

Vergaderjaar 1994–1995

**24 051**

## **Herziening van de bepalingen over het toezicht op gemeentelijke en provinciale belastingverordeningen**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 juni 1995

#### **Algemeen**

De reacties op het wetsvoorstel waren uiteenlopend van aard. Verschillende fracties stemden, met kritische vragen, in principe in met het decentraliseren van het toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen naar gedeputeerde staten. Andere fracties vroegen zich af of dit toezicht niet reeds nu geheel afgeschaft zou kunnen worden. Alles afwegende ben ik van mening dat het op dit moment beter is het preventieve toezicht nog gedurende ten minste vijf jaar in beperkte vorm te handhaven en dan na een evaluatie van de bevindingen in die periode te bezien of een verdere verlenging wenselijk is. Naar aanleiding van de gestelde vragen ga ik hieronder nader daarop in. Een definitieve afweging op dit punt laat ik echter gaarne over aan Uw Kamer.

Ten aanzien van het voorstel het preventieve toezicht over te dragen aan de provincies vroegen de leden van de SGP-fractie waarom niet meer aandacht is besteed aan de opvattingen hierover van de Commissie van Advies inzake Werkwijze en Normen Belastingkamers. Deze commissie ging tien jaar geleden uit van de veronderstelling dat de provinciale besturen beschikten over een te geringe kennis op dit gebied. De bevindingen van de commissie-Ilsink, in 1993, hebben mij er van overtuigd dat dit thans in ieder geval niet opgaat. In antwoord op een vraag van de PvdA-fractie kan ik medelen dat deze voorstellen voor het Rijk een besparing op het personeelsbudget opleveren van  $\pm$  f 300 000.

Naar aanleiding van het voorstel het preventieve toezicht slechts in beperkte vorm te handhaven vroegen de leden van de fracties van het CDA en van de SGP zich af of de gemeentelijke belastingverordeningen niet nog zoveel fouten bevatten dat toezicht noodzakelijk blijft. Zij wezen daarbij op een onderzoek van de Erasmusuniversiteit uit 1987 onder leiding van mr. J. A. Monsma, op het evaluatieonderzoek uit 1993 van de commissie-Ilsink, en op artikelen van de heren Monsma en Ilsink over de kwaliteit van gemeentelijke belastingverordeningen en het toezicht daarop. Ik beschik niet over recente cijfers over het aantal gemeentelijke besluiten dat door de toezichthouder is aangehouden of door de rechter onverbindend verklaard. Gelet op de bevindingen van de commissie-Ilsink

ben ik echter van mening dat het voorshands beter is het toezicht niet geheel af te schaffen. Daarmee is echter niet gezegd dat dit in alle gevallen preventief toezicht moet zijn. Het overgrote deel van de gemeentelijke besluiten kan in de huidige situatie zonder bezwaar worden goedgekeurd. Dat rechtvaardigt een soepele procedure zoals die in het wetsvoorstel is vastgelegd. Ik ben er van overtuigd dat het voorgestelde systeem voldoende is om gedeputeerde staten in staat te stellen de mogelijke probleemgevallen er tijdig uit te lichten en aan een nader onderzoek te onderwerpen.

Ik ben ook een voorstander van het gebruik door gemeenten van de modelverordeningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dezerzijds is dat onlangs nog eens benadrukt tijdens een belastingconferentie van de VNG. De provinciale besturen hebben van hun kant te kennen gegeven dat het overnemen door gemeenten van de modelverordeningen tot gevolg zal hebben dat de desbetreffende besluiten niet aan preventief toezicht zullen worden onderworpen. Bij de totstandkoming van deze modelverordeningen is ook een vertegenwoordiger van het Ministerie van Binnenlandse Zaken betrokken evenals, sinds kort, een vertegenwoordiger van het Interprovinciaal overleg. Ik beschik echter niet over statistische gegevens met betrekking tot de mate waarin de gemeenten gebruik maken van de verschillende modelverordeningen van de VNG.

