

## 24 051

### **Herziening van de bepalingen over het toezicht op verordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen**

#### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>1</sup>**

Vastgesteld 3 november 1995

Het voorbereidend onderzoek gaf de commissie aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie uitten ernstige twijfels over het voorliggende wetsvoorstel. Toen de regering in januari 1995 het voorstel indiende, was de strekking ervan inderdaad – zoals het opschrift nog steeds luidt – een herziening van de bepalingen over het toezicht op gemeentelijke en provinciale belastingverordeningen. Voor het toezicht op de provinciale belastingverordeningen was weliswaar ook al in het oorspronkelijke wetsvoorstel de afschaffing voorzien, maar voor de gemeentelijke belastingverordeningen zou het toezicht van het rijk overgaan op de provincie en pas na vijf jaar zou aan de hand van een evaluatie tot een mogelijke afschaffing worden beslist.

De aanvaarding van het amendement op stuk nr. 9, dat namens de fracties van PvdA, VVD en D66 in de Tweede Kamer is ingediend, leidt er echter toe dat het een wetsvoorstel tot afschaffing van het voorafgaand toezicht is geworden. De leden van de CDA-fractie wilden – alvorens zij op de inhoud van het gewijzigde wetsvoorstel ingaan – het kabinet enkele procedurele vragen voorleggen. Mag uit de slotalinea van de brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw A. G. M. van der Vondervoort, van 11 september jl. (Kamerstuk Tweede Kamer 24 051, nr. 10) worden afgeleid dat zij geen ernstige bezwaren tegen het toen aanhangige amendement koesterde?

Heeft zij overwogen het amendement te ontraden? Had het niet in de rede gelegen, gelet op Aanwijzing 278 voor de regelgeving, over het amendement advies te vragen aan de Raad van State? Waarom is het opschrift van het wetsvoorstel niet met de gewijzigde strekking van het wetsvoorstel in overeenstemming gebracht?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Staal (D66), Van den Berg (PvdA) (voorzitter), De Beer (VVD), Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GroenLinks), Grewel (PvdA), Bierman Wiegel (VVD), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA).

Inzake de inhoud wilden de leden van de CDA-fractie vooropstellen dat door de fundamentele amendering een groot deel van de memorie van toelichting haar betekenis heeft verloren. Zij wilden de regering dan ook uitnodigen, in het belang van de goede toepassing van de wet – zo het wetsvoorstel zou worden aanvaard – in haar antwoord aan deze Kamer te

voorzien in een toelichting van de bepalingen zoals ze nu door de regering worden voorgesteld.

De afschaffing van elk toezicht op de gemeentelijke belastingverordeningen – in plaats van de vervanging van het rijkstoezicht door provinciaal toezicht – is naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie een zeer ingrijpende stap, gezien uit het oogpunt van de belangen van de belastingplichtigen. Zij achten deze stap, zeker op dit moment, hoogst riskant. Het feit dat in het kader van het hoger toezicht maar zelden hoeft te worden ingegrepen, kan daarvoor niet maatgevend zijn. De toezichtbepalingen leiden immers tot regelmatig vooroverleg en vormen daarbij als het ware een stok achter de deur.

De leden van de CDA-fractie wijzen er in het bijzonder op dat er regelmatig klachten binnenkomen over de belastingheffing door gemeenten, en dat consumentenorganisaties in de tarieven verschillen aanwijzen die onmogelijk een zakelijke rechtvaardiging kunnen hebben. Aanvaardt het kabinet de risico's die uit de afschaffing van het voorafgaand toezicht voortvloeien?

De leden van de CDA-fractie constateerden dat het wetsvoorstel weliswaar enige materiële normen inzake belastingverordening bevat, maar de handhaving daarvan wordt overgelaten aan de procedures die belastingplichtigen ter zake voeren, afgezien van het zeer weinig gebruikte instrument van het repressief bestuurlijk toezicht.

Hieraan wilden zij ten slotte de vraag verbinden welke werkdruk in het vlak van de bezwaar- en beroepsprocedures als gevolg van het geamendeerde wetsvoorstel zijn voorzien. Is daarmee rekening gehouden in de begroting van de kosten van de rechterlijke organisatie en de rechtshulp? Hoe beoordeelt de regering deze gevolgen in het licht van Aanwijzing 12 voor de regelgeving?

De leden van de **VVD**-fractie hadden met genoegen geconstateerd dat het wetsvoorstel de autonomie van de gemeenten, provincies en waterschappen zal versterken en dat het bovendien zal leiden tot een belangrijke besparing van tijd en werk. Anderzijds hadden zij wel enige zorg over de kwaliteit van de belastingverordeningen, nu daarover in de rechtspraak en de literatuur bij herhaling negatief is geoordeeld. In verband hiermede zouden zij nog de volgende vragen willen stellen.

Welke mogelijkheden zijn er nog om de kwaliteit van de belastingverordeningen te bewaken? Kan de staatssecretaris door het geven van aanwijzingen, richtlijnen of op andere wijze de kwaliteit bevorderen?

Kan de situatie over een aantal jaren geëvalueerd worden?

Het ligt voor de hand dat de gemeenten en waterschappen zich zullen richten naar de zogenaamde modelverordeningen. Deze handelwijze lijkt echter op het eerste gezicht geen oplossing te bieden voor de handhaving van het voorschrift dat in bepaalde gevallen de tarieven zodanig moeten worden vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake (zie artikel 229b, eerste lid van de Gemeentewet). Bovendien is de toerekening van de gemeentelijke lasten aan een bepaalde gemeentelijke activiteit geenszins eenvoudig. Deelt de staatssecretaris deze meningen? Hoe kan de burger nagaan dat de gemeente aan het voorschrift de hand heeft gehouden?

Zou in verband met de historisch gegroeide relatie tussen provincies en waterschappen een zeker toezicht van de provincies op de waterschappen niet bijzonder waardevol kunnen zijn?

Zou dit niet bij uitstek moeten gelden voor de omslagheffingen, waarvan de hoogte voor de ingelanden immers moeilijk controleerbaar is?

De leden van de **SGP**-, **GPV**- en **RPF**-fractie hadden met zeer gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennis genomen. Hun bedenkingen rusten zowel op bestuurlijke als op politieke gronden. Zij

waren met name van oordeel dat het preventief toezicht zoals dat reeds enige tijd door de provincies wordt uitgeoefend met betrekking tot belastingverordeningen van gemeenten en waterschappen zeer goed functioneert.

Zij merkten vervolgens met de leden van de CDA-fractie op dat het wetsvoorstel, zoals dat op 16 januari 1995 aan de Tweede Kamer is aangeboden, gedurende de behandeling in die Kamer ingrijpend is gewijzigd, zowel als gevolg van de op 16 juni 1995 ingediende nota van wijziging (stuk nr. 6) als ten gevolge van de aanvaarding van de op 6 september 1995 ingediende amendementen van het lid Noorman-Den Uyl c.s. (stuk nr. 9).

Hun eerste vraag luidde of bedoelde wijzigingen tesamen genomen niet dienen te leiden tot het vragen van een nieuw advies door de Raad van State. Immers niet alleen strekt het wetsvoorstel zich thans uit tot de belastingverordeningen van provincies en gemeenten, maar ook tot die van de waterschappen, terwijl de afschaffing van het toezicht niet in principe – over vijf jaar zal plaatsvinden, maar per datum van inwerking-treding van de wet.

Deze leden verzochten om een reactie van de staatssecretaris op de bevindingen en conclusies van het door de op 1 oktober 1992 ingestelde commissie Evaluatie experimenteel toezicht gemeentelijke belastingen (commissie-Ilsink) uitgebrachte rapport «GS bekrond». Het – minimale – aantal onthoudingen van goedkeuring door de kroon dat de staatssecretaris constateert, achtten deze leden niet voldoende maatgevend voor een beoordeling van de betekenis van het provinciale toezicht op gemeentelijke (en waterschaps-)belastingverordeningen. Zij vroegen de staatssecretaris bij de provincies te inventariseren op welke wijze thans het toezicht terzake wordt uitgeoefend en daarvan verslag te doen aan de Kamer. Zij toonden zich benieuwd naar de frequentie waarmee door provinciale adviezen een vooroverleg over concept-verordeningen, inclusief de lijst van zogenaamde standaard-opmerkingen aanpassing van de verordeningen plaatsgevonden heeft en onverbindendverklaring of andere negatieve gevolgen zijn voorkomen.

Deze leden stelden in lijn met het voorafgaande de vraag op grond van welke overwegingen de staatssecretaris de Tweede Kamer aanvaarding van het amendement op stuk nr. 9 niet heeft ontraden, zowel gezien het tot kortgeleden geldende inzicht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken dat decentralisatie van het toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen niet voor overweging in aanmerking kwam, gezien de onvoldoende kennis bij de provincies, als met het oog op de door de staatssecretaris bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer gemaakte opmerking dat zij «aarzelend» stond tegenover afschaffing van het provinciale toezicht (Handelingen Tweede Kamer 6 september 1995, p. 99–6045 middenkolom). Zij zouden gaarne vernemen welke aarzelingen de staatssecretaris op dat moment parten speelden.

Deze leden vroegen voorts of hun indruk juist is dat gemeenten vrij frequent afwijken van de modelverordeningen van de VNG (zie ook J. W. Ilsink in het belastingblad 1994, p. 497). Hier voegden zij de vraag aan toe of de staatssecretaris beschikt over concrete informatie waaruit blijkt dat de VNG cursussen en opleidingen verzorgt of heeft geïnitieerd met betrekking tot gemeentelijke belastingen.

De staatssecretaris heeft bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen 6 september, p. 99–6048, rechterkolom) gewag gemaakt van het algemeen gebruik bij gemeenten om voor bijzondere taken externe deskundigheid in te huren. Deze leden verbonden aan deze opmerking de vraag of de staatssecretaris gegevens kan overleggen waaruit blijkt dat ook terzake van concept-belastingverordeningen en aanpassing van de verordeningen door

gemeenten externe hulp wordt ingeroepen. Beschikt zij over gegevens waaruit blijkt welke vergoedingen door gemeenten worden betaald voor de uitschakeling van externe adviseurs op het aangeduide terrein? Is, zo vroegen deze leden tenslotte, een kosten/baten-analyse van het wetsvoorstel, zoals het er thans ligt, uitgevoerd en wat zijn (waren) de uitkomsten daarvan?

Tot besluit informeerden deze leden of en zo ja, in hoeverre de staatssecretaris is gevorderd met het zoeken naar een vorm van evaluatie om de Tweede Kamer te informeren over het effect van de afschaffing van het toezicht, mede gezien het feit dat gemeenten hun besluiten niet meer zouden behoeven in te zenden.

De voorzitter van de commissie,  
Van den Berg

De griffier van de commissie,  
Hordijk