burgers door het afschaffen van het overheidstoezicht, in dit verband niet alleen van het rijk maar ook van de provincie niet vergroot maar potentieel verkleind. Voor allerlei dingen kan een ontevreden klant een ander adres zoeken, maar aan je overheid, je gemeentelijke overheid zit je vast. Daarom is het van belang dat de waarborging van de kwaliteit in stand blijft. Een goede verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk, provincie en gemeente respectievelijk waterschap pleit ervoor, het toezicht op de belastingverordeningen in handen van de provincie te leggen. Maar de totale en onmiddellijke afschaffing van het preventieve toezicht in het huidige

wetsvoorstel, die na de amendering zelfs geen weg terug meer kent, is in onze ogen geen wijs beleid. Daarin zit ook het verschil met de oorspronkelijke opzet, waarin ook de afschaffing van het toezicht in het vizier werd genomen, maar waarin een periode van beoordeling en grondige evaluatie was voorzien die het mogelijk maakte de conclusie te trekken om het provinciale toezicht nog in stand te laten. De staatssecretaris kondigt nog een kwaliteitsimpuls aan, vooraleer de wet, als deze wordt aanvaard, in werking treedt. Wij zouden graag in dit debat van de staatssecretaris vernemen wat die kwaliteitsimpuls precies omvat, en vooral welk verschil met de huidige situatie het beoogde doel ervan is, en hoe het verschil tussen de situatie van nu en na de kwaliteitsimpuls kan worden vastgesteld.

Het argument dat er maar zelden in het kader van het preventieve toezicht hoeft te worden ingegrepen, is in onze ogen buitengewoon zwak. Ik verwijs in dit verband naar een artikel over dit onderwerp met de veelzeggende titel "Zorg voor kwaliteit in gemeentelijke belastingzaken" dat door een van de meest vooraanstaande deskundigen op dit gebied, mr. J.W. IJssink, is geschreven in het Weekblad voor fiscaal recht van 24 november 1994. Een goed functioneren van het provinciaal toezicht brengt mee dat de provincie het rode potlood zo min mogelijk hanteert. Zo pleegt dat ook in de kringen van provinciebesturen te worden gezien. De gemeentelijke autonomie is immers het uitgangspunt. Maar overleg, juist over dit onderwerp, met als rode draad een kwalitatief onberispelijke belastingheffing in het gehele land, wordt juist mogelijk doordat de provincies preventief overleg kunnen voeren. In het zojuist door mij aangehaalde artikel komt dit ook naar voren. Het wordt ook gemeld uit de praktijk. De positie van de provincies en in de praktijk van het leven ook hun capaciteit in personele zin, zullen als gevolg van dit wetsvoorstel op korte termijn wegvallen.

Tekenend voor de onvoorspelbaarheid van de effecten is het antwoord van de staatssecretaris op de vragen over de frequentie van dit overleg tussen provinciale toezichtfunctionarissen en gemeenten. Zij heeft daarin geen inzicht en beschikt niet over verslaglegging, zo staat op de bladzijden 5 en 6 van de memorie

van antwoord. Was het dan onmogelijk om hier navraag naar te doen? En was dit niet juist een punt dat tijdens de oorspronkelijk voorziene overgangs- en evaluatieperiode aan de orde had kunnen komen?

Wat de effecten op de rechtsbescherming betreft, is de staatssecretaris meer gerust dan wij. Zij verwacht ook niet dat de belastingplichtigen na het wegvallen van het preventieve toezicht achterdochtiger zullen worden, want zij betwijfelt of "de gemiddelde belastingplichtige zich al bewust is van deze ontwikkeling", een opmerkelijke geruststelling. Kan de staatssecretaris de effecten schetsen van dit wetsvoorstel in de context van de beoogde stadsprovincie Rotterdam-Rijnmond?

Wij willen ten slotte niet nalaten, uit te spreken dat wij de wijziging van het opschrift van het wetsvoorstel door de staatssecretaris waarderen, omdat daarmee helder wordt aangegeven dat de kern van het wetsvoorstel niet langer de herziening, maar de afschaffing van het preventieve toezicht is.

Voorzitter! In het oorspronkelijke wetsvoorstel werd een grote stap gezet, maar de mogelijkheid werd opengehouden dat op grond van een evaluatie een andere weg zou worden ingeslagen dan de totale afschaffing van het preventief toezicht. Uiteraard luisteren wij met belangstelling naar het antwoord van de staatssecretaris, maar wij willen niet verhehlen dat het gewijzigde wetsvoorstel, hoe je het ook wendt of keert, naar ons oordeel per saldo een sprong in het duister is.



De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De belastingverordeningen van de lagere overheden zijn van oudsher onderworpen geweest aan een preventief toezicht door de rijksoverheid. De afschaffing van dit toezicht, dat kennelijk in vroeger jaren van wezenlijke betekenis is geacht, is een belangrijke beslissing. De vorige spreker heeft daar terecht op gewezen. Het wetsvoorstel moet hier dan ook de aandacht krijgen die het verdient.

