

24 051

Afschaffing van het preventieve toezicht op belastingverordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 december 1995

Algemeen

Sinds het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel bij het parlement is ingediend heeft het verschillende wijzigingen ondergaan. Bij nota van wijziging (Kamerstukken II 1994/95, 24 051, nr. 6) zijn bepalingen toegevoegd die er toe strekken dat voor de belastingverordeningen van waterschappen hetzelfde systeem van toezicht gaat gelden als voor belastingverordeningen van gemeenten. Voorts is het voorstel door de Tweede Kamer zodanig geamendeerd dat het toezicht op de belastingverordeningen van gemeenten en waterschappen bij inwerkingtreding van de wet direct zal verdwijnen, zoals dat vanaf het begin ook is voorgesteld voor de belastingverordeningen van de provincies.

De leden van de fracties van het CDA en van de SGP, het GPV en de RPF vroegen of het niet in de rede had gelegen over zulke wijzigingen het advies te vragen van de Raad van State. De leden van de CDA-fractie verwezen hierbij naar aanwijzing 278 voor de regelgeving. In dit verband wil ik een onderscheid maken tussen enerzijds de door de regering voorgestelde uitbreiding van de werking van de wet tot belastingverordeningen van waterschappen en anderzijds het door de Tweede Kamer aangenomen amendement tot onmiddellijke afschaffing van het toezicht. De eerste wijziging betrof in feite alleen het omzetten van het bestaande reeds door de provincies uitgeoefende toezicht in een andere vorm, namelijk dezelfde vorm als die welke voor het toezicht op de gemeentelijke belastingverordeningen werd voorgesteld. Ik ben van mening dat deze wijziging niet ingrijpend was en heb dus ook geen reden gezien hierover de Raad van State te horen.

De tweede wijziging betrof een amendement. De hoofdregel die is neergelegd in de door de leden van de CDA-fractie bedoelde aanwijzing houdt in dat daarover geen advies van de Raad van State wordt gevraagd, tenzij de minister of staatssecretaris daaraan behoefte gevoelt met het oog op zijn oordeelsvorming over het amendement.

Ik meende het amendement ook zonder advies van de Raad van State te kunnen beoordelen. In dat verband is het van belang er op te wijzen dat reeds bij de voorbereiding van het wetsvoorstel de mogelijkheid van

onmiddellijke afschaffing is overwogen. Het vorige kabinet kwam tot de conclusie dat het toezicht op termijn geheel afgeschaft zou kunnen worden, tenzij een evaluatie zou uitwijzen dat verlenging wenselijk was (nader kabinetsstandpunt, Kamerstukken II 1993/94, 22 236, nr. 28). Het huidige kabinet heeft bij indiening van het wetsvoorstel dat standpunt overgenomen. De conclusie dat verlenging niet nodig zou zijn, zou volgens de in het wetsvoorstel gekozen systematiek kunnen geschieden zonder nadere besluitvorming door de formele wetgever (en dus ook zonder de Raad van State). Wel was overleg met de Tweede Kamer voorzien. De Raad van State merkte in haar advies alleen op dat het inschakelen van de Tweede Kamer bij de beoordeling van de uit de evaluatie te trekken conclusies ook in de wet zelf geregeld zou moeten worden. Het wetsvoorstel is in die zin aangepast. De discussie met de Tweede Kamer betrof op dit punt dus in feite de vraag in welk tempo het toezicht afgeschaft zou kunnen worden en of voorafgaand aan het afschaffen nog een evaluatie zou moeten plaatsvinden. Tegen die achtergrond ben ik tot de conclusie gekomen dat ik voor de beoordeling van de in het amendement voorgestelde wijziging geen advies van de Raad van State behoefde.

Ter gelegenheid van beide wijzigingen is de considerans aangepast en in het eerste geval heeft de Tweede Kamer ook het opschrift veranderd. De leden van de CDA-fractie vroegen waarom bij de amendering het opschrift niet opnieuw is gewijzigd. Naar hun oordeel is het nu niet meer in overeenstemming met de gewijzigde strekking van het wetsvoorstel. Ik heb er geen bezwaar tegen als het opschrift wordt aangepast aan de huidige tekst van de considerans, waardoor het gaat luiden: afschaffing van het preventieve toezicht op belastingverordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen. Het opschrift bij deze memorie is in die zin aangepast. Dat laat natuurlijk onverlet dat het preventieve toezicht op kostentoedelingsverordeningen en omslagklasseverordeningen van waterschappen gehandhaafd blijft.

De leden van de fracties van het CDA, de SGP, het GPV en de RPF vroegen verder wat mijn opvatting is over het amendement op stuk nummer 9 dat door de Tweede Kamer is aanvaard. Zij stelden vast dat ik het niet met zoveel woorden heb ontraden, terwijl ik tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer heb gezegd aarzelend te staan tegenover het amendement. De leden van de CDA-fractie vroegen verder of in de laatste alinea van mijn brief van 11 september (Kamerstukken 1994/95, II 24 051, nr. 10) gelezen kan worden dat ik op dat moment geen bezwaren koesterde tegen het amendement. Mijn aarzeling betrof het in het amendement voorgestelde tempo van afschaffen van het preventieve toezicht, niet het principe.

Vervolgens bleek de Tweede Kamer in te kunnen stemmen met een ruime overgangstermijn alvorens de wet, zoals die na aanvaarding van het amendement zou gaan luiden, in werking zou treden. Ondanks mijn aarzelingen vond ik daarom de voorgestelde wijziging niet onacceptabel.

Uit de laatste alinea van mijn brief van 11 september aan de Tweede Kamer kan naar mijn oordeel niet worden gelezen dat ik op dat moment geen bezwaren koesterde tegen het amendement op stuk nummer 9. Ik heb in die passage slechts aangegeven mij na de aanvaarding van dat amendement te zullen beraden over de gevolgen daarvan en daarover te zullen overleggen met de rechtstreeks betrokkenen en de Tweede Kamer vervolgens te zullen informeren over mijn conclusies. Inmiddels heeft een dergelijk overleg plaatsgevonden. In een tweetal bijeenkomsten is dezerzijds samen met vertegenwoordigers van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Financiën overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal

overleg en de Unie van Waterschappen. Onderwerp van gesprek waren met name de volgende drie vragen:

- a. moet voorafgaand aan het in werking treden van de wet in zijn huidige vorm nog een extra «kwaliteitsimpuls» aan de betrokken overheden worden gericht, ter versterking van de kwaliteit van de belastingverordeningen;
- b. wanneer zou de wet, rekening houdend met die kwaliteitsimpuls, in werking moeten treden;
- c. hoe zou een eventuele evaluatie, na enkele jaren, ingericht kunnen worden?

De conclusies die ik naar aanleiding van dat overleg heb getrokken heb ik neergelegd in een brief van heden aan de Tweede Kamer. Afschrift daarvan heb ik gevoegd bij deze memorie.

De kwaliteit van belastingverordeningen

In het kader van het bovenbedoelde overleg hebben de VNG en de Unie van Waterschappen een beschrijving gegeven van hetgeen naar hun inzicht de gemeenten en waterschappen doen op het punt van de kwaliteit van de belastingverordeningen en wat zij zelf als organisaties op dat terrein ondernemen. Uit deze stukken leid ik af dat genoemde organisaties ter zake voldoende activiteiten ontplooiën. Die beschrijvingen zijn als bijlage gevoegd bij mijn bovenbedoelde brief van heden aan de Tweede Kamer.

De leden van de VVD-fractie informeerden welke mogelijkheden er zijn om de kwaliteit van de belastingverordeningen te bewaken en of ik de kwaliteit kan bevorderen door het geven van aanwijzingen, richtlijnen of op andere wijze. De voorwaarden waaronder de medeoverheden belastingen kunnen heffen, evenals het antwoord op de vraag welke belastingen zij kunnen heffen, zijn neergelegd in de formele wet, in de eerste plaats de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet alsmede in nadere regelgeving op basis van die wetten. In die regelgeving is niet alleen bepaald dat besluiten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een belasting bij verordening moet geschieden, maar daar staan ook de voorwaarden vermeld waaraan die verordeningen in ieder geval moeten voldoen, afgezien van nadere preciseringen die kunnen voortvloeien uit de jurisprudentie.

Een mogelijkheid van directe bemoeienis met de inhoud van de verordeningen was neergelegd in een van de experimenten in de Wet D'gemeenten en D'provincies: het experiment in Friesland met zogenaamde standaardverordeningen. Het vorige kabinet is daarop ook ingegaan in het nadere kabinetsstandpunt over het toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen (Kamerstukken II 1993/94, 22 236, nr. 28, blz. 5). De VNG en het IPO hebben zich beide steeds negatief over deze vorm uitgelaten. De gemeenten die tijdens het experiment van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt lijken dat vooral gedaan te hebben met het oog op de verwachte snellere goedkeuring, een argument dat bij het wetsvoorstel zoals het thans voorligt uiteraard niet meer speelt. De commissie IJssink zag belangrijke voordelen in dit systeem: het kan voorkómen dat gemeenten te maken krijgen met fiscaal-juridische moeilijkheden die voor het beleid niet relevant zijn maar wel voor problemen kunnen zorgen. Anderzijds zag de commissie als nadelen een vergaande regelgevende bemoeienis van het Rijk, terwijl bovendien geen sluitend systeem mogelijk is waarbij voor alle denkbare gevallen een standaardverordening zal kunnen bestaan. Zelf vind ik een dergelijke vergaande bemoeienis met gemeentelijke verordeningen te ver gaan binnen de bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Bovendien lijkt het mij niet nodig.

Van een indirecte rol bij de concrete verordeningen is wel sprake in die zin dat het ministerie van Binnenlandse Zaken is vertegenwoordigd in de werkgroep gemeentelijke belastingen van de VNG waarin onder meer de modelverordeningen worden vastgesteld die de gemeenten kunnen aanhouden, wat ik ook zeer aanbeveel. De leden van de fracties van de SGP, het GPV en de RPF vroegen of hun indruk juist is dat de gemeenten vrij frequent afwijken van deze modelverordeningen. De modelverordeningen en de daarbij behorende toelichting bieden een basis voor de door de gemeenten zelf vast te stellen verordeningen. Soms kunnen ze desgewenst letterlijk worden overgenomen (uiteraard daargelaten de tarieven), soms moet een keuze worden gemaakt uit geboden alternatieven.

Uiteraard staat het de gemeenten vrij op een of meer punten met een eigen regeling te komen. Bovendien geldt ook voor deze modelverordeningen dat onmogelijk alle mogelijke gevallen in zo'n model kunnen worden neergelegd. In het voorwoord van het rapport van de commissie IIsink wordt kort aandacht aan dit punt besteed. Het maakte echter geen deel uit van het onderzoek van de commissie. Bij de commissie was bij haar beoordeling van bepalingen uit gemeentelijke verordeningen het beeld ontstaan dat regelmatig werd afgeweken van bestaande modelbepalingen van de VNG. Er bestaat echter geen cijfermatig inzicht in de mate waarin dat gebeurt, ook niet bij de VNG en bij de provinciale toezichthouders.

Verder vroegen deze leden of ik beschik over concrete informatie waaruit blijkt dat de VNG cursussen en opleidingen verzorgt of heeft geïnitieerd met betrekking tot gemeentelijke belastingen. De VNG besteedt hieraan aandacht in de opsomming die als bijlage is gevoegd bij mijn meergenoemde brief van heden aan de Tweede Kamer. Men organiseert of stimuleert in concrete gevallen specifieke cursussen en congressen en men toetst regelmatig de bestaande opleidingen aan de bestuurscholen (verschillende belastingmedewerkers van de VNG zijn trouwens docent aan een bestuurschool). Dit alles uiteraard naast de eerder vermelde modelverordeningen en de ledenbrieven naar aanleiding van actuele ontwikkelingen.

Deze leden verwezen tevens naar mijn opmerking bij de plenaire behandeling in de Tweede Kamer dat het bij gemeenten algemeen gebruik is bij bijzondere taken externe deskundigheid in te huren en vroegen of ik gegevens kan overleggen waaruit blijkt dat ook bij het opstellen van belastingverordeningen en de aanpassing daarvan door gemeenten externe hulp wordt ingeroepen. Verder vroegen zij of ik beschik over gegevens waaruit blijkt welke vergoedingen door gemeenten worden betaald voor het inschakelen van externe adviseurs op dit terrein. Ik weet dat het voorkomt dat gemeenten in concrete gevallen niet de VNG inschakelen, maar een andere organisatie. Mijn opmerking over het inschakelen door gemeenten van externe deskundigheid was echter meer algemeen bedoeld en trouwens ook op de toekomst gericht: gegeven het feit dat gemeenten voor andere taken deskundigheid van buiten inroepen, valt niet in te zien waarom dat bij belastingverordeningen niet zou kunnen. Afhankelijk van de gebleken behoefte kan de bestaande markt daarvoor wellicht uitgebreider worden. De prijs-/kwaliteitsverhouding zal dan zeker ook door het marktmechanisme beïnvloed worden. Ik heb geen goed inzicht in de commerciële tarieven die hiervoor in rekening worden gebracht. Mijn referentiepunt is de dienstverlening die de VNG aan haar leden kan leveren in de vorm van individuele assistentie. Door de VNG is in de periode juli 1994 tot en met juni 1995 gemiddeld per opdracht een bedrag van f 4 000 exclusief BTW in rekening gebracht.

Het provinciale toezicht

De leden van de fracties van de SGP, het GPV en de RPF verzochten om een reactie op de conclusies van de commissie IJssink. Die conclusies, neergelegd in hoofdstuk 5 van het rapport, betroffen de vraag «of het verantwoord zou zijn het toezicht te decentraliseren naar de provincies, gelet op de kwaliteit van de beoordeling, met als mogelijke alternatieven enerzijds toezicht door het rijk zonder tussenkomst van de provincies en anderzijds het systeem van verplicht toe te passen standaardverordeningen, op te stellen door het rijk en met de provincies als toezichthouders». De commissie concludeerde dat er «naar haar oordeel geen bezwaar bestaat tegen het decentraliseren van het toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen naar gedeputeerde staten». Over de beide andere onderzochte varianten heeft de commissie daarom geen conclusies meer getrokken, zij het dat daar wel enkele beschouwingen aan zijn gewijd. Hiervoor is al ingegaan op de bevindingen van de commissie op het punt van de standaardverordeningen. Bij een keuze tussen toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen alleen door het Rijk of alleen door de provincies zou de keuze moeten worden bepaald ten gunste van toezicht door de provincies, tenzij zou blijken dat dit niet verantwoord zou zijn. Gezien de conclusies van de commissie IJssink is daarvan geen sprake. Dat is dan ook de keuze die het vorige kabinet al heeft gemaakt en die het huidige kabinet heeft overgenomen.

De regering is echter niet stil blijven staan bij deze vraag alleen, maar heeft ook het bestaan van toezicht op belastingverordeningen als zodanig aan de orde gesteld. De commissie IJssink heeft zich blijkens het voorwoord bij haar rapport ook over dit onderwerp een mening gevormd, maar dat maakte geen onderdeel uit van de evaluatie zelf. Op de wenselijkheid van toezicht en het tempo waarin dat kan worden afgeschaft wordt elders in deze memorie al ingegaan.

De leden van deze fracties vroegen verder bij de provincies te inventariseren op welke wijze thans toezicht wordt uitgeoefend. Onder de regie van het vakberaad gemeentefinanciën van het Interprovinciaal overleg werken de provinciale medewerkers die zich bezighouden met het toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen nauw met elkaar samen. Daartoe is een verdeling gemaakt in drie «clusters», elk vier provincies omvattend.

Aan elk van die clusters zijn bepaalde specialismen toebedeeld; de desbetreffende medewerkers binnen die clusters voeren periodiek overleg met elkaar. Vertegenwoordigers van die clusters komen weer bijeen in een coördinatieoverleg, waar een gemeenschappelijk standpunt wordt gevormd. Vervolgens worden in overleg met vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG conclusies getrokken over het te voeren toezichtsbeleid. In concrete gevallen kunnen de medewerkers bovendien gebruik maken van meer specialistische kennis van collega's in andere provincies. Uitgangspunt bij dit alles is uiteraard dat de eindverantwoordelijkheid voor de bij het toezicht aan te leggen maatstaven bij mij berust.

De leden van de CDA-fractie stelden zich op het standpunt dat het afschaffen van het preventieve toezicht een zeer ingrijpende stap is en waren meer in het bijzonder van mening dat het feit dat maar zelden behoefte te worden ingegrepen in het kader van het toezicht, niet maatgevend is. Zij verwezen daarbij naar het vooroverleg dat vaak wordt gevoerd tussen gemeente en provinciale toezichthouder. In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de fracties van de SGP, het GPV en de RPF moet ik antwoorden dat ik geen inzicht heb in de frequentie waarmee dat gebeurt en ook niet in de mate waarin dit vooroverleg leidt tot

aanpassing van de concept-verordening in zodanige mate dat daardoor een onverbindendverklaring of andere negatieve gevolgen voor de verordening worden voorkomen. Dat vooroverleg heeft vaak een informeel karakter en leent zich daardoor naar zijn aard minder goed voor een statistische verslaglegging. Mij zijn dan ook geen provinciale overzichten op dit punt bekend.

De waterschapsverordeningen

De leden van de VVD-fractie wezen terecht op de historisch gegroeide relatie tussen de provincies en de waterschappen. De provincie is op basis van haar reglementerende bevoegdheid de primaire regelgever voor de waterschappen. Ik wijs er op dat in dit wetsvoorstel geen wijziging wordt voorgesteld in het preventief toezicht door gedeputeerde staten op de kostentoedelings- en omslagklasseverordeningen van de waterschappen. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de bijzondere relatie tussen waterschap en provincie.

Het waterschap moet in tegenstelling tot een gemeente zijn inkomsten nagenoeg geheel genereren uit eigen belastinginkomsten. De hoogte van de belastingtarieven van de waterschappen is een resultante van de kostentoedelingsverordeningen en de begroting. De hoogte van de op basis van de belastingverordeningen opgelegde aanslagen worden verder nog beïnvloed door eventueel vastgestelde omslagklasseverordeningen. Het toezicht op de hoogte van de omslagheffingen wordt in het onderhavige wetsvoorstel derhalve niet substantieel gewijzigd.

Het tijdstip van inwerkingtreden

Met de Tweede Kamer is in relatie tot de kwaliteit van de belastingverordeningen ook gesproken over het tijdstip van inwerkingtreden van deze wet. Dat punt is ook aan de orde geweest in het meergenoemde overleg met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen. In mijn in afschrift hierbij gevoegde brief¹ aan de Tweede Kamer ben ik hierop nader ingegaan (24 051, nr. 11). Naar aanleiding van dat overleg ben ik tot de conclusie gekomen dat na het kracht van wet krijgen van dit voorstel en voorafgaande aan de inwerkingtreding mijnerzijds volstaan kan worden met een eenmalige actie in overleg met de drie genoemde organisaties. De overgangperiode behoeft daarom niet erg lang te duren. Het meest gunstige moment voor het in werking treden van de wet lijkt te zijn de zomerperiode, ruim voor de start van een nieuwe begrotingscyclus, waarbij doorgaans ook de belastingverordeningen worden aangepast of herzien.

Evaluatie

De leden van de CDA-fractie wezen op de regelmatig terugkerende klachten over gemeentelijke belastingheffing, meer in het bijzonder de verschillen in tarieven, die naar het oordeel van de CDA-fractie onmogelijk altijd een zakelijke rechtvaardiging kunnen hebben. Ik teken hierbij aan dat verschillen in tarief tussen gemeenten als zodanig bij het toezicht niet aan bod komen. Verschillen in tarief, waarbij in dit geval meer in het bijzonder de retributies bedoeld zullen zijn, kunnen bovendien verschillende oorzaken hebben. De te verhalen kosten kunnen per gemeente soms sterk verschillen, bijvoorbeeld bij de afvalstoffenheffing en de reinigingsrechten, als gevolg van een andere wijze van afvalverwerking. Ook hanteren de gemeenten niet altijd hetzelfde dekkingspercentage. Honderd procent is het maximum, maar het staat de gemeenten vrij een gedeelte te bekostigen uit de algemene middelen. Een variant daarop is dat niet

alle kosten toegerekend worden aan de betreffende activiteit. Ook dat kan per gemeente verschillen.

De leden van de fractie van de VVD wezen in dit verband op het voorschrift dat in bepaalde gevallen de tarieven zodanig moeten worden vastgesteld dat de geraamde baten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake. Volgens deze leden is het toerekenen van gemeentelijke lasten aan een bepaalde gemeentelijke activiteit geenszins eenvoudig. Zij vroegen hoe de burger kan nagaan dat de gemeente aan het voorschrift de hand heeft gehouden. De leden van de CDA-fractie vroegen of het kabinet de risico's aanvaardt die naar hun oordeel hieruit voortvloeien. Hiervoor is al aangegeven dat er verschillende oorzaken kunnen zijn waarom in een gemeente de geraamde baten achterblijven bij de geraamde uitgaven en dat dit ook kan bijdragen tot verschillen in tarief. Of de gemeente is gebleven binnen het criterium dat wordt aangegeven door artikel 229b van de Gemeentewet zou de burger moeten kunnen opmaken uit de besluitvorming van het gemeentebestuur bij het vaststellen en wijzigen van de desbetreffende belastingverordening. Het gemeentebestuur moet bij die gelegenheid ook ten behoeve van de eigen besluitvorming nagaan of deze grens al dan niet overschreden wordt.

Bij het toerekenen van kosten kunnen inderdaad interpretatieverschillen optreden. De Comptabiliteitsvoorschriften 1995 (Stb. 1994, 363) bepalen dat apparaatskosten op functieniveau moeten worden toegerekend. Voor de wijze van toerekenen gelden geen voorschriften, maar uit de begroting en de rekening moet wel duidelijk blijken hoe het gebeurt. Uiteraard zal de wijze van kostentoerekening voor een afzonderlijk kostenoverzicht ten behoeve van retributieheffing dezelfde moeten zijn als voor de begroting zelf. Ook hier kunnen dus verschillen tussen gemeenten optreden, maar dat is geen probleem, zolang uit de begroting maar steeds duidelijk is hoe de gemeente te werk is gegaan.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat het voorstel enige materiële normen bevat, maar dat de handhaving daarvan wordt overgelaten aan procedures die belastingplichtigen zullen voeren, afgezien van de mogelijkheid van repressief toezicht. Zij vroegen of in de begroting van de rechterlijke organisatie en de rechtshulp rekening is gehouden met een mogelijke toename van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures, mede gelet op aanwijzing 12 voor de regelgeving. De leden van de fracties van de SGP, het GPV en de RPF vroegen meer in het algemeen of een kosten/batenanalyse van het wetsvoorstel is gemaakt. Zoals hiervoor al is vastgesteld zijn de normen waaraan belastingverordeningen moeten voldoen neergelegd in wetgeving en komen ze daarnaast tot uitdrukking in de jurisprudentie. Naar mijn oordeel roepen die normen op zichzelf geen conflicten op. Interpretatieverschillen echter kunnen natuurlijk altijd voorkomen.

Ik hecht er aan voorop te stellen dat ik geen aanleiding zie te veronderstellen dat het verdwijnen van preventief toezicht op zich zelf al zal leiden tot een toename van het aantal bezwaar- en beroepschriften, voor zover de gemiddelde belastingplichtige zich al bewust is van deze ontwikkeling. Men tekent bezwaar aan en gaat eventueel in beroep als de aanslag als onjuist wordt ervaren. De verplichting eerst een bezwaarschrift in te dienen geeft het gemeentebestuur bovendien de mogelijkheid eventuele fouten te herstellen, zodat een beroep op de rechter kan worden voorkomen, en dat is uiteraard ook de functie van de bezwaarschriften-procedure. Wanneer desondanks mocht blijken dat een merkbaar groter beroep op de rechter wordt gedaan dan tevoren, dan kunnen daar bovendien nog verschillende andere mogelijke oorzaken voor zijn. Mijnerzijds is dan ook niet geprobeerd een inschatting te maken van het

netto-effect van dergelijke ontwikkelingen op de mate waarin een beroep zal worden gedaan op de rechterlijke macht. Bij de begroting van de rechterlijke organisatie is er geen rekening mee gehouden.

De leden van de fracties van de SGP, het GPV en de RPF vroegen hoever ik ben gevorderd met het zoeken naar een passende vorm van evaluatie. Ook de leden van de fractie van de VVD vroegen of de situatie over een aantal jaren kan worden geëvalueerd. Bij de discussie over de gevolgen van het vervallen van het toezicht hebben twee aspecten voorop gestaan: de rechtsbescherming van de burger en de belasting van de rechterlijke macht. Het is in het kader van een evaluatie naar mijn oordeel niet goed mogelijk te meten in hoeverre de burger zich geremd voelt in zijn mogelijkheden de gang naar de rechter te maken. Ik kan slechts vaststellen dat de wet op dit punt geen drempel opwerpt. Wat in principe wel te meten valt is het aantal malen dat de belastingrechter zich moet uitspreken over een gemeentelijke verordening en het aantal malen dat hij concludeert tot onverbindendheid. Daarbij past dan wel een kwalitatief onderzoek naar de oorzaken van mogelijke ontwikkelingen in het aantal procedures en de beoordeling door de rechter; die kunnen immers heel verschillend van aard zijn.

Belangrijke wetswijzigingen kunnen zodanige gevolgen hebben dat dit, al dan niet tijdelijk, leidt tot een groter aantal bezwaar- en beroepschriften; hetzelfde verschijnsel kan zich voordoen als gevolg van het in financieel opzicht belangrijker worden van de belastingaanslagen: het kan meer de moeite gaan lonen een procedure te starten. In het geval van de wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen heeft de regering trouwens uitdrukkelijk aangekondigd als toezichthouder een terughoudende opstelling te kiezen, omdat de doelstelling van de wet nu eenmaal was om de gemeenten meer vrijheid te bieden bij het vaststellen van de heffingsgrondslag.

Ik stel mij voor de evaluatie op de volgende wijze te doen plaatsvinden. Na vier jaar wordt een overzicht opgesteld van het aantal procedures bij de gerechtshoven en de Hoge Raad en van het aantal onverbindend-verklaringen. Als er sprake lijkt te zijn van een negatieve tendens wordt ook een kwalitatief onderzoek gedaan naar de oorzaken van de gesignaleerde problemen. Aan de hand daarvan zal een poging worden gedaan na te gaan in hoeverre de gesignaleerde ontwikkelingen toegeschreven zouden kunnen worden aan het wegvallen van het toezicht. In mijn meergenoemde en in afschrift hierbij gevoegde brief van heden aan de Tweede Kamer ben ik nader op dit onderwerp ingegaan. Korthedshalve verwijs ik daarnaar.

Slotopmerking

De leden van de fractie van het CDA vroegen nog in het belang van de goede toepassing van de wet – zo het wetsvoorstel zou worden aanvaard – in deze memorie te voorzien in een toelichting op het wetsvoorstel zoals het thans luidt. De eerste wijziging van het voorstel betrof een uitbreiding van de werking tot de belastingverordeningen van waterschappen. Die toenmalige aanvulling is afzonderlijk toegelicht. Bij die gelegenheid en ook bij de mondelinge behandeling van het voorstel is tevens ingegaan op het verschil met het toezicht op omslagklasse-verordeningen en kostentoedelingsverordeningen. Naast hetgeen hiervoor ook al over dit onderwerp is opgemerkt bestaat er, denk ik, geen behoefte aan een nadere toelichting op dit punt. Een toelichting op de tweede wijziging, het afschaffen van het toezicht op belastingverordeningen van gemeenten en waterschappen, zou mijns inziens alleen betrekking kunnen hebben op de verwachte gevolgen en een evaluatie daarvan. Naast hetgeen hierover al

is gezegd en geschreven, ook eerder in deze memorie, is naar mijn mening ook op dit punt geen nadere toelichting meer nodig.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort