Inhoud

Vraag 1. Zijn baatbelastingen geïnd? 1
Vraag 2. Uitvoeringsproblemen bij baatbelasting 2
Vraag 3. Bekostiging met baatbelasting 3
Vraag 5. Bezwaar en beroep tegen de aanslag baatbelasting 4
Vraag 6, 7. Recente voorstellen voor baatbelasting, zo ja welke voorbereidingsstap? 4
Vraag 8. Moet baatbelasting blijven bestaan naast het kostenverhaal van de Omgevingswet 5
Vraag 9. Handreiking en/ of wijziging van wetgeving 5
Vraag 10. Welke mogelijkheden zien gemeenten om baatbelasting te verbeteren? 6
Vraag 11. Is de indruk juist dat baatbelasting met name bij winkelgebieden, beperkter en moeilijker toepasbaar is geworden. 6
Vraag 12. Moet er ruimte zijn voor het toepassen van de baatbelasting in gegeven voorbeelden als warmtenetten, ondergronds brengen van infrastructuur, voorzieningen voor evenemententerreinen en permanente bewoning mogelijk maken. 6
Vraag 13. Andere onderwerpen naar aanleiding van deze enquête. 7
Conclusies uit de enquête 7
Voorstel voor onderzoek naar aanpassing regelgeving 9

De enquête naar baatbelasting is uitgezet onder alle gemeenten in Nederland om een beter beeld te krijgen van de ervaringen, toepassing en opvattingen van gemeenten hierover. Onder meer de Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling en de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied[1] geven, onder verwijzing naar het CPB, aan dat baatbelasting in theorie een zeer economisch efficiënt bekostigingsinstrument is, omdat zij goed aansluit bij het profijtbeginsel en geen economische verstoringen veroorzaakt. Dat de toepassing desondanks beperkt is wordt toegeschreven aan juridische uitvoeringsproblemen. Dit is dan ook de reden om, in het kader van het onderzoek naar de mogelijkheden voor alternatieve bekostiging, te onderzoeken of baatbelasting een bruikbaar instrument kan zijn voor gemeenten. Om die reden is een enquête uitgezet onder alle gemeenten in Nederland, 63 gemeenten hebben de enquête ingevuld en 25 van deze gemeenten hebben na 2000 baatbelasting nog toegepast. De hoofdlijnen van de bevindingen zijn te vinden in de conclusie vanaf pagina 8.

Vraag 1. Zijn baatbelastingen geïnd?

De enquête is uitgezet onder alle gemeenten in Nederland. 69 gemeenten hebben de enquête ingevuld. Gevraagd is naar de “inning” van baatbelasting na 2010. Baatbelasting mag over een periode van maximaal 30 jaar gespreid betaald worden, dat betekent dus dat een

[1] Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling; Bekostiging door baathebbers, Kamerstukken II 2019/20, 34 682 nr. 49, blg-933067; Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Rapport van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied, Kamerstukken II 2019/20, 32 140 nr. 71, blg-933066.

baatbelastingverordening al vele jaren eerder kan zijn vastgesteld. 18 gemeenten hebben tussen 2010 en 2020 nog baatbelasting geïnd. 7 gemeenten gaven aan toen geen baatbelasting meer te hebben geïnd maar nog wèl tussen 2000 en 2010. Van de 69 gemeenten hebben vanaf 2000 dus 25 gemeenten nog baatbelasting geïnd. Het aantal gemeenten dat deelgenomen heeft aan de enquête en dat tevens baatbelasting geïnd heeft in het verleden, is relatief hoog. Baatbelasting wordt namelijk ten opzichte van andere gemeentelijke belastingen weinig ingezet. De baatbelasting is volgens opgave van deze gemeenten geïnd voor herinrichting (winkelgebied; 8), rioleringswerkzaamheden (m.n. ook buitengebied; 13), aardgasvoorziening (1), wegverbreding (2), en één gemeente gaf in algemene termen dat de belasting geheven werd voor onroerende zaken die "door werkzaamheden die gronden geschikt of beter geschikt maakte voor bebouwing (…) of die (…) in een voordeliger positie zijn komen te verkeren (…)". Voorzieningen die er eerder niet waren zijn bijvoorbeeld riolering en aardgas. Bij herinrichting en verbreding gaat het om aanpassingen van bestaande voorzieningen, die, zoals ook blijkt uit de enquête, problematisch zijn geworden vanwege jurisprudentie omtrent wezenlijke verbetering.

