

Vergaderjaar 1995–1996

24 771

## **Aanpassing van de belastingbepalingen in de Provinciewet aan bepalingen in de Gemeentewet en de Waterschapswet, alsmede wijziging van de formele belastingbepalingen in de Gemeentewet en de Waterschapswet**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 5 april 1994 en het nader rapport d.d. 29 mei 1996, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 24 september 1993, no. 93.007775, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot aanpassing van de belastingbepalingen in de Provinciewet aan bepalingen in de Gemeentewet en de Waterschapswet, alsmede wijziging van de formele belastingbepalingen in de Gemeentewet en de Waterschapswet.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 september 1993, nr. 93.007775, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 april 1994, nr. W04.93.0625, bied ik U hierbij mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Verkeer en Waterstaat aan.

*1. In het derde lid van het voorgestelde artikel 222b van de Provinciewet is bepaald dat de minister zijn beslissing eenmaal voor ten hoogste zes maanden kan verdagen. Deze bepaling wijkt af van de algemene regel in artikel 261, tweede lid, van de Provinciewet dat de minister zijn beslissing omtrent een besluit dat aan zijn goedkeuring is onderworpen eenmaal voor ten hoogste drie maanden kan verdagen. De vraag rijst waarom in artikel 222b voor een zo ruime «verdagingstermijn» is gekozen. De bepaling wijkt in dit opzicht ook af van artikel 220 juncto artikel 262 (juncto artikel 260) van de Gemeentewet, op grond waarvan de minister zijn beslissing omtrent de goedkeuring van een besluit tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting eenmaal voor ten hoogste drie maanden kan verdagen. De Raad van State beveelt aan artikel 222b, derde lid, te schrappen (waardoor de algemene termijn van drie maanden van toepassing is). Indien de termijn van zes maanden gehandhaafd blijft, dienen de redenen hiervoor in de memorie van toelichting te worden aangegeven en moet in de voorgestelde tekst tot uitdrukking worden gebracht dat deze termijn afwijkt van de algemene termijn in artikel 261, tweede lid.*

1. Bij koninklijke boodschap van 16 januari 1995 heeft Uwe Majesteit een voorstel van wet bij het parlement ingediend houdende herziening van de bepalingen over het toezicht op gemeentelijke en provinciale belastingverordeningen. De Eerste Kamer heeft dat wetsvoorstel inmiddels aanvaard. Als gevolg van aangebrachte wijzigingen heet het thans: Wet van 8 februari 1996 tot afschaffing van het preventieve toezicht op belastingverordeningen van gemeenten, provincies en waterschappen (Stb. 1996, 184). Het onderhavige voorstel van wet is aan deze wet aangepast. Aangezien die onder meer voorziet in het afschaffen van het preventieve toezicht op provinciale belastingverordeningen is het hier door de Raad aan de orde gestelde punt thans niet meer aan de orde.

*2. In het voorstel van Invoeringswet van de wet materiële belastingbepalingen Gemeentewet (Kamerstukken I, 23 217) is (in tegenstelling tot het in het voorstel van een Wet materiële belastingbepalingen Gemeentewet (Kamerstukken I, 21 591) voorgestelde artikel 217 van de Gemeentewet) in het voorgestelde artikel 220, zevende lid, van de Gemeentewet bepaald dat artikel 260, derde lid, van die wet niet van toepassing is op besluiten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting. Dit lid is volgens de memorie van toelichting bij wetsvoorstel 23 217 (nr. 3, bladzijde 3) toegevoegd om te voorkomen dat een belastingverordening waaraan gebreken kleven bij wetsfictie geldigheid zal verkrijgen, omdat dit ertoe kan leiden dat burgers op grond van verordeningen die in strijd zijn met het recht in de heffing worden betrokken en omdat het tot grote financiële consequenties voor de gemeente zou kunnen leiden, indien in procedure de verordening onverbindend wordt verklaard.*

*De Raad merkt op dat de argumenten voor het opnemen van het voornoemde zevende lid van artikel 220 van de Gemeentewet evenzeer gelden ten aanzien van provinciale belastingverordeningen. Het college beveelt dan ook aan het voorgestelde artikel 222b van de Provinciewet aan te vullen met de bepaling dat artikel 261, derde lid, niet van toepassing is op besluiten als bedoeld in artikel 222.*

*3. Het voorgestelde artikel 222c van de Provinciewet komt overeen met het eerste lid van het in wetsvoorstel 21 591 voorgestelde artikel 217a van de Gemeentewet. In wetsvoorstel 23 217 is aan de desbetreffende bepaling (in dat wetsvoorstel artikel 221) een tweede lid toegevoegd, waarin is bepaald dat niet tot goedkeuring voor een bepaalde tijd wordt overgegaan voordat het gemeentebestuur de gelegenheid tot overleg is geboden. Naar het oordeel van de Raad verdient het aanbeveling een overeenkomstige bepaling ook op te nemen in het voorgestelde artikel 222c.*

2 en 3. De Raad heeft op zichzelf gezien gelijk op deze punten, maar in het licht van de aanvaarding van het hiervoor genoemde wetsvoorstel 24 051 kan het verwerken van deze onderdelen van het advies achterwege blijven.

*4. In de Invoeringswet Gemeentewet is de term «bijzondere wetten» steeds vervangen door «andere wetten dan deze». Deze terminologie is ook overgenomen in wetsvoorstel 23 217. Ook in het voorgestelde artikel 222e van de Provinciewet zouden met het oog op eenheid in terminologie de woorden «bijzondere wetten» gewijzigd moeten worden in: andere wetten dan deze. In dit verband zij tevens verwezen naar aanwijzing 47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).*

4. Aan het advies van de Raad van State is gevolg gegeven.

*5. Naar het oordeel van de Raad verdient het voor een goed inzicht aanbeveling daar, waar in de memorie van toelichting verwezen wordt naar overeenkomende bepalingen in de Gemeentewet, steeds naar wetsvoorstel 23 217 te verwijzen en niet naar wetsvoorstel 21 591, ook indien de bepalingen in beide wetsvoorstellen gelijkkluidend zijn.*

5. Aangezien de wetsvoorstellen 21 591 (wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen) en 23 217 (Invoeringswet van de Wet materiële belastingbepalingen) inmiddels kracht van wet hebben gekregen is het onderhavige wetsvoorstel aangepast. In de memorie van

toelichting wordt steeds verwezen naar de Gemeentewet zoals die luidt na het van kracht worden van de voornoemde wetsvoorstellen en zoals die is gepubliceerd in het Staatsblad van 1994, nummer 762.

*6. In de voorgestelde artikelen 224f, eerste lid, van de Provinciewet, 235a van de Gemeentewet en 126a van de Waterschapswet is vastgelegd dat, ingeval er ter zake van hetzelfde voorwerp van de belasting of hetzelfde belastbare feit twee of meer belastingplichtigen kunnen worden aangewezen de aanslag ten name van een van hen kan worden gesteld. De toelichting op artikel 224f van de Provinciewet vermeldt dat de introductie van deze mogelijkheid verband houdt «met een verzoek van de VNG om een dergelijke bepaling voor gemeenten in te voeren» en dat het uit een oogpunt van uniformiteit wenselijk is haar ook in te voeren voor provincies en waterschappen.*

*De Raad merkt in dit verband op dat er situaties denkbaar zijn, waarin het vrijwel ondoenlijk, doch in ieder geval zeer ondoelmatig is om ter zake van hetzelfde belastbare feit alle belastingplichtigen afzonderlijk en naar evenredigheid aan te slaan. De Raad meent dat het voorstel een nadere toelichting behoeft. Met de enkele mededeling dat de bepaling op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is geïntroduceerd, kan niet worden volstaan.*

*De Raad merkt in dit verband voorts nog op dat het voorstel in zekere mate afwijkt van hetgeen de VNG in haar brief van 4 december 1990 heeft gevraagd. De VNG heeft bepleit een bepaling in te voeren op grond waarvan in alle gevallen waarin verschillende personen belastingplichtig zijn, de aanslag kan worden gesteld ten name van een van hen onder toevoeging van de woorden «cum suis» (c.s.-code).*

*Deze laatste toevoeging ontbreekt in de voorgestelde bepaling. Naar 's Raads mening ten onrechte. De c.s.-code draagt immers bij tot de kenbaarheid dat de aanslag materieel ook op anderen betrekking heeft. Het college adviseert de bepaling aan te vullen. De Raad acht het voorts wenselijk dat in de toelichting wordt ingegaan op de vraag of het voordeel dat de onderscheiden overheden hebben bij de voorgestelde regeling in alle gevallen opweegt tegen de nadelen die hieraan voor de burgers zijn verbonden. Een belastingplichtige wordt bij toepassing van de bepaling immers verplicht tevens de belastingplicht van anderen te voldoen en moet vervolgens zelf maar zien hoe hij (op grond van het tweede lid van artikel 235a) hetgeen hij meer heeft voldaan dan overeenkomt met zijn eigen belastingplicht verhaalt op de overige belastingplichtigen.*

*Ook dient te worden ingegaan op de vraag of behalve degene op wiens naam de aanslag is gesteld ook de overige belastingplichtigen de mogelijkheid hebben bezwaar en beroep aan te tekenen. In dit verband kan nog worden gewezen op de mogelijkheid dat deze overige belastingplichtigen niet tijdig op de hoogte zijn van de aanslag. De Raad adviseert tenminste in de toelichting aan deze aspecten aandacht te besteden.*

6. De hierbedoelde bepaling is op verschillende punten aangepast. Uitgangspunt vormt thans de inmiddels in de Gemeentewet (artikel 253) en de Waterschapswet (artikel 142) opgenomen regeling. Die wordt nu ook in die vorm in de Provinciewet opgenomen. Met het oog daarop zijn ook in het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet de voorgestelde artikelen 235a en 251 nieuw, samengevoegd tot een nieuw artikel 253. Omdat het huidige eerste lid van artikel 253 Gemeentewet in dit voorstel wordt vervangen door het in het aanvankelijke voorstel opgenomen eerste lid van een nieuw artikel 235a krijgt deze bepaling een ruimere werking. Hetzelfde geldt voor het eerste lid van artikel 142 Waterschapswet. De toelichting is overeenkomstig de wens van de Raad uitgebreid.

Er is van afgezien te bepalen dat het ten name van één van de belastingplichtigen stellen van de aanslag moet, dan wel kan, geschieden onder toevoeging van de woorden «cum suis». In de huidige artikelen 253 Gemeentewet en 142 Waterschapswet komt die bepaling ook niet voor en dat blijkt in de praktijk niet voor problemen te zorgen.

De Raad heeft gelijk dat de belastingplichtige wiens naam als enige op het aanslagbiljet staat vermeld nadeel ondervindt van deze aanpak. Ik meen echter

dat deze mogelijkheid voor de heffende instantie onmisbaar is. In de toelichting wordt hierover thans aangetekend dat de afweging of het voordeel dat hieruit voortvloeit voor de gemeente opweegt tegen het nadeel voor de aangeslagen belastingplichtige het beste op plaatselijk niveau kan geschieden, vanzelfsprekend onder de in de memorie van toelichting op bladzijde 33 aangegeven voorwaarden.

Het artikel is voorts aangevuld met een bepaling die er in voorziet dat ook de andere belastingplichtigen, als zij voor hun aandeel in de belastingschuld worden aangesproken, bezwaar kunnen aantekenen en desgewenst in beroep gaan. Gelet op het bepaalde in artikel 6:11 van de Algemene wet bestuursrecht behoeft de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift daarbij geen onoverkomelijk probleem te zijn.

*7. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn verwerkt, met dien verstande dat tevens de aanhef van de artikelen I en II is aangepast in verband met het feit dat de desbetreffende voorstellen inmiddels kracht van wet hebben gekregen.

Het wetsvoorstel is overigens nog op de volgende punten aangepast.

a. In het voorstel was na artikel 224w Provinciewet (thans: artikel 232e) een artikel 224x opgenomen, alsmede identieke bepalingen in de Gemeentewet (toen artikel 252a) en de Waterschapswet (artikel 144a) waarin uit een oogpunt van doelmatigheid een regeling was getroffen die de provincies, gemeenten en waterschappen de mogelijkheid bood in de belastingverordening te bepalen dat geen invorderingsrente wordt vergoed indien het bedrag van de rente een in die verordening vermeld bedrag (maximaal f 50,-) niet zou overschrijden. In het in de Invorderingswet 1990 opgenomen stelsel van de invorderingsrente geldt geen drempel met betrekking tot de te vergoeden invorderingsrente bij vermindering van een betaalde belastingaanslag.

Na de ervaring die inmiddels is opgedaan met het stelsel van de invorderingsrente, alsmede als gevolg van de voortgeschreden automatisering zie ik thans onvoldoende reden om inbreuk te maken op het uitgangspunt van de Invorderingswet 1990 dat in alle gevallen invorderingsrente wordt vergoed. De extra inspanning welke is gemoeid met de uitbetaling van de invorderingsrente is in vergelijking met de berekening daarvan zeer beperkt. Dat het bedrag van de te vergoeden invorderingsrente bij beschikking dient te worden vastgesteld, levert geen praktische bezwaren op: het bedrag kan op het afschrift van de uitspraak of de kennisgeving waarmee de vermindering wordt bekendgemaakt, afzonderlijk worden vermeld. Om die redenen zijn de desbetreffende artikelen in het thans voorliggende voorstel alsnog geschrapt.

b. De nummering van de artikelen in hoofdstuk XV van de Provinciewet en in hoofdstuk XV van de Gemeentewet is aangepast aan de huidige nummering van de Provinciewet en de Gemeentewet. In een bijlage bij de memorie van toelichting is een vergelijkend overzicht opgenomen met de nummering in het voorstel, zoals het aan de Raad van State ter advisering is aangeboden.

c. De artikelen in de Provinciewet over de opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting zijn aangepast aan de wijzigingen in de Provinciewet die voortvloeien uit de Invoeringswet Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en uit de wet houdende wijziging van de Provinciewet en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 in verband met verruiming van het provinciale belastinggebied.

d. Het voorstel is aangepast aan de Wet tot wijziging van de Gemeentewet en de Waterschapswet in verband met een verruiming van de beleidsvrijheid van gemeenten en waterschappen met betrekking tot het kwijschelden van belastingschulden (artikel 255 Gemeentewet en artikel 144 Waterschapswet: Stb. 1996, 198). Ook het voorstel tot wijziging van de Provinciewet (artikel 232e) is daaraan aangepast.

e. Het voorstel is aangepast aan de Wet aanpassing van administratieve verplichtingen (Stb. 1994, 499) en aan de Wet van 6 december 1995 tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enige andere wetten in verband met de invoering van de mogelijkheid tot het doen van aangifte op elektronische wijze (electronische aangifte; Stb. 1995, 606). De memorie van toelichting is in gelijke zin aangepast.

f. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele redactionele correcties aan te brengen in de artikelen 220b, 224, 225, 246a en 258 van de Gemeentewet.

g. Artikel IV, waarin een samenloopbepaling was opgenomen met het wetsvoorstel houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet en enige andere wetten in verband met de bevoorrechtiging van vorderingen, het verbinden van een bijzonder verhaalsrecht aan bepaalde vorderingen en de invoering van de mogelijkheid van een vereenvoudigde afwikkeling van faillissement (Kamerstukken II 1992/93, 22 942, nrs. 1–3) is geschrapt. Bij nader inzien lijkt het beter de gewenste onderlinge aanpassing van beide wetsvoorstellen op een later moment te regelen, in het voorstel dat als laatste van de twee door de Tweede Kamer zal worden behandeld. In plaats daarvan is een nieuw artikel IV toegevoegd waarbij het laatste lid van artikel 15.34 van de Wet milieubeheer wordt gewijzigd; daarin wordt verwezen naar de heffings- en invorderingsbepalingen in de Provinciewet. Ook de memorie van toelichting is bij de artikelsgewijze toelichting op dit punt aangevuld.

h. Artikel VI is geschrapt. Daarin was een bepaling opgenomen die er in voorzag dat bij het inwerkingtreden van dit wetsvoorstel op een eerder tijdstip dan 1 januari 1997, de inwerkingtredingsdatum voor sommige artikelen in dit wetsvoorstel zou worden uitgesteld tot die datum. Gelet op het tijdsverloop is een dergelijke bepaling thans niet meer nodig. Onder vernummering van artikel V tot artikel VI is een nieuw artikel V ingevoegd waarin wordt bepaald dat de provincies twee jaar de tijd krijgen om hun belastingverordeningen aan te passen aan het nieuwe wettelijke regiem. Aangezien de verordeningen vrij ingrijpend zullen moeten worden aangepast, is een dergelijke overgangs-termijn op zijn plaats. Eenzelfde bepaling komt voor in de Wet materiële belastingbepalingen die per 1 januari 1995 in werking is getreden.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 5 april 1994, no. W04.93.0625, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft**

- In de aanhef van artikel I overeenkomstig aanwijzing 252 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) het kamerstuknummer van het daar genoemde wetsvoorstel vermelden.
- In de voorgestelde artikelen 224n van de Provinciewet, 242 van de Gemeentewet en 133 van de Waterschapswet in de tweede volzin na «kunnen» toevoegen: gezamenlijk.
- In de aanhef van artikel II overeenkomstig aanwijzing 252 Ar het kamerstuknummer van het daar genoemde wetsvoorstel vermelden.
- In de toelichting op het voorgestelde artikel 252 van de Gemeentewet de uitdrukking «c.q.» achterwege laten (aanwijzing 218 juncto aanwijzing 66 Ar).