

Vergaderjaar 1995–1996

24 051

Herziening van de bepalingen over het toezicht op belastingverordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 december 1995

Naar aanleiding van de mondelinge behandeling op 6 september van dit jaar van bovenbedoeld gewijzigd voorstel van wet, dat inmiddels door u ter behandeling is doorgezonden naar de Eerste Kamer, zond ik u op 11 september een brief met enkele aanvullende antwoorden op gestelde vragen (Kamerstukken II 1994/95, 24 051, nr 10). In die brief kondigde ik aan mij nader te zullen beraden over de termijn van inwerkingtreding van de wet als het amendement op stuk nummer 9 zou worden aanvaard, hetgeen inmiddels is geschied, en over een mogelijke evaluatie, na enkele jaren, als het voorstel in de geamendeerde vorm kracht van wet zou krijgen. Gelet op de zorg die door een deel van de Tweede Kamer werd geuit ten aanzien van de kwaliteit van met name de belastingverordeningen van gemeenten en waterschappen zegde ik in relatie tot de termijn van inwerkingtreding van de wet bovendien toe nadrukkelijk aan de orde te zullen stellen of, en zo ja, welke aanvullende initiatieven voordien nodig zijn om de kwaliteit van de belastingverordeningen te waarborgen.

Samen met vertegenwoordigers van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Financiën is hierover dezerzijds inmiddels overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (de Unie) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Alles overziende bericht ik u thans als volgt. Afschrift van deze brief zend ik naar de Eerste Kamer, tegelijk met de memorie van antwoord op het voorlopig verslag over dit wetsvoorstel.

1. De kwaliteit van belastingverordeningen

Ten aanzien van de kwaliteit van de belastingverordeningen lijkt het mij goed als vertrekpunt een beeld te schetsen van hetgeen er nu en in de toekomst op permanente basis wordt gedaan. Daartoe heb ik de VNG en de Unie bereid gevonden zelf een beschrijving te geven van hetgeen nu en naar verwachting in de toekomst wordt gedaan aan de kwaliteit van belastingverordeningen door de gemeenten en waterschappen zelf, en

door de VNG en de Unie ter ondersteuning daarvan. Die beschrijvingen komen overeen met het beeld dat ik daarvan had en zijn als bijlage bij deze brief gevoegd¹. Het werk dat door de provincies thans wordt gedaan op het punt van toezicht is bij de behandeling van dit wetsvoorstel al uitgebreid aan de orde geweest.

Ik ben er van overtuigd dat de gemeenten en waterschappen zich er voldoende van bewust zijn dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de eigen belastingverordeningen zo mogelijk nog zwaarder gaat wegen als de wet niet meer voorziet in een tweede (externe) beoordeling, door de toezichthouder.

Tevens ben ik ervan overtuigd dat de kwaliteit die de gemeenten en waterschappen zelf in huis hebben, aangevuld met de mogelijke ondersteuning vanuit in ieder geval de VNG en de Unie, voldoende is om die kwaliteit van de verordeningen te waarborgen.

De vraag is nu of in aanvulling daarop, voorafgaande aan het inwerking-treden van de wet, een eenmalige inspanning moet worden geleverd om de gemeenten en waterschappen in een optimale startpositie te brengen voor een situatie waarin geen toezicht meer zal bestaan. Het lijkt mij goed het antwoord te relateren aan hetgeen nu in het kader van het toezicht wordt gedaan, aangezien dat element alsdan zal vervallen.

Het toezicht is natuurlijk in de eerste plaats een behandeling op maat van de individuele gemeenten en waterschappen, in de vorm van vooroverleg en, zonodig, na vaststelling van de verordeningen, het plaatsen van kanttekeningen, al dan niet onder de dreiging van een onthouding van goedkeuring.

Die beoordeling blijft echter wel beperkt tot de besluiten die ter goedkeuring worden voorgelegd, en dat zijn niet zelden wijzigings-besluiten. Preventief toezicht betekent dus lang niet altijd een regelmatige integrale beoordeling van de totale verordening. De gemeenten en waterschappen kunnen zelf natuurlijk het verdwijnen van het toezicht aangrijpen om hun totale bestand aan belastingverordeningen nog eens kritisch langs te (laten) lopen. Uiteraard kunnen zij daartoe ook overleg voeren met de betrokken provinciale toezichthouder. Juist gelet op het feit dat veel gemeenten doorgaans volstaan met een jaarlijks wijzigingsbesluit kan het heel verstandig zijn bij deze gelegenheid alle verordeningen nog eens integraal te toetsen, al dan niet met hulp van buiten. Zij kunnen daarbij ook worden geholpen door het volgende.

In de tweede plaats komen uit het toezicht ook problemen naar voren die bij de verschillende gemeenten en waterschappen regelmatig terugkeren en waarop in principe steeds dezelfde reactie kan worden gegeven. Bij de samenwerking tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de provinciale toezichthouders hebben die gestalte gekregen in de zogenaamde standaardopmerkingen:

kanttekeningen bij regelmatig voorkomende vergissingen met zonodig verwijzing naar wetgeving en jurisprudentie. Daarnaast wordt in het toezicht ook geanticipeerd op mogelijke fouten die zouden kunnen optreden als gevolg van gewijzigde wetgeving of recente ontwikkelingen in de jurisprudentie, die nopen tot aanpassing van verordeningen. Ook die gevallen komen tot uitdrukking in deze standaard-opmerkingen. In het laatste hiervoor genoemde geval zullen natuurlijk ook de VNG en de Unie hun leden informeren.

Sinds enige tijd komen deze punten aan de orde in een periodiek overleg over het toezicht tussen vertegenwoordigers van het IPO, Binnenlandse Zaken en de VNG. Voor zover mij bekend brengen de meeste provincies dit overzicht ook ter kennis van de inliggende gemeenten. VNG en Unie stellen in hun bovenbedoelde bijdragen voor dit

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlemen-taire Documentatie.

overzicht ook in de toekomst bij te blijven houden, en dit periodiek ter kennis te brengen van de leden, wat de VNG betreft wellicht in dezelfde bundel als de modelverordeningen.

Ik stel mij voor dat ik, als het voorstel het Staatsblad bereikt, in een circulaire de betrokken overheden nog eens wijs op het verdwijnen van het toezicht en de grotere zorgvuldigheid die van hen wordt verwacht doordat geen tweede beoordeling meer plaatsvindt. Samen met het IPO, de VNG en de Unie kan de lijst met «standaard-opmerkingen» nog eens kritisch doorgenomen worden en bij die circulaire ter kennisname worden meegezonden.

2. Het tijdstip van inwerkingtreding

Voorop staat natuurlijk dat het tijdstip van inwerkingtreding pas kan worden bepaald als de wet in het Staatsblad is gepubliceerd. Daarom zal ik er in deze fase van de behandeling alleen in algemene termen over kunnen spreken. Ik ga er van uit dat een eventuele eenmalige «kwaliteitsimpuls» kort na die publicatie zal plaatsvinden en op zich zelf de inwerkingtreding niet te zeer behoeft op te houden. De vraag is dan vooral hoeveel tijd de gemeenten en waterschappen zelf daarna nog moet worden geboden om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie.

In dit verband lijkt het mij van belang dat de betrokken overheden doorgaans eenmaal per jaar nadrukkelijk aandacht besteden aan de belastingverordeningen en wel ter gelegenheid van het vaststellen van de jaarlijkse begroting. De directe aanleiding is dan natuurlijk het vaststellen van de tarieven voor het nieuwe begrotingsjaar, maar in de praktijk wordt vaak van dezelfde gelegenheid gebruik gemaakt ook aandacht te besteden aan de formele bepalingen in de verordening. Het meest logische moment voor in werking treden van deze wet lijkt dan te zijn een zodanig tijdstip dat de betrokken overheden bij de voorbereiding van de verordeningen voor het komende jaar zich er van bewust zullen zijn dat die niet meer door de toezichthouder aan een tweede beoordeling zullen worden onderworpen. Aangenomen mag worden dat de verordeningen die voor 1996 (en later) moeten gelden in ieder geval nog onder het huidige toezichtsregime zullen worden beoordeeld. Het eerstvolgende mogelijke tijdstip van inwerkingtreding zou dan de zomer van 1996 zijn.

Een en ander heeft ook gevolgen voor de provinciale organisatie en meer in het bijzonder voor de provinciale ambtenaren die gedeputeerde staten bij hun taak op dit gebied ondersteunen, voor zover zij niet betrokken zijn bij de totstandkoming van de eigen provinciale verordeningen op dit gebied. Enerzijds moet de provincies de tijd gegund worden hun organisatie aan te passen.

Anderzijds zullen de betrokken medewerkers, die deze discussie natuurlijk nauwgezet volgen, geneigd zijn reeds nu voorzichtig naar iets anders uit te kijken. Rekening houdend met deze verschillende aspecten leidt mij dat voorshands niet tot andere conclusies over het tijdstip van in werking treden dan de hiervoor genoemde.

De in paragraaf 1. bedoelde circulaire kan in principe betrekkelijk kort na publicatie van de wet in het Staatsblad gereed gemaakt worden en verzonden.

Uit een oogpunt van zorg voor de kwaliteit van de verordeningen is het niet nodig daarna nog lang te wachten met het in werking laten treden van de wet.

Een tijdstip halverwege het jaar, gelet op het moment waarop de belastingverordeningen worden vastgesteld, ligt echter het meest voor de hand.

3. Evaluatie

Bij de discussie over de gevolgen van het mogelijk 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.

Een ingrijpende wetwijziging die ook gevolgen heeft voor de belastingverordeningen en de toepassing daarvan, zoals de Wet waardering onroerende zaken of, recentelijk, de wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen, kan zorgen voor een tijdelijke periode van onzekerheden, soms ook voor de toezichthouder. In het geval van de wijziging met betrekking tot de materiele belastingbepalingen heeft de regering trouwens uitdrukkelijk aangekondigd als toezichthouder een terughoudende opstelling te zullen kiezen, omdat de doelstelling van de wet nu eenmaal was om de gemeenten meer vrijheid te bieden bij het vaststellen van de heffingsgrondslag. Een andere mogelijkheid is dat het aantal rechtszaken kan toenemen als gevolg van een toenemend belang van de belastingaanslagen: naarmate de belastingdruk hoger wordt zal de geneigdheid toenemen de rechtsgeldigheid van de aanslag of van de onderliggende verordening door de rechter te laten toetsen. Een verhoogde activiteit op het terrein van bezwaar- en beroepschriften en een stijging van het aantal onverbindendverklaringen hoeft daarom niet noodzakelijk het gevolg te zijn van het wegvallen van het toezicht. Conclusies uit een dergelijk onderzoek kunnen dan ook niet anders dan met de grootst mogelijke voorzichtigheid worden getrokken.

De evaluatie zou moeten plaatsvinden op een moment dat de rechter zich kan hebben uitgesproken over de eerste verordeningen die zonder voorafgaand toezicht zijn vastgesteld. De vraag is echter wanneer dat zou moeten zijn, gelet op de termijn die een procedure vanaf bezwaarschrift tot en met een eventueel beroep in cassatie in beslag kan nemen. Dat kan jaren duren. Na het in werking treden van de wet zal dus minimaal drie tot vier jaar gewacht moeten worden met evalueren.

Ik heb het voornemen 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 onverbindendverklaringen. 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.

4. Samenvatting

a. De gemeenten en waterschappen zijn naar mijn oordeel, mede gelet op de inspanningen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen, voldoende in staat te zorgen voor kwalitatief goede belastingverordeningen. Als eenmalige actie, voorafgaande aan de

inwerkingtreding van de wet stel ik mij voor dat ik, ter vergroting van hun bewustwording, in een circulaire de betrokken overheden nog eens wijs op het verdwijnen van het toezicht en de grotere zorgvuldigheid die van hen wordt verwacht doordat geen tweede beoordeling meer plaatsvindt. Samen met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen kan de lijst met «standaard-opmerkingen» die thans in het kader van het toezicht wordt bijgehouden nog eens kritisch doorgenomen worden en bij die circulaire ter kennisname worden meegezonden.

b. Die circulaire kan in principe betrekkelijk kort na publikatie van de wet in het Staatsblad gereed gemaakt worden en verzonden. Uit een oogpunt van zorg voor de kwaliteit van de verordeningen is het niet nodig daarna nog lang te wachten met het in werking laten treden van de wet. Een tijdstip halverwege het jaar, gelet op het moment waarop de belastingverordeningen worden vastgesteld, ligt echter het meest voor de hand.

c. Na vier jaar zal een overzicht opgesteld worden van het aantal procedures bij de gerechtshoven en de Hoge Raad en van het aantal onverbindend-verklaringen. Als sprake lijkt te zijn van een negatieve tendens wordt ook een kwalitatief onderzoek gedaan worden 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.

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