

## Dijkstal

begrijpt u. Wij moeten nu snel werken aan een rooster van aftreden om niet iedereen tegelijk weg te laten gaan. Ik ben van mening dat zo'n raad voor het NIBRA al heel snel dat werk op een behoorlijke manier kan doen. Ik neem dat punt nadrukkelijk in de zin zoals de Kamer dat heeft bedoeld, op met het beoogd bestuur. Dat punt zal ook bij mij een rol spelen als ik moet voordragen voor benoeming.

De **voorzitter**: Ik heb aan de desbetreffende leden een vraag. Indien besloten wordt tot indiening van een amendement, wanneer zal dat kunnen plaatsvinden?

De heer **Cornielje** (VVD): Wij streven ernaar dat vandaag in te dienen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 14.58 uur tot 15.08 uur geschorst.

---

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 algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Kort geleden leek dit onderwerp een hamerstuk te zullen zijn. De situatie is nu echter geheel anders, gelet ook op de deelname aan dit debat. Met name denk ik in dit verband aan de twee ingediende amendementen. Vermoedelijk zullen wij een interessante en ook een inhoudelijke discussie krijgen. Zo hoort het ook. Het is een belangrijk onderwerp dat met de nodige zorgvuldigheid dient te worden bejegend. Juist op het punt van de zorgvuldigheid heeft mijn fractie een aantal kritische opmerkingen.

Voorzitter! Over decentralisatie c.q. afschaffing van het toezicht op de belastingverordeningen van

gemeenten en provincies wordt al lang gediscussieerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft zich daar altijd tegen verzet, overigens niet zonder argumenten. Nu is het dan toch zover dat de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zelf met een wetsvoorstel ter zake is gekomen. BiZa is dus "om", maar ik heb het gevoel dat men nu niet zo goed raad weet met de argumenten die voorheen tegen afschaffing van het toezicht pleitten. Tot mijn spijt moet ik constateren, dat de beantwoording door de staatssecretaris van de ook onzerzijds in het verslag gestelde vragen op veel punten onbevredigend is. Ik hoop van harte dat in dit debat met de vraagstellingen serieuzer wordt omgegaan.

Voorzitter! De SGP-fractie steunt in het algemeen het streven naar decentralisatie en vermindering van toezicht. Daarbij past in principe ook de omzetting van preventief toezicht in repressief toezicht. Dat betekent echter niet, dat elke vorm van toezicht nu maar zo snel mogelijk moet worden afgeschaft. Dat hangt natuurlijk af van de concrete situatie. In dit geval is mijn fractie terughoudend, vooral met betrekking tot de afschaffing op termijn van het preventieve toezicht op belastingverordeningen van gemeenten en waterschappen.

Voorzitter! Toezicht is niet per definitie bedreigend voor de eigen beleidsvrijheid van lagere overheden. Zo komt het wel eens over, maar dit is niet het geval. De autonomie van de lagere overheden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat juist mede bij de gratie van het stelsel van toezicht. Toezicht is in feite een noodzakelijk complement van decentralisatie. Toezicht mag daarbij niet ± dat is het per definitie ook niet ± een vorm van meebesturen zijn of zelfs daarvoor in de plaats treden. Het is in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat een middel om de verschillende lagen van onze eenheidsstaat op elkaar afgestemd te houden.

Het gaat dus ook bij de discussie van vandaag niet om de vraag of en, zo ja, hoe Rijk en provincies gemeenten of waterschappen zouden kunnen betuttelen en zich zouden kunnen bemoeien met het typische, inhoudelijke beleid. Het gaat erom dat de belastingverordeningen van de medeoverheden deugdelijk zijn. Het gaat hier namelijk om besluiten

die de burger zeer rechtstreeks en diep, soms ook diep in de portemonnee, raken. Daarvoor kan toezicht een nuttig hulpmiddel zijn en in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat kan het zelfs een noodzakelijk middel zijn. Natuurlijk voert de rechter ook een zekere toets uit, maar wij moeten uitdrukkelijk onderscheid maken tussen toetsing door een bestuurlijk orgaan en de rechterlijke controle.

Voorzitter! Uit meerdere publicaties en met name uit het onderzoek van de commissie-Ilsink blijkt, dat er toch nogal wat schort aan de kwaliteit van wat de gemeenten afleveren. Ik vind dat de gegevens uit het rapport van de commissie-Ilsink in de schriftelijke voorbereiding en in de beantwoording van de zijde van de regering niet voldoende tot hun recht zijn gekomen. In het verslag heb ik onzerzijds al gewezen op de conclusies van deze commissie. Bij een onderzoek naar 518 willekeurige besluiten is het de commissie gebleken, dat een groot aantal bepalingen daaruit, namelijk 59, in ieder geval naar haar oordeel onverbindend geacht zou moeten worden dan wel dat die het rijksbeleid zodanig doorkruisen dat de beslissing omtrent goedkeuring wegens strijdigheid met het algemeen belang aangehouden zou moeten worden.

Het rapport beperkt zich trouwens tot een weergave van die gevallen waarin verschil van inzicht bestond tussen BiZa en de provincies. Ik heb er mijn bevreesdheid over uitgesproken dat de regering helemaal niet is ingegaan op deze conclusies. Ook in de nota naar aanleiding van het verslag wil de staatssecretaris geen cijfers en feiten noemen. Zij had toch informatie kunnen opvragen bij de provincies? Die hebben die beschikbaar.

De staatssecretaris concludeert slechts dat gelet op de bevindingen van de commissie-Ilsink "het voorshands beter is het toezicht niet geheel af te schaffen". Daarmee volgt de staatssecretaris slechts voorlopig de bevindingen van de commissie-Ilsink. Die bevindingen zijn heel duidelijk. In de eerste plaats zijn de provincies prima in staat, het toezicht op de gemeentelijke belastingverordeningen te vervullen. Het rapport heeft niet voor niets de titel "GS bekrond" gekregen. In de tweede plaats dient het toezicht op de gemeentelijke verordeningen,



Mevrouw Van de Vondervoort, Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken

gezien de geconstateerde feiten, te worden gehandhaafd. Nergens zegt de commissie-Ilsink dat dit slechts gedurende een overgangperiode nodig is. De situatie bij de gemeenten is in ieder geval zodanig dat er op dit moment geen redenen zijn om volledige afschaffing van het toezicht te overwegen. Dat er in de praktijk maar zelden een verordening niet wordt goedgekeurd of zelfs vernietigd ± dat argument wordt naar ik meen ook in de onderbouwing van het amendement op stuk nr. 9 genoemd ± is helemaal geen goed argument. Ieder die het toezicht kent, weet dat het mede zijn belang ontleent aan de fase die aan de feitelijke juridische oordeelsvorming in het kader van het toezicht voorafgaat. Overleg is vaak heel nuttig. Er kan mee worden voorkomen dat in een latere fase onthouding van goedkeuring moet volgen. Het argument van de cijfers is dus slecht.

Het is duidelijk dat vele negatieve effecten kunnen worden verwacht van afschaffing van het preventieve toezicht, zoals een groter beroep op de rechter en een toename van het aantal onverbindendverklaringen. Wij moeten dat goed tegen elkaar afwegen. Vanaf 1999 kan ook bezwaar en beroep worden aangekend tegen besluiten van algemene strekking, inclusief belastingverordeningen. Wellicht kan

dit door sommigen worden aangevoerd als argument voor afschaffing van toezicht, maar wij denken hier anders over. De rechter is er niet voor om de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming te bewaken. In de memorie van toelichting staat terecht dat het uitoefenen van toezicht een bestuurlijke taak is, die niet moet worden verward met een rechterlijke beoordeling. Bovendien is het zeer ongewenst als een verordening, zeker een belastingverordening, pas na verloop van tijd onverbindend wordt verklaard. Dat kan veel onduidelijkheid en problemen scheppen. Er blijft weliswaar repressief toezicht door de Kroon aanwezig, maar deze vorm van toezicht is niet geheel geschikt om de functie van preventief toezicht te vervangen. Dat wordt in de nota naar aanleiding van het verslag erkend. Het is immers niet structureel, maar incidenteel, en wordt in het algemeen slechts op verzoek toegepast. Bovendien wordt er terecht een steeds terughoudender gebruik van gemaakt.

Een ander argument dat voor afschaffing van het toezicht wordt gebruikt, is het gebruik van de modelverordening van de VNG. Deze zal ongetwijfeld zeer goed zijn; ik heb daar zeer hoge verwachtingen van. Uit de praktijk blijkt echter dat de gemeenten er veelvuldig van

afwijken. Daar zit vaak het probleem. Het blijkt ook uit allerlei publikaties, jurisprudentie en literatuur. Men wil de verordening, op zichzelf begrijpelijk, aanpassen aan de plaatselijke situatie. Dat moet vooral mogelijk blijven, maar het moet wel op een manier gebeuren die de toets van de kritiek in alle opzichten kan doorstaan.

Mede gelet op de bevindingen van de commissie-Ilsink heeft de SGP-fractie redelijk vertrouwen in de deskundigheid van de provincies op het gebied van de belastingen. Met de afschaffing van het preventieve toezicht op de provincies hebben wij op zichzelf ook geen moeite. Ook vertrouwen wij graag de provincies het preventieve toezicht toe op de gemeentelijke belastingverordeningen. Een vraag moet daarbij onder ogen worden gezien. Bij het centrale toezicht door de Kroon is tot nu toe altijd de vraag betrokken of het gemeentelijke belastingbeleid niet het rijksinkomensbeleid doorkruist. Is mijn indruk juist dat deze toetsing nu feitelijk helemaal vervalt? De provincies toetsen immers alleen aan het recht en niet meer aan het algemeen belang. Op zichzelf zou het niet juist zijn als de provincies het algemeen rijksbelang volledig zouden moeten toetsen. Blijft het probleem van de doorkruising van het inkomensbeleid van het Rijk. De staatssecretaris schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag dat de provincies kunnen toetsen aan de Gemeentewet, die bepaalt dat gemeentelijke belastingen niet afhankelijk mogen zijn van inkomen, winst of vermogen. Wij weten uit de praktijk echter dat ook met inachtneming van deze regel gemeentelijke belastingen het inkomensbeleid of een ander algemeen belang kunnen doorkruisen. Dit punt wordt in de huidige situatie alleen maar pregnanter. Wij weten allemaal dat de gemeentelijke lasten voortdurend stijgen. Het is een algemeen onderkend probleem aan het worden. Ik wijs in dit verband bovendien op het deniverende karakter van gemeentelijke belastingen. Dat is op zichzelf al een discussiepunt. Ik denk dat dit bij deze benadering niet volledig is onderkend en hoor graag een reactie van de regering.

Ik kom op de positie van de waterschappen. Tot mijn niet geringe verbazing is bij nota van wijziging de

## Van den Berg

reikwijdte van het voorstel uitgebreid tot de waterschappen. Het wetsvoorstel zelf en de voorgeschiedenis gaven daartoe geen aanleiding. In de schriftelijke voorbereiding was dit punt niet aan de orde. De SGP-fractie vraagt zich af of dit getuigt van een zorgvuldige aanpak. De Raad van State heeft zich hier niet over kunnen buigen en de Kamer heeft in de schriftelijke voorbereiding aan deze vragen geen aandacht kunnen besteden. Wij zullen dat dus nu in dit debat moeten doen. Kan de staatssecretaris uitleggen hoe dit precies gegaan is? Wie heeft het initiatief tot deze verbreding van het wetsvoorstel genomen? Is de minister van Verkeer en Waterstaat in beeld geweest? Ik zie haar hier niet. Het toezicht op de waterschappen ressorteert echter niet onder deze staatssecretaris, maar onder de minister van Verkeer en Waterstaat. Waar blijft dat element?

Met deze procedurele kanttekeningen is echter nog niets gezegd over de inhoudelijke merites van het gewijzigde voorstel op dit punt. Ook uit dien hoofde heb ik een aantal opmerkingen en kanttekeningen. Vooraf merk ik op, dat het op zichzelf voor de hand liggend lijkt om een parallel te trekken tussen gemeenten en waterschappen. De recente Waterschapswet heeft naar zoveel mogelijk uniformiteit gestreefd met de Gemeentewet, uiteraard voor zover de bijzondere staatsrechtelijke positie van de waterschappen niet tot afwijking noopte. Maar het is juist gelet op het verschil in staatsrechtelijke positie van gemeenten en waterschappen niet verantwoord om het argument van de uniformiteit altijd zonder meer de doorslag te laten geven. Dat geldt zeker ook in de toezichtverhoudingen, waar het immers bij waterschappen gaat om een vorm van functionele decentralisatie. En wij weten allemaal dat de verhouding tussen functionele organen en territoriale organen een andere is dan die tussen territoriale organen onderling.

Ook wat de financiën betreft, gaat de parallel tussen waterschappen en gemeenten niet zonder meer op. De waterschappen hebben hun geheel eigen financieel regime, waarbij in tegenstelling tot gemeenten de voornaamste voeding niet is gebaseerd op door het Rijk gevoede fondsen ± er is nu eenmaal geen waterschapsfonds ± maar voor een zeer belangrijk deel op eigen

heffingen, de zogenaamde omslagen. Ik geef graag op voorhand toe, dat dit niet per definitie voor de invulling van toezichtrelaties tot andere oplossingen moet leiden, maar de situatie is verschillend en moet dus ook zorgvuldig in het bredere kader van de waterschappen en de waterschapsfinanciën worden beoordeeld. Dit laatste nu is naar mijn oordeel onvoldoende gebeurd. Ik lees dat althans helemaal niet in de stukken bij deze nota van wijziging.

Voor een goed begrip merk ik op dat de toezichtsituatie wat betreft belastingverordeningen bij de waterschappen, ook nu al verschilt van die bij de gemeenten. Het preventieve toezicht berust nu bij gedeputeerde staten. Dit past ook in de totale toezichtverhoudingen wat betreft de waterschappen, waarbij de provincies ook grondwettelijk de centrale rol spelen. Een vermindering van het toezicht op de belastingverordening, zoals nu voorgesteld, behoeft niet op onoverkomelijke problemen te stuiten. Het is echter de vraag, of ook voor de waterschappen mag worden aangenomen dat dit toezicht over een aantal jaren zonder meer kan vervallen.

Ik bespeur hier een merkwaardige wijziging in visie met betrekking tot de nog maar enkele jaren geleden tot stand gekomen Waterschapswet. De memorie van toelichting bij die wet vermeldde dat "repressief toezicht voor belastingverordeningen niet zou zijn weggelegd, omdat vernietiging achteraf tot te grote financiële en administratieve complicaties zou leiden". Waarom is dat argument nu ineens niet meer valide? Bovendien ontstaat bij de waterschappen nu de merkwaardige situatie, dat er nogal wat discongruentie bestaat wat betreft de totaliteit van het financiële toezicht. Voor de begrotingen geldt thans reeds een repressief toezicht, voor de belastingverordening zou nu gaan gelden het gematigde preventieve toezicht en over vijf jaar alleen repressief toezicht. Voor de omslagklassenverordening en de kostentoedelingsverordening blijft echter, terecht, het preventieve toezicht gelden. Die hebben echter ook weer een relatie met de belastingverordening.

Mijn vrees is, dat er op die manier niet alleen een ondoorzichtige situatie zal ontstaan, maar dat hier bovendien risico's zullen ontstaan voor de geldigheid van lasten-

heffingen van waterschappen in verband met de verschillende toezichts- en beroepsprocedures. Wat is bijvoorbeeld de situatie als een kostentoedelingsverordening en omslagklassenverordening zijn goedgekeurd en later, achteraf, hetzij door vernietiging, hetzij door onverbindendverklaring de belastingverordening alsnog van rechtskracht wordt beroofd? Dat wordt toch een heel merkwaardige en moeilijke situatie? Ik herinner eraan dat wij enkele jaren geleden al eens een echte noodwet hebben gehad om op een dergelijk punt een werkbare situatie te verschaffen.

Onze conclusie is dat het geheel op het punt van de waterschappen procedureel onzorgvuldig en inhoudelijk niet ten volle doordacht over komt. Bij een materie als de onderhavige acht ik dit een ernstige zaak. Graag verneem ik een uitvoerige reactie van de staatssecretaris om onze houding ten opzichte van het totale ontwerp nader te kunnen bepalen. Mocht die reactie niet bevredigend zijn, dan zou de Kamer zo nodig in het uiterste geval zelfs kunnen overwegen bij amendement de nota van wijziging weer ongedaan te maken.

Het zal duidelijk zijn dat de SGP-fractie veel waarde hecht aan een zorgvuldige besluitvorming op dit punt. Wij hechten daarom ook veel waarde aan de evaluatie van de nu voorgestelde regelingen. Daar is te meer reden voor nu de uiteindelijke regeling nog weer afwijkt van de drie D-experimenten. Gezien de huidige stand van zaken ± ik heb dat toegelicht ± is er naar het oordeel van de SGP-fractie bepaald geen reden om nu al te bepalen dat het toezicht op de belastingverordeningen van gemeenten en waterschappen over vijf jaar kan worden afgeschaft, laat staan dat het nu direct zou kunnen worden afgeschaft. Dat dient daadwerkelijk af te hangen van de evaluatie over vier jaar. Wat dat betreft, heeft mijn fractie ook moeite met de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid van verlenging van de formele wetsbepalingen via de figuur van een algemene maatregel van bestuur. Voor zover ik heb kunnen nagaan, is dit zeer ongebruikelijk. Ik acht het in elk geval ongewenst. Het is beter en ook inhoudelijk zuiverder als de wetgever te zijner tijd zelf uitdrukkelijk de beslissing neemt over afschaffing van het toezicht op

## Van den Berg

basis van de in het vooruitzicht gestelde evaluatie. Ik heb dan ook op dat punt te zamen met college Schutte een amendement ingediend. Ik wacht graag de reactie van de regering daarop af.

□

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! In het kader van de decentralisatie en deregulering zijn de toezichtstaken van de rijksoverheid kritisch tegen het licht gehouden. Dat gebeurde onder meer bij de experimenten D'gemeenten en D'provincies. Op grond van de evaluatie van beide experimenten is geconcludeerd, dat de provincies over de vereiste deskundigheid beschikken om zelfstandig toezicht uit te oefenen op gemeentelijke besluiten. De overweging van het Rijk om tot decentralisatie naar de provincie van de huidige toezichtstaak op de gemeentelijke belastingverordeningen te komen, heeft twee uitgangspunten. In de eerste plaats dienen toezichtrelaties uitdrukkelijk gerechtvaardigd te worden. In de tweede plaats geldt als uitgangspunt, dat, als toezicht noodzakelijk is, dit in principe bij de naasthogere overheid behoort te rusten. Dat zou dus een wijziging van de huidige situatie inhouden.

Het nieuwe wetsvoorstel heeft een tijdelijk karakter, namelijk vijf jaar. Via een nota van wijziging is ook nog een klein stukje extra gedereguleerd; dit element ontbrak in het oorspronkelijke wetsvoorstel, omdat een deel van het preventieve toezicht is overgeheveld naar het repressieve toezicht. Van toezicht vooraf naar toezicht achteraf. Een piepsysteem dus, en als je na dertien weken niets hoort, is het goed.

De belangrijkste zinsnede in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel was dat toezichtrelaties uitdrukkelijk gerechtvaardigd moeten worden. Dat is ook een beetje de toon, waarin wij als PvdA-fractie naar het voorstel gekeken hebben. Wij hebben waardering voor het feit dat de regering met het voorstel komt, en wij denken ook mee in de lijn van de regering. Wat mij betreft, gaan we alleen nog een stapje verder. Een eerste stap is decentralisatie. Via de experimenten is daarmee behoorlijk wat ervaring opgedaan. Dat zijn positieve ervaringen: "GS bekrond". Een tweede stap is van toezicht vooraf naar toezicht achteraf.

Een derde stap is dat toezicht niet meer nodig is. Mijn geachte voorganger de heer Van den Berg heeft best kritische geluiden laten horen, waarom afschaffing van het toezicht niet wenselijk zou zijn. Maar ik denk dat afschaffing van het toezicht of nog voor een beperkte periode toezicht achteraf handhaven ook te maken heeft met de manier waarop je kijkt naar de rol van het lokaal bestuur en de provincie en met de verantwoordelijkheden die je vindt dat een gemeente kan dragen en aankan, en de verantwoordelijkheden die een provincie kan dragen en aankan. Ik heb uit de woorden van de heer Van den Berg beluisterd dat hij, als het gaat om de provincies en de Vereniging van Nederlandse gemeenten, geen enkele aarzeling heeft als het gaat om het aankunnen van de verantwoordelijkheid voor het maken van goede verordeningen. Maar als het om de gemeenten en de waterschappen gaat, heeft hij nog zo zijn bedenkingen. Nou, voorzitter, ik iets minder. Langzamerhand is het tijd dat de gemeentes een volwaardige, volwassen rol nemen als het gaat om de vormgeving van verordeningen. Zeker, het is van groot belang dat de VNG behulpzaam is, zeker bij kleinere gemeenten, en het is ook van groot belang dat heel veel gemeenten die verordeningen ook zo overnemen. Als ze deze wijzigen, raadplegen ze vaak de VNG nog.

De heer **Van den Berg** (SGP): Uw positieve opstelling ten opzichte van de gemeenten en waterschappen, evenals ten opzichte van de provincies en VNG, heb ik ook; dat heb ik ook duidelijk gezegd. Alleen op één punt beriep u zich op het rapport van de commissie-Ilsink, "GS bekrond". Maar als het gaat om de vraag, of we op dit moment al zover zijn dat de gemeenten volledig zonder toezicht hun belastingverordeningen kunnen maken, moet ik zeggen dat het rapport van de commissie-Ilsink wat dat betreft tot heel andere interpretaties leidt. Er zijn nogal wat gebreken naar boven gekomen. Poetst u dat feit dan nu ineens weg? Ik wil wel met u meegaan, maar ik geloof dat de feiten op dit moment nog volstrekt geen onderbouwing bieden om te zeggen dat het toezicht nu al kan verdwijnen. Dan heb ik het er niet eens meer over hoe de situatie over

vijf jaar zal zijn. Kunt u dat eens nader toelichten?

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): In de afgelopen jaren vond de Kroon het minder dan één keer per jaar noodzakelijk om een verordening te vernietigen of te ontbinden. Dat cijfer vond u niet zo belangrijk. Voor mij is het wel degelijk een belangrijk cijfer. Het zegt iets over de kwaliteit. Natuurlijk kunnen dingen mooier en beter, maar ik vraag mij af of burgers werkelijk rechten ontnomen worden. Het is van belang om goed onder ogen te zien dat het in het voorliggende voorstel nadrukkelijk gaat om toezicht achteraf als bestuurlijke taak en niet als rechterlijke beoordeling. Het gaat om toezicht op rechtmatigheid, niet om beleidsmatig toezicht. Dat is een wezenlijk verschil. Dat is ook een verschil met het verleden. Ik denk dat deze vorm van toezicht voor dat element voor gemeenten, provincies en waterschappen niet meer noodzakelijk is. Ik wil dat illustreren aan de hand van een aantal criteria en elementen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik heb al gezegd dat wij ons niet moeten blind staren op getallen. Wij moeten kijken naar de praktijk van het toezicht. In het vooroverleg in het kader van het toezicht zit een mogelijkheid tot kwalitatieve verbetering. Dat voorkomt juist dat die formele vernietiging in een latere fase nodig is. Zoals u weet speelt de provincie nu ook al een belangrijke rol in het kader van die gemeentelijke belastingverordeningen via het doorgeleiden van het advies naar de Kroon. U zei dat het natuurlijk altijd mooier en beter kan. Ik wijs er echter op dat het hier gaat om een, ook formeel zeer gevoelig onderwerp, namelijk belastingverordeningen. U weet hoe kritisch ± en terecht ± de rechter daarop is. Als u nu alles op het bordje van de rechter legt, zal dat resulteren in een groot aantal onverbindendverklaringen. Dan zijn wij nog veel verder van huis. Vervolgens merk ik nog op dat argumenten, voor zover zij al valide zijn, gehaald worden uit de praktijk van de gemeenten. Dan wijs ik op de speciale positie van de waterschappen. Daar heb ik u nog niet over gehoord. Mijn vraag is dan hoe u die congruentie met de gemeenten zo zonder meer van toepassing kunt verklaren.

## Noorman-den Uyl

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Ik zal deze vragen in het vervolg van mijn betoog beantwoorden. U moet mij er maar op wijzen als ik er aan het eind van mijn verhaal een vergeten ben. Wat mij betreft is de zorg voor de kwaliteit en de deugdelijkheid van verordeningen  $\pm$  provinciale, gemeentelijke en die van de waterschappen  $\pm$  van groot belang. Daarin zijn de rechten van de burgers ook gewaarborgd die als regel consumenten zijn, klant van de verschillende overheden dan wel schappen. De vraag doet zich voor of een provincie in staat is om een kwalitatief goede verordening te maken. Is dat bewezen? Ik geloof dat de heer Van den Berg en ik daarover niet van mening verschillen. Is de VNG in staat om een goede verordening te maken? Ook op dat punt verschillen wij niet van mening. Zo moeilijk is het nu ook weer niet. Dan doet zich de vraag voor of die 620 gemeentes in Nederland daartoe in staat zijn. Ik denk dat de uitvoeringspraktijk een zelfde zal zijn als in de huidige situatie, namelijk dat een gemeente zich zal laten raden op het moment waarop zij voor de taak staat, een verordening opnieuw vast te stellen of te wijzigen. De consequenties zijn namelijk levensgroot voor de gemeente als zij een verordening in rechtmatige zin onzorgvuldig vaststelt. Een gemeente die daar fouten in maakt, komt zelf heel snel van een koude kermis thuis. Ik vind dat ook een onderdeel van het zien van de lokale overheid, de gemeente, als een volwaardige overheid. De gemeente moet de eigen broek op kunnen houden en kritisch genoeg zijn om fatsoenlijke verordeningen te maken. Dat middel werkt wel degelijk. Daarnaast is er altijd nog de noodrem. Op het moment dat er werkelijk iets mis is, is er altijd nog de spontane vernietiging door de Kroon. Die blijft overeind.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Zojuist is gesproken over het cijfer dat gehanteerd wordt voor de ontbinding of vernietiging van een verordening door de Kroon, minder dan  $\frac{1}{2}$  keer per jaar. De heer Van den Berg wees er ook al op. Heeft mevrouw Noorman ook kennis genomen van de cijfers die eraan vooraf zijn gegaan? Zij zegt dat de praktijk nu niet aangeeft dat de gemeenten het niet goed doen. Dat toont het eindresultaat, maar

daaraan gaat heel wat vooraf. Ik neem aan dat mevrouw Noorman door haar verleden iets weet van de praktijk van gemeentelijke belastingen en de totstandkoming daarvan. Zij zal ook weten dat hierover in zeer veel gevallen tevoren overleg plaatsvindt met de toezichhoudende instantie, gedeputeerde staten en provinciale ambtenaren. Als vervolgens bij de inzending van de verordening ter goedkeuring blijkt, dat vragen rijzen bij die provinciale ambtenaren, vindt opnieuw overleg plaats opdat een correctie kan plaatsvinden voordat een definitieve beslissing van de Kroon moet vallen. En dan spreek je niet over een keer per jaar, maar over tientallen tot honderden gevallen per jaar. Voor een belangrijk aantal gevallen geldt dat zij, als zij niet gecorrigeerd zouden worden, kunnen leiden tot correcties achteraf via een uitspraak van de Kroon of, erger, van de rechter.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Als je een kind in de eerste klas van de middelbare school een rekenmachine geeft en het vervolgens nooit meer uit zijn hoofd leert rekenen, zal het dat ook nooit kunnen. Ik geef toe  $\pm$  ik doe daar niet mistig over  $\pm$  dat dit een stap sneller is dan velen hadden gedacht. Maar tegelijkertijd meen ik dat gemeenten behoren te weten waar zij hun informatie kunnen halen. Dat doen zij overigens al heel lang, met name bij de VNG, ook in dit geval. Ik meen ook dat zij behoorlijk in staat zijn om een deugdelijke verordening te maken.

De heer **Schutte** (GPV): De praktijk is volgens mij toch anders. Ik meen dat ik er iets van weet, omdat ik zelf met belastingverordeningen te maken heb gehad. Natuurlijk, de modelverordening komt vaak van de VNG. Gaat het echter over de concrete invulling, de afwijking van tarieven en dergelijke  $\pm$  en daar zitten de risico's in  $\pm$  dan vindt een overleg primair plaats met het provinciaal bestuur. Dat heeft deskundigen, kent de situatie en kan een behoorlijk antwoord geven. Daarbij bestaat in grote mate de zekerheid dat, als een positief antwoord wordt gegeven, goedkeuring wordt gegeven. Een ambtenaar van de VNG kan ook wel zeggen dat hij denkt dat het goed is, maar de VNG is niet de goedkeurende instantie.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Nee, die is er straks niet meer. In mijn ogen is het daarom voor de gemeenten van groot belang dat zij zelf tijdig in staat zijn om de juiste informatie te krijgen. De heer Schutte en ik spreken waarschijnlijk vanuit dezelfde ervaringsbron. Naar mijn mening zijn gemeenten langzamerhand in staat om die kwaliteit zelf te leveren. Ik vind dat hiervoor in beide evaluatierapporten over de experimenten in voldoende mate waarborg wordt gegeven. Ik proef een verschil van opvatting daarover met de heer Van den Berg en misschien zelfs wel met de heer Schutte, maar dat neemt niet weg dat ik die ontwikkeling vanuit een gelijksoortige ervaring, misschien op een andere plek, gezien heb en er vertrouwen in heb dat gemeenten dat kunnen. Als provincies in staat worden geacht om gemeenten, zoals in dit voorstel, te toetsen op hun verordeningen, dan mogen wij er toch van uitgaan dat zij in staat zijn ook hun eigen verordeningen op een fatsoenlijke manier vast te stellen en samen te stellen.

De heer **Schutte** (GPV): Over die paar provinciale belastingverordeningen praten wij niet. In de praktijk stuiten wij vooral op problemen bij het grote aantal gemeentelijke belastingverordeningen, waar een grote verscheidenheid van bepalingen in voorkomt. Ik noem dan met name de legesverordening. Dat blijkt uit het rapport van de commissie-Ilsink. Ik meen dat wij daar niet al te gemakkelijk aan voorbij mogen gaan.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Ik probeer daar ook niet makkelijk aan voorbij te gaan, maar dat gelezen en gewogen hebbend, mede in relatie tot de cijfers van bijvoorbeeld feitelijke vernietiging, meen ik dat de gemeenten er ook aan toe zijn om die taak op een verantwoorde manier uit te voeren.

Vervolgens ga ik in op de waterschappen. Het is waar dat de waterschappen wat laat in de procedure zijn toegevoegd aan deze wet. Het is ook waar dat een waterschap niet helemaal gelijkgesteld kan worden met een provincie of een gemeente. Dat spreekt voor zichzelf. De vraag is of een bestuurlijke organisatie, zoals een waterschap, in staat is om op een verantwoorde wijze verordeningen,

## Noorman-den Uyl

heffingen of tarieven vast te stellen. Dit heeft ook te maken met de mate waarin de rijksoverheid, die op dit moment nog bepaalt of en in welke mate er toezicht is, er vertrouwen in heeft dat zo'n organisatie in staat is om dat op een juiste, correcte en betrouwbare wijze te doen, wetend dat de risico's voor de organisaties zelve het allergrrootst zullen zijn als zij dat nalaten.

Ik kom op grond van mijn overwegingen tot de conclusie dat ik het wijs zou vinden, en mede met mij de collega's Kamp en Hoekema, om voor te stellen een stap verder te gaan dan de staatssecretaris voornemens was, alhoewel ik veel lof heb voor het feit dat al een stuk van de decentralisatie en deregulering in de voorstellen zit, namelijk geen toezicht meer voor provincies, gemeenten en waterschappen als het gaat om de vaststelling van de belastingverordening. Ik zou daar nog aan toe willen voegen dat de rechten van de klant van deze organisatie, de burger, wel degelijk gewaarborgd zijn. Bij een gang naar de rechter toetst de rechter altijd in den brede. Ik hoop en ik vertrouw erop dat de noodrem, want dat is het, niet zo frequent benut moet worden als mijn collega's misschien verwachten. Vandaar het amendement op het voorstel. Dat amendement, het amendement op stuk nr. 9, wordt ingediend door ondergetekende, de heer Kamp en de heer Hoekema.

De **voorzitter**: Het amendement op stuk nr. 9 is reeds rondgedeeld.

□

De heer **Hoekema** (D66): Mijnheer de voorzitter! Het onderhavige wetsvoorstel over het toezicht op de gemeentelijke en provinciale belastingverordeningen is door de staatssecretaris op hoofdlijnen ongewijzigd gelaten na een overwegend positief-kritisch gestemd verslag van de Kamer in februari dit jaar. Toen, bij die gelegenheid, in de schriftelijke ronde, stemden veel fracties en ook die van D66 in met het principe van decentralisatie en deregulering tussen openbare bestuursorganen. Tevens is toen meer in het bijzonder, wat betreft de gemeentelijke belastingverordeningen, steun gegeven aan het idee van het decentraliseren van het toezicht van het Rijk naar de

provincie als naast hoger bestuursorgaan.

Echter, in de inbreng in de schriftelijke ronde van februari is door een aantal fracties, waaronder die van D66, en ook door een aantal adviesorganen uit het veld, de principiële vraag gesteld of het nu wel strikt noodzakelijk is om voor wellicht een beperkt aantal jaren, en wel vijf jaar, een provinciaal toezicht te handhaven en misschien zelfs op te tuigen om het vervolgens na een aantal jaren mogelijk weer af te schaffen. De vraag was en is nu of men door wil gaan op de weg die ingeslagen is door het kabinet. Ik heb overigens veel lof voor de richting die het kabinet toen heeft gekozen.

De argumenten van de staatssecretaris om het oorspronkelijke voorstel "alles afwegende", zoals zij zelf schrijft, te handhaven, overtuigen mij nog niet geheel. Immers, het gaat, zoals de staatssecretaris zelf stelt en ook door mevrouw Noorman is gememoreerd, om een zeer grote uitzondering als daadwerkelijk goedkeuring van een verordening wordt onthouden. De commissie-Ilsink gaat inderdaad ook over tekortkomingen in een aantal verordeningen en signaleert een aantal van die tekortkomingen. Wij zullen de vraag moeten beantwoorden van welke importantie en van welke omvang die tekortkomingen zijn. Ik had net een onderonsje met collega Kamp in de banken. Mevrouw Noorman sprak over de rekenmachine van een kind in de eerste klas van het middelbaar onderwijs. Als je een kind echter vraagt om huiswerk te doen en het kind weet dat het huiswerk nog wordt nagekeken door een naast hoger orgaan, moeder, vader of iets van dien aard, dan zal het kind misschien de neiging hebben om het huiswerk niet volmaakt te maken. Omgekeerd zal het naast hogere orgaan bij een blik op het huiswerk altijd wel iets vinden om, als het ware, als tekortkoming aan te wijzen. Zoals elke vergelijking zal deze vergelijking ook wel mank gaan, maar heeft misschien toch wel enige zeggingskracht.

De adviesrol van de provincies, die als tweede grondslag voor het voorgestelde toezicht, naast de formele afkeuring, wordt gehanteerd, is...

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik vind het voorbeeld aardig, maar niet

helemaal juist. Als u het rapport van de commissie-Ilsink heeft gelezen, weet u dat het niet om kleinigheden gaat. Het gaat om zaken die naar verwachting bij de rechter tot onverbindendverklaring zouden leiden. Ik mag dan toch van u verwachten dat u dat geen kleinigheid vindt. Bovendien staat daarmee de rechtskracht van de belastingheffing op dit punt op het spel. Als ik kijk naar de dimensie van de burger ± er is een steeds grotere lastenstijging vanuit de gemeentelijke heffingen ± dan denk ik dat dit niet zo makkelijk terzijde mag worden gelegd.

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! Elke vergelijking gaat mank. Het gaat inderdaad om tekortkomingen in de verordeningen die mogelijkerwijze tot ingrijpen van de rechter hadden kunnen leiden. Maar die rechter kan altijd nog ingrijpen, ook als zou worden besloten het toezicht af te schaffen. Het aantal daadwerkelijke onthoudingen van een goedkeuring is inderdaad zeer gering geweest. Deze twee constatering, gevoegd bij de verwachting dat de gemeenten wel degelijk in staat zullen zijn om, geholpen door de VNG, op eigen benen te staan en behoorlijke verordeningen te maken, leiden volgens mij tot de conclusie dat de burger geen schade hoeft te lijden door het afschaffen van het toezicht van de provincies. Immers: er is de zeef van de rechter en er is de verwachting dat gemeenten zeer wel in staat zijn hun werk te doen.

Voorzitter! Ik noemde zo even een tweede grondslag voor het toezicht dat het kabinet voorstelt, namelijk de adviesrol van de provincies. De vraag is nu of die adviesrol het uitsluitende argument moet zijn om dit toezicht te handhaven. Wij hebben immers ook het instrument van de modelverordening en, meer in het algemeen, het advies en de bijstand van de VNG. Ik kan mij voorstellen dat gemeenten soms afwijken van standaardverordeningen. Aan de staatssecretaris vraag ik of dat vaak voorkomt. Ook kan ik mij voorstellen dat niet alle gemeenten zich bedienen van een standaardverordening. Daar zou dan in de komende jaren verder aan gewerkt moeten worden. In hoeveel gemeenten wordt met een standaardverordening gewerkt en hoe vaak wordt daarvan afgeweken? Ik voeg daar aan toe dat provincies

## Hoekema

hoe dan ook in staat zijn om, na toezending van een raadsbesluit en dus ook van een belastingverordening, daarover in overleg te treden met gemeenten. De staatssecretaris geeft dit zelf al aan in de nota naar aanleiding van het verslag, waarin sprake is van de adviserende rol van GS.

Voorzitter! De experimenten met de D'gemeenten hebben aangetoond dat gemeenten en overigens ook provincies zeer wel in staat zijn hun belastingverordeningen zorgvuldig en gedegen en met het oog op de belangen van de burger in elkaar te zetten. De vraag is dus of er ook nog een formeel toezicht van hogerhand nodig is, zelfs in beperkte vorm en voor een beperkte periode. Er is immers ook nog de mogelijkheid van spontane schorsing en vernietiging door de Kroon, met een adviserende rol van GS en zoals mevrouw Noorman al memoreerde, kan ook de rechter ingrijpen.

De bezwaren die de staatssecretaris aanvoert tegen het uitsluitend gebruik van het repressieve toezichtinstrument, zijn overigens niet onredelijk. Het is een bestuurlijk instrument met werking achteraf, en geen rechtsbescherming van de belastingplichtige. Het kan dus voorkomen dat een belastingverordening moet worden ingetrokken, nadat de aanslagen al de deur zijn uitgegaan. Toch zijn dit allemaal praktische bezwaren die mijn inziens niet doorslaggevend zijn voor het principe.

Voorzitter! Ik ontvang dus graag een reactie van de staatssecretaris op het amendement van mevrouw Noorman, dat door collega Kamp en mij zal worden gesteund. Is het niet beter om ten halve te keren dan ten hele te dwalen? Wij kunnen nu op de, toegegeven: al enige tijd geleden ingeslagen, weg teruggaan voor het te laat is. Anders krijgen wij over vijf jaar misschien spijt dat wij het niet veel eerder hebben gedaan. In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de staatssecretaris zelf al aan dat "een definitieve afweging op dit punt aan de Kamer wordt overgelaten". Het is mij niet helemaal duidelijk of dit slaat op wat wij over vijf jaar gaan krijgen of dat de staatssecretaris nu al verlangend uitkijkt naar het finale oordeel van de Kamer.

Voorzitter! Ik maak ten slotte een opmerking over de provinciale en de waterschapsverordeningen. Over de

provinciale verordeningen hoeven wij waarschijnlijk niet te twisten; dat toezicht kan vervallen. Voor de waterschappen geldt in mijn inschatting mutatis mutandis hetzelfde als wat ik betoogde over de gemeentelijke verordening. Dat zou ook de uniformiteit dienen. Ik heb met veel interesse geluisterd naar het doorwrochte betoog van de heer Van den Berg, die bekend staat als een groot kenner van de waterschappen. Toch heb ik het gevoel dat wij in één moeite door ook de waterschappen kunnen brengen onder dit zeer lichte regime, namelijk het regime dat is gebaseerd op het vertrouwen in het eigen vermogen van gemeenten en waterschappen om hun verordeningen zorgvuldig, gedegen en met oog voor de belangen van de burgers vorm te doen geven.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Op het eerste gezicht behandelen wij nu een uitermate sympathiek wetsvoorstel, dat zonder veel omhaal van woorden instemming verdient. Immers, wie zou er in deze tijd niet voor voelen het toezicht en dan vooral het preventieve toezicht op onze medeoverheden te beperken of af te schaffen? Ik zou bovendien mijn verleden geweld aan doen als ik mij daartegen zou verzetten. Toch wil ik wat mij betreft dit wetsvoorstel niet zomaar laten passeren. Dat is bij interruptie ook al gebleken. De voorgestelde koers is goed, maar de weg waarlangs het doel moet worden bereikt, is wel erg kort door de bocht. En zoals bekend kunnen er dan ongelukken gebeuren.

De start was weloverwogen. Eerst experimenteren, dan evalueren, dan beslissen. Uit het evaluatierapport blijkt, dat het experiment geslaagd mag worden genoemd. Er worden door de commissie-Ilsink wel kanttekeningen geplaatst, maar deze vormen geen verhindering om te concluderen dat geen bezwaar bestaat tegen het decentraliseren van het toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen naar gedeputeerde staten. Dat is een belangrijke conclusie. Er is sprake van een reële vorm van decentralisatie. De nieuwe taakverdeling past bij de normale verhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeente en allerlei bestaande doublures kunnen worden voorkomen. Dit hoofd-

element in het wetsvoorstel heeft dan ook mijn instemming.

Moeilijkheden ontstaan pas als de regering en passant nog een paar dingen wil regelen. Zo wordt een horizonbepaling voorgesteld. Daar is veel voor te zeggen. Er wordt immers afscheid genomen van een recht van de Kroon, dat al dateert van de tijd van Thorbecke. Maar het is een heel bijzondere horizonbepaling. De wetgever bepaalt nu al dat de thans voorgestelde vorm van toezicht over vijf jaar zal vervallen, maar de Kroon mag bepalen dat de desbetreffende wetsbepalingen toch blijven gelden. Dit nu noem ik te kort door de bocht.

Deze stap is in wezen veel groter dan de stap van decentralisatie van het toezicht. Hiermee vervalt het gehele toezicht. De argumentatie die daarvoor gegeven wordt, is mager en onzorgvuldig. In de eerste plaats wordt hiermee voorbijgegaan aan de evaluatie van de commissie-Ilsink. Deze commissie stelde voor, het toezicht te decentraliseren naar gedeputeerde staten. Aan haar rapport kan zeker niet worden ontleend, dat, zoals de regering het noemt, het toezicht meer in het technische vlak ligt dan op het terrein van het te voeren beleid. Bovendien is het onderscheid tussen techniek en beleid hier niet zo relevant. Technische fouten in belastingverordeningen kunnen namelijk verstrekkende gevolgen hebben voor de overheid en voor de belastingplichtigen. Immers, als de rechter met zulke fouten wordt geconfronteerd, kan hij concluderen tot onverbindendverklaring van de verordening of van een deel daarvan. De gevolgen daarvan kunnen veel ingrijpender zijn dan de gevolgen van niet-goedkeuring vooraf.

Zulke zogenaamd technische fouten komen in de praktijk veel meer voor dan de regering suggereert met haar uitspraak dat onthouding van goedkeuring zeer grote uitzondering is. Dat dit zo weinig voorkomt, komt vooral omdat nu in veel gevallen vooroverleg plaatsvindt tussen provincie en gemeente voordat tot vaststelling van een belastingverordening wordt overgegaan en omdat vóór de beslissing omtrent al dan niet goedkeuring vaak nogmaals overleg plaatsvindt. Ik wil deze vormen van informeel overleg niet idealiseren. Toezichthoudende ambtenaren zijn ook wel eens krentenwegers. Maar



Mevrouw Noorman-den Uyl (PvdA)

dat neemt niet weg dat in de praktijk het overgrote deel van de technische en bestuurlijke gebreken wordt opgeheven, voordat het tot een formele beslissing omtrent goedkeuring komt.

De staatssecretaris veronderstelt dat dit overleg ook na afschaffing van het formele toezicht kan worden gehandhaafd. Hier is kennelijk de wens de vader van de gedachte. Immers, als gedeputeerde staten geen enkele taak meer hebben ten aanzien van gemeentelijke belastingverordeningen, waarom zouden zij dan deskundigheid in huis halen of houden om dienst te doen als externe deskundigen voor gemeenten? Het provinciaal bestuur is toch geen onbetaald adviesbureau voor gemeentebesturen?

Mevrouw Noorman heeft gevraagd of je niet de VNG die rol zou kunnen laten vervullen. Ik wil erop wijzen dat die vergelijking in deze rol niet opgaat, omdat kennis van de plaatselijke situatie in die adviserende rol bij heel veel zaken van belang is, bijvoorbeeld over de samenstelling en inhoud van begroting en rekening als het gaat over de hoogte van tarieven die toelaatbaar is. De Gemeentewet zegt dat je geen winst mag maken op allerlei tarieven. Die moeten kostendekkend zijn. Dat kun je pas bepalen als je inzicht hebt in gemeentelijke begrotingen en

rekeningen, eventueel bedrijfsbegrotingen en -rekeningen van gemeenten. Die kennen de provinciale besturen wel krachtens hun toezichtrelatie voor de gemeentelijke begroting en rekening. Die kent de VNG niet. De VNG kan hooguit nog een keer adviseren over de betekenis van modelverordeningen en daarmee vergelijkbare bepalingen. De VNG is dus geen vervangend alternatief in de adviserende rol van de provincies, die nu aan de orde is.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Ik ben het niet eens met de opvatting van de heer Schutte dat de VNG niet de rol van adviseur voor de gemeenten kan vervullen, als het gaat om adviezen over de kwaliteit van een verordening. De provincie gaat niet over het beleid dat de gemeente voert wat de hoogte van de tarieven betreft. Daar was het toezicht ook al lang niet meer voor bedoeld. Als het gaat om de rechtmatigheid, is de VNG perfect in staat om aan te geven wat de verhouding is en wat de bandbreedte is. Vervolgens weet de gemeente straks donders goed dat, als zij het niet goed doet en als er één burger naar de rechter stapt, zij in grote problemen komt. Dat vind ik een veel betere en meer volwassen manier om om te gaan met dit soort verantwoordelijkheden dan dat er per provincie anderhalve ambtenaar

een gedeelte van de tijd bezig is met het nalopen van gemeentelijke belastingverordeningen.

De heer **Schutte** (GPV): Ik ben het volstrekt met u eens dat die verantwoordelijkheid primair bij de gemeente ligt en dat je dat moet stimuleren. Het is nu al zo, dunkt mij, dat een gemeentebestuur niet graag ervaart dat een verordening niet wordt goedgekeurd, maar vernietigd of dat het college van burgemeester en wethouders terug moet naar de gemeenteraad omdat er een fout zit in een verordening die is voorgesteld. Die prikkels zijn nu ook aanwezig. Het gaat mij om het volgende. Als wij met elkaar constateren dat het uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de burgers en de overheden, in verband met de latere rol van de rechter, zinnig is dat er een adviserende instantie is die met kennis van zaken kan adviseren, dan zeg ik dat dit in een aantal gevallen de VNG kan zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de tekst van modelverordeningen en eventuele afwijkingen daarvan. Maar als het gaat om de keuzen die gemaakt worden bij de beleidsmatige invulling, bijvoorbeeld bij de vraag hoe hoog een bepaald tarief in de OZB mag zijn voor woningen en andere gebouwen, geldt de toetsing aan de bepalingen in de Gemeentewet. Dan kan er best eens verschil van inzicht bestaan over de berekeningen. De ervaring heeft dat ook geleerd. Dan zal de VNG moeten zeggen: sorry, daar kunnen wij niet over gaan, wij beschikken niet over al uw begrotingen, rekeningen en dergelijke. Die liggen wél bij GS.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Op dat moment is er wel een provinciale rol ten opzichte van de gemeentelijke begroting, waar zo'n tarief een onderdeel van is.

De heer **Schutte** (GPV): De opbrengst van een bepaalde heffing komt in de begroting te staan. In de begroting hoeft men niet op te nemen hoe het tarief wordt opgebouwd, want dat wordt in de belastingverordening geregeld. Die verordening wordt uiteindelijk, in uw situatie, alleen nog maar door de rechter getoetst.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): En daarvan heb ik drie minuten geleden gezegd dat het naar mijn



## Schutte

mening een perfecte stok achter de deur is om de gemeenten te dwingen, zorgvuldig te zijn in het vaststellen van dit soort tarieven. De beeldspraak die wij wat eerder gebruikt hebben, vind ik daarbij heel toepasselijk. Ik pak er ook nog even het rapport van de commissie-Ilsink bij. In de voorbeelden die in het voorwoord van het rapport van de commissie-Ilsink worden gebruikt om aan te geven dat er op onderdelen nog iets aan zou schorten, gaat het om de systematiek ± die is overigens niet verboden ± dat sommige gemeenten bepaalde taken nog van een fiscaal prijskaartje voorzien. Dan gaat het bijvoorbeeld om een inlichting uit het bevolkingsregister, muzieklus of bestuursstukken. Sommigen gemeenten hebben daar retributies op gelegd. Dat is niet verboden, maar in de theorie van het belastingrecht vinden wij dat eigenlijk niet meer wenselijk. Dat vind ik echter iets heel anders dan een niet-rechtmatige verordening. In mijn bijdrage heb ik gezegd dat ik begrijp dat dingen soms mooier kunnen ± daar ben ik zelfs van ± maar dat zij daarmee nog niet echt fout zijn.

De heer **Schutte** (GPV): Die krentenwegers kunnen wij afschaffen. Dat ben ik helemaal met u eens. Blijft over dat er in de praktijk een substantieel aantal gevallen is waarbij in de huidige systematiek voorkomen wordt dat er juridische fouten in verordeningen komen te staan die anders, waren zij er wél in gekomen, hadden geleid tot de mogelijkheid van beroep bij de rechter en tot onverbindend-verklaring door de rechter, met alle verstrekkingen gevolgen vandien voor de rechtszekerheid. Dat wil ik voorkomen. Ik zeg niet dat wij nooit of niet na de evaluatie, over vijf jaar, de conclusie moeten trekken die u nu al trekt. Ik zeg alleen dat wij op basis van de ervaringen uit eigen praktijk, uit het rapport van de commissie-Ilsink etc. moeten constateren dat dit soort zaken nu nog heel vaak voorkomt. Dan zeg ik dat de tijd nu niet rijp is om een verandering van het systeem in te voeren, maar het meteen maar helemaal af te schaffen.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Een opmerking: de afgelopen jaren leidde het tot niet meer ± het was zelfs minder ± dan vernietiging

per jaar. Voor mij is dit een voldoende argument.

De heer **Schutte** (GPV): Dan zeg ik dat het misleidend is, als dat het doorslaggevende criterium zou zijn, omdat je dan vergeet wat eraan voorafgaat. Dat voorafgaande wilt u afschaffen, maar dan zult u zien dat dit cijfer van één keer per jaar niet meer opgaat.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Voorzitter! Ik ben er niet op uit om adviserende rollen af te schaffen. Adviezen vragen ± van de VNG, van de provincie ± ook in het kader van de opbouw van een begroting: dat is van belang. Maar wij hebben het hier over een in de wet vastgelegde vorm van toezicht en die acht ik inmiddels achterhaald.

De heer **Schutte** (GPV): Goed, dat doet u dan, volgens uw eigen toelichting, op basis van informatie; informatie die volgens mij volstrekt onvoldoende is. Dan zeg ik: laten wij de regering op dit punt volgen. Wij gaan nu een forse stap in de goede richting zetten; wij gaan het evalueren en dan nemen wij na die vijf jaar, op basis van grondige informatie die wij dan gekregen hebben, een heel wijze beslissing die veel verder strekt en veel meer inhoudelijk is dan nu het geval is.

Voorzitter! Preventieve goedkeuring van belastingverordeningen is niet slechts een kwestie van onvoldoende vertrouwen in medeoverheden; de heer Van den Berg wees er ook reeds op. Als het daarom ging, zou ook ik zeggen dat afschaffing zonder meer verantwoord was. Een minstens zo belangrijk motief voor het voorschrijven van een dergelijke goedkeuring is echter dat van de rechtszekerheid; ik wees er reeds op. Die vraag komt in het geheel niet aan de orde in het zo vlot gedane voorstel om het toezicht na vijf jaar maar geheel af te schaffen. Daarom vind ik het onjuist nu te besluiten tot een dergelijke afschaffing, ook als dat gebeurt onder het voorbehoud van een mogelijke verlenging bij algemene maatregel van bestuur.

Dit laatste vind ik een heel merkwaardig voorstel. De regering weet het zelf kennelijk ook niet goed of dat voorstel voor decentraal toezicht wel zo goed is. Dat is geen schande; een goede evaluatie kan hierbij helpen. Volgens de memorie

van toelichting moet deze ook op serieuze wijze worden aangepakt. Dan past daarbij toch niet om nu al in principe te besluiten tot afschaffing.

Het beeld van onzekerheid wordt vergroot, als de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag opmerkt dat handhaving gedurende vijf jaar van toezicht in beperkte vorm weliswaar de voorkeur verdient, maar dat zij een definitieve afweging met een afschaffing op dit moment gaarne aan de Kamer overlaat. Waarom maakt zij zich niet sterk voor een goede evaluatie, die zij zelf heeft voorgesteld?

Als we aan die evaluatie recht willen doen, moeten we nu niet op het resultaat vooruitlopen. Bovendien moeten we daarbij de rol van de wetgever niet vervangen door die van de Kroon, die wel zo goed is op informele wijze overleg te plegen met de Kamer. Voor zulk overleg hebben we in ons staatsbestel ook de formele wet. Onderonsjes tussen regering en Kamer behoren daarvoor niet in de plaats te komen. Daarom heb ik het amendement van de heer Van den Berg op dit punt gaarne medeondertekend.

Voorzitter! Min of meer terloops stelt de regering nog een wijziging in de wettekst voor, die niet zonder betekenis is. Als grond voor het onthouden van goedkeuring zal alleen nog gelden "strijd met het recht". De andere grond, die overigens pas vorig jaar nog in de wet is opgenomen, te weten "andere dringende redenen", is volgens de regering, gelet op het motief voor het toezicht, niet meer op zijn plaats.

Ook dit is weer zo'n stelling die wel snel wordt geponeerd, maar waarvan het de vraag is of de consequenties zijn overwogen. Immers, men kan het preventieve toezicht wel beperken tot toetsing aan het recht, het repressieve toezicht, in de vorm van schorsing of vernietiging, gaat wel degelijk verder. Sterker nog, artikel 132 van de Grondwet noemt uitdrukkelijk als gronden: strijd met het recht of met het algemeen belang. De situatie kan zich dus straks voordoen, in het voorstel van de regering, dat een belastingverordening naar het oordeel van gedeputeerde staten niet in strijd is met het recht, maar wel met het algemeen belang. Zij moeten de verordening dan goedkeuren en vervolgens bevorderen dat de Kroon

## Schutte

tot vernietiging overgaat. Leve de duidelijkheid, zeg ik dan.

Ik heb er mijn studieboeken nog maar eens op nageslagen. Daarin kwam ik, zoals gebruikelijk, heldere taal van Oud tegen. Hij was, zoals bekend, een verklaard pleitbezorger van gemeentelijke autonomie, maar dat weerhield hem er niet van het een taak van de Kroon te noemen wachter te zijn voor het algemeen belang met betrekking tot alle besluiten van de raad. De middelen die de wachter daarbij ter beschikking staan, kunnen volgens Oud verschillen, maar er is geen enkele reden waarom de maatstaf waaraan een besluit getoetst moet worden, in het ene geval een andere zou moeten zijn dan in het andere. Ik zie dan ook geen goede reden om artikel 218 van de Gemeentewet nu ineens, en geïsoleerd, te wijzigen.

Een laatste voorbeeld van kort door de bocht gaan, levert het bij nota van wijziging gedane voorstel om het toezichtregime voor belastingverordeningen van waterschappen aan te passen aan het voor gemeentelijke verordeningen voorgestelde regime. Ik heb wel behoefte aan een nadere onderbouwing op dit punt. Met name denk ik aan het feit dat de verhouding tussen provincie en waterschap een andere is en blijft dan die tussen provincie en gemeente. Heeft dat dan geen gevolgen voor de wijze waarop het toezicht op waterschapsbelastingverordeningen vorm krijgt? Overigens sluit ik mij kortheidshalve gaarne aan bij het doorwrochte betoog van de heer Van den Berg op dit punt.

Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat het zo eenvoudig en sympathiek ogende wetsvoorstel bij mij nogal wat bedenkingen oproept. Ik wacht graag het antwoord van de staatssecretaris af, alvorens ik een definitief oordeel over het voorstel vorm. Maar het zal ook duidelijk zijn dat ik dit definitieve oordeel nu al heb over het amendement op stuk nr. 9. Met dat amendement zijn de gemeenten noch de burgers gediend.

□

De heer **Kamp** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Met het voorstel om voor wat betreft de belastingverordeningen het preventieve toezicht op provincies af te schaffen en om dat voor gemeenten over vier of vijf jaar te gaan heroverwegen, is het kabinet volgens mijn fractie een

heel eind op de goede weg. De fractie van de VVD denkt dat er veel voor te zeggen is om nu ook meteen die ingeslagen weg tot het eind toe af te lopen en behalve het toezicht op provincies ook dat op gemeenten op dit punt af te schaffen. Wij hebben daarbij het volgende overwogen.

1. Gemeenten moeten hun eigen verantwoordelijkheid kunnen waarmaken, hun eigen werk goed doen en vervolgens voor dat produkt staan. Dat gaat het beste zonder achtervang, zonder dat je weet dat er iemand achter je staat die het werk dunnetjes overdoet.

2. Gemeenten kunnen beschikken over de model belastingverordeningen van de VNG en dat is in dit verband het summum van preventieve kwaliteitsbewaking.

3. Waar bij gemeenten kennis ontbreekt of een toets wenselijk wordt geacht, kan een gemeente externe deskundigheid inhuren.

4. De VNG en de Raad voor de gemeentefinanciën, deze laatste ook naar aanleiding van de experimenten met de D'gemeenten, pleiten beide voor afschaffing van het toezicht.

5. De provincies hebben wel wat beters te doen dan dubbel werk voor de gemeenten verrichten. Wat zij bijvoorbeeld moeten doen, is het zorgvuldig opstellen van hun eigen belastingverordeningen.

6. De provincies die hun belastingverordeningen zorgvuldig opstellen en daarvoor deskundigheid in huis hebben, zullen ongetwijfeld als de gemeenten hen daarom vragen, bereid zijn om die gemeenten te adviseren zoals ze dat ook op heel veel andere punten doen.

7. Voor de enkele keer dat er toch eens iets ernstig mis gaat met de gemeentelijke belastingverordening, is achteraf vernietiging door de Kroon mogelijk.

Onze conclusie kan niet anders zijn dan dat het preventieve toezicht op de gemeenten afgeschaft kan worden.

Voorzitter! Het kabinet haalde er op het laatste moment ook nog de waterschappen bij. De overwegingen die wij u voor de gemeenten hebben voorgelegd, gaan ook op voor de waterschappen. Ook hun zelfstandigheid vraagt om eigen verantwoordelijkheid. Zoals de gemeenten de VNG hebben, hebben de waterschappen de Unie van waterschappen. Onze conclusie naar aanleiding van het voorstel van het kabinet om ons ook

hierover uit te spreken, is dat het preventieve toezicht op de waterschappen eveneens afgeschaft kan worden.

De heer **Van den Berg** (SGP): De heer Kamp trekt betrekkelijk makkelijk de parallel tussen gemeenten en waterschappen. Die is er in zeker opzicht ook. Hij spreekt over de autonomie en de zelfstandigheid van de waterschappen. Het zal hem bekend zijn dat ik daar een groot pleitbezorger van ben. Dat ondersteun ik dus ook. Maar hij vergeet geheel de dimensie, waarop ik in mijn betoog heb geprobeerd te wijzen, dat de staatsrechtelijke positie van de waterschappen een andere is dan die van de gemeenten en dat daarmee ook de toezichtverhoudingen niet bij voorbaat geheel identiek zijn. De inpassing van functionele bestuursorganen in het algemeen bestuur is een ander soort toezichtverhouding dan van de territoriale organen op elkaar. Zou hij over die dimensie nog iets willen zeggen? Hij gaat er nu helemaal aan voorbij, maar de staatsrechtelijke positie kan gevolgen hebben voor de wijze waarop je de toezichtverhouding invult.

De heer **Kamp** (VVD): Die staatsrechtelijke positie heeft het kabinet er niet van weerhouden om met een voorstel te komen om dit net als bij de gemeenten, nog vijf jaar te laten doorlopen en om dit vervolgens principieel te gaan heroverwegen. Die staatsrechtelijke positie noopt ons er ook niet toe om preventief die verordeningen door een ander orgaan, een naastbij gelegen overheid, te laten controleren. Ik denk dat op dit punt wel degelijk, conform de redenering die wij voor de gemeenten hebben gevolgd, ook voor de waterschappen tot de conclusie gekomen kan worden dat zij in de eerste plaats aangesproken mogen worden op hun eigen werk, ook door de burgers. Waar het echt helemaal mis gaat, kan de Kroon achteraf in een enkel geval corrigeren.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Dat laatste is in ieder geval niet juist, want de Kroon corrigeert waterschappen niet. Zoals u weet, ligt voor waterschappen nu juist, als uitzondering op de algemene regel, het repressief toezicht bij gedeputeerde staten. De

## Kamp

Kroon komt er helemaal niet aan te pas.

De heer **Kamp** (VVD): Bedankt voor uw correctie, mijnheer Van den Berg.

De heer **Van den Berg** (SGP): U beroept zich nu op het regeringsstandpunt. Dan komen wij in een mooie cirkelredenering terecht. Het probleem van het regeringsstandpunt is nu juist dat het over het staatsrechtelijke aspect van de waterschappen helemaal niets zegt. Daarop kunt u niet terugvallen ter onderbouwing van uw eigen argumentatie.

De heer **Kamp** (VVD): Het feit dat er over een bepaald aspect in het regeringsstandpunt niets gezegd wordt, wil niet zeggen dat wij niet tot een conclusie kunnen komen op dat punt. Onze conclusie is dat de staatsrechtelijke positie van de waterschappen ons niet weerhoudt om dat preventieve toezicht niet alleen over vijf jaar te heroverwegen en dan mogelijk af te schaffen, doch nu reeds de uitspraak te doen dat die afschaffing het geval kan zijn.

□

De heer **Gabor** (CDA): Voorzitter! Namens de fractie van het CDA dank ik de staatssecretaris voor de uitvoerige beantwoording van de vragen naar aanleiding van het verslag.

De fractie van het CDA is het van harte eens met de ingezette lijn met betrekking tot decentralisatie en vermindering van de ambtelijke rompslomp en bureaucratie.

De staatssecretaris is in dezen op de goede weg. De fractie van het CDA volgt haar daarin, maar niet tot elke prijs. Het toezicht op de gemeentelijke belastingverordeningen was nog niet zo lang geleden zo belangrijk dat decentralisatie niet mogelijk bleek omdat de provincies kennelijk niet over voldoende deskundigheid beschikten. Er kwamen experimenten en de commissie-Ilsink. En wat bleek? Dat de provincies wel over de nodige kwaliteit beschikken om die taak op zich te nemen. Dan de volgende stap: een voorstel waarin het toezicht niet meer zo belangrijk is als het was en op termijn zelfs kan worden afgeschaft! Als ik dan het laatste deel van de viertrapsraket daaraan toevoeg, komt het hele traject in een

gigantische versnelling. Dat vierde deel betreft het amendement van mevrouw Noorman.

Deze snelle wijziging van inzichten is voor de fractie van het CDA, ook na bestudering van de beantwoording, nog niet goed verklaarbaar. Ik zou de staatssecretaris dan ook willen vragen, daarop nader en heel precies in te gaan. Toezicht lijkt nu overbodig. Gebleken is ± en velen in het debat beroepen zich daar op ± dat het feitelijk onthouden van goedkeuring eigenlijk sporadisch voorkomt, misschien één keer per jaar. Dat is ook bij de provinciale verordeningen het geval. Toch blijven de leden van de fractie van het CDA nog steeds zitten met de volgende vraag. In hoeverre is de goede praktijk van nu het gevolg van de huidige vormen van vooroverleg en toezicht? Ik hoor graag het antwoord van de staatssecretaris.

Naar de mening van mijn fractie kan de vraag of toezicht nodig is dan wel op termijn kan worden afgeschaft, slechts worden beoordeeld aan de hand van een serieuze analyse, waarbij een situatie waarin wel toezicht plaatsvindt, vergeleken kan worden met een situatie waarin geen sprake meer is van toezicht. Een periode van vijf jaar lijkt ons daarvoor heel verstandig.

Voorzitter! Laten wij ervan uitgaan, dat, zoals de staatssecretaris voorstelt, het toezicht op termijn wordt afgeschaft. Zal de kwaliteit van de gemeentelijke belastingverordeningen dan even goed zijn als nu het geval is? Ik heb daarover nog geen zekerheid.

Ik kom nu op een ander onderdeel van mijn betoog en vraag de staatssecretaris daaraan aandacht te besteden bij de beantwoording. Als ik het goed heb begrepen, levert deze operatie het Rijk een besparing op van ongeveer 300.000, ongeveer 25 à 30 arbeidsplaatsen. Zal deze besparing opwegen tegen de kosten die gepaard gaan met het afdoen van de verwachte toename van het aantal bezwaar- en beroepschriften? Zal deze besparing opwegen tegen de kosten die gemeenten moeten maken om bijvoorbeeld bij de VNG advies in te winnen bij het opstellen van de vele verordeningen? Tegenwoordig gebeurt dat niet allemaal gratis, maar de dienstverlening is gecommmercialiseerd. Mijn belangrijkste vraag van de drie is: zal deze besparing opwegen tegen de advies- en proceskosten waarmee

mondige burgers geconfronteerd zullen worden? De leden van de CDA-fractie zijn daarvan nog niet overtuigd.

De heer **Kamp** (VVD): Voorzitter! Zou het mogelijk zijn dat de VNG die kostenafweging ook zelf heeft gemaakt? Hoe verklaart de heer Gabor het, dat de VNG toch tot de conclusie is gekomen dat gepleit moet worden voor het direct afschaffen van het preventieve toezicht?

De heer **Gabor** (CDA): Ik weet dat de VNG bijzonder graag de gemeenten ondersteunt met modelverordeningen en advisering in algemene zin, maar ik weet ook dat de dienstverlening van de VNG inmiddels redelijk gecommmercialiseerd is. Die dienstverlening is niet gratis. Uit uw betoog en ook uit dat van mevrouw Noorman heb ik begrepen, dat u pleit voor een toenemende taak waarbij de gemeenten kunnen terugvallen op de VNG. Daarvan zeg ik: dat kan ik mij heel goed voorstellen. Nu ben ik echter bezig met de kosten/batenanalyse en merk op dat die dienstverlening niet gratis is. Er zijn juist kosten aan verbonden. Mijn vraag aan de staatssecretaris is nu: weegt het een tegen het ander op? Aan de ene kant staan daarbij de rijksbesparingen en aan de andere kant de mogelijk vele uitgaven van de gemeenten. Of zullen straks de kosten hoger zijn?

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! Ik heb niet de indruk dat de staatssecretaris voornamelijk vanwege kostenoverwegingen met deze operatie is gekomen. Eventuele besparingen zijn mooi meegenomen, maar het gaat om een principiekwestie. Daarom begrijp ik de vergelijking van de verschillende kostensoorten niet. Bovendien, de VNG is nu misschien wat commerciëler dan vroeger, maar ik herinner mij allerlei catalogi van de VNG waaruit bleek dat men daar tegen een heel redelijke prijs een modelverordening kon bestellen en advies kon vragen. Die dienstverlening hoort bij het lidmaatschap. Men hoeft dus niet voor elke minuut advisering zwaar te betalen. Ik begrijp dus niet helemaal waar de heer Gabor met zijn kostenvergelijking heen wil.

## Gabor

De heer **Gabor** (CDA): Er zijn in deze discussie verschillende aspecten aan de orde. Allereerst gaat het hierbij om vergoedingen aan de VNG. In mijn betoog heb ik drie elementen van mogelijke toename van kosten genoemd. Wat voor mij het zwaarst woog, was de mogelijke toename van de proceskosten van mondige burgers. Daarbij denk ik aan het zelfregulerende model van mevrouw Noorman. Op termijn zou de zaak zich in de goede richting ontwikkelen. Als de gemeenten namelijk veel processen krijgen te maken, zullen zij ervoor waken dat zij met een zaak niet de verkeerde kant opgaan. Dat houdt een beetje het vrijheidsmodel in waarbij de basis de wetgeving regelt. Met die toename van processen zullen echter heel wat kosten gepaard gaan en ik vrees dat het element van de kosten zich juist hierbij voordoet. Ook ik maak daar geen hoofdonderdeel van, maar ik wil weten of men zich hiervan rekenschap heeft gegeven. Het Rijk zou met het oog op besparingen de kosten in de maatschappij kunnen vergroten vanwege de uitgaven die de burgers moeten doen. Dat moet niet het geval zijn. Op dit punt had ik een vraag en misschien kan mijn angst ontzenuwd worden.

De heer **Kamp** (VVD): Voorzitter! De heer Gabor schildert de VNG af als een commercieel bureau. Het zou echter ook zo kunnen zijn, dat de VNG als belangenbehartiger van de Nederlandse gemeenten samen met die gemeenten en voor die gemeenten tot de conclusie is gekomen, dat zij bij het maken van verordeningen zodanige kwaliteit kan leveren, dat de toename van het aantal zaken bij de rechter zich niet zal voordoen.

De heer **Gabor** (CDA): Voorzitter! Hier doet zich het probleem voor, dat theoretisch de Haagse modellen pleiten voor het standpunt van mijn geachte collega. Daar kan ik heel goed inkomen. De praktijk is echter anders. Als de gemeente met de VNG in een overlegsituatie komt teneinde iets in te vullen ± ik kom nu heel dicht bij de benadering van de heer Schutte; hij had een zeer nauwkeurige formulering ± spreekt men niet over de modelverordening. Dat is niet het probleem. Natuurlijk ik ken die modelverordeningen en het zijn prima stukken, maar zij moeten afhankelijk van de praktijk worden ingevuld. Ook daar heb je advisering

bij nodig en daarvoor heb je ook deskundigheid, kennis en een dialoog nodig. Die zijn nodig voor een goede totstandkoming van de verordening. Dat is geen simpele technische zaak. Wellicht denken wij dat. Mijn probleem is dan ook dat ik de feitelijke situatie zie ontstaan dat in dezen kostenposten worden gecreëerd. Het gaat mij niet om de modelverordening. Ik ben het graag met de geachte afgevaardigde eens: op dat punt regelt de VNG veel zonder enig probleem en zonder enige vergoeding. De problemen doen zich daar dus niet voor. Het gaat mij in dezen om de concrete uitwerking bij de gemeenten. Die uitwerkingen zijn zeer verschillend. Gelukkig hebben wij zeer verschillende gemeenten en die hebben allemaal hun eigen, autonome verantwoordelijkheid en die vullen ze op een verantwoorde, maar zeer verschillende wijze in. Daar zit hem de kneep.

De heer **Kamp** (VVD): Daar zit hem inderdaad de kneep. Juist de VNG zal erg sterk naar de kostenposten hebben gekeken. En als dat niet het geval is geweest, zal de Raad voor de gemeentefinanciën het wel hebben gedaan. Beide organen komen tot de conclusie: direct afschaffen.

De heer **Gabor** (CDA): Waarvan akte!

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Uit het rapport van de commissie-Ilsink blijkt dat het van de grote aantallen waarvan men dacht dat er iets mee was, in 90% van de gevallen ging om iets van minimumbelang. Waar de heer Ilsink zich over opwindt, is dat het naar zijn mening beter en eenvoudiger kan op een privaatrechtelijke manier. Waarom willen gemeenten zoveel in verordeningen regelen? Dan gaat het veel meer om vragen als die waarom dingen een fiscaal prijskaartje hebben. Er is een muziekschoolleraar genoemd. Kortom, het gaat niet om fundamentele fouten in een verordening die in rechte problemen geeft. Of je het fiscaal of privaatrechtelijk regelt, de burger komt bij de tariefstelling van een gemeentelijke dienst of activiteit geen dubbeltje te kort. Hij betaalt geen dubbeltje te veel. Het gaat erom of iets mooier kan. Zeker, ik zal niet ontkennen dat dingen mooier kunnen. De VNG is bij uitstek de vereniging die via

cursussen en opleidingen gemeenten, provincies en hun ambtenaren schoolt en traint in het goed en scherp zicht hebben op de manier waarop dingen ingericht moeten worden. Ik vraag de heer Gabor om de aard en de soort opmerkingen van de commissie-Ilsink in zijn overwegingen mee te nemen.

De heer **Hoekema** (D66): Ik wil daaraan vastknopen.

De **voorzitter**: U hebt geen termijn. Als wij aan elkaars interrupties gaan vastknopen, loopt de zaak uit de hand. Het woord is aan de heer Gabor om te reageren op datgene wat zo even is gezegd.

De heer **Gabor** (CDA): Ik ben het in vergaande mate eens met de op zichzelf idealistische benadering van mevrouw Noorman. Er is een spanningsveld, er zit een behoorlijke "gap" tussen deze benadering en de praktijk. Ik weet wat het betekent als een belastingverordening afgekeurd wordt naar aanleiding van een proces dat een burger heeft aangespannen. De consequenties daarvan voor de gemeentelijke organisatie, voor de gemeentefinanciën, zijn enorm groot. Er zitten grote repercussies aan vast voor bijna alle inwoners van de gemeente. Wat zeg ik hiermee? Ik zeg hiermee dat wij met wetgeving bezig zijn die de grootst mogelijke zorgvuldigheid vraagt. Op dit ogenblik ben ik er niet van overtuigd dat wij op deze manier met het vrije spel der krachten, dat als laatste redmiddel wordt geïntroduceerd, moeten omgaan. De boodschap is een beetje: de burger zal de gemeente wel leren. Zorgvuldigheid in wetgeving is in mijn visie een taak van de overheid en mag geen onderdeel zijn van het vrije spel van individuele burgers, via de rechter, met gemeentebesturen. Ik wil dat een beetje voor zijn. Dat is het verschil in onze wijze van benadering.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Stel dat er iets fout gaat en dat de rechter achteraf constateert dat er inderdaad iets fout is. Dat geeft vergaande problemen. De vrees daarvoor past in feite ook bij het voorstel van het kabinet. Ook daarin gaat het om een toetsing achteraf op een termijn van dertien weken. De begroting is dan allang vastgesteld. De tariefwijzigingen zijn dan allang

## Gabor

verzonden. Het probleem is dan dus van dezelfde orde. Moeten wij in de benadering van de heer Gabor dan maar helemaal niets doen? Zover wil hij toch niet gaan?

De heer **Gabor** (CDA): Nee. Ik heb geschilderd dat wij eigenlijk met een viertrapsraket bezig zijn, waarbij wij in heel korte tijd van 0 naar 80% zijn opgestoomd. De laatste versnellingsraket, de vierde trap, van de coalitiepartners zou ik niet willen toevoegen. Ik vrees immers dat wij anders over een paar jaar in zeer diepgaande mate over hetzelfde probleem zouden moeten discussiëren en allerlei noodverbanden zouden moeten leggen. Dat is mijn zorg. Ik ga graag een heel eind mee met het voorstel van de staatssecretaris. Ik juich het zelfs toe, omdat het a. decentraliseert en b. de bureaucratie terugdringt. Dat zijn kreten die ik hier altijd vanuit het diepst van mijn hart heb geuit. Op dat punt zitten wij dus op dezelfde lijn.

Naar het oordeel van de staatssecretaris zijn de huidige mogelijkheden voor belastingplichtigen om bezwaar en beroep aan te tekenen voldoende, zeker in combinatie met het voorgestelde systeem van toezicht. Inderdaad: zolang dat voorgestelde systeem van toezicht van toepassing is. Zodra het toezicht vervalt, zal de rechtsbescherming van met name de minder mondige burgers ongetwijfeld onder zware druk komen te staan. In dat verband vraag ik de staatssecretaris om in te gaan op de schriftelijke reacties van de heer Sonneveld van 15 maart en 28 juni, die ik haar ter hand heb gesteld. Daarin worden immers bijzonder behartigenswaardige dingen over dit onderwerp gezegd.

Ik rond mijn betoeg af. Het getuigt van wijsheid dat de staatssecretaris voorstelt, dat voorshands in principe alle besluiten van de gemeentebesturen door GS vooraf zullen worden beoordeeld. De staatssecretaris kiest voor een tussenweg tussen wat ik dan uiterst vriendelijk het theoretisch Haags idealisme van mevrouw Noorman en de haren noem en de dicht bij de praktijk liggende en op ervaring gebaseerde opvatting van de collega's Van den Berg en Schutte.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Ik word liever beschuldigd van een gemeentelijk idealisme dan van een Haags idealisme.

De heer **Gabor** (CDA): Het kan samengaan, maar luister naar wat ik zeg: het prijzenswaardige theoretisch idealisme staat op gespannen voet met wat ik praktijkervaring noem, gebaseerd op vele jaren kennis op dit punt. Ik ben blij dat de staatssecretaris een tussenweg gekozen heeft. Deze tussenweg zal naar de mening van de CDA-fractie begaanbaarder zijn als wij kiezen voor een werkelijk zinvolle evaluatie. Ik wacht graag de beantwoording van mijn vijf vragen af.

□

De heer **Hendriks**: Voorzitter! Ik begin met duidelijk te stellen dat ik het publiekrechtelijk toezicht op belastingverordening en belastingvordering noodzakelijk acht. Dat moet dan ook blijven. Met opzet heb ik verordening en vordering genoemd, want deze woorden worden regelmatig in het voorliggende wetsvoorstel door elkaar gehaald en met elkaar verwisseld. Mijn vraag aan de staatssecretaris is waarom zij dat heeft gedaan.

Ik kom dan op wetsvoorstel 24051 zelf. Het gaat hier om een zogenaamd keuzetoezicht door het naasthogere bestuursorgaan; dat is bekend. Daarnaast blijkt het wetsvoorstel voorlopig te zijn, omdat in artikel 4 een eindbepaling van vijf jaar na de inwerkingtreding is vastgelegd. Het is geclausuleerd. Het kan namelijk bij algemene maatregel van bestuur worden gecontinueerd. Wij hebben hier te maken met een experiment, zoals de Raad van State in zijn advies terecht heeft opgemerkt. Persoonlijk vind ik dit, bestuurlijk gezien, een gevaarlijke ontwikkeling. Immers, bij het vervallen van staatstoezicht op belastingvorderingen van bijvoorbeeld lagere overheden komen de betrouwbaarheid en de rechtvaardige belastingheffing ernstig in het gedrang. Mevrouw Noorman heeft zojuist gezegd dat het huidige toezichtstelsel verouderd en zelfs achterhaald is. Ik deel haar mening hier zeker niet. Wel ben ik van mening dat het stelsel moet worden geactualiseerd.

Bij de onlangs uitgevoerde reorganisaties van onder andere de gemeentes zijn meerdere controleursfuncties gecreëerd. Dit om een betere regulering van activiteiten te bewerkstelligen, om onder andere een betere belasting-

heffing te realiseren. Wij noemen die mensen controllers. De noodzaak van controle aan de basis is daadwerkelijk gebleken. Nu moeten we niet denken dat staatstoezicht overbodig is geworden. Integendeel: staatstoezicht zal heilzaam blijven werken in een democratie als de onze, want wij weten dat er helaas regelmatig excessen voorkomen. Ik heb dit ervaren als plaatsvervangend lid van de commissie voor de Rijksuitgaven. Wij kijken regelmatig in de keuken van de Algemene Rekenkamer; wat zich daar voordoet en aandient, stemt tot nadenken. Vandaar dat ik de staatssecretaris in overweging geef, de controle van de rijksoverheid op de belastingvorderingen van de lagere overheden te handhaven, en de rijkscntrole op de provinciale belastingvorderingen niet af te schaffen. Wel steun ik de staatssecretaris in haar voornemen, de belastingcontrole op waterschappen en gemeentes in de toekomst door de provinciale overheid te laten plaatsvinden. Wel zal een dergelijk overheidsorgaan beter moeten worden uitgerust en niet, zoals het op het ogenblik het geval is: anderhalve ambtenaar houdt zich met dit soort zaken bezig. Dat is een waarschuwend signaal naar de staatssecretaris.

Voorzitter! Ik acht het noodzakelijk dat, als de provincie de taak van de rijksoverheid overneemt, zij conform het wetsvoorstel niet eens in de vier jaar en zes maanden een bevindingenrapport aan de staatssecretaris overhandigt, maar dat dit jaarlijks gebeurt. Vier jaar en zes maanden is bepaald te lang.

Ik hoop dat deze door mij beoogde actualisering van het gehele stelsel van vorderingen c.q. verordeningen op het gebied van de belastingen, zal plaatsvinden.

□

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Mijnheer de voorzitter! Over het toezicht op belastingverordeningen wordt al geruime tijd gedebatteerd. Eigenlijk staan daarbij al erg lang twee opvattingen tegenover elkaar. Aan de ene kant diegenen die op principiële gronden menen dat preventief toezicht niet meer hoeft te worden uitgeoefend, omdat gemeenten in staat moeten worden geacht, dat op eigen kracht te doen, en aan de andere kant diegenen die menen dat dat eigenlijk

## Van de Vondervoort

in ieder geval nu nog niet kan, en daarom preventief toezicht terecht is. Vervolgens speelt dan ook nog de vraag, wie dat toezicht zou moeten uitoefenen als je het zou willen handhaven.

De evaluatie die de commissie-Ilsink heeft gemaakt, heeft uitgewezen dat het preventieve toezicht bij de provincies in goede handen is. Enkele sprekers hebben dat gememoreerd. Ik denk dat het goed is om dat van de kant van de regering hier nog eens nadrukkelijk te bevestigen. In principe hadden wij kunnen volstaan met de conclusie, en een wetsvoorstel kunnen indienen dat voorzag in een dergelijke overheveling van het preventieve toezicht van de rijksoverheid naar de colleges van gedeputeerde staten, maar het denken over dit onderwerp heeft ondertussen niet stilgestaan. Dat blijkt ook in deze Kamer, want ook de Kamer heeft in de afgelopen maanden een aantal conclusies getrokken, die nu soms wat scherper zijn dan op grond van de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel mocht worden aangenomen.

De regering heeft nu het standpunt ingenomen dat op besluiten als hier bedoeld, in ieder geval op termijn geen preventief toezicht meer uitgeoefend behoort te worden. Uit het verslag van deze Kamer over het voorliggende wetsvoorstel en de inbreng in eerste termijn heb ik begrepen dat de regering in die opvatting gesteund wordt. Het verschil van mening betreft in hoge mate de vraag of het toezicht nu kan worden afgeschaft of dat het, zoals de regering heeft voorgesteld, in ieder geval voorlopig gehandhaafd dient te blijven om op een later moment de beoordeling te kunnen maken of de op zichzelf principieel juiste en begaanbare weg van afschaffing dan ook een gewenste is. Een aantal fracties in deze Kamer is van mening dat het toezicht nog steeds een goede zaak is. Een enkeling wil zelfs de horizonbepaling, zoals in het voorstel is opgenomen, ook niet op deze manier gehandhaafd zien.

Daarmee ben ik gekomen aan de meest belangrijke vragen die ook bij de twee inmiddels ingediende amendementen voorliggen. Kan het toezicht meteen worden afgeschaft? Moet het toezicht overeenkomstig het voorstel over vijf jaar worden afgeschaft, tenzij evaluatie aanleiding geeft tot

verlenging? Moet het toezicht gehandhaafd worden in de voorgestelde vorm, maar dan zonder die horizonbepaling, zodat het eventueel alsnog afschaffen door de formele wetgever moet gebeuren? De afgevaardigden van de PvdA, de VVD en D66 hebben te kennen gegeven dat het toezicht op die belastingverordeningen meteen kan worden afgeschaft. Dan spreek ik steeds over het preventieve toezicht. Zoals ik heb aangegeven, ben ik van mening dat dit op termijn kan gebeuren. Het past ook in de gewijzigde verhoudingen tussen overheden, die ook in de Gemeentewet op een bepaalde manier hun beslag hebben gekregen, om die kant op te willen denken. De bevindingen van de commissie-Ilsink hebben mij echter aarzelend gemaakt om die stap op dit moment, direct en zonder overgangperiode, te zetten. Het lijkt mij verstandig als, naar ik aanneem, met een nadrukkelijke inspanning van de gemeentes zelf over een termijn van vier jaar wordt bezien of het beeld dan anders is, of de tekortkomingen die worden gesignaleerd door de commissie-Ilsink op dat moment in zoverre zijn verdwenen dat dan een afschaffing definitief is gerechtvaardigd. Dat is misschien iets minder principieel dan een aantal afgevaardigden waren. Ik bestrijd het principieel punt ook niet, maar ik geloof dat je als rijksoverheid de verantwoordelijkheid hebt om, wanneer je een principieel punt zet, degenen die daar vervolgens uitvoering aan moeten geven ook in staat te stellen dat kwalitatief te doen op een manier die naar het oordeel van deze overheid passend is. Dat zou je dan natuurlijk nog kunnen doen in de vorm van een experiment zonder toezicht in eerste instantie. In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik al geprobeerd aan te geven dat dat toch een wat lastige situatie oplevert. Ik geloof dat het wetsvoorstel zoals het hier ligt de beste tussenoplossing is.

Door de heren Gabor, Van den Berg en Schutte zijn opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van de gemeentelijke verordening. Met name de heer Van den Berg heeft gesteld dat er naar zijn oordeel wel degelijk meer recente gegevens beschikbaar zijn, bijvoorbeeld over aanhouding in het kader van toezicht. Ik kan alleen maar herhalen dat ik niet over die gegevens beschik. Ik sluit niet uit dat er met veel inspanning iets op te verzinnen

is. Dat is altijd zo, maar ik beschik daar op dit moment niet over. Op het ministerie van Binnenlandse Zaken houden wij daar geen statistieken van bij. De provincies doen dat, voor zover mij bekend, in het algemeen ook niet. Ik kan wel aangeven wat ik bijvoorbeeld van de provincie Noord-Brabant voorgelegd heb gekregen. In die provincie zijn daar wel gegevens over verzameld. Die informatie kan een indicatie geven van de stand van zaken. Noord-Brabant heeft in het kader van de experimenten op de basis van de Wet D'gemeenten en D'provincies zelfstandig toezicht uitgeoefend op de gemeentelijke belastingverordeningen. De resultaten daarvan zouden dus die indicatie kunnen geven. In 1994 heeft men daar 26 keer een verordening aangehouden. Daarbij moet natuurlijk worden bedacht dat er sprake is van vooroverleg, waardoor die aanhouding ook kan worden voorkomen. Ik moet in dat opzicht in zekere zin wel tegemoetkomend reageren op de heren Van den Berg, Schutte en Gabor, die hebben gezegd dat je die cijfers alleen niet zomaar als norm kunt nemen omdat ook de processen die daaraan voorafgaan, een zekere functie hebben inzake de uiteindelijke kwaliteit van de verordening. Ik geef dat graag toe.

De heer **Van den Berg** (SGP): Met deze laatste opmerking ben ik uiteraard gelukkig, want het gaat toch over een heel wezenlijk punt. Ik vind het jammer dat de staatssecretaris nu en eerder tijdens de schriftelijke voorbereiding zo afhoudend reageert op het verzoek om wat bredere informatie. Zij zegt dat daarover geen statistieken worden bijgehouden, maar de Kamer vraagt daar in het verslag om en een simpel telefoontje naar de provinciehuizen had haar alle informatie kunnen verschaffen. Zo moeilijk is dat niet. Ik vind het gewoon jammer ± en dat tekent toch een beetje de wijze waarop tot nu toe met dit voorstel is omgegaan ± dat al dat soort op feiten gerichte vragen eigenlijk een beetje zijn afgehouden.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik begrijp dat de heer Van den Berg dat jammer vindt, maar ik kan daarop nu niet anders antwoorden dan ik heb gedaan.



De heer Van den Berg (SGP)

De heer Gabor heeft gevraagd om een reactie op de brieven van de heer Sonneveld, de provinciaal ambtenaar die belast is met het toezicht op gemeentelijke belastingen. Ik doe dat graag. De heer Sonneveld heeft inderdaad uitgebreid commentaar gegeven op de stukken bij dit wetsvoorstel. Hij is ook zeer betrokken geweest bij deze kwestie en is bovendien iemand die een zekere deskundigheid vertegenwoordigt die in dit verband relevant is. De heren Gabor en Van den Berg hebben gelijk: op dit moment worden in die verordeningen fouten gemaakt. Dat is waar. Ik heb zojuist geprobeerd, dat met de gegevens van Noord-Brabant aan te tonen. Het is goed dat de provincies die fouten bijtijds eruit hebben gehaald. Wij moeten ons wel realiseren dat gemeenten, in de wetenschap dat er straks geen preventieve toets meer is, ook zelf meer op de eigen kwaliteit moeten letten. Ik blijf even bij het voorbeeld van het kind met huiswerk. Een kind dat weet dat er gecontroleerd wordt en dat het zelf graag goed doet, vraagt ook tussentijds een advies aan iemand die meer verstand heeft van het onderwerp.

De heer **Hoekema** (D66): Ik ga graag even in op het advies en de kwaliteit, en dan denk ik niet aan het kind, maar aan de gemeente en de

provincie. De staatssecretaris sprak over de kwaliteit van de verordening, die immers gewaarborgd is door het voortbestaan van het preventieve toezicht. Mijn vraag aan de staatssecretaris is of dit niet een beetje in strijd is met haar eigen argument, dat ook bij het afschaffen van het toezicht de rol van de provincies blijft bestaan, in de zin van advisering aan de gemeenten. Niets belet de provincie en de gemeente om, als dat wenselijk wordt gevonden, met elkaar in overleg te treden om op die manier kwaliteitsverhogend te werken.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Het klopt dat niets de provincie belet om in zo'n situatie een adviesrol te blijven vervullen. Op zichzelf is het argument dat een aantal anderen hebben aangereikt terecht, namelijk dat de provincie daartoe niet verplicht is en dat dit dus een zeker risico bevat. Ik probeer de argumenten die vanuit beide invalshoeken worden aangereikt, te becommentariëren en te wegen in mijn beantwoording. Ik meen dus aan de ene kant dat het juist is. Dat is ook de reden waarom het onderhavige wetsvoorstel niet zo vergaand is gewijzigd naar aanleiding van het verslag, dat ik de conclusie heb moeten trekken dat wij het nu maar meteen moeten afschaffen. Ik meen dat de argumen-

ten die worden aangereikt om die overgangperiode te creëren, op zichzelf goede argumenten zijn. Aan de andere kant moeten wij ook niet overdrijven, want er zijn inderdaad niet zo ontzettend veel onverbindende regelingen. Er is althans geen aanleiding om dat op dit moment te veronderstellen.

Er is een aantal opmerkingen gemaakt over de rechtszekerheid. Een enkele afgevaardigde heeft de vraag opgeworpen of de rechtszekerheid van de burger niet in het gedrang komt. Ik meen van niet. De rechtszekerheid zal niet minder worden bij een decentralisatie of bij het laten vervallen van preventief toezicht. Er zal wel meer eigen verantwoordelijkheid bij de gemeenten worden gelegd voor het opstellen van kwalitatief goede belastingverordeningen. Daarbij kunnen zij gebruik maken van ofwel de VNG ofwel de provincies, als die dat willen doen, ofwel externe bureaus. Dat laatste gebeurt ook op allerlei andere terreinen.

De heer **Gabor** (CDA): Geldt de analyse van de staatssecretaris ook voor de situatie waarin er sprake zou zijn van het onmiddellijk afschaffen van allerlei vormen van toezicht?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik heb aangegeven, zowel in het verslag als in de beantwoording, dat ik er een voorstander van ben om niet tot onmiddellijke afschaffing over te gaan, omdat ik de tijd die gecreëerd wordt om het kwaliteitsaspect inhoud te geven, relevant vind. Je moet jezelf echter ook de vraag stellen of er ± een meerderheid van de Kamer staat immers achter het amendement op stuk nr. 9 ± bij onmiddellijke afschaffing een situatie zal ontstaan die zo dramatisch is dat je werkelijk tot onverantwoorde stappen komt. Die conclusie gaat mij op dit moment iets te ver. Uit het feit dat zo'n conclusie uiteindelijk getrokken wordt, gaat echter op zichzelf al een werking uit naar gemeenten om extra aandacht aan de kwaliteit te besteden.

Nogmaals, zekerheid is op dit punt op dit moment niet te geven. Het blijft een kwestie van inschatten en van het beoordelen van termijnen die gemeenten nodig zullen hebben om waar te maken wat er beoogd wordt, namelijk kwalitatief goede verordeningen op eigen verantwoording.

## Van de Vondervoort

De heer Van den Berg heeft geïnformeerd naar het waarom van het bij dit wetsvoorstel betrekken van de nota van wijziging over de waterschapsverordeningen. Dat is gebeurd naar aanleiding van een verzoek dat de minister van Verkeer en Waterstaat mij heeft gedaan. Zij had op haar beurt een verzoek gekregen van de Unie van waterschappen. De eerste invalshoek bij het wetsvoorstel was gericht op provincies en gemeenten. Ik had echter, eerlijk gezegd, geen zware redenen om aan het verzoek, toen het zo expliciet werd gedaan, niet te voldoen. Om die reden is het alsnog bij nota van wijziging ingebracht.

Ik kom nu wat meer inhoudelijk te praten over de positie van de waterschappen. Dat is nog relevanter dan de vraag hoe zij precies in het wetsvoorstel terecht zijn gekomen. Het initiatief is dus uitgegaan van de minister van Verkeer en Waterstaat, op verzoek van de Unie van waterschappen.

De heer Van den Berg wijst, net als de heer Schutte, op het verschil in staatsrechtelijke positie van gemeenten en waterschappen. Dat is juist. Het betekent dat je niet automatisch datgene wat je voor de gemeenten accepteert over kunt zetten op hetgeen je voor de waterschappen accepteert. Er is sprake van een andersoortige relatie tussen provincie en waterschappen. De provincie is de regelgevende overheid voor de waterschappen. Dat maakt ook dat er een andere verhouding tussen deze beide overheidsorganen is. Ik vind dat daar rekening mee gehouden moet worden.

Dat neemt niet weg dat ik van oordeel ben dat de in dit wetsvoorstel gedane voorstellen over het preventieve toezicht ook voor de waterschappen van toepassing kunnen zijn. Het preventieve toezicht door gedeputeerde staten op de kostentoedelingsverordening en de omslagklassenverordening vormt het relevante punt in de grondslag voor de belastingverordeningen en in de verhouding tussen de regelgevende instantie, de provincie, en de waterschappen. Daar moet wat mij betreft niet aan getornd worden.

Ik ben niet zo bang dat de risico's die zullen ontstaan voor wat betreft de geldigheid van de lastenheffing van de waterschappen zo groot zijn als de heer Van den Berg stelt. De kostentoedelingsverordening en de

omslagklassenverordening worden in de regel niet elk jaar vastgesteld. De kostentoedelingsverordeningen moeten bijvoorbeeld ten minste een keer in de vijf jaar worden vastgesteld. Daardoor ontstaat er een wat andere situatie. De samenloop van de verschillende vormen van toezicht treedt alleen op als in een bepaald kalenderjaar al deze dingen tegelijk aan de orde zijn. Als GS geen goedkeuring verlenen aan een kostentoedelingsverordening en het waterschap deze wijzigt, kan inderdaad de situatie ontstaan dat een al vastgestelde belastingverordening moet worden herzien met inachtneming van de gewijzigde kostentoedelingsverordening. Een wijziging in de omslagklassenverordeningen resulteert niet in een wijziging van de belastingverordening. Ik neem aan dat de waterschappen zich van zulke relaties voldoende bewust zijn om er rekening mee te houden als zij die zaken in procedure brengen en op elkaar afstemmen en daarover met de provincie overleggen.

De situatie die wordt geregeld door de noodwet, waaraan de heer Van den Berg refereerde, doet zich niet voor, want op basis van artikel 151, derde lid, van de Waterschaps-wet is tegen de positieve goedkeuringsbesluiten van de belastingkostentoedelings- en omslagklassenverordeningen geen rechtstreeks beroep mogelijk.

Nu ik toch bij de waterschappen stilsta, geef ik meteen een korte reactie op de opmerking van mevrouw Noorman. Ook de Unie van waterschappen werkt met modelverordeningen ten behoeve van de aangesloten waterschappen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter! Ik ben blij dat de minister de eigen staatsrechtelijke positie van de waterschappen onderkent. Ik heb ook gezegd dat niet te snel parallellen moeten worden getrokken, maar dat betekent niet dat je het niet op dezelfde manier zou kunnen regelen. Daar kan ik een eind in meegaan. Maar mijn vraag is wel, of de staatssecretaris dan ook wil kijken naar de situaties die ontstaan bij aanneming van het amendement op stuk nr. 9. Dan zou ook voor de waterschappen de laatste rest van het preventieve toezicht geheel verdwijnen. Is zij niet met mij van mening dat het ongewenst zou kunnen zijn om in het kader van zo'n

amendement, dat is gericht op de situatie van de gemeenten, meteen ook de waterschappen mee te nemen?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Wel voor de belastingverordeningen maar niet voor de twee andere verordeningen waar ik het zo even over had. Dit levert een ingewikkelde situatie op in de verhouding tussen de provincie en de waterschappen. Ik doel nu op de relatie die dit heeft met de belastingverordening die op grond daarvan wordt uitgewerkt. Al deel ik het oordeel van de heer Van den Berg dat het de voorkeur heeft om het huidige wetsvoorstel te handhaven, moet aan de andere kant niet het probleem worden overdreven dat zou ontstaan als het amendement op stuk nr. 9 zou worden aangenomen. Ik kom daar straks nog even op terug.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Ik heb goed gehoord dat de opstelling van de staatssecretaris genuanceerd is. Het amendement dat ik met twee collega's heb ingediend, leidt tot wat verderstreckende regelgeving dan voorzien was. Ik kan mij tegen die achtergrond voorstellen dat de invoeringstermijn, die volgens artikel 6 via een koninklijk besluit te bepalen is, ook iets ruimer genomen wordt dan voorzien was. Zo kan de benodigde zorgvuldigheid toch worden betracht. Ik verzoek de staatssecretaris hierop in te gaan.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Als de Tweede Kamer zou besluiten om het amendement op stuk nr. 9 aan te nemen, ben ik uiteraard blij met een verlenging van die termijn. Gezien de bedoelingen en de achtergronden van het huidige wetsvoorstel is iets meer ruimte gewenst. Wat mij betreft, kunnen wij daar dan inderdaad even naar kijken.

Voorzitter! In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat het toezicht beperkt is tot strijd met het recht. De heren Schutte, Van den Berg en Gabor hebben daarop gewezen. In dat verband is al gesteld dat het toezicht een meer technisch karakter heeft, zodat strijd met het recht als grond voor onthouding van goedkeuring voldoende is. De heer Schutte zei dat spontane vernietiging door de Kroon mogelijk is op grond van strijd met het recht en wegens strijd met het algemene belang, en



## Van de Vondervoort

dat de toetsing dus ruimer is dan bij het voorgestelde toezicht door gedeputeerde staten. Die opmerking is op zich terecht, maar daar passen wel een paar kanttekeningen bij. Bij het toezichtsbeleid van de regering, dat al uiteen is gezet in de toelichting op het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de huidige Gemeentewet, wordt ervan uitgegaan dat preventief toezicht in principe alleen moet worden uitgeoefend op basis van beperkte toetsingsgronden die verband houden met de redenen waarom het toezicht wordt uitgeoefend, in dit geval een juridische kwaliteitstoets. De regering heeft uitdrukkelijk gekozen voor toespitste toetsing in dit geval. Dat brengt onvermijdelijk met zich dat een eventuele latere toetsing door de Kroon in het kader van het repressieve toezicht of spontane vernietiging op basis van ruimere gronden plaatsvindt. Dat is ook logisch, omdat anders een toetsing door een lager orgaan dan de Kroon nooit op basis van beperkte toetsingsgronden zou kunnen plaatsvinden. Voor de toetsing in het kader van de spontane vernietiging geldt echter dat de afweging of er voldoende reden is voor vernietiging, buitengewoon streng is. Daar is ook heel bewust voor gekozen om dit heel streng te laten zijn. Het feit alleen dat er sprake is van strijd met het recht of algemeen belang hoeft op zich zelf nog niet voldoende reden te zijn om over te gaan tot die vernietiging. Dat gebeurt als er een hoger belang in het geding is, zodanig dat het aangevochten besluit niet in stand kan blijven. Met name als het gaat om de toetsingsgrond "strijd met het algemeen belang" voert de regering een uiterst terughoudend beleid. Dat gebeurt met name ook, omdat van de kant van de regering recht wordt gedaan aan het feit dat beoogd wordt dat gemeenten en provincies autonome bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben waarin je slechts in uitzonderlijke gevallen dan ook ingrijpt. Je moet daar dus ook terughoudend in zijn.

De heer Van den Berg heeft erop gewezen dat in de Gemeentewet is bepaald dat het bedrag van de belasting niet afhankelijk is van inkomen, winst of vermogen. Hij is van mening dat dit niet voldoende is voor toetsing aan het rijksinkomensbeleid. De betreffende regeling is in de wet opgenomen om het rijksinkomensbeleid, voor zover dat

hier van belang is, in een wettelijke norm vast te leggen. Dat is naar mijn overtuiging ook in voldoende mate gebeurd. Strijd met deze norm levert derhalve strijd met het recht op. Het zou onjuist zijn om daar bovenop andere aspecten aan dat inkomensbeleid te toetsen. Uiteraard is het zo dat tariefverhogingen kunnen leiden tot een lastenverzwaring, maar ook nu is er geen tariefbeleid meer bij het toezicht. Ik ben van mening dat het gewenst is om de autonomie van de gemeenten op dat punt onaangetast te laten. Als wij daar een verdere beperking zouden willen aanbrengen, waar ik overigens geen voorstander van ben, dan zou dat ook bij een wettelijke norm moeten gebeuren in de vorm van een absolute limiet of iets anders. Ik geloof echter niet dat dit verstandig is. Bovendien is het rijksbeleid de afgelopen jaren ook sterk gericht geweest op het versterken van die eigen verantwoordelijkheid van de lokale en provinciale overheden als het gaat om het eigen belastingbereik, om het eigen belastinggebied. Van vele tarieven wordt zelfs verondersteld dat zij kostendekkend zijn op grond van rijksbeleid. Die ruimte moeten wij daar ook nadrukkelijk laten.

Moet die horizonbepaling nu worden geschrapt? Alles overwegende, meen ik dat er voldoende praktische redenen zijn om het toezicht in elk geval voorlopig te handhaven. Wat mij betreft mag dat nadrukkelijk met het perspectief op beëindiging van dat toezicht, omdat ten principale die verantwoordelijkheid bij de gemeenten en de provincies gelegd kan worden. Dat perspectief van beëindiging is dus de reden waarom die horizonbepaling is opgenomen. Ik geloof dat dit dan ook op die wijze zou kunnen. Een aantal kamerleden heeft daar nadrukkelijk bezwaren tegen. Zij zijn ook nog niet zover dat nu al gezegd wordt dat de conclusie getrokken kan worden dat dit op termijn kan worden afgeschaft. Bovendien geven zij aan, staatsrechtelijke problemen te hebben met verlenging van een wettelijk systeem bij een lagere regeling, als ik het zo mag formuleren.

Om maar met dat laatste te beginnen. Ik geloof toch dat hier sprake is van een volstrekt aanvaardbare vorm van delegatie van regelgeving. Je kunt dit vergelijken met een inwerkingtredingsbepaling, waarbij de inwerkingtreding bij

koninklijk besluit geschiedt. Als je kijkt naar de Wet op de D'gemeenten en de D'provincies, dan zie je dat een dergelijke bepaling in die wet zit. Daarin is het zelfs zo dat in de verlenging van het experiment nota bene bij ministeriële regeling kan worden voorzien.

De heer Schutte kan ik natuurlijk toegeven dat het mogelijk is dat bij de provincies de personeelscapaciteit zal afnemen of niet meer beschikbaar is om gemeenten te adviseren, als het toezicht geheel wordt afgeschaft. Dat kan inderdaad het geval zijn. Daar staat echter tegenover dat bijvoorbeeld de VNG, maar ook het algemene gebruik bij gemeenten om voor bijzondere taken externe deskundigheid in te huren, ook een begaanbare weg is om die kwaliteitszorg te handhaven.

De heer Gabor stelde de vraag of de besparingen van het afschaffen wel opwegen tegen de kosten die gemeenten en provincies zullen krijgen, en de kosten die aan beroepsgangen vast zullen zitten. Hij vroeg zich af of de huidige situatie, met een beperkt aantal bezwaar- en beroepsschriften, relatief gezien niet te danken is aan de huidige vorm van vooroverleg en toezicht. Op het laatste ben ik net eigenlijk al ingegaan. Ik heb gezegd dat ik inderdaad met de heer Gabor van mening ben dat het hele traject dat daaraan voorafgaat, met zich brengt dat de kwaliteitsverbetering werkelijk tot stand komt en dat het aantal beroeps- en bezwaarprocedures erdoor wordt beperkt. Als tot afschaffing wordt overgegaan, is op dit moment echter niet duidelijk of het aantal beroepsschriften zal toenemen. Ook nu is er een zekere terughoudendheid als het gaat om de uitoefening van het toezicht. In geval van twijfel wordt een verordening toch vaak goedgekeurd. Je moet sterke gronden hebben om dat niet te doen. Nogmaals, het gaat om een inschatting van het vertrouwen dat je in een gemeente hebt dat zij er zelf voor zal zorgen dat, als er geen toezicht is, de kwaliteit van de verordeningen op andere wijze wordt beoordeeld en getoetst in het traject, voorafgaande aan de vaststelling in een de gemeenteraad, en wel zodanig dat daarmee een zekere garantie voor de kwaliteit bestaat. Ook ik ben van mening dat het goed zou zijn om daar meer tijd voor te nemen. Ik constateer echter dat de Kamer daar

## Van de Vondervoort

in meerderheid toch anders over lijkt te denken.

Hiermee kom ik meteen even tot een reactie op de amendementen. Wij zijn geconfronteerd met twee zeer uiteenlopende amendementen. Het ene voorziet in onmiddellijke afschaffing van het toezicht en het andere voorziet in de afschaffing van de voorgestelde horizonbepaling, met de bedoeling de wetgever over vijf jaar een beslissing te laten nemen over het al dan niet afschaffen van het toezicht. Met het wetsvoorstel dat er ligt, bevind ik mij dus een beetje in het midden. Dat is niet altijd een benijdenswaardige positie, zoals sommigen van de leden zich af en toe bewust zullen zijn. Het geldt ook vandaag. Als ik naar de ene kant een beweging maak, kom ik nog verder af te staan van de andere kant, en omgekeerd. Er blijft mij niet zoveel anders over dan vast te houden aan datgene wat in het wetsvoorstel is opgenomen. Ook door de degenen die de horizonbepaling nu willen afschaffen, wordt niet het punt ten principale bestreden, namelijk dat je op zichzelf die verantwoordelijkheid bij de provincies en de gemeenten kunt neerleggen. Het principiële punt is dus niet echt omstreden. Dan is het de vraag in welke mate je vormen van overgangsregelingen ± zo moet je het dan zien ± nodig vindt om uiteindelijk de stap ten principale te zetten en op welke termijnen je dat wilt doen. Ik vind het overigens heel relevant dat het punt ten principale hier niet wordt bestreden, omdat daarmee toch iets is gezegd over de verhoudingen tussen de overheden en de opvattingen die daarover breed leven in deze Kamer. Ik vind dat een heel belangrijk punt.

Ik ga eerst even in op het meest vergaande voorstel. Ik heb al een aantal keren gezegd, de afschaffing ten principale juist te vinden. Ik heb ook meermalen gezegd dat afschaffing op dit moment mij niet verstandig lijkt. Ik zie echter, juist ook vanwege het punt ten principale, onvoldoende reden mij te blijven verzetten, als een meerderheid van de Kamer dat amendement zou steunen. In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik ook aangegeven ± omdat ik dit een beetje zag aankomen ± dat ik het eindoordeel dan aan de Kamer laat. Maar ik geloof dat het goed is dat ik nog eens benadruk, dat ik vind dat er buitengewoon goede argumenten

zijn om voor een periode iets voorzichtiger te zijn dan datgene wat beoogd wordt in het amendement op stuk nr. 9.

Het amendement van SGP en GPV zou met zich brengen dat de wetgever zich over een paar jaar opnieuw beraadt op deze situatie en dat er dan een oordeel wordt gegeven bij een nieuwe wet, om het zo maar eens te zeggen. Ik geloof dat dit naar de andere kant toe weer net even te zwaar is aangezet, juist omdat ook voor SGP en GPV dat punt ten principale niet zo zwaar weegt. Gegeven de procedure die is voorgesteld voor een eventuele verlenging dan wel de vastlegging van het moment van afschaffing, geloof ik dat de Kamer in een positie is om op dat moment het oordeel te geven. Voorts is de regering dan in de positie om rekening te houden met het oordeel dat op dat moment in de Kamer aanwezig is.

Voorzitter! Ik wilde het daar in mijn beantwoording bij laten.

□

De heer **Van den Berg** (SGP):

Voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor haar beantwoording. Ik ben in ieder geval blij dat wij vandaag nog op een behoorlijk inhoudelijke manier met elkaar kunnen discussiëren over dit toch niet onbelangrijke onderwerp, daar waar, zoals ik al in mijn eerste termijn heb gezegd, de schriftelijke voorbereiding wat dit betreft teleurstellend was. Dat wil niet zeggen dat ik vandaag door het debat op alle punten overtuigd ben of dat ik overal tevreden over ben. Helaas kan ik dat ook nu niet stellen en zeker niet wat betreft de eindconclusie van de staatssecretaris. Ik kom daar zo op terug.

Voorzitter! Voorop wil ik stellen ± de staatssecretaris refereerde er ook aan ± dat ook voor onze fractie de vermindering van het toezicht op zichzelf niet in discussie is. Dit geldt dan zowel de gemeenten en de provincies, als de waterschappen. Maar waar het onze fractie met name en nog steeds om gaat, is dat naar ons oordeel op volstrekt onvoldoende basis nu reeds een finaal besluit wordt genomen. Ik doel op het feit dat wij nu principieel, als wetgever, de beslissing nemen dat het preventieve toezicht over een aantal jaren wordt afgeschaft behoudens wellicht de mogelijkheid tot verlening. Welnu, daar is de

onderbouwing in mijn ogen absoluut onvoldoende voor. Ik heb dit in mijn eerste termijn duidelijk onderstreept en ik treed niet in herhaling.

Ik moet zeggen dat de reactie van de staatssecretaris mij op dit punt niet heeft overtuigd. Tot mijn teleurstelling moet ik voorts constateren dat de collega's in feite telkens met dezelfde argumenten komen, te weten het geringe aantal vernietigingen, terwijl het aantal aanhoudingen toch behoorlijk groot is. Wij hebben daar nu een cijfer over gehoord van één provincie: in 1994 in Brabant alleen al 26. Dat is toch een aanzienlijk aantal. Het betekent ± dat heeft de staatssecretaris ook niet ontkend ± dat in de procedure zelf, met name in de wijze waarop de provincies en gemeenten in het voortraject voordat het tot een formele beslissing komt, met elkaar overleggen, een heel belangrijke sluis zit voor de kwaliteitsverbetering. Daarom mag je de beoordeling van deze situatie ook niet alleen laten afhangen van het inderdaad zeer minimale cijfer dat uit de bus komt, als je kijkt naar de gevallen waarin een besluit uiteindelijk niet is goedgekeurd of waarin het is vernietigd; dat betreft inderdaad een gering aantal gevallen.

Mijn fractie vreest dat, als wij die hele procedure nu opzij gaan zetten, wij een belangrijk stuk kwaliteitsimpuls gaan verliezen. Dat is geen wantrouwen jegens de gemeenten, maar het is de ervaring en de situatie van dit moment. Wij baseren ons immers op het rapport van de commissie-Ilsink en deze commissie geeft absoluut niet aan dat nu al de beslissing genomen zou kunnen worden om tot afschaffing van het gematigde preventieve toezicht over te gaan. Ik begrijp, politiek gezien, de positie van de staatssecretaris uiteraard heel goed, maar ik vind het toch jammer dat zij een zodanig voorzichtig oordeel geeft over het amendement op stuk nr. 9. Ik had liever gezien en ik had het eerlijk gezegd ook sterker gevonden, als zij krachtig achter haar eigen voorstel was blijven staan en had gezegd: dit is het; dit is de juiste weg. Ik betreurt dat. Om dat besluit nu te nemen, zoals in het amendement op stuk nr. 9 wordt voorgesteld, is voor mijn fractie niet aanvaardbaar. Tot mijn spijt moet ik zeggen dat als dit amendement wordt aanvaard, mijn fractie zich genoodzaakt zal zien,

## Van den Berg

tegen dit wetsvoorstel te stemmen. Wij menen immers dat het wetsvoorstel daardoor een aanmerkelijk andere inhoud krijgt dan het nu heeft.

Voorzitter! In dit verband wil ik ook nog even terugkomen op de positie van de waterschappen. Ik ben de staatssecretaris erkentelijk voor haar nadere toelichting op de procedure. Uit een oogpunt van zorgvuldigheid blijf ik daar mijn kanttekeningen bij houden. Ik moet wel zeggen dat wij de gelegenheid tot een schriftelijke gedachtenwisseling over dit aangelegen punt hebben gemist. Wij moeten dat nu in dit debat doen en op een aantal vragen is de staatssecretaris ingegaan. Ik ben haar daar erkentelijk voor maar daarmee zijn niet alle vragen opgelost. Ik ben het met haar eens dat het een kwestie van inschatten is welke risico's zich voordoen. Maar ik blijf erbij dat deze materie ook juridisch uitermate gevoelig ligt. Wij moeten voor gemeenten noch voor waterschappen de situatie krijgen dat wij met een groot aantal onverbindend-verklaringen komen te zitten. Dat is echt heel slecht. Ik ben op dat punt niet zo gerust als de staatssecretaris. Maar ik vind het ook onjuist ± en dan kom ik even terug op het amendement op stuk nr. 9 ± dat wanneer besloten zou worden om een nieuw regime direct voor de gemeenten te laten ingaan, ook voor de waterschappen de beslissing tot afschaffing van het preventieve toezicht genomen wordt. De staatssecretaris erkende het verschil in staatsrechtelijke positie tussen gemeenten en waterschappen en ik vind dan ook dat in ieder geval op dat punt een eigen afweging van de wetgever op haar plaats is. Die beslissing kunnen wij niet zomaar nemen. Voor mij is dat een extra reden om het amendement op stuk nr. 9 veel te vergaand te vinden, omdat er niet alleen voor de gemeenten wordt besloten maar ook voor de waterschappen en ik behoud mijn voorbehouden op dat punt.

Voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor de opmerkingen over de kwestie van doorkruising van rijksbeleid en over het algemeen belang. De heer Schutte heeft er terecht op gewezen dat wij een merkwaardige toestand zouden kunnen krijgen als het preventieve toezicht alleen zou worden beperkt tot toetsing aan het recht, terwijl bij

het repressieve toezicht het bredere kader van de toetsing, ook aan dringende redenen van algemeen belang kan plaatshebben. Dat kan tot moeilijke situaties leiden. Inderdaad valt dat probleem weg indien het amendement op stuk nr. 9 wordt aanvaard, maar dat is voor mij een vrij schrale troost. Bij het wetsvoorstel zoals het nu voorligt, ligt dat heel wezenlijke probleem er echter wel.

Voorzitter! Het amendement op stuk nr. 8 wordt natuurlijk ingehaald wanneer het amendement op stuk nr. 9 wordt aanvaard, hetgeen ik, nogmaals, zeer zou betreuren, maar ik heb oog voor de politieke werkelijkheid. Naast de staatsrechtelijke redenen om samen met de heer Schutte het amendement op stuk nr. 8 in te dienen, bestaat er ook nog de wenselijkheid dat de wetgever zich aan de hand van de evaluatie kan uitspreken en wij moeten die evaluatie ook serieus nemen. Nu valt dat in feite helemaal weg. Ook dat moeten wij ons goed realiseren. Zonder evaluatie wordt nu een beslissing genomen. Maar ervan uitgaande dat er een evaluatie zal plaatsvinden, meen ik dat je die als wetgever serieus moet nemen en dat je als wetgever opnieuw de beslissing moet nemen wat je na vijf jaar gaat doen. Nogmaals, om inhoudelijke maar evenzeer om staatsrechtelijke redenen handhaaf ik dit amendement, want ik blijf dit een ongewenste figuur vinden, ook al zegt de staatssecretaris dat het kan. Zij trekt een parallel met de inwerkingtredingsbepalingen, maar ik ben zo vrij daar toch een paar kanttekeningen bij te plaatsen. De situatie van inwerkingtreding van een door de wetgever vastgestelde wet is naar mijn mening geheel iets anders dan de situatie waarin een wettelijke regeling, een formele regeling, al of niet verder zijn loop moet hebben en zijn gelding moet behouden. Dus ook om staatsrechtelijke redenen handhaaf ik het amendement op stuk nr. 8.

Voorzitter! Mijn eindconclusie moet zijn dat het debat helaas door het indienen van het amendement op stuk nr. 9, een voor mijn fractie zeer ongewenste wending heeft gekregen. Hadden wij in de aanvankelijke opzet een behoorlijke mate van sympathie voor het wetsvoorstel met uitzondering van de punten die wij straks besproken hebben, nu moet ik helaas tot de

conclusie komen dat als dit amendement wordt aanvaard, het wetsvoorstel een andere lading krijgt. De directe afschaffing van het preventieve toezicht komt mijn fractie uit een oogpunt van een behoorlijke kwaliteitsbewaking en rechtsbescherming absoluut niet verantwoord voor. In die situatie zullen wij gedwongen zijn tegen dit wetsvoorstel te verklaren.

□

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Voorzitter! Voor de goede orde, dit wetsvoorstel heeft maar één doel: toezicht afschaffen. Geen misverstand daarover. Wachten wij daar nog even mee, nemen wij een overgangstermijn of, zoals wordt voorgesteld in het amendement dat ik samen met de heer Kamp en de heer Hoekema heb ingediend, moet het nu al gebeuren?

Ik wil de staatssecretaris complimenteren met de gracieuze wijze waarop zij haar eigen koers heeft gevaren en tegelijkertijd duidelijk het eindoordeel bij de Kamer legt. De staatssecretaris heeft aangegeven, waarom zij haar voorstel verstandig vindt, doch zij zal zich niet verzetten tegen voorstellen die wat sneller gaan dan zij voor ogen had.

Naar aanleiding van de eerste termijn zou ik nog een paar korte opmerkingen willen maken. De zorg die bij sommigen bestaat ten aanzien van de vraag of de gemeenten in staat zijn goede en zorgvuldige verordeningen te maken, wordt uitgesproken aan de hand van het rapport van de commissie-Ilsink. Ik heb reeds eerder gezegd dat ik daarin onvoldoende rechtvaardiging zie voor die zorg. Ik vind het ook zaak de gemeente te zien als een zelfregulerende organisatie, die de laatste jaren steeds indringender geleerd heeft ervoor te zorgen dat hetgeen zij moet leveren kwalitatief goed is. Een gemeenteraad, die uiteindelijk de verordening vaststelt, stelt dergelijke eisen ook. Het is norm geworden dat gemeenten externe organisaties of externe deskundigen inhuren om ervoor te zorgen dat hetgeen de gemeenten produceren kwalitatief aan de eisen voldoet. Wij spreken dan niet slechts over een accountant. De administratieve organisatie wordt doorgelicht, daaraan worden eisen gesteld, niet door de provincie maar door de gemeente zelf. Het goed waar het

## Noorman-den Uyl

om gaat ± gemeenschapsgeld, werken voor de gemeenschap ± is een hoog goed, waaraan hoge eisen gesteld moeten worden. In dat kader vertrouw ik de gemeente de taak van het vaststellen van gemeentelijke verordeningen ook toe.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik kan het betoog van mevrouw Noorman een heel eind volgen. Ook ik vertrouw de gemeente wat dat betreft alles toe. Ik heb er alle vertrouwen in. Als mevrouw Noorman heel consequent is, loopt haar pleidooi dan niet uit op het afschaffen van het hele toezicht-fenomeen in ons staatsrecht? Op allerlei terreinen vertrouw ik de gemeente van harte. Waarvoor hebben wij dan nog toezicht? Of vindt mevrouw Noorman dat alle toezicht afgeschaft zou moeten worden?

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Voorzitter! Ik heb in eerste termijn gezegd dat ik een stapje verder wilde gaan dan het voorstel van de regering. Ik heb niet gezegd dat ik in galop wou. Ik houd het bij dat stapje.

Gezien de aard van het amendement op stuk nr. 9, ligt het in de reden dat het amendement over de horizonbepalingen niet mijn steun zal krijgen.

Tot slot zou ik de staatssecretaris willen vragen, de Kamer per brief te informeren hoe zij, als het amendement wordt aangenomen, zich voorstelt een en ander vorm te geven.

□

De heer **Hoekema** (D66): Voorzitter! De staatssecretaris heeft zeer gedegen, genuanceerd en ook elegant geantwoord op de bijdrage van de Kamer. Zij heeft daarbij een reactie gegeven op een amendement waarmee de indieners harder willen lopen dan de staatssecretaris eigenlijk zelf met het wetsvoorstel wil. Ik heb grote bewondering voor de argumenten van de staatssecretaris. Je kunt die in overweging nemen en dan toch zeggen ± dat is de conclusie van mijn fractie ±: wij gaan een stapje verder dan hetgeen de regering voorstelt. Wij schaffen dus de overgangstermijn nu af en wij nemen een risico. Zoals zo vaker in de politiek het geval is, gaat het er dan om aan welke kant van het risico je als het ware wilt gaan staan. Durf

je het aan? Ik denk nu aan de gewisselde argumenten en aan de kwaliteit van het werk van de gemeenten die zij hetzij op eigen kracht hetzij door het inhuren van expertise bij de VNG of ander externe organisaties leveren. De kwaliteit van het werk van de gemeenten is met name op het terrein van de gemeentefinanciën sterk toegenomen. Gelet op de achtergrond van de deelnemers aan dit debat, hebben zij te zamen grote ervaring met het lokaal bestuur. De rol van de provincie is weg. Zij kan wel in adviserende zin een functie blijven vervullen. De staatssecretaris zei dat zelf. Uitdrukkelijk als vangnet kan uiteindelijk de rol van de rechter dienen. Die rechter zal echter niet al te veel moeten worden ingeroepen. Op dat punt ben ik het eens met de argumenten van enkele collega's.

Voorzitter! Dit gehele samenstel van factoren brengt mij tot de conclusie, dat wij geen onverantwoorde risico's zouden nemen als wij inderdaad de weg opgaan die wordt geschetst in het amendement van mevrouw Noorman, de heer Kamp en mij. Ik ben de staatssecretaris erkentelijk voor de wijze waarop zij heeft aangegeven daarmee te kunnen leven.

□

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor haar beantwoording. Ik wil beginnen met een korte reactie aan het adres van mevrouw Noorman. Met haar eerste zin in haar tweede termijn zei zij, dat dit wetsvoorstel maar één doel heeft en dat zou het afschaffen van het preventieve toezicht zijn. Ik vind dat die uitspraak geen recht doet aan de strekking van het wetsvoorstel. Voordat het amendement van de geachte afgevaardigde in stemming komt, is de strekking van het wetsvoorstel, dunkt mij, nog steeds: decentralisatie van het toezicht en later, kan het zijn, afschaffing daarvan. Dat is toch iets anders dan nu al als doelstelling formuleren: afschaffing.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Ik voel mij met mijn uitspraak in het goede gezelschap van de staatssecretaris. Zij heeft ook in haar inbreng duidelijk aangegeven dat het de bedoeling is het toezicht op termijn af te schaffen.

De heer **Schutte** (GPV): Maar wel met inachtneming van het zeer wezenlijke element, dat een moment wordt ingebouwd waarop heroverweging op basis van feitelijke informatie kan plaatsvinden. Die heroverweging zou misschien kunnen leiden tot de conclusie: het is beter dat het toezicht niet wordt afgeschaft. Met uw voorstel is die conclusie niet mogelijk.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA): Voorzitter! In mijn optiek zijn doel en middelen niet hetzelfde. Ik heb heel duidelijk onderscheid willen maken tussen het doel ± daarover wil ik geen misverstand laten bestaan ± en de middelen. Over die middelen hebben wij gedebatteerd.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Ik maakte mijn opmerking niet om kinderachtig te zijn tegenover mevrouw Noorman, ik maakte die om te constateren dat de strekking van het amendement van mevrouw Noorman en de haren toch anders is dan die van het wetsvoorstel. Tegen die achtergrond zou je de vraag kunnen stellen of je zo'n verstrekkend amendement niet eerst aan de Raad van State had moeten voorleggen. Dat is natuurlijk niet verplicht, maar onder elkaar hebben wij wel steeds gezegd, dat als er verstrekkende amendementen komen, amendementen die het wetsvoorstel in dit geval definitief veranderen, dit wel degelijk aan de orde is. Ik had mij dan ook wel degelijk een positief antwoord op de vraag of dit moest gebeuren kunnen voorstellen. Het zou mij ook niet verwonderen dat als straks dit wetsvoorstel aan de overzijde wordt behandeld, die vraag nog eens hardop aan de staatssecretaris wordt gesteld. Zij heeft enige ervaring met het omgaan met de Eerste Kamer: men laat zich daar niet al te veel gelegen liggen aan politieke meerderheden in dit huis. Wie weet wat daar allemaal nog van komt. Allerlei mogelijkheden laten volstrekt onverlet dat wij nu zelf een oordeel vellen.

Voorzitter! De staatssecretaris merkte nog op dat wat haar betreft de rechtszekerheid niet in het geding is. Naar wij mogen hopen is dat waar, maar potentieel kan daarvan wel sprake zijn. Ik wijs met name op de rol van de rechter. Als de rechter met beroepen geconfronteerd wordt, kan zijn conclusie zijn dat de

## Schutte

verordening onverbindend moet worden verklaard. Onverbindend-verklaring kan ertoe leiden dat de rechtsgrond ontvalt aan alle reeds opgelegde aanslagen in een bepaald jaar. Het kan de rechtszekerheid dus wel zeker betreffen. Naar wij mogen hopen valt het allemaal mee. Ik ga ook geen dramatische verhalen houden, maar als je een wetsvoorstel behandelt, ga je ook na welke mogelijkheden zich in de toekomst zouden kunnen voordoen in het kader van dat wetsvoorstel.

Dan heb ik nog een vraag naar aanleiding van het antwoord van de staatssecretaris op vragen over strijdigheid met het recht of het algemeen belang of andere dringende redenen. Wat je ook in de wet formuleert, terughoudendheid bij de toepassing van toezicht-instrumenten is zeker in dezen volop op haar plaats. Een beperking tot "strijd met het recht" lokt bij mij het noemen van een voorbeeld uit, zowel aan het adres van de staatssecretaris als aan het adres van de indieners van het amendement. Het is niet ondenkbaar dat in het kader van een gemeentelijke herindeling een gemeenteraad die zijn einde ziet naderen, met het oog op komende verkiezingen op het idee komt om een heel populair besluit te nemen, bijvoorbeeld het fors verlagen van de onroerende-zaakbelasting. Vindt de staatssecretaris een dergelijk besluit in strijd met het recht? In de opvatting van de indieners van het amendement zal er waarschijnlijk niets anders overblijven dan in dat geval over te gaan tot spontane vernietiging. Ik hoor nog wel hoe het ingevuld wordt.

De staatssecretaris heeft van de horizonbepaling gezegd dat deze niet zoveel om het lijf heeft. Het zou wel vaker gebeuren, zie de inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Dat is natuurlijk een vorm van delegatie die volstrekt onvergelijkbaar is met deze vorm van delegatie. Het gaat er hier om of je bij delegatie de rechtsverhouding tussen overheden kunt wijzigen. Dat is de strekking van het wetsvoorstel op dit punt.

Het inwinnen van extern advies kan uiteraard ook elders gebeuren. Ik ben het met mevrouw Noorman eens dat het in deze tijd veel gebeurt. Het zal in de toekomst gebeuren als de gemeente er zelf behoefte aan heeft, met andere woorden als zij twijfelt aan de rechtskracht van een voorgestelde

verordening. In de huidige situatie wordt ook een gemeente die niet twijfelt, die een heel hoge dunk heeft van het eigen vermogen, geconfronteerd met de gevolgen. Een volledige vervanging is dus niet mogelijk.

Samenvattend zal het duidelijk zijn dat ik het amendement op stuk nr. 9 niet zal steunen. Net als de heer Van den Berg kom ik tot de conclusie dat ik, bij aanvaarding van het amendement, het dan volstrekt andere wetsvoorstel niet zal steunen.

De heer **Kamp** (VVD): Voorzitter! Zoals de landelijke wetgever belastingwetten kan maken zonder preventief toezicht en zoals naar ons aller mening ook de provincies dat kunnen, zo denkt de VVD-fractie dat ook de even autonome gemeenten en waterschappen dat kunnen. De stap naar het bijna volledig dragen van de eigen verantwoordelijkheid is natuurlijk groot, maar niet groter dan hij over vijf jaar zal zijn. Het gaat er vooral om dat je die stap moet durven en willen maken. De VNG heeft duidelijk gemaakt dat dit voor de gemeenten nu het geval is. Wat ons betreft is het vertrouwen van de gemeenten in zichzelf en naar wij aannemen het vertrouwen van de waterschappen in zichzelf terecht en kan dit gehonoreerd worden. Aan de randvoorwaarden is al voldaan of kan voldaan worden. Dat betekent dat wij tegen het amendement op stuk nr. 8 zijn en ons graag scharen naast mevrouw Noorman en de heer Hoekema als het gaat om het amendement op stuk nr. 9.

De heer **Gabor** (CDA): Voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor de beantwoording van alle vijf de vragen die ik gesteld heb. Het is een ongekend hoge score. Dat wil niet zeggen dat ik het met alle elementen van alle antwoorden eens ben, maar ik wil haar hier toch graag mee complimenteren.

De staatssecretaris heeft mij toegezegd, op een van mijn vragen nader te zullen ingaan op de door haar ook als zeer waardevol ervaren inbreng van de heer Sonneveld. Ik heb er geen enkel bezwaar tegen dat dit schriftelijk gebeurt, maar ik stel het wel op prijs indien dit voor de besluitvorming plaatsvindt.

De staatssecretaris voelt niets voor het experiment dat de CDA-fractie voorstaat. Op zichzelf kan ik daarmee leven. Ik wil daar geen punt van maken.

De argumentatie die de staatssecretaris rond het amendement op stuk nr. 9 heeft gegeven vanuit haar kennis en verantwoordelijkheid, was voor mij zeer overtuigend. Het was niet alleen charmant, zoals anderen het noemden, maar ook krachtig en helder. Het verbaast mij echter in hoge mate, dat de staatssecretaris daaruit geen logische consequentie trok ten aanzien van haar politieke stellingname. Als ik naar haar argumenten luister, dan dient zij immers het amendement op stuk nr. 9 te ontraden. Dat heeft zij echter niet gedaan. Ik wil daarbij niet de termen "elegant" en "charmant" gebruiken, maar de term "vervagend dualisme". Dat is toch geen goede praktijk. Ik waarschuw haar dat, als zij op die lijn doorgaat, dit niet zo best is. Ik geloof dat het verdedigen van een standpunt van het kabinet met argumenten, zoals zij deed, in ons bestel een prima zaak is. Als je echter vervolgens afstand neemt van je eigen voorstel, dan is dat een zwakke zaak.

De CDA-fractie hecht aan een serieuze evaluatie. Maar wat is nog de betekenis van de evaluatie, zo vraag ik de staatssecretaris en de collega's, als het amendement op stuk nr. 9 onverhoopt zou worden aanvaard? Het is toch volstrekt onzinnig om dan nog met een evaluatie te gaan werken? Als ook de staatssecretaris dat dan overbodig vindt, dan komt zij naar mijn mening op een onoverbrugbare afstand van het regeringsvoorstel. Voor dat soort zaken is meestal beraad in het kabinet nodig.

De heer **Hendriks**: Voorzitter! Als laatste wil ik ook de staatssecretaris danken voor de beantwoording van de vragen die door de Kamer zijn gesteld. Ik heb in tweede termijn geen vragen meer. Wel wil ik stellen dat ik, gelet op mijn standpunt, het amendement van de leden Van den Berg en Schutte op stuk nr. 8 zal steunen.

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Voorzitter! Ik zei al in eerste

## Van de Vondervoort

termijn dat elke beweging de ene of de andere kant op de ene of de andere helft van de Kamer ontevreden maakt. Dat blijkt ook wel uit de tweede termijn. Ik ben niet in staat om de verschillende standpunten te verenigen. De een wil aan de ene kant een stap verder gaan, de ander wil aan de andere kant een stap verder gaan. Als je daarin probeert te middelen om tot overeenstemming in de Kamer te komen, dan leidt dat ertoe dat je het voorliggende wetsvoorstel ongewijzigd moet aannemen. Dat is de Kamer echter niet van plan, zoals ik heel goed heb gehoord. Het moge zo zijn dat dan de situatie kan ontstaan, dat ik de aanvaarding van de amendementen zou moeten ontraden. Ik heb de aanvaarding van beide amendementen echter niet ontraden; over beide amendementen laat ik het oordeel aan de Kamer.

Als de politieke situatie zo is, moet je afwegen of een dergelijk punt ten principale zo zwaar weegt, dat je je verzet tot aan het einde toe met alle consequenties van dien wilt handhaven. Het onderhavige punt is bij mij echter niet ten principale aan de orde. Ten principale vind ik immers de afschaffing van het preventieve toezicht in de huidige verhoudingen tussen overheden, zoals ook neergelegd in de Gemeentewet en de Provinciewet, juist. Het gaat vervolgens om de vraag langs welke weg je daar wenst te komen en welke stappen en garanties je in het proces inbouwt om ervoor te zorgen dat het ook aan het eind goed landt. Als het om dat soort elementen gaat, dan vind ik het verantwoord om het oordeel aan de Kamer te laten, ondanks het feit dat het mijn opvatting is en blijft dat het wetsvoorstel beter is dan wat met het amendement op stuk nr. 9 wordt beoogd.

Ik ben niet in staat om mijn opvattingen meer te onderbouwen en te beargumenteren dan in de toelichting op het wetsvoorstel en in de beantwoording in eerste termijn is gebeurd. In de Kamer is sprake van onoverbrugbare verschillen van opvatting. Ik ben niet in staat om over die onoverbrugbare verschillen heen te stappen.

Zou je elke vorm van evaluatie moeten afschaffen? Het is denkbaar dat, ook als je nu besluit om bij amendement tot afschaffing van het preventieve toezicht over te gaan, je toch probeert om een vorm van

evaluatie te koppelen aan de invoering. Dan houd je in ieder geval enig zicht op de ontwikkelingen die het gevolg zouden zijn van aanvaarding van het desbetreffende amendement. Ik begrijp ook, gezien mijn eigen opvatting, maar ook gezien de inbreng van een aantal kamerleden hier, dat de behoefte blijft bestaan om in ieder geval enige controle te kunnen houden op wat er gebeurt als we besluiten tot wat we besluiten. Ik ben dan ook bereid, u toe te zeggen dat ik even zal nadenken over de vraag, of wij een vorm van evaluatie kunnen vinden, waarbij aan de Kamer over een bepaalde periode gerapporteerd wordt over het effect van een besluit dat hier genomen wordt. Ik realiseer mij heel erg goed dat dat niet hetzelfde is als wat in het wetsvoorstel nu is neergelegd. Ik hoop dat het voor een aantal van de kamerleden een moment is  $\pm$  voor mijzelf is het dat in ieder geval  $\pm$  om toch nog te kunnen checken of het inderdaad gaat zoals sommigen hier hopen en verwachten, maar waarover anderen meer aarzelingen hebben. We kunnen dat moment in ieder geval onder de aandacht brengen, door er in een algemeen overleg of wat dies meer zij na een bepaalde periode nog eens naar te kijken. Ik ben dus bereid, de Kamer die toezegging te doen. Over de wijze waarop en de mate waarin zal ik nog even verder moeten nadenken, maar ik kom daarop nog terug bij de Kamer. In antwoord op een vraag van mevrouw Noorman, zeg ik dat ik evenzeer bereid ben om de Kamer te informeren over de vormgeving van de invoering.

Tegen de heer Schutte zeg ik dat het inderdaad denkbaar is dat de rechter tot een onverbindend-verklaring komt, met de consequenties die hij geeft. Dat is inderdaad een mogelijkheid. De vraag is, of het zich vaak zal voordoen dat datgene wat je probeert te organiseren aan kwaliteiten in het voortraject, aan controle- en adviesmomenten, ertoe zal leiden dat dit vaker dan nu gebeurt. Ik weet dat niet; dat blijft een inschatting waarover op dit moment niemand met zekerheid iets kan zeggen.

Ik kom toe aan dat aardige voorbeeld van die belasting bij een herindeling. Op zichzelf voorziet de Wet ARHI in de mogelijkheid van verscherpt begrotingstoezicht. In het kader daarvan kan er ook iets gezegd

worden over het inkomstenniveau van de gemeente. Er is dus in de Wet ARHI een mogelijkheid ingebouwd om excessen te voorkomen, als die aan de orde zijn. Dat neemt niet weg dat ook in zo'n situatie spontane vernietiging aan de orde zou kunnen komen, maar het moet wel heel erg ver gaan, wil het daar werkelijk van komen. Ook daar geldt natuurlijk toch de afweging tussen de autonomie van de gemeente, het algemene belang en de checks die op grond van de Wet ARHI zijn ingebouwd. Ik zie het principele punt wel in, maar de praktijk zal, hoop ik, uitwijzen dat de kans dat dat regelmatig of veel vaker dan nu gebeurt, klein is.

De heer **Gabor** (CDA): Heeft u mijn vraag beantwoord, of ik voor de stemming uw reactie mag vernemen op de uitspraken van de heer Sonneveld?

Staatssecretaris **Van de Vondervoort**: Ik meen dat ik had toegezegd, u daarover schriftelijk te informeren.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, af te zien van artikelsgewijze behandeling en aanstaande dinsdag te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is **de interpellatie-Sipkes**, gericht tot de minister van Buitenlandse Zaken, over **de Franse kernproeven**.

Tot het houden van deze interpellatie is verlof verleend in de vergadering van heden.

(De vragen zijn opgenomen aan het eind van deze weekeditie.)<sup>2</sup>

□

Mevrouw **Sipkes** (GroenLinks): Voorzitter! Ik wil beginnen met het citeren van een ANP-bericht van hedenmorgen op Teletekst: "Chili en Nieuw-Zeeland hebben uit woede over de kernproef hun ambassadeur uit Parijs teruggedroepen. Australië en Japan hebben de Franse ambassade op het matje geroepen. De Verenigde Staten, Nederland en Rusland betreuren de tekst. Minister Van Mierlo zal de Franse ambassadeur