Uitspraken van de rechter hebben zeker invloed op de kwaliteit van de verordeningen. De VNG houdt uiteraard rekening met de jurisprudentie bij het opstellen en aanpassen van de modelverordeningen en maakt zonodig gebruik van ledenbrieven om de gemeenten van belangrijke ontwikkelingen in de jurisprudentie op de hoogte te stellen. In het kader van het toezicht op de verordeningen wordt dezerzijds in overleg met de provinciale besturen het toezichtsbeleid ook daaraan aangepast. Verder wordt natuurlijk ook in de opleidingen aan de bestuursscholen en in de gespecialiseerde literatuur over lokale belastingen aandacht besteed aan de jurisprudentie.

Zoals eerder al is aangegeven is de zorg voor de kwaliteit van de gemeentelijke belastingverordeningen het belangrijkste motief voor het handhaven van toezicht. Daarom is naar mijn oordeel het criterium strijd met het recht voldoende als mogelijke grond voor onthouding van goedkeuring. De leden van de SGP-fractie vroegen in dit verband aandacht voor het inkomensbeleid in relatie tot de belastingheffing en de rol van het toezicht daarbij. Ik wijs er op dat de Gemeentewet thans bepaalt dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag zijn van het inkomen, de winst of het vermogen (artikel 219, tweede lid). Een besluit dat met deze regel in strijd is, is daarmee dus ook in strijd met het recht.

De leden van de CDA-fractie noemden nog een aantal andere motieven voor het toezicht. Ik deel hun opvatting op dit punt niet helemaal. Natuurlijk is het imago van de lokale belastingheffing belangrijk. Voor zover dat tot uitdrukking komt in de kwaliteit van de verordening is naar mijn oordeel het thans voorgestelde systeem van toezicht voldoende om dit, waar nodig, te bewaken. De uitvoering van de regelgeving, die voor dat imago natuurlijk minstens zo belangrijk is, is altijd al de uitsluitende verantwoordelijkheid geweest van de gemeenten zelf, afgezien van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Voor zover de wet gemeenten ruimte laat een eigen invulling te geven aan hun bevoegdheid belastingen te heffen is er naar mijn oordeel geen reden bij het uitoefenen van toezicht weer coördinerend op te treden. Ik zie ook geen financiële redenen tot het uitoefenen van preventief toezicht op gemeentelijke

belastingverordeningen. Het toezicht op de begroting en de rekening, en meer in het bijzonder de bevoegdheid van gedeputeerde staten op grond van artikel 211 van de Gemeentewet is naar mijn oordeel voldoende.

Als het preventieve toezicht geheel wordt afgeschaft bestaat natuurlijk nog de mogelijkheid van spontane vernietiging door de Kroon, zoals sommige fracties terecht aangeven. Dat middel is echter maar zeer beperkt. Er wordt slechts bij grote uitzondering gebruik van gemaakt. Het is trouwens ook geen vorm van rechtsbescherming ten behoeve van belastingplichtigen. Het is een bestuurlijk instrument. Om te kunnen overgaan tot spontane vernietiging van een verordening moet onder meer sprake zijn van een zodanige inbreuk op de rechtsorde dat een dwingend openbaar belang is gediend met vernietiging. Het is bovendien naar zijn aard een beoordeling achteraf. Het besluit is al in werking getreden en wellicht zijn ook reeds aanslagen opgelegd op het moment dat de verordening ter beoordeling aan de Kroon wordt voorgelegd.

Zolang een administratiefrechtelijke voorziening open staat of aanhangig is tegen een belastingaanslag kan die aanslag op grond van artikel 270 Gemeentewet niet vernietigd worden door de Kroon, en een besluit waarover de rechter een uitspraak heeft gedaan of waarbij een in kracht van gewijsde gegane uitspraak van de rechter wordt uitgevoerd, kan op grond van artikel 271 niet worden vernietigd op gronden die in strijd zijn met die waarop die rechterlijke uitspraak steunt of mede steunt. Zolang de rechter geen uitspraak heeft gedaan moet de Kroon, bij een beoordeling achteraf, naar mijn oordeel ook ten aanzien van de onderliggende verordening een zeer terughoudend vernietigingsbeleid voeren. Bij de beoordeling door de rechter kan immers ook de verbindendheid van de verordening aan de orde komen en dan heeft artikel 271 ook gevolgen voor de beoordeling van de verordening door de Kroon.

Indien het instrument van spontane schorsing en vernietiging als enig toezichtsinstrument met betrekking tot gemeentelijke belastingverordeningen zou fungeren mag verwacht worden dat de colleges van gedeputeerde staten een adviserende rol zullen vervullen. Immers, artikel 173 van de Provinciewet bepaalt dat gedeputeerde staten er mededeling van doen aan de desbetreffende minister, als een besluit van de raad of van burgemeester en wethouders van een gemeente in hun provincie naar hun oordeel voor vernietiging in aanmerking komt. Ik verwacht dat gedeputeerde staten gemotiveerd inhoud zullen geven aan die taak. Bovendien ga ik er van uit dat de colleges van gedeputeerde staten als adviseur van de gemeenten kunnen en zullen optreden, ook als het preventieve toezicht in zijn geheel zou verdwijnen. Gelet op de bevindingen van de commissie-Ilsink hecht ik er aan dat voorshands in principe alle besluiten van de gemeentebesturen door gedeputeerde staten vooraf worden beoordeeld.

Een systeem waarbij in het kader van de mogelijkheid van spontane vernietiging door de Kroon ten aanzien van alle gemeentelijke besluiten tot het instellen, wijzigen of afschaffen van een belasting een structurele adviserende taak voor gedeputeerde staten is vastgelegd, wat de leden van de fractie van de SGP lijken te suggereren, is naar mijn oordeel niet aanbevelenswaardig. Het zou in strijd zijn met het karakter van de «spontane» vernietiging, en zou in feite een vorm van centraal toezicht zijn, dat de regering nu juist wil afschaffen, waar het gemeentelijke besluiten betreft. Bovendien zou dat een vorm van toezicht zijn door twee bestuurslagen, waar ik ook geen voorstander van ben.

Voor het provinciale bestuursapparaat heeft dit voorstel geen grote gevolgen. Het zwaartepunt bij de beoordeling van de gemeentelijke

verordeningen en van de contacten daarover met de betrokken gemeentebesturen ligt reeds nu bij de provincies, in het kader van hun adviserende taak. De ambtenaren die thans belast zijn met het adviseren van de rijksoverheid en met het beoordelen van de besluiten tot tariefwijzigingen, ter zake waarvan gedeputeerde staten reeds nu een beslissing omtrent goedkeuring nemen, kunnen gewoon hun werk voortzetten, met alleen dit verschil dat dan in alle gevallen gedeputeerde staten zelf een beslissing nemen, in plaats van het formuleren van een advies aan mij. De uitvoeringskosten van de provincies zullen in principe dus niet veranderen. Ik ben niet in staat een exact antwoord te geven op de vraag van de PvdA-fractie naar de hoogte daarvan. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat per provincie, mede afhankelijk van het aantal gemeenten, een à twee medewerkers zich gedurende een deel van hun werktijd met deze taak bezighouden. Of dit inderdaad maar tijdelijk zal zijn hangt uiteraard af van de beslissing over vijf jaar over het al dan niet continueren van dit systeem.

### **Het nieuwe toezichtstelsel**

De leden van de CDA-fractie zouden graag vernemen wat de regering denkt van de door het IPO gesuggereerde toezichtsconstructie. Naar mijn oordeel laat die zich goed verenigen met het thans voorliggende voorstel. Dit voorstel sluit niet uit dat tariefwijzigingen en besluiten conform modelverordeningen van de VNG aan preventief toezicht worden onderworpen. Wel is het zo dat gedeputeerde staten op korte termijn kunnen laten weten dat ze geen bedenkingen hebben. Het voordeel van deze aanpak is dat ook deze besluiten toch aan een eerste oordeel onderworpen worden. Bovendien wordt voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat over de vraag of een besluit al dan niet aan goedkeuring is onderworpen. Verder heeft het overleg met de provincies geleid tot een aanpassing van de termijnen die waren opgenomen in het nadere kabinetsstandpunt over dit onderwerp. Voor een eerste beoordeling staan nu maximaal zes weken ter beschikking.

De leden van de fractie van het GPV zetten juist vraagtekens bij deze termijn. Zij vroegen zich af of die, ook in een periode van piekbelasting, wel nodig is. Ik denk dat dit inderdaad het geval is. Ook voor een conclusie dat tegen een besluit geen bedenkingen bestaan is het uiteraard nodig dat het gehele besluit wordt beoordeeld en dat zonodig een afweging wordt gemaakt of een gesignaleerd gebrek ernstig genoeg is om te besluiten tot een nader onderzoek. In een piekperiode kan een termijn van zes weken dan zeer wel nodig zijn. Dat neemt niet weg dat gedeputeerde staten er naar zullen streven ruim binnen die termijn te blijven. Een groot deel van het jaar zal dat voor veel besluiten ook kunnen. De leden van de CDA-fractie signaleerden verder dat het voorstel bepaalt dat gedeputeerde staten kunnen besluiten dat preventief toezicht op een besluit noodzakelijk is «indien er naar hun oordeel gegronde reden is te onderzoeken of het in strijd is met het recht». Zij vroegen zich af of dit niet kan leiden tot interpretatieverschillen per provincie. In theorie kan dat inderdaad gebeuren. Ik ben er echter van overtuigd dat dit verschijnsel zeer beperkt zal zijn. De provincies hebben via het IPO reeds nu intensief contact met elkaar over het toezichtsbeleid. Zij streven er naar, uiteraard in overeenstemming met de rijksoverheid, te komen tot een uniform beleid bij hun advisering. Ik heb er alle vertrouwen in dat deze werkwijze gecontinueerd zal worden als de provinciale besturen helemaal zelf verantwoordelijk worden voor het toezicht en dat verschillen in interpretatie dan tot een minimum beperkt zullen blijven.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er enige sanctie bestaat op het niet voldoen aan fiscaal-technische opmerkingen en suggesties van

gedeputeerde staten. Het gaat hier om kanttekeningen over gebreken die blijkbaar niet ernstig genoeg zijn om de goedkeuring te onthouden. Er bestaat dus ook geen sanctie tegen het niet opvolgen daarvan, daargelaten of het verstandig is van een gemeente dergelijke opmerkingen te negeren. De verantwoordelijkheid voor een kwalitatief goede verordening en de (financiële) risico's van een slecht produkt behoren in ieder geval primair bij de gemeente zelf thuis.

De toezichthouder kan niet meer zelf een termijn kiezen waarvoor de verordening zal gelden. De leden van de CDA-fractie informeerden daarnaar. Sinds 1 januari 1995 is die bepaling trouwens al vervangen door de mogelijkheid de goedkeuring voor een bepaalde tijd te verlenen. Een dergelijke bevoegdheid tot het verlenen van tijdelijke goedkeuring is echter een uitzondering op de hoofdregel van artikel 260 van de Gemeentewet. In het voorgestelde systeem, waarbij het preventieve toezicht beperkt blijft tot de echte probleemgevallen is er naar mijn oordeel niet voldoende reden meer voor het handhaven van deze uitzondering.

De leden van de CDA-fractie stelden ook de rechtsbescherming van de belastingplichtigen aan de orde. Naar mijn oordeel zijn de huidige mogelijkheden voor de belastingplichtige om bezwaar en beroep aan te tekenen voldoende, zeker in combinatie met het voorgestelde systeem van toezicht. Ik heb geen redenen om te vrezen voor een drastische toename van het aantal malen dat de rechter om een oordeel zal worden gevraagd. De leden van deze fractie wezen er overigens terecht op dat met ingang van 1999 artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht vervalt met als gevolg dat dan ook bezwaar en beroep mogelijk is tegen onder meer gemeentelijke verordeningen. Of er vijf jaar na het inwerking-treden van deze wet ook in dit opzicht voldoende reden is het bestuurlijk toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen in zijn geheel af te schaffen zal beoordeeld moeten worden naar de situatie van dat moment.

## **Evaluatie**

Uitgangspunt van het beleid is dat de gemeenten in ieder geval op termijn in staat moeten zijn goede belastingverordeningen tot stand te brengen, al dan niet met behulp van externe adviezen, bijvoorbeeld van de VNG of van gedeputeerde staten van hun provincie. Een besluit de werkingsduur van het toezichtssysteem niet te verlengen zal moeten geschieden in de overtuiging dat hiervan daadwerkelijk sprake is. Dat zal mede kunnen worden afgemeten aan enkele cijfermatige gegevens over de wijze waarop het toezicht is uitgeoefend. Daarbij kan zo mogelijk tevens worden gezien in hoeverre binnen de desbetreffende periode ontwikkelingen in de kwaliteit van de besluitvorming zijn waar te nemen. In dat verband moet niet alleen aandacht worden besteed aan het formele toezichtstraject en de beoordeling door de rechter, maar ook aan het informele vooroverleg tussen provincie en gemeente. Naarmate dat vooroverleg intensiever wordt gevoerd zal er minder vaak aanleiding zijn een besluit onder preventief toezicht te stellen, laat staan daaraan de goedkeuring te onthouden. Op dit moment is overleg gaande met het IPO en de VNG over de preciese aanpak van deze evaluatie.

De leden van de CDA-fractie stelden in dit verband voor ter vergelijking ook een proef te nemen met het geheel ontbreken van toezicht. Bij de evaluatie van het onderhavige voorstel gaat het niet om een beoordeling van de kwaliteit van het toezicht – maakt het verschil of een gemeente al dan niet aan toezicht is onderworpen? – maar om een beoordeling in hoeverre bij dat toezicht blijkt van gebreken in de gemeentelijke besluiten dan wel in hoeverre, ondanks dat toezicht, door de rechter gemeentelijke besluiten onverbindend worden geacht. Om dat te weten te komen

behoeft naar mijn mening geen experiment te worden georganiseerd met het geheel ontbreken van toezicht. Bovendien lijkt het mij uit een oogpunt van toetsingstechniek ook niet goed mogelijk een vergelijking te maken als bedoeld door de leden van de CDA-fractie. Welke criteria voor meting zouden dan moeten worden aangehouden en in hoeverre valt een causale relatie met het ontbreken van toezicht aan te tonen?

Het lijkt mij overigens niet verstandig reeds nu een percentage te noemen van het aantal onthoudingen van goedkeuring of onverbindendverklaringen door de rechter dat naar mijn oordeel nog wel of niet meer acceptabel is. Wel moet bedacht worden dat een onverbindendverklaring door de rechter niet per se betekent dat de gemeente en de toezichthouder iets over het hoofd hebben gezien. Er kan ook eenvoudig sprake zijn van een interpretatieverschil met de rechter.

In reactie op hetgeen door sommige fracties is opgemerkt over de procedure die in het voorstel is opgenomen voor het nemen van een beslissing over verlenging van de werking van de toezichtsbepalingen, wijs ik er op dat het wetsvoorstel er in voorziet dat uiterlijk een half jaar voor het moment per wanneer een beslissing over voortzetting van het toezicht moet worden genomen, aan de Tweede Kamer verslag wordt uitgebracht en de conclusies ter zake van de regering worden meege-deeld. Daarover kan dan uiteraard overleg met de Tweede Kamer worden gevoerd. Daartoe is het naar mijn oordeel niet nodig een formeelwettelijk traject te volgen.

### **Provinciale belastingverordeningen**

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van de fractie van het CDA kan ik meedelen dat de afgelopen jaren geen enkele maal goedkeuring is onthouden aan een provinciale belastingverordening. Voor wat betreft onverbindendverklaringen door de rechter zijn mij slechts vier uitspraken bekend: De belangrijkste daarvan waren ten eerste een uitspraak van het Hof 's Hertogenbosch van 15 juni 1984, nr. 1891/1982, waarbij een verordening van een gemeenschappelijke regeling met provinciale deelname onverbindend werd geacht en ten tweede twee uitspraken van het Hof 's Gravenhage, van 14 mei 1993, nr. 920 157-M-1, en van 12 april 1995, nr. 94/1306. In beide gevallen werd geconcludeerd dat een legesverordening ten onrechte voorzag in de heffing van leges voor het in behandeling nemen van een bepaalde aanvraag. In het tweede geval betrof het overigens het in rekening brengen van leges voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Tot dusverre werd ook in de modellegesverordening van de VNG er van uitgegaan dat de provincies gerechtigd zijn daarvoor leges te heffen. De vierde uitspraak betreft een arrest van de Hoge Raad van maart 1993 waarbij een provinciale heffingsverordening onverbindend werd geacht. Dat was echter een bijzonder geval: op het moment van het opleggen van de aangevochten aanslag had de verordening weliswaar de vereiste goedkeuring, maar was zij nog niet afgekondigd. Dat betrof dus meer de uitvoering van de verordening dan de inhoud en de beoordeling daarvan door de toezichthouder.

Eerder in deze nota heb ik gesteld er van uit te gaan dat de colleges van gedeputeerde staten als adviseur van de gemeenten kunnen en zullen blijven optreden, ook als het preventieve toezicht in zijn geheel zou verdwijnen. In hoeverre dat inderdaad zal gebeuren en de provinciale besturen daarvoor menskracht en expertise beschikbaar zullen houden valt uiteraard niet met zekerheid te voorspellen. Echter, zelfs als uit dien

hoofde geen capaciteit meer beschikbaar zou zijn, dan blijft de provincie genoodzaakt, evenals de gemeenten, uit hoofde van hun regelgevende taak de nodige kennis beschikbaar te houden. Nu die kennis reeds thans aanwezig blijkt te zijn heb ik geen reden om aan te nemen dat de provincies die in het bedoelde geval verloren zullen laten gaan. Op grond van bovenstaande overwegingen meen ik dat er onvoldoende redenen zijn het preventieve toezicht op provinciale belastingverordeningen te handhaven.

In antwoord op een vraag van de CDA-fractie deel ik mee dat ik er naar streef op korte termijn te bevorderen dat het wetsvoorstel tot aanpassing van de belastingbepalingen in de Provinciewet aan bepalingen in de Gemeentewet en de Waterschapswet bij het parlement wordt ingediend. De daarin voorkomende bepaling dat ook bij de provincies bij het heffen van rechten de baten niet meer mogen uitgaan boven de geraamde lasten, heb ik niet reeds in het thans voorliggende voorstel opgenomen. Dit om de reikwijdte, een regeling van het toezicht op belastingverordeningen, niet onnodig te verruimen.

### **Belastingverordeningen van waterschappen**

Bij de regering bestaat bij nader inzien de behoefte voor het nu reeds bij gedeputeerde staten berustende toezicht op belastingverordeningen van waterschappen een zelfde regime voor te stellen als in dit wetsvoorstel is opgenomen voor het toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen. Het preventieve toezicht door gedeputeerde staten op de omslagklasseverordeningen en de kostentoedelingsverordeningen blijft gezien het meer beleidsmatige karakter daarvan echter gehandhaafd. Het IPO en de Unie van Waterschappen stemmen hiermee in. In de toelichting op een bij deze nota gevoegde nota van wijziging wordt dit verder uitgewerkt.

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