

VIJFDE NOTA VAN WIJZIGINGEN
(Ingezonden 23 oktober 1970)

Nr. 24

I. In **artikel I** van het ontwerp worden de volgende wijzigingen aangebracht.

A. In artikel 273 der gemeentewet worden de volgende wijzigingen aangebracht.

I. Het eerste lid wordt vervangen door:

Ter zake van binnen de gemeente gelegen onroerend goed – met uitzondering van ten behoeve van de land- of bosbouw bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond – kunnen worden geheven:

a. een belasting van degenen die het onroerend goed, al dan niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht feitelijk gebruiken;

b. een belasting van degenen die van het onroerend goed het genot hebben krachtens een zakelijk recht.

De in het eerste lid bedoelde belastingen worden met betrekking tot elk onroerend goed ter zake waarvan de belasting geheven wordt, geheven naar eenzelfde grondslag, te weten:

hetzij de waarde welke aan het onroerend goed in het economische verkeer kan worden toegekend;

hetzij de oppervlakte van het onroerende goed, na toepassing van vermenigvuldigingscijfers voor aard, ligging, kwaliteit en soort gebruik, zulks ten einde op benaderende wijze rekening te houden met verschillen in waarde in het economische verkeer.

Het bedrag van een in het eerste lid bedoelde belasting is per eenheid van de heffingsgrondslag gelijk, met dien verstande dat het tarief van de belasting in klassen kan zijn verdeeld.

Wij behouden Ons voor bij algemene maatregel van bestuur nadere regelen te geven omtrent hetgeen de belastingverordening zal dan wel kan inhouden met betrekking tot:

a. de wijze van bepaling van de waarde welke in het economische verkeer aan het onroerende goed kan worden toegekend, daaronder begrepen de bepaling van de waarde met gebruikmaking van forfaitaire waarderingsmethoden;

b. de in aanmerking te nemen oppervlakte van onroerende goederen en de bepaling van de grootte daarvan alsmede de toepassing daarop van vermenigvuldigingscijfers voor aard, ligging, kwaliteit en soort gebruik;

c. het niet heffen van de in het eerste lid, letter a, bedoelde belasting ingeval de grondslag blijft beneden een in die maatregel gesteld minimum;

d. het verdelen van het tarief in klassen en het buiten aanmerking laten van belastingbedragen beneden een in die maatregel gesteld minimum.

2. In het laatste lid van artikel 273 wordt „aan het bepaalde in het tweede lid” vervangen door: aan het bepaalde in of krachtens het tweede tot en met vijfde lid.

B. Artikel 302 der gemeentewet wordt vervangen door:

Artikel 302. Met betrekking tot de in artikel 273 bedoelde belastingen:

a. is de rijksbelastingdienst belast met de berekening van belastingaanslagen, verminderingen en ontheffingen, alsmede met de verzending van aanslagbiljetten en afschriften van beschikkingen inzake verminderingen en ontheffingen;

b. blijven, onverminderd het bepaalde in artikel 284, voor zover de heffing betreft buiten toepassing de artikelen 13 en 14 van de Algemene wet;

c. blijven voor zover de invordering betreft, buiten toepassing de artikelen 281, tweede lid, 282, 296, tweede lid, 299, 300 en 301;

d. wordt de opbrengst aan de gemeente uitgekeerd volgens door Onze Minister van Financiën te stellen regels.

Het gemeentebestuur verschaft aan de rijksbelastingdienst de gegevens die nodig zijn voor de in het eerste lid bedoelde berekeningen.

De kosten welke zijn verbonden aan de werkzaamheden die de rijksbelastingdienst krachtens het eerste lid verricht, komen ten laste van de gemeente. Deze kosten worden berekend volgens door Onze Minister van Financiën, de Raad voor de gemeentefinanciën gehoord, te stellen regels.

Artikel 303. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere, zo nodig afwijkende, regelen worden gegeven inzake de heffing en de invordering van gemeentelijke belasting, alsmede andere in het kader van dit hoofdstuk passende nadere regelen worden gegeven ter aanvulling van de in dit hoofdstuk geregelde onderwerpen.

II. In **artikel IX** van het ontwerp wordt het derde lid vervangen door:

3. Het eerste belastingjaar waarover in een gemeente een belasting bedoeld in artikel 273 van de gemeentewet wordt geheven, vangt niet aan binnen één jaar nadat de verordening betreffende de heffing van die belasting in afschrift ter kennis is gebracht van Onze Minister van Financiën en tevens niet binnen één maand na het tijdstip waarop Onze beslissing tot goedkeuring van de verordening is verzonden.

III. In **artikel XVI** wordt in het tweede lid „1 januari 1971” vervangen door: de tweede kalendermaand volgende op die waarin deze wet in werking treedt.

IV. Na **artikel XVI** wordt ingevoegd:

Artikel XVI A

Wij behouden Ons voor bij algemene maatregel van bestuur de in de artikelen V, IX en XVI genoemde, tot de jaren 1978 en 1979 behorende data te vervangen door de overeenkomstige, ten hoogste drie jaren eerder liggende data.

Toelichting

Inleiding

Zoals reeds is uiteengezet in de memorie van toelichting op het inmiddels ingetrokken wetsontwerp dat beoogde een voorlopige voorziening te scheppen inzake de verruiming van het gemeentelijke belastinggebied (7193), dient aan de plaatselijke belastingen een aantal eisen te worden gesteld, wil de beoogde verruiming aan haar doel beantwoorden. In overeenstemming met de commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provincien (Commissie-Oud) werden aan het plaatselijk belastinggebied de volgende eisen gesteld:

1. de belastingen moeten hanteerbaar zijn, dat wil zeggen dat, indien het gemeentebestuur het wenselijk acht, tot invoering, tariefsverhoging en tariefsverlaging moet kunnen worden overgegaan;

2. een zo groot mogelijk deel van de burgerij moet in de heffing kunnen worden betrokken;

3. tariefsverhoging of -verlaging moet een enigszins betekende invloed kunnen hebben op het niveau der inkomsten van de desbetreffende gemeente;

4. tussen de minimale behoefte van een gemeente enerzijds en het totaal van haar inkomsten inclusief de potentiële opbrengst van de eigen belastingen anderzijds moet een zekere speelruimte aanwezig zijn welke het mogelijk maakt het financiële beleid mede tot uitdrukking te brengen in de druk der eigen belastingen.

Daaraan werd toegevoegd, dat de gemeentelijke belastingheffing door de contribuabelen inderdaad duidelijk als zodanig moet kunnen worden onderkend.

Bij de uitwerking van deze beginselen hebben de ondergetekenden in overeenstemming met de opvatting van hun toenmalige ambtsvoorgangers geopteerd voor een systeem waarbij de uitvoering geheel aan de gemeenten wordt toevertrouwd en hun een zo groot mogelijke vrijheid ter zake wordt toegestaan. Dat hieraan ook bepaalde bezwaren zijn verbonden en dat een zekere beperking in dit verband geboden was, is van het begin af aan onderkend. Alleen al het feit, dat voor het belangrijkste onderdeel van de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied uitsluitend het onroerend goed als belastbaar object werd aangewezen, betekende dat aan de vrijheid van de gemeenten ter zake grenzen werden gesteld. Ook de limitering van de opbrengst van dat deel van de belastingen dat van de genothebbers krachtens zakelijk recht wordt geheven kan in dit licht worden gezien. Ten aanzien van de uitvoering in engere zin is de vrijheid van de gemeenten van het begin af aan eveneens in zekere mate beperkt.

In dit verband wordt gewezen op het feit dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet met zekere beperkingen op de gemeentelijke belastingen van toepassing zijn verklaard.

De vrijheid van de gemeenten ter zake van hun eigen belastinggebied kan en mag geen onbeperkte zijn. Dit is ook nimmer gesteld.

Vanuit deze achtergrond alsmede vanuit dat van een uit landelijk oogpunt gewenste uniformiteit is in de Kamer de vraag gerezen of de gemeenten wel vrij mogen zijn in het kiezen van de heffingsmaatstaf. Naar het oordeel van de ondergetekenden dienen de gemeenten daarin in beginsel vrij te zijn.

De feitelijke ontwikkeling heeft er intussen toe geleid dat zich praktisch gezien vooral twee mogelijkheden voordoen, te weten een maatstaf naar de oppervlakte als uitgangspunt en een naar de waarde van het belastbare object. Het geven van dwingende voorschriften ten aanzien van de keuze van de maatstaf verdraagt zich, zoals de ondergetekenden reeds in de memorie van antwoord hebben opgemerkt, eigenlijk minder goed met de gemeentelijke autonomie. Het zou ook in strijd zijn met de gedachte dat de gemeente dient te beschikken over een eigen belastinggebied dat is afgestemd op de eigen situatie.

Gelet echter op de omstandigheid dat de feitelijke keuze beperkt is tot twee mogelijkheden, is het minder bezwaarlijk dat deze ook in de wet worden genoemd. De vrijheid van de gemeenten wordt daardoor niet wezenlijk aangetast. Om een zo groot mogelijke uniformiteit te verkrijgen, is het dan noodzakelijk deze twee keuzemogelijkheden nader te concretiseren in een algemene maatregel van bestuur. Voor het inzicht van de contribuabelen betekent dit naar de mening van de ondergetekenden op zichzelf een duidelijke verbetering.

Op grond van bovenstaande overwegingen en mede gelet op de aandrang uit de Tweede Kamer, is bij nota van wijziging voorgesteld om de twee relevante keuzemogelijkheden voor de gemeenten in de wet op te nemen.

Zoals hierboven reeds is vermeld hebben de ondergetekenden bij de indiening van het wetsontwerp geopteerd voor een systeem waarbij de uitvoering geheel in handen van de gemeenten komt te liggen.

In het met de Tweede Kamer gevoerde overleg hebben de ondergetekenden aanleiding gevonden nogmaals de vraag te overwegen of de feitelijke heffing en invordering door de gemeenten dan wel door de centrale overheid moet plaatsvinden. Dit laatste is in eerste instantie een zaak van doelmatigheid, doch slechts aanvaardbaar indien geen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel dat de gemeente als de werkelijke belastingheffer door de contribuabelen wordt onderkend.

Het vaststellen van de belastingmaatstaf voor elke individuele contribuabele in concreto kan, zoals de ondergetekenden ook in de memorie van antwoord hebben uiteengezet, beter en meer efficiënt geschieden door de gemeenten zelf. Ingeval dat door rijksambtenaren zou moeten geschieden, zouden de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, die slechts in een beperkt aantal gemeenten een inspectie heeft, voor het verrichten van deze werkzaamheden veel meer moeten reizen en ook dan nooit de noodzakelijke plaatselijke bekendheid kunnen krijgen. Een andere overweging daarbij is dat – zeker bij een heffing op basis van de oppervlakte – juist bij vrij veel gemeenten de relevante gegevens reeds beschikbaar zijn.

De naar hun aard eenvoudige, doch tevens massale werkzaamheden verbonden aan het eigenlijke opleggen van de aanslagen en de invordering zullen het meest doelmatig kunnen geschieden indien deze worden geautomatiseerd. Dit betekent dat deze taak op den duur door een groot aantal – kleinere en middelgrote – gemeenten aan anderen zal moeten worden overgedragen. In dat licht bezien ligt de gedachte van een algehele centralisatie met inschakeling van de rijksbelastingdienst voor de hand.

Gezien de sterke aandrang die van de zijde van de Tweede Kamer in dit opzicht is uitgeoefend enerzijds, doch anderzijds in verband met het feit dat bij inschakeling van de rijksbelastingdienst voor deze, zich zeer goed voor automatisering lenende werkzaamheden thans ook van meet af aan naar automatisering kan worden toegewerkt, hebben de ondergetekenden na ampele overweging besloten om in de onderhavige nota van wijzigingen bepalingen op te nemen die de uitvoering van dit deel van de werkzaamheden aan de genoemde dienst opdragen.

De twee hiervoor besproken belangrijkste onderdelen van de nota van wijzigingen – op de andere onderdelen zal hierna worden ingegaan – betekenen naar het oordeel van de ondergetekenden niet dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie van de eisen die aan het begin van deze inleiding zijn gereleveerd.

De vrijheid van de gemeenten tot invoering van deze belastingen, maar vooral die om tot tariefswijziging over te gaan, blijft onverlet. Het beginsel dat een zo groot mogelijk deel van de burgerij in de heffing wordt betrokken, blijft gehandhaafd. Het feit dat de betaling bij rijksontvangers moet geschieden behoeft naar het oordeel van de ondergetekenden geen beletsel te vormen voor handhaving van het gemeentelijke aanzien van deze belasting. Het belastingbiljet zal naam en/of wapen van de gemeente moeten dragen, terwijl dit biljet ook zal dienen te vermelden dat men zich voor het indienen van bezwaarschriften tot het gemeentebestuur zal moeten wenden.

De andere twee eisen hierboven aangeduid met 3 en 4, zijn ter zake minder relevant. Uit hoofde van deze twee desiderata kunnen tegen de vorenbedoelde wijzigingen geen bezwaren worden ingebracht.

Toelichting op de wijzigingen

Ad artikel 273. De nieuwe opzet is er onder meer op gericht belangrijke onderdelen van de uitvoering op te dragen aan de rijksbelastingdienst. Dit vereist een zekere mate van uniformiteit van de nieuwe onroerend goed-belastingen, die niet kan worden gerealiseerd indien de gemeenten de bevoegdheid hebben (hetzij van zakelijk gerechtigden, hetzij van gebruikers) meerdere onroerend goed-belastingen te heffen, die niet een gelijke kring van belastingplichtigen hebben. Derhalve is het eerste lid zodanig gewijzigd dat één belasting

kan worden geheven van de zakelijk gerechtigden, en één van de gebruikers.

Het nieuwe tweede lid bewerkstelligt dat per gemeente één – door de gemeente zelf te kiezen – maatstaf zal gelden, hetzij de gecorrigeerde oppervlakte, hetzij de waarde. Een gemeente kan dus bij voorbeeld niet voor de gebruikers de oppervlaktemaatstaf nemen, en voor de zakelijk gerechtigden de waardemaatstaf. Evenmin is het mogelijk binnen één groep belastingplichtigen verschillende grondslagen te hanteren, bij voorbeeld voor woningen de oppervlakte en voor bedrijfsgebouwen de waarde.

Het nieuwe derde lid bewerkstelligt de gelijkheid binnen de gemeente van de belasting per eenheid grondslag. Het zal dus niet toegestaan zijn een progressief tarief te hanteren. Verschillen in belasting bij fysiek even grote objecten kunnen alleen voortspruiten uit verschillen in vermenigvuldigingscijfers bij de oppervlaktemaatstaf, respectievelijk uit verschillen in waarde bij de waardemaatstaf. De mogelijkheid is opengehouden met tariefklassen te werken, waardoor dus eenzelfde belastingbedrag wordt aangewezen voor alle gecorrigeerde oppervlakten, respectievelijk alle waarden tussen bepaalde grenzen.

Het zal noodzakelijk zijn om met betrekking tot de alternatieve maatstaven nadere regelen te stellen. Daartoe opent het vierde lid, letters *a* en *b*, de mogelijkheid. Voor de waarde in het economische verkeer – een grondslag die de ondergetekenden, zoals reeds bij eerdere gelegenheden moge zijn gebleken, niet de eerst aangewezen achten – zal bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden geregeld dat deze waarde forfaitair mag, eventueel zal worden bepaald. Hierbij valt te denken aan gemeenten die bij voorbeeld in feite de huurwaarde als grondslag willen nemen. Met behulp van vermenigvuldigingscijfers zal de huurwaarde dan in een waarde in het economische verkeer kunnen worden vertaald.

Met betrekking tot de oppervlakte als grondslag, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regelen worden gesteld voor de in aanmerking te nemen oppervlakte, in het bijzonder wat de gebouwde onroerende goederen betreft. Zo zal wat deze onroerende goederen betreft moeten worden voorgeschreven dat elke bouwlaag in aanmerking wordt genomen. Ook zal iets nader kunnen worden bepaald over balkons, loggia's, terrassen, een deel van de tuin, enz. De correctiefactoren dienen, zoals in de tekst van het nieuwe tweede lid tot uitdrukking is gebracht, om de economische waardeverhoudingen tussen de te belasten objecten op redelijke wijze te benaderen. Dit houdt in dat de correctiefactor „gebruik” niet mag worden gehanteerd om te differentiëren naar een soort van gebruik dat niet correspondeert met een verschil in economische waarde van het onroerende goed. Zo zal het niet toegelaten zijn bedrijfsgebouwen al naar gelang van de branche van het daarin uitgeoefende bedrijf verschillend te belasten.

Letter *c* van het vierde lid opent de mogelijkheid tegemoet te komen aan het verlangen de minder-draagkrachtigen in de gebruiksheffing te ontzien. Uiteraard zal dit langs deze weg alleen kunnen geschieden voor zover de geringe draagkracht blijkt uit de bescheidenheid van het gebruikte object. Voor zover de betrokken belangen niet langs deze weg kunnen worden ontzien, zal zondig afschrijving kunnen worden verleend.

Uit een oogpunt van perceptiekosten is het wenselijk voor de nieuwe gemeentelijke onroerend goed-belastingen voor te kunnen schrijven dat kleine bedragen buiten heffing blijven. Letter *d* van het vierde lid maakt dit mogelijk.

Ad artikel 302. Volgens dit artikel zullen de „heffing” en de invordering van de nieuwe gemeentelijke onroerend goed-belastingen in handen worden gelegd van de rijksbelastingdienst. Het gaat hier wel om de volledige invordering (administratie van de betalingen en de dwanginvordering) maar niet om de echte heffing. Wat dit laatste betreft zal de rijksbelastingdienst alleen de berekening van de aanslagen en de verzending van de aanslagbiljetten voor zijn rekening nemen. Het verzamelen van de gegevens, de beslissing op bezwaarschriften

en het optreden in procedures voor het Hof blijven taken van de gemeente. In de tekst van dit artikel is dan ook uitdrukkelijk bepaald dat de gegevens nodig voor de berekening van de aanslagen door de gemeente aan de rijksbelastingdienst worden verschaft.

De voor wat de invordering betreft buiten toepassing verklaarde bepalingen houden vooral een „vertaling” in van functionarissen van de Invorderingswet (rijksambtenaren) in gemeentelijke functionarissen. Door deze bepalingen buiten toepassing te verklaren wordt bereikt dat de nieuwe gemeentelijke onroerend goed-belastingen worden ingevorderd door de rijksbelastingdienst. Ook de afschrijving zal door de rijksbelastingdienst worden verleend.

Ook is buiten toepassing verklaard artikel 296, tweede lid, welke bepaling het mogelijk maakt bij de gemeentelijke belastingverordening afwijkende termijnen voor de invorderbaarheid van aanslagen vast te stellen. Invordering door de rijksbelastingdienst vereist ook op het punt van de termijnen van betaling uniformiteit.

Men kan zich afvragen of de invordering door het Rijk alleen voor de nieuwe onroerend goed-belastingen, voor zover die gehandhaafd worden (baatbelasting en bouwgrondbelasting), zich daartoe ook wel zouden lenen, lijkt het juister een beperkt standpunt in te nemen. Per slot van rekening moeten – en naar waarschijnlijk is, willen – de gemeenten toch een eigen invorderingsapparaat houden voor de kleine heffingen, waarvan de invordering weinig problemen oplevert.

Voor de onroerend goed-belastingen zullen geen voorlopige aanslagen worden opgelegd (letter *b*). Het ligt evenwel in het voornemen om op grond van de krachtens letter *d* te stellen regels reeds in de loop van het belastingjaar aan de gemeenten voorlopige uitkeringen te doen op overeenkomstige wijze als thans geschiedt bij de personele belasting en de grondbelasting.

Omtrent de kosten die de gemeenten aan de rijksbelastingdienst zullen dienen te vergoeden zal het oordeel worden gevraagd van de Raad voor de gemeentefinanciën. Het ligt voor de hand de kosten forfaitair te doen bepalen.

Ad artikel 303. De redactie van dit artikel is ontleend aan die van artikel 33, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964.

Als punten waarop een nadere regeling wenselijk is, komen naar het thans voorkomt in ieder geval in aanmerking:

de inrichting van het formulier van de aanslagbiljetten en beschikkingen;

– de inrichting van de formulieren van de vervolgingsstukken;

– de wijze waarop de rijksbelastingdienst bij de invordering zal optreden.

Hierbij wordt gedacht aan een regeling waardoor wordt bereikt dat zowel in de wijze waarop de ambtenaren optreden als in de aanslagbiljetten, aanmaningen, dwangbevelen, enz. duidelijk naar voren komt dat het om gemeentelijke belastingen gaat. Getracht zal moeten worden om met de voordelen van de centrale „heffing” en invordering zoveel mogelijk de voordelen van de oorspronkelijke opzet (algehele uitvoering door de gemeente) te behouden.

De nadere regelen ter aanvulling van de in het hoofdstuk inzake heffing en invordering geregelde onderwerpen kunnen onder meer betreffen, enerzijds het buiten toepassing verklaren van meer artikelen van de Algemene wet en de Invorderingswet dan in de artikelen 284 en 295 reeds is geschied, anderzijds het uitdrukkelijk verbieden dat de gemeente een bepaling als in die artikelen uitgezonderd, toch in haar belastingverordening opneemt. Wat bij voorbeeld artikel 63 van de Algemene wet (de hardheidsclausule) betreft, bestaat tegen opnemings in de gemeentelijke verordening geen bezwaar. Wel zou er bezwaar tegen moeten bestaan dat in de gemeentelijke verordening een meer uitgebreide bevoegdheid tot het verkrijgen van inlichtingen wordt opgenomen dan aan de gemeente in het wetsontwerp is toegedacht. Hetzelfde geldt bij voorbeeld voor de bepalingen inzake voorrang bij de invordering.

Ad artikel IX. Ten einde de rijksbelastingdienst in staat te stellen de nodige voorbereidingen te treffen voor de werkzaamheden die hij in verband met de invoering van de nieuwe belastingen in een bepaalde gemeente moet gaan verrichten is het derde lid van dit artikel zodanig gewijzigd dat de gemeente tenminste een jaar vóór het tijdstip van invoering daarvan kennis moet geven.

Ad artikel XVI. Deze wijziging herstelt een verzuim in de vierde nota van wijzigingen.

Ad artikel XVIIA. Nu de rijksbelastingdienst in belangrijke mate wordt ingeschakeld bij de uitvoering van de nieuwe onroerend goed-belastingen kan het wenselijk blijken de overgangstermijn die aanvankelijk afliep op 1 januari 1979, te bekorten. Efficiënt werken van deze dienst onder andere in verband met de mogelijkheden van automatisering, vereist tijdige planning van de te verwachten werkzaamheden. Een te lange overgangstermijn gedurende welke geen zekerheid bestaat omtrent de omvang van de te verwachten werkzaamheden, zou hiervoor een belemmerende factor kunnen vormen. Hierbij dient te worden bedacht dat de behoefte van de gemeente aan een lange overgangstermijn door inschakeling van de rijksbelastingdienst is verminderd.

Het ligt voor de hand om de uitloop voor de bestaande vermakelijkhedenbelasting (afgezien van het bioscoopbedrijf), die samenviel met vorenbedoelde overgangstermijn, op dezelfde wijze te bekorten.

De Minister van Binnenlandse Zaken,

H. K. J. BEERNINK.

De Minister van Financiën,

H. J. WITTEVEEN.

De Staatssecretaris van Financiën,

F. H. M. GRAPPERHAUS.