Het wetsvoorstel strekte in eerste opzet tot decentralisatie van het toezicht op de gemeentelijke verordeningen naar de provincies. Er was echter een horizonbepaling; een

Rensema

periode van vijf jaar met daarna afschaffing van het toezicht of verlenging van het gedecentraliseerde toezicht bij algemene maatregel van bestuur.

Door de aanvaarding van het amendement-Noorman-den Uyl c.s. wordt het toezicht aanstonds geheel afgeschaft. Het gaat hier inderdaad om een ingrijpende wijziging van het wetsvoorstel en het was beter geweest als opnieuw het oordeel van de Raad van State was gevraagd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het verweer van de staatssecretaris enig hout snijdt. Zij heeft namelijk terecht opgemerkt dat ook in de eerste opzet van het wetsvoorstel de mogelijkheid van afschaffing van het toezicht door middel van de horizonbepaling, dus op een termijn van vijf jaar, eventueel met verlenging, was voorzien.

Voorzitter! Het kost geen moeite om over dit wetsvoorstel een genuanceerde mening te hebben. Het voorstel versterkt de autonomie van de provincies, gemeenten en waterschappen en dat is positief. Het spaart veel tijd en arbeid want het gaat hier werkelijk om talloze verordeningen en wijzigingen daarvan, die steeds vaker moeten worden ingezonden en goedgekeurd. Dat is ongetwijfeld een grote klus. Dat dit niet meer hoeft te gebeuren, kan zelfs bijdragen tot de zeer wenselijke afslanking van de overheid. Deze grote administratieve verlichting is dus enerzijds eveneens zeer positief te waarderen.

Anderzijds is er echter reden voor bezorgdheid. In het recente verleden zijn veelvuldig gemeentelijke belastingverordeningen door de rechter in belastingzaken geheel of gedeeltelijk onverbindend verklaard. De belastingverordeningen van de gemeenten en van andere lagere overheden zijn namelijk niet altijd gemakkelijk te redigeren, omdat die belastingen op basis van zeer complexe en feitelijke situaties gegeven moeten worden, die niet gemakkelijk zijn te omschrijven. De belastingverordeningen moeten voldoen aan zeer strikte eisen, zodat de burger precies kan weten wat zijn verplichtingen zijn, maar er zijn ook andere eisen van rechtmatigheid. De gemeentelijke belastingverordeningen moeten bijvoorbeeld voldoen aan de Gemeentewet, aan de van toepassing zijnde bepalingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, en ook aan de

Algemene wet bestuursrecht. Bovendien moeten zij aan een tweetal internationale verdragen voldoen.

In deze verdragen is het gelijkheidsbeginsel neergelegd, waarop ook op het terrein van gemeentelijke belastingen veelvuldig een beroep wordt gedaan. Het is daarom van groot belang dat de besturen van gemeenten, provincies en waterschappen beseffen dat de belastingverordeningen met grote zorgvuldigheid geredigeerd moeten worden. Dat geldt vooral als afgeweken wordt van de modelverordeningen. Ik verneem graag van de staatssecretaris wat zij nog aan dit besef kan bijdragen.

Ik heb begrepen dat er over enkele jaren in ieder geval een evaluatie komt. Het lijkt mij dan gewenst om niet alleen te letten op de rechtmatigheid van de verordeningen, maar ook om te bezien of de belastingdruk niet te hoog wordt. Er wordt thans allereerst geklaagd, dat ook de burgers te maken hebben met een stijgende belastingheffing van de gemeenten.

Voorzitter! Er is ook reden voor optimisme. Het is al een oude regel uit de organisatieleer dat wie goed wil delegeren, moet beginnen met het schenken van vertrouwen. Gebeurt dat niet, dan komt er van de delegatie niets terecht. De autonomie van de gemeenten, provincies en waterschappen is geen delegatie, maar toch kan dezelfde regel hier opgeld doen. Het is goed voorstelbaar dat de besturen zich, juist door de afschaffing van het toezicht, van hun verantwoordelijkheid bewust worden. Tot dusverre behoefde men zich immers niet zo heel erg druk te maken over de rechtmatigheid: men kon denken dat men het oordeel daarover wel van het ministerie van Binnenlandse Zaken zou horen. In de toekomst zullen de besturen hun verantwoordelijkheid ten volle moeten nemen. Dit alles afwegende, lijkt het positieve gevoel ten aanzien van dit wetsvoorstel te overheersen.

De **voorzitter**: Ik geef het woord aan mevrouw Grewel en maak de leden erop attent dat zij haar maiden-speech zal houden.

Mevrouw **Grewel** (PvdA): Voorzitter! Mijn fractie heeft een iets andere mening dan de fracties van de twee

voorgaande sprekers. Wij zijn namelijk heel vaak geconfronteerd met de praktijk van het preventieve toezicht. Een paar jaar geleden was zelfs nog de koninklijke handtekening nodig, maar die is afgeschaft omdat die ook ± en "ook" zeg ik met nadruk ± weinig functie had. Gemeenten doen hun best met verordeningen en de VNG heeft talloze modelverordeningen. De grootste verordeningen in gemeenten behelzen alle leges, waarvoor talloze legesbepalingen zijn opgesteld. Verder zijn er heffingen, zoals die voor de rioolzuivering.

Hoe gaat het in de praktijk? Een gemeenteraad stelt de belastingverordeningen vast. Dan brengt een bode die naar gedeputeerde staten. In sommige provincies wordt ernaar gekeken, maar in andere in het geheel niet. Daarna komt de goedkeuring van GS, die hoogst zelden iets afwijzen omdat het meestal gaat om de verandering van een zin, waarna zij zeggen: doe het maar, maar verander volgend jaar die zin. Volgens mijn fractie gaat het hier om iets wat toch al een beetje een wassen neus is. Wat blijft er volgens het wetsvoorstel over? De gang naar de rechter, die beoordeelt op onredelijkheid en willekeurigheid bij individuele gevallen, naar de Raad van State en vervolgens de controle achteraf. Op het ogenblik leert de ervaring dat de rechter het echte werk doet en dat een rechter iets wijzigt of afkeurt als dat nodig is. Dat gebeurt echter niet zo verschrikkelijk vaak.

Mijn fractie juicht de afschaffing van het preventieve toezicht toe, maar heeft nog wel een vraag over de circulaire. De staatssecretaris heeft geschreven dat er een circulaire rond zal gaan voordat deze wet in werking treedt. Meestal beginnen vóór de zomer echter de begrotingsbesprekingen bij de colleges van burgemeester en wethouders, dus mijn fractie vraagt de staatssecretaris of de circulaire zodanig op tijd zal worden uitgestuurd dat de begrotingsbesprekingen daar niet onder zullen lijden door onzekerheid.

Mijnheer de voorzitter! De staatssecretaris stelt ook voor om een evaluatie van het geheel te houden om te kijken of er geen run op de rechter heeft plaatsgevonden en of er niet veel zaken zijn afgekeurd. Tegenwoordig deugt niets meer als het woord "evaluatie" niet

Grewel

aan het slot voorkomt. Wij hebben niet zo'n behoefte aan die evaluatie, want het wijst zichzelf wel, maar als het iedereen gelukkig maakt, mag het van ons.

De **voorzitter**: Traditiegetrouw wens ik u graag als eerste geluk met uw maiden-speech. Op het moment waarop u deze Kamer binnenkwam, bezat u uit anderen hoofde al de status van bekende Nederlander: velen kenden uw gezicht van diverse voorkomens op televisie die hun oorsprong vonden in activiteiten waaraan u ook voor het werk in deze Kamer relevante ervaring heeft kunnen ontlenu. Ik denk dat u ons daarvan nog meerdere keren kunt laten meegenieten. Ik wens u geluk met uw maiden-speech.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Voorzitter! De discussie die in deze Kamer wordt gevoerd, heeft een zekere parallel met de afweging die ook in de Tweede Kamer werd gemaakt. Daarbij is de vraag aan de orde of het toezicht uiteindelijk kan worden afgeschaft. Daarover blijkt ook in deze Kamer niet ten principale het gevoelen te bestaan dat het preventieve toezicht niet zou kunnen worden afgeschaft. De vraag is vooral of de weg waarlangs dat wordt georganiseerd, voldoende kwaliteitsgarantie blijft geven voor de wijze waarop de belastingverordeningen op het lokale niveau uiteindelijk zullen kunnen functioneren.

De heer Hirsch Ballin zei dat hij niet begreep waarom ik zo gemakkelijk op de Tweede Kamer reageerde. Ik wijs erop dat ik daar niet gemakkelijk op reageerde. Zoals blijkt uit de verslaglegging, heb ik nadrukkelijk aangegeven dat het echt mijn voorkeur heeft om voor de afschaffing een geleidelijke overgang te organiseren. Zowel uit het debat als uit de ondersteuning van de amendementen bleek duidelijk dat de Kamer in meerderheid van oordeel was dat het toezicht direct zou kunnen worden afgeschaft. Ik heb nadrukkelijk aangegeven dat het mij verstandig leek om ervoor te zorgen dat gemeenten en waterschappen in de positie zullen zijn dat zij de kwaliteit van hun verordeningen

zelfstandig op voldoende niveau kunnen brengen. Ik heb mijn zorgen daarover geuit. Dat neemt niet weg dat, als uiteindelijk het zo breed gesteunde oordeel is dat tot directe afschaffing kan worden overgegaan, de vraag aan de orde is of hierover het onaanvaardbaar moet worden uitgesproken. Ik heb gemeend dat het, waar het verschil veeleer de wijze van invoering van het wetsvoorstel betrof dan de vraag ten principale, op zo'n moment in het gemeen overleg met de Kamer niet aan de orde is om het onaanvaardbaar uit te spreken. Daarom heb ik het ook niet gedaan.

Ik heb voorts gemerkt dat men zich in het overleg dat daarna heeft plaatsgevonden met VNG, IPO en Unie van Waterschappen, zeer bewust is van het feit dat er nu des te meer een verantwoordelijkheid rust op de betrokken organen zelf om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de verordeningen in orde is. Met gebruikmaking van de ondersteuning die VNG, IPO en Unie van Waterschappen te bieden hebben aan hun individuele leden, wordt daaraan gewerkt. Daarmee kan naar mijn mening worden gezegd dat er nog wel risico is. Ik zal niet ontkennen dat dit er is, maar naar mijn stellige overtuiging is het risico wel binnen aanvaardbare grenzen. Ik geloof ook niet dat de afschaffing van het preventieve toezicht uiteindelijk de vrijheid van handelen van burgers inperkt. Die wordt niet zozeer bepaald door de vraag of er toezicht is op de verordening, als wel door de vraag welke ruimte burgers wel en niet hebben op grond van de verordeningen zoals die op het decentrale niveau worden vastgesteld.

Als het gaat om de vraag wat er nu is gedaan aan de verbetering van de kwaliteit van de verordeningen en wat er nog aan kan worden gedaan, dan is het goed om op de eerste plaats te verwijzen naar de bijlage die is meegezonden met de memorie van antwoord. Daarin is nog eens opgesomd wat door VNG, Unie van Waterschappen en IPO wordt gedaan aan kwaliteitsverbetering, en hoe er wordt omgegaan met voorbeeldverordeningen. Er worden heel gericht cursussen of andersoortige scholingsvoorzieningen georganiseerd, waar de decentrale overheden gebruik van kunnen maken.

De VNG is dienstverlenend voor gemeenten. Zij biedt steun aan bij

het maken van verordeningen. Gemeenten kunnen de VNG voor dit doel inschakelen. Zij kunnen ervan verzekerd zijn dat de kwaliteit die binnen de VNG beschikbaar is, tot uitdrukking komt in de verordening die uiteindelijk lokaal zal worden vastgesteld.

Ik realiseer mij dat er een risico is, maar de kwalificatie dat dit een sprong in het duister zou zijn, vind ik wat ver gaan. Ik sluit aan bij wat mevrouw Grewel zei, dat wij ons moeten realiseren dat dit toezicht nu ook op heel verschillende manieren wordt uitgevoerd. Er zijn provincies die er veel werk van maken, en die zeer intensief communiceren met gemeenten. Er zijn ook provincies die daar veel minder aandacht aan besteden. Het is sowieso zaak dat gemeenten en waterschappen zelf in staat zijn, de kwaliteit van hun verordeningen op voldoende niveau te houden.

Bij de positie van de decentrale overheden is aan de orde dat de autonomie van gemeenten, waterschappen en provincies met zich brengt, dat zij zelf de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van hun verordeningen moeten kunnen dragen. Het enige wat je in de tussenliggende periode kunt doen, is nog eens benadrukken dat dit zo is, door gemeenten, waterschappen en provincies op de hoogte te stellen van de meest voorkomende fouten die uit de gegevens over de afgelopen periode naar voren zijn gekomen. Men wordt nadrukkelijk gevraagd om eventueel een oordeel aan anderen te vragen, alvorens verordeningen vast te stellen, als zij twijfel hebben over een onderdeel van hun verordening.

De heer Rensema zei dat de vraag of je hieraan wilt beginnen, begint met de vraag of je dat vertrouwen aan die decentrale overheden wilt schenken. Mijn afweging is geweest om dat te willen doen.

Wat betreft de individuele rechten van burgers zou inderdaad de gang naar de rechter moeten worden gemaakt, en daar voorzien ook een aantal andere procedures in. Dat is ook nu al aan de orde. De vraag is hoe groot de invloed van het toezicht is op het voorkomen van dit soort stappen. Die vraag laat zich niet beantwoorden. Dat blijft een kwestie van beoordelen en inschatten wat er op dit terrein gaat gebeuren. Alles afwegend, ben ik van mening dat wij met de investeringen die zijn gedaan

Van de Vondervoort

door VNG, Unie van Waterschappen en IPO, de gemeenten de kans moeten geven om daarop te reageren.

Mevrouw Grewel vroeg of de circulaire op een zodanig tijdstip komt dat er geen sprake is van onzekerheid bij de gemeenten. Wanneer het wetsvoorstel ook in deze Kamer wordt geaccordeerd, kan de invoeringsdatum worden bepaald. Dan gaat er eerst een circulaire uit. In ieder geval wordt het preventief toezicht afgeschaft en hebben gemeenten hun eigen verantwoordelijkheid voor hun belastingverordeningen. Er wordt niets geregeld over de noodzaak voor gemeenten om belastingverordeningen te wijzigen of over de wijze waarop met tarieven kan worden omgegaan. De begrotingsbehandeling hoeft er dus niet onder te lijden.

De vraag of een verordening aanpassing behoeft, wordt in heel veel gevallen allereerst bepaald door de vraag of je andere inkomsten in een gemeente wilt realiseren. Deze vraag kan onafhankelijk van het toezicht worden beantwoord. De kwaliteit van de verordening kan in die periode nog eens onder de loep worden genomen.

Mijn bedoeling is om een dergelijke circulaire ruim voor de inwerkingtreding van de wet naar de gemeenten te doen gaan, zodat er voor degene die dat wil, voldoende aanknopingspunten zijn, om na te gaan of er reden is om de verordeningen onder de loep te nemen en eventueel aan te passen. Deze kunnen dan bij de begrotingsbehandeling aan de orde zijn. Ik zeg graag toe dat ik daar rekening mee zal houden.

Mevrouw Grewel heeft niet zo'n behoefte aan een evaluatie. Vanuit de opvatting die zij hier presenteert, kan ik mij dat heel goed voorstellen, maar ik heb hierover een toezegging gedaan aan de Tweede Kamer. Daarbij heb ik nadrukkelijk rekening willen houden met een opvatting die bij een minderheid in de Tweede Kamer leefde. Enige zorg en aandacht voor de vraag hoe dit zich ontwikkelt, kan door een evaluatie in beeld worden gebracht, als deze niet in het preventief toezicht vorm kan krijgen. Eerlijk gezegd, heb ik het gevoel dat het van belang is om daarmee rekening te houden, als wij deze stap zetten. Het kan geen kwaad om in de gaten te houden of het

goed gaat, zoals iedereen die deze keuze deelt, hoopt en veronderstelt. Als daarmee recht gedaan kan worden aan een sterk gevoelen bij een minderheid, denk ik dat het goed is om daar op deze manier rekening mee te houden. Ik heb er geen moeite mee om de suggesties die in deze Kamer zijn gedaan, er ook bij te betrekken, zodat wij ons daarover na verloop van tijd een oordeel kunnen vormen.

De heer Rensema heeft nog de hoogte van de belastingdruk ingebracht. Ik ben van oordeel dat het goed is om te kijken naar de plek van gemeentelijke belastingen en heffingen in de gehele inkomenspositie van mensen. In de Tweede Kamer is door collega Vermeend de toezegging gedaan dat wij daar samen nader onderzoek naar zullen doen. Wij komen daarop terug. Dit onderwerp heeft onze aandacht, maar het heeft geen directe relatie met de afschaffing van het preventief toezicht. Of je dat toezicht nu wel of niet handhaaft, het ziet niet op de hoogte van de tarieven, want dat is de beleidsvrijheid die de gemeenten zelf hebben. Deze kan geen onderwerp zijn van goedkeuring of afkeuring van de belastingverordeningen. Er wordt dus wel aandacht besteed aan dit onderwerp, maar in een ander kader dan bij de evaluatie van het preventieve toezicht.

Voorzitter! Ik geloof dat ik hiermee op alle gemaakte opmerkingen heb gereageerd. Nogmaals, ik begrijp heel goed het gevoel bij een deel van deze Kamer, dat het jammer is dat de tussenstap niet is gezet om geleidelijk te komen tot afschaffing van preventief toezicht. Alles afwegend, meen ik dat de keuze uiteindelijk te verantwoorden is. Bij de toegezegde evaluatie zal ook van onze kant aandacht worden besteed aan de vraag of de kwaliteit van gemeentelijke en andere decentrale verordeningen van voldoende niveau blijft.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor haar genuanceerde antwoord op de punten die zoëven naar voren zijn gebracht. Zij ontkent niet dat er risico is. Als het gaat om de evaluatie, onderstreept zij dat het geen kwaad kan, in de gaten te houden of het goed gaat.

Dat begrijpen wij, maar tegelijkertijd ligt daarin ons probleem met dit wetsvoorstel. Gehoord het antwoord van de staatssecretaris, denken wij dit voorstel daarom niet te kunnen ondersteunen.

De staatssecretaris heeft gezegd dat het geen kwaad kan om in de gaten te houden of het goed gaat ± dat heb ik zojuist aangehaald ± maar als het niet goed gaat en als blijkt dat het te snel ging om die twee stappen van afschaffing van het rijkstoezicht en van het provinciale preventieve toezicht ineens te zetten, dan is het wel een hele ingreep om ooit nog een andere weg in te slaan. Dat is de reden waarom ik zojuist heb gezegd dat het een sprong in het duister is. Men kan natuurlijk zeggen: het is geen sprong in het duister, maar alleen in het schemerduister en wij zullen het goed evalueren. Het komt er echter op aan of er een weg terug is. Daarom was de oorspronkelijke opzet verstandiger. De staatssecretaris heeft duidelijk gemaakt dat de verhoudingen in de Tweede Kamer zo lagen dat zij, gegeven de doelstelling en het belang van de vermindering van de lasten van het toezicht, geen reden vond om een "onaanvaardbaar" uit te spreken. Er is echter natuurlijk nog een tussenvorm mogelijk tussen "onaanvaardbaar" en het belichten van de gevolgen indien het amendement wordt aanvaard, zoals gedaan is in de brief van de staatssecretaris van 11 september jongstleden: duidelijk ontraden met klem van argumenten.

Het wetsvoorstel ligt er nu zoals het er ligt. Onze beoordeling over het wetsvoorstel kan niet positief zijn, ook niet gehoord wat overigens in de discussie naar voren is gebracht. Wij wijzen daarbij met name op de januskop die de afschaffing van het toezicht eigenlijk heeft. Normaliter betekent zij een vergroting van mogelijkheden om eigen verantwoordelijkheid te nemen, maar als het gaat om het risicovolle onderwerp van de gemeentelijke belastingverordeningen, kan het afschaffen van toezicht in dit verband wel eens betekenen dat er een probleem wordt opgeroepen voor burgers, voor belastingplichtigen.

Ik heb al eerder verwezen naar het artikel in het Weekblad voor fiscaal recht van eind 1994 van de heer IJssink. Daaruit en uit het onderzoek dat eerder mede door hem is gedaan, blijkt dat er een hoop

Hirsch Ballin

geschillen zijn ten aanzien van gemeentelijke belastingverordeningen. Collega Grewel heeft in haar gewaardeerde maidenspeech gezegd dat de rechter het echte werk doet. Aan de ene kant is dat waar, maar aan de andere kant laat juist dat werk van de rechter zien dat er geen reden is om onmiddellijk gerust te zijn op een volledig afschaffen van het toezicht. Ook het overleg dat het effect is van het bestaan van het preventieve toezicht verdwijnt hiermee en zal in de toekomst in ieder geval zijn grondslag en aanleiding missen. Dat valt te betreuren. Ik wijs in dit verband op de opmerking in het artikel van de heer IJssink. Zijn conclusie is dat afschaffing nu niet verstandig is, dat in ieder geval behoefte bestaat aan evaluatie en dat het verstandig zou kunnen zijn om in elk geval te wachten totdat de bepaling in de Algemene wet bestuursrecht \pm die, mede ondertekend door de minister van Binnenlandse Zaken, in het Staatsblad staat \pm die per 1 januari 1999 in een beroepsmogelijkheid ten aanzien van verordeningen zal voorzien, in werking is getreden.

Ons hoofdpunt is echter dat de evaluatie geen effect meer kan hebben. Ik signaleer dat de kwaliteitsimpuls blijkens het antwoord eigenlijk geen meetbare effecten kan hebben. Ik begrijp ook wel dat dat nu niet kwantificeerbaar is. De staatssecretaris heeft gezegd dat het om voorbeeldverordeningen, cursussen en dienstverlening door de Vereniging van Nederlandse gemeenten gaat. Die dienstverlening is er nu ook; de voorbeeldverordeningen zijn er nu ook en er kunnen er misschien meer komen. Wij komen dus in een erg onzekere situatie terecht. Ik wijs ook nogmaals op het punt Rotterdam. Misschien wil de staatssecretaris daar in tweede termijn nog op ingaan.

□

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Voorzitter! Ik begrijp dat de heer Hirsch Ballin in zijn afweging uiteindelijk tot de conclusie komt dat er weliswaar een aantal dingen gebeuren die het risico kunnen verkleinen, maar dat hij desalniettemin het risico te groot vindt om in te stemmen met het wetsvoorstel zoals het hier ligt. Dat is een afweging waar ik op dit moment niet in

meega, gelet op het tot nu toe gevolgde traject. Ik begrijp heel goed dat er een afweging kan zijn die net de andere kant uitvalt en ik respecteer dat ook, maar ik ben, alles afwegend, op dit moment van oordeel dat het wetsvoorstel zoals dat hier ligt voldoende verantwoord is om het te kunnen laten doorgaan.

Op zichzelf is het juist dat er voorbeelden zijn van problemen die burgers hebben met belastingverordeningen. Aan de andere kant is het aantal daarover gevoerde zaken niet van dien aard dat wij moeten doen alsof er permanent van alles mis gaat met belastingverordeningen en de toepassing daarvan. Het is goed om die relativering hier aan te brengen, ook al is iedere burger die de gang naar de rechter moet maken er ~~aan~~ te veel. Dat wil ik de heer Hirsch Ballin graag nageven, maar desalniettemin kan het zo zijn dat dat gebeurt en dat dat uiteindelijk ook tot een conclusie leidt.

Ik ben het niet met de heer Hirsch Ballin eens als hij zegt dat elke vorm van overleg vervalt. Doordat de verantwoordelijkheid exclusief bij de decentrale overheden wordt neergelegd, hebben zij zelf ook de verantwoordelijkheid om het initiatief te nemen om overleg te hebben met anderen \pm hetzij met de provincies, hetzij met bijvoorbeeld de VNG of met externe deskundigen \pm om ervoor te zorgen dat de verordening voldoet aan de kwaliteitseisen waaraan zij moet voldoen. Dat overleg, dat nu inderdaad heel vaak plaatsvindt in het traject tussen het moment dat de verordening aan de provincie wordt aangereikt en het moment waarop de goedkeuring komt, kan \pm als men dat wil \pm georganiseerd worden. Over het algemeen is de bereidheid bij de provincies van dien aard dat men gemeenten wil helpen als een vraag exclusief wordt neergelegd. Dat geldt overigens ook wanneer de waterschappen op dat punt vragen stellen.

Ik begrijp niet zo goed wat de heer Hirsch Ballin bedoelt als hij vraagt naar de relatie met het wetsvoorstel inzake Rotterdam. Als sprake is van afschaffing van toezicht, zoals in dit wetsvoorstel, geldt dat ook in de situatie van Rotterdam, tenzij in die wet andere bepalingen worden opgenomen. Daar is \pm even uit mijn geheugen \pm niet in voorzien. Er is wel voorzien in een tijdelijke goedkeuringsregeling voor de totale

verdeling van financiële middelen. Dat is dus inclusief de bepaling van het aandeel dat met name de onroerende-zaakbelastingen mee moeten brengen in het totaal van de gemeentelijke middelen. Als de heer Hirsch Ballin iets heel anders bedoelt, is het misschien goed als hij dat even expliciteert, omdat ik \pm als het gaat om het afschaffen van het toezicht \pm op zichzelf geen relatie zie met het wetsvoorstel inzake Rotterdam.

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Ik wil mijn vraag graag even toelichten. De verhouding tussen provincie en gemeente is in de opzet van het wetsvoorstel betreffende Rotterdam een andere dan de standaardverhouding. Het gaat bij dit hele onderwerp om de balans van gemeentelijke autonomie en waarborgen, ook in het belang van de burger. In die situatie van gemeenten, deels in de plaats tredend van deelgemeenten, die heel dicht op elkaar zitten en waar de balans dus ook extra delicaat is, is er misschien nog een extra reden om je te realiseren dat er risico's aan deze stap kleven. Vandaar mijn vraag.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ook in die situatie blijft elke gemeente verantwoordelijk voor haar eigen belastingverordening. Ik moet eerlijk zeggen dat ik niet zie dat een groter risico ontstaat dan in de traditionele verhoudingen tussen gemeente en provincie. Voor elke gemeente zal, ook daar, gelden dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de eigen verordening voorop staat. De kans dat erop gereageerd wordt, is groter naarmate overheden dichter op elkaar zitten. Dat heeft echter veel meer te maken met de wijze waarop in het bestuurlijke klimaat, zoals dat in een veranderde taakverdeling zal veranderen, met elkaar wordt omgegaan dan dat er iets wijzigt in de formele posities.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fractie van het CDA wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen

Van de Vondervoort

worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Provinciewet en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 in verband met verruiming van het provinciale belastinggebied (24272).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Het voorstel waarover de Kamer zich nu uitspreekt, een voorstel waaraan wij onze steun niet zullen onthouden, kent een lange voorgeschiedenis. Wij achten het daarom ongewenst dat het voorstel als het ware ongemerkt als hamerstuk deze Kamer passeert zonder dat wij een ogenblik hebben stilgestaan bij de betekenis ervan.

Reeds vanaf de vroege jaren tachtig en wellicht nog eerder is er gepraat over de noodzaak, het eigen belastinggebied van provincies en gemeenten te vergroten. In een reeks van adviezen is gewezen op het feit dat echte decentralisatie, een verantwoordelijk financieel beleid en een slagvaardig bestuur op het niveau van provincies en gemeenten ermee gediend zijn dat deze lagere overheden niet alleen een grotere verantwoordelijkheid dragen voor hun uitgaven, maar ook voor hun inkomsten. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een grote stap gezet in die richting door een substantiële verruiming van het provinciale belastinggebied. Het behoeft nauwelijks betoog dat wij zo'n stap toejuichen. Toch wil ik een enkele vraag van meer kritische aard stellen.

Uit de vele mogelijkheden die de regering had om deze verruiming vorm te geven, waaronder mogelijkheden van provinciale opcenten op de loon- en inkomstenbelasting en een provinciale ingezetenenbelasting, is uiteindelijk gekozen voor een verhoging van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Wij kennen de afweging die de regering heeft gemaakt om tot deze keuze te komen en erkennen dat er nogal wat complicaties verbonden zijn aan de alternatieve wegen. Wij vragen de staatssecretaris zeker niet, deze te herhalen. Zij zijn in de stukken neergelegd. Toch blijft er bij onze

fractie een residu van twijfel bestaan over de wijsheid van de gemaakte keuze. Daarover wil ik een tweetal vragen stellen.

Hoe nauw is de band tussen het ingezetenschap van een provincie aan de ene kant en de aldaar geheven provinciale opcenten aan de andere kant? Stel dat een provinciaal bestuur besluit dat het gewenst is, de provinciale belastingdruk op de eigen ingezetenen te verlagen. Hoe groot zou de groep van zulke ingezetenen niet kunnen zijn die weinig onder de indruk is van zo'n verlaging van de lastendruk als die plaatsvindt in de vorm van een reductie van de motorrijtuigenbelasting, om de eenvoudige reden dat die ingezetenen geen motorrijtuigenbelasting betalen? Omgekeerd zullen er zeker ook zijn die wel profiteren van zo'n verlaging, maar geen ingezetenen zijn.

Mijn tweede vraag is deze: hoe solide zal deze belasting als een structurele financieringsbron op de lange duur blijken te zijn, gezien het feit dat zij zich tevens leent als een regulerende, gedragsbeïnvloedende heffing in relatie tot de automobiliteit? Ook hierbij weer een vraag over een casus. Stel dat te eniger tijd besloten wordt tot een zeer substantiële verhoging van de variabele autokosten en een dienovereenkomstige verlaging van de vaste kosten, waaronder de motorrijtuigenbelasting. Wat dan? Wijst ook het feit dat autobussen moesten worden uitgezonderd van de verhoging van de provinciale opcenten er niet op dat deze inkomstenbron kwetsbaar kan zijn voor beleid dat elders, buiten het bereik van de provincies, wordt gevoerd?

Voorzitter! Wij zouden het op prijs stellen als de staatssecretaris in haar antwoord op deze vragen zou willen ingaan.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Voorzitter! Het wetsvoorstel kent inderdaad een lange voorgeschiedenis. Ik denk dat het goed is, even stil te staan bij een in de Nederlandse financiële verhoudingen vrij grote ingreep in posities tussen overheden. Uiteindelijk is ervoor gekozen, de motorrijtuigenbelasting te verhogen. Daarover zijn veel argumenten gewisseld. Kern van de zaak is dat wij een beleid voorstaan

waarin zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande belastinginstrumenten en zo weinig mogelijk wordt gekozen voor nieuwe belastinginstrumenten. Wij hebben het instrument gekozen dat om allerlei praktische redenen de meeste mogelijkheden biedt om een evenwichtige realisering van de verruiming van het belastinggebied tot stand te brengen.

De heer Van Dijk heeft gelijk als hij veronderstelt dat de band tussen de ingezetenen en de geheven opcenten in de provincies niet een op een is. Er kan een verschil zijn tussen ingezetene zijn en belastingplichtige zijn. Ik heb daarover op dit moment geen cijfers paraat. Ik ben graag bereid na te gaan of wij die hebben en, zo ja, de Kamer daarover te informeren. Wel kan ik meedelen dat er sprake is van een behoorlijk gelijkmatige spreiding van het autobezit over de provincies en dat het feit dat voor deze belasting wordt gekozen niet tot onevenredige verschuivingen tussen provincies aanleiding geeft. Dit betekent dat de relatie met de ingezetenen waarschijnlijk vrij nauw zal zijn.

De vraag hoe solide deze belastingbron op termijn is als het gaat om de beïnvloedbaarheid in het kader van mobiliteits- en milieubeleid kan ik op dit moment niet stellig beantwoorden. Wij hebben natuurlijk geprobeerd een beeld te krijgen van deze belastingmogelijkheid, ook op langere termijn. Als je de groeicijfers van het autobezit extrapoleert, moet je ± ik zeg erbij: helaas ± vaststellen dat wij de komende jaren een sterkere groei van de belastingruimte van de provincies zullen zien dan wanneer er sprake zou zijn van een andere belastingbron, juist omdat het wagenpark nog steeds groeit. Dit neemt niet weg dat uiteindelijk een situatie kan ontstaan ± maar dan moet er in ons land een rigoureuze gedragsverandering op het terrein van mobiliteit en milieu tot stand zijn gekomen ± waarin het autobezit blijkt te dalen, waardoor deze inkomstenbron van de provincies geleidelijk verdampt. Ik voorzie die situatie helaas voorlopig niet. Mocht een situatie ontstaan waarin hetgeen beoogd is met dit wetsvoorstel, namelijk het organiseren van een substantiële, structurele inkomstenbron voor de provincies, niet meer aan de orde is dan moet op dat moment opnieuw overleg worden gevoerd met de provincies om na te