Vraag 2. Uitvoeringsproblemen bij baatbelasting

In de literatuur worden beperkingen van de baatbelasting aangegeven. In de enquête werd hiervoor het rapport "Bouwstenen voor een beter belastingstelsel" aangehaald waarin drie (juridische) uitvoeringsproblemen bij baatbelasting worden vermeld.

1) Het individuele profijt van de aanleg van voorzieningen is moeilijk precies te berekenen.

Dit werd door 57 gemeenten bevestigd. 8 gemeenten waren het hiermee niet eens. Van de respondenten gaven er 36 aan dat dit (mede) oorzaak was van het afzien van baatbelasting, 23 gaven aan dat dit (niet uitsluitend) de reden was af te zien van baatbelasting.

Van de 25 gemeenten die baatbelasting hebben geïnd, waren er 18 het eens met de stelling. 13 gaven aan dat dit (onder meer) een reden was om verder af te zien van baatbelasting.

2) Er is snel sprake is van rechtsongelijkheid doordat het gebied dat gebaat is niet scherp is te begrenzen.

Dit werd door 53 gemeenten bevestigd. 10 gemeenten waren het hier niet mee eens. Van de respondenten gaven er 33 aan dat dit (mede) oorzaak was van het afzien van baatbelasting, 29 gaven aan dat dit (niet uitsluitend) de reden was af te zien van baatbelasting.

Van de 25 gemeenten die k baatbelasting hebben geïnd, hebben er 22 deze vraag beantwoord. 16 gemeenten waren het eens met de stelling, 10 gaven aan dat dit (onder meer) een reden was om verder af te zien van baatbelasting.

3) Bij het verbeteren van bestaande voorzieningen is het lastig de grens te trekken tussen de kosten van regulier onderhoud – waarover geen baatbelasting mag worden geheven - en de kosten van kwaliteitsverbeterende maatregelen, waarop de baatbelasting wel van toepassing is.

Van de respondenten geven er 53 aan dat dit een probleem vormt 9 geven daarvan aan hiermee weinig problemen te hebben ervaren. Van de respondenten gaven er 34 aan dat dit (mede) oorzaak was van het afzien van baatbelasting. 25 gaven aan dat dit (niet uitsluitend) de reden was af te zien van baatbelasting.

Van de 25 gemeenten die baatbelasting hebben geïnd, hebben er 21 deze vraag beantwoord. 18 gemeenten waren het eens met de stelling, 12 gaven aan dat dit (onder meer) een reden was om verder af te zien van baatbelasting.

Uit deze vragen komen als redenen om niet (meer) over te gaan tot baatbelasting naar voren:

- het is veel te veel gedoe en te risicovol,
- het is lastig om de begrenzing te bepalen: wat is het gebate gebied, waar ligt de grens tussen onderhoud en verbetering (gemeenten die krap bij kas zitten bezuiniging ook op het reguliere onderhoud),
- wanneer hebben partijen nog profijt hebben en wanneer niet, met name in dicht bevolkte gebieden is dat moeilijk vast te stellen,
- de strenge jurisprudentie over “het gebaat zijn door de voorzieningen”,
- het gebrek aan een uniform kader van toerekeningssystematiek en welke kostensoorten toegerekend kunnen worden (zoals wel aanwezig bij afdeling Grondexploitatie in de Wro),
- onzekerheid over de eisen aan en risico op het onverbindend verklaren van verordeningen,
- het ontbreken van politiek draagvlak.

Vraag 3. Bekostiging met baatbelasting

In welke mate droeg baatbelasting bij aan bekostiging van de voorzieningen en projecten?

Van de 69 gemeenten die de enquête hebben ingevuld, gaven 51 gemeenten aan al twintig jaar geen baatbelasting meer te heffen, deze nooit geheven te hebben, of hebben beantwoording nagelaten. 18 gemeenten hebben na 2010, op basis van de mogelijkheid die eigen is aan baatbelasting om gespreid te betalen, nog baatbelasting geïnd. De in vraag 2 genoemde redenen om baatbelasting niet (meer) toe te passen, komen ook bij gemeenten die baatbelasting nog hebben geïnd naar voren uit de enquête. 10 gemeenten gaven aan de kennis te missen over de mate waarin baatbelasting bijdraagt aan de bekostiging, bijvoorbeeld door herindeling of tijdverloop. 8 gemeenten die baatbelasting hebben toegepast, konden het doel en een schatting aangeven:

- 100% (1) bij riolering buitengebied.
- 50% (1) bij riolering, de resterende aanlegkosten (kapitaallasten) werden via de rioolheffing werden verhaald.
- 70% (2) bij riolering, bij beide gemeenten daarnaast inzet van algemene middelen
- 60% (1) bij riolering, daarnaast bekostiging uit rioolheffing
- 52% (1) bij herinrichtingsprojecten. Bij rioleringsprojecten in die gemeente werd een vast maximumbedrag gehanteerd, de resterende aanlegkosten (kapitaallasten) werden via de rioolheffing werden verhaald.
- 33% (1) bij riolering (kapitaallasten), de resterende kosten werden gedekt uit de reserve winst grondexploitaties (1/3e deel) en 1/3e deel via de aanslag rioolrechten aan alle belastingplichtigen.
- 15% (1) bij drukriolering en wegverbreding, de resterende kosten werden gedekt uit exploitatieovereenkomsten en eigen middelen.

Vraag 4. Is de inzet van baatbelasting gewijzigd?

Is de inzet van baatbelasting in de loop der tijd veranderd en wat was daarvan de oorzaak?

Van de gemeenten hebben er 22 tussen 2000-2010 baatbelasting geheven[2], 8 (ook) tussen 2010-2020. 23 gemeenten geven aan dat de inzet van baatbelasting is afgenomen. Als redenen daarvoor zijn aangegeven de komst van afdwingbaar kostenverhaal via de afdeling Grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (15), de risico's met baatbelasting (21) en de beschikbaarheid van algemene middelen of andere middelen (reclamebelasting, rioolheffing, BIZ) (8).

Opvallende opmerkingen van de respondenten waren:

- De exploitatiekosten zijn betaald via de grondprijs of anderszins.
- Betreft een lastige heffing waarbij van te voren alles moet kloppen.
- Je kunt niets met terugwerkende kracht herstellen. Dit maakt het een lastig in te voeren heffing waarbij de financiële risico's meestal groot zijn. Wanneer de uitvoering vereenvoudigd wordt en de risico's kleiner is baatbelasting misschien weer te overwegen.
- Als je van bekostigingsbesluit tot vaststellen van de verordening alles correct hebt uitgevoerd is het risico niet zo groot. Dat is echter niet altijd het geval geweest in het verleden.

Vraag 5. Bezwaar en beroep tegen de aanslag baatbelasting

Heeft de gemeente (bij de jaarlijkse inning) te maken heeft gehad met bezwaar en beroep tegen de aanslag voor de baatbelasting? Kunt u tevens aangeven welke redenen in bezwaar en beroep worden aangevoerd?

17 gemeenten hebben de vraag beantwoord. 11 hiervan gaven aan bij de jaarlijkse aanslag op enig moment te maken hebben gehad met procedures rond de aanslag. Er zijn nauwelijks concrete antwoorden binnengekomen op de gevraagde aantallen.

Opvallende opmerkingen van de respondenten waren:

- Bijna altijd wordt een baatbelastingverordening aangevochten,
- In de beginjaren waren er enkele beroepszaken,
- Bij ons zagen de zaken op de objectafbakening, op de baatbelasting als fenomeen op zich, en op het tarief,
- Wij hebben zaken verloren met onverbindendverklaring,
- Wij hebben zaken gehad met een nieuwe eigenaar die het niet eens met een heffing die 20-25 jaar geleden is ingevoerd,
- Wij hebben circa drie zaken gehad, met als aangevoerde redenen dat de maximale termijn (30 jaren) reeds verstreken was,
- Wij hebben zaken gehad waarin werd aangevoerd dat het regulier onderhoud en geen kwaliteitsverbetering betrof, of dat het object niet was gebaat,
- Door goede communicatie en uitleg met de belastingplichtigen is voorkomen dat er veel bezwaar en beroepsprocedures gevoerd moesten worden.

Vraag 6, 7. Recente voorstellen voor baatbelasting, zo ja welke voorbereidingsstap?

Op de vraag of er recentelijk nog voorstellen zijn gedaan om baatbelasting in te voeren in de gemeente, gaven 62 van de 63 respondenten aan dat er geen voorstellen zijn gedaan. Eén gemeente gaf aan "in het kader van het implementatietraject van de Omgevingswet heeft de mogelijkheid tot

[2] De vraag was naar "inzet" ofwel de vaststelling van een nieuwe verordening, uit de beantwoording komen vooral nog doorlopende belastingaanslagen uit het verleden.

invoering van de baatbelasting wel onze aandacht. Wij zullen dit nog nader onderzoeken in de komende tijd."

De zevende vraag betrof de stand van zaken bij de noodzakelijke voorbereidingsstappen die genomen zijn voor degenen die vraag 6 met "ja" zouden beantwoorden. Dat is bij geen enkele gemeente het geval.

Vraag 8. Moet baatbelasting blijven bestaan naast het kostenverhaal van de Omgevingswet

De achtste vraag was of men van mening was dat, naast kostenverhaal op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) of de toekomstige Omgevingswet, de mogelijkheid moet blijven bestaan om een belasting te heffen bij onroerende zaken die (bijzonder) profijt hebben van voorzieningen die door of met medewerking van de gemeente worden of zijn tot stand gebracht?

Op deze vraag hebben 53 gemeenten geantwoord. Van de respondenten vonden 33 dat de mogelijkheid moest blijven bestaan; 20 van niet. Zowel bij voorstanders als tegenstanders hadden de gemeenten wel grote vraagtekens bij de werkbaarheid van de huidige baatbelasting. Naast de 53 gemeenten waren er 4 die aangaven te twijfelen tussen ja en nee.

Als redenen om de baatbelasting te houden worden aangevoerd dat het kostenverhaal op grond van de Wet ruimtelijke ordening/ Omgevingswet niet in alle gevallen dat profijt speelt toepasbaar is, met name niet voor zittende eigenaren die baat hebben van nieuwe voorzieningen. In die gevallen is het billijk deze kosten (deels) te kunnen verhalen. Het gaat steeds vaker om binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen waarbij ook de directe omgeving baat kan hebben, baatbelasting kan tot lastenverlichting voor de gemeente leiden en niet de gehele gemeente hoeft mee te betalen voor profijt van een individu. Baatbelasting ondersteunt de autonomie van gemeenten bij belastingheffing. En ten slotte wordt genoemd de verduurzaming van woningen vormgeven met baatbelasting (Woonpas). Afwijzend staat hier een andere gemeente: bij belastingen gelden specifieke regels die de relatie tussen belastingplichtige en de betrokken overheid invullen bepalen. De verplichtingen voor belastingplichtigen gaan ver om de belastingopbrengsten zeker te stellen nu deze zijn bedoeld ter bekostiging van publieke taken en dus niet voor private verduurzaming.

Argumenten tegen baatbelasting zijn dat het een lastige heffing is, arbeidsintensief, omslachtig en complex, dat de uitvoerbaarheid lastig is en er juridische onzekerheid blijft. De kosten van baatbelasting heffen wegen niet op tegen de baten. Meestal heeft een veel grotere groep baat en bij collectieve voorzieningen er altijd een verschil van baat aanwezig is tussen individuele gebruikers waardoor de baatbelasting nauwelijks of niet te rationaliseren is. Baatbelasting leidt onder invloed van zgn. 'no cure no pay'-bureaus telkens tot bezwaar- en beroepsprocedures, zoals nu praktijk is bij de WOZ-uitvoering van gemeenten.

Vraag 9. Handreiking en/ of wijziging van wetgeving

De vraag was of gemeenten van mening zijn dat door middel van handreikingen, of verdergaand, door aanpassing van de wetgeving, de uitvoerbaarheid van baatbelasting kan worden verbeterd?

Op deze vraag hebben 54 gemeenten geantwoord. Van de respondenten vonden 10 dat baatbelasting door handreiking noch wetswijziging geholpen kon worden. 35 gemeenten gaven aan dat een handreiking de uitvoerbaarheid kon verbeteren. 37 gaven aan dat een wetswijziging de uitvoerbaarheid daadwerkelijk kon verbeteren. Over het algemeen hadden gemeenten vanuit de gedachte, een handreiking helpt altijd, hierover een positief oordeel, maar de overgrote meerderheid gaf daarbij aan dat alleen wetswijziging, met meer objectieve criteria, minder complexiteit, betere uitvoerbaarheid en minder mogelijkheden er tegen op te komen, de

uitvoerbaarheid daadwerkelijk kon verbeteren. De 10 die vonden dat handreiking noch wetswijziging kon helpen, gaven aan dat het een achterhaalde belasting is, deze niet juridisch houdbaar is, gebiedsafbakening onmogelijk is of totaal onverwachte gebeurtenissen baat definitief kunnen doen verdwijnen (schietpartij in het winkelcentrum).

Vraag 10. Welke mogelijkheden zien gemeenten om baatbelasting te verbeteren?

Op deze vraag hebben 24 gemeenten verbeteringsmogelijkheden aangegeven. 9 daarvan hebben in het verleden ervaring gehad met baatbelasting. Veel gemeenten geven aan dat de mogelijkheden van bezwaar beperkt moeten worden, bijvoorbeeld maar één keer bezwaar en beroep zou moeten kunnen worden aangetekend tegen de aanslag, of althans dat dit moet kunnen leiden tot herstel van de verordening en dat er een uniform kader voor toerekeningssystematiek en kostensoorten moet komen. Eén gemeente stelde voor het invoeren van normbedragen, los van gebaatheid. De twee jaren termijn voor vaststelling van de verordening na aanvang van werkzaamheden werd door meerdere gemeenten te kort geacht. Eén gemeente stelde dat aangesloten zou moeten worden bij artikel 11, lid 3, AWR (die geeft de heffende instantie de mogelijkheid geeft om drie jaar lang de desbetreffende aanslag op te kunnen leggen). Tevens werd aangegeven dat het verschil tussen (groot) onderhoud en treffen van voorzieningen moet verdwijnen. Dat is te arbitrair en ten slotte geeft één gemeente aan dat aangesloten zou moeten worden bij draagvlak (vgl. BIZ). Minder opportuun lijkt het voorstel van één gemeente een jaarlijkse ‘stand van zaken’ inzake het bekostigingsbesluit vast te laten stellen door de gemeenteraad met een nieuwe verordening. Dan is er jaarlijks een verordening op basis waarvan de heffing kan plaatsvinden. Het risico op vernietiging van meerdere jaren wordt hiermee ondervangen. Tegenover deze opvattingen staan 2 gemeenten (met ervaring met baatbelasting) die aangaven dat omwille van de rechtszekerheid iedere nieuwe belastingplichtige de mogelijkheid moet blijven houden om bezwaar en beroep aan te tekenen tegen een belastingaanslag.

Vraag 11. Is de indruk juist dat baatbelasting met name bij winkelgebieden, beperkter en moeilijker toepasbaar is geworden.

De indruk is juist. De vraag werd door de 39 van de 41 keer met ja beantwoord. Het blijkt uit jurisprudentie. Baat is niet uit te rekenen en aan te tonen, er is altijd discussie mogelijk over de term ‘wezenlijke verbetering’. Van de 2 gemeenten die nee aangaven, gaf er 1 aan dat baatbelasting ook voor andere doeleinden moeilijker was geworden. De andere gaf aan dat als jurisprudentie de uiteindelijke interpretatie in de praktijk moet zijn van wetgeving, het wenselijk is de wetgeving zelf opnieuw onder de loep te nemen, aan te scherpen en te verduidelijken.

Vraag 12. Moet er ruimte zijn voor het toepassen van de baatbelasting in gegeven voorbeelden als warmtenetten, ondergronds brengen van infrastructuur, voorzieningen voor evenemententerreinen en permanente bewoning mogelijk maken.

Op deze vraag hebben 47 gemeenten geantwoord. De verdeling was 23 nee, 24 ja. Argumenten die bij “ja” aan de orde kwamen waren dat niet alle kosten van bijvoorbeeld nieuwe infrastructuur via het kostenverhaal conform de Wro geregeld worden, dat het bij een aantal van de voorbeelden duidelijk is wie gebaat is, dat degene die gebaat is een bijdrage zou moeten leveren in de kosten van de voorzieningen, dat het leidt tot een evenredige verdeling van de investeringen, waardoor de overheid sneller en met minder kosten bepaalde doelstellingen kan bereiken en dat het leidt tot een verhoging autonomie gemeenten. Wel onderkennen gemeenten dat dit in de praktijk op weerstand kan stuiten als het profijt niet voor iedereen duidelijk is. De scheidslijn tussen individueel belang en specifiek belang is soms dun en het zou aan de gemeenteraad of college zijn om te bepalen of dit baatbelasting rechtvaardigt. Financiering uit algemene middelen leidt tot minder discussie.

Argumenten die bij “nee” aan de orde kwamen waren dat baatbelasting hiervoor juridisch te onzeker is, dat de begrote opbrengst gedurende de looptijd onzeker is en dat zij te complex is qua uitvoering, dat dit weer tot onnodige procedures zou leiden en dat zo heel veel voorzieningen in de baatbelasting betrokken kunnen worden. Eén gemeente gaf aan dat baatbelasting geen vrijwillige keuze is en dan wringt het als je daar nog 30 jaar aan moet meebetalen: “Ik denk dat we doorschieten in individualisering en dat we de solidariteit uit het oog verliezen waarmee straks niks meer kan en ieder alleen zijn eigen dingetje wil betalen. Dat gaat niet lukken. De bijdrage in de bekostiging zou moeten zijn: algemene middelen”. Eén gemeente gaf aan dat het collectieve belang niet beperkt blijft tot individuele baat: “Infrastructuur ondergronds is ook in het algemeen maatschappelijk belang (milieu/veiligheid), bovengronds gelden ook algemeen maatschappelijke belangen, openbaar vervoer heeft ook een algemeen maatschappelijk belang. Omgekeerd: Het feit dat een bedrijf of een persoonshuishouden geen gebruik maakt van een stuk weg in de gemeente of andere voorzieningen ontslaat hen niet voor het leveren van een bijdrage via algemene belastingen (OZB c.a.).”

Vraag 13. Andere onderwerpen naar aanleiding van deze enquête.

De vraag noopte enkele gemeenten tot aanvullende opmerkingen. Gewezen werd opnieuw op het te grote risico met baatbelasting voor wat betreft wie gebaat is en de mate van gebaatheid. Die staan open voor bezwaar, waardoor de kans dat het systeem “onderuit” gaat bij de rechter te groot is, daarnaast de hoge uitvoeringskosten door de jaarlijkse bezwaarmogelijkheden op deze punten. Zonder een verbeterd wettelijke kader dat tegemoet komt aan deze bezwaren blijft het te kwetsbaar. Dit ook in verband met procedures die no-cure-no-pay-bedrijven veelvuldig instellen.

Conclusies uit de enquête

De enquête is door 63 gemeenten ingevuld. Gevraagd is naar de “inning” van baatbelasting na 2010. Baatbelasting mag over een periode van maximaal 30 jaar gespreid betaald worden, dat betekent dus dat een baatbelastingverordening al vele jaren eerder kan zijn vastgesteld. 18 gemeenten hebben tussen 2010 en 2020 nog baatbelasting geïnd. 7 gemeenten gaven aan toen geen baatbelasting meer te hebben geïnd maar nog wèl tussen 2000 en 2010. 25 gemeenten hebben dus ervaring gehad met de inning van baatbelasting. Omdat ten opzichte van andere belastingverordeningen, slechts een klein aantal gemeenten een baatbelastingverordening vaststelde, lijkt het aandeel van de gemeenten die ervaring hebben met baatbelasting en die de enquête hebben ingevuld relatief groot. Gezien de ontwikkelingen in de jurisprudentie is de populariteit van baatbelasting de laatste jaren sterk afgenomen. Sinds 2014 zijn er nog maar twee nieuwe belastingverordeningen baatbelasting vastgesteld.

Voor de huidige baatbelasting geldt dat die nog met enige zekerheid kan werken in de situatie dat sprake is van nieuwe infrastructurele voorzieningen die getroffen worden door gemeenten waarvan bepaalde onroerende zaken evident profijt hebben. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de nieuwe aanleg van riolering in het buitengebied, een nieuwe wegverbinding, en dergelijke waarvan een bepaalde groep onroerende zaken in de gemeente profijt heeft. Ondanks het feit dat gemeenten de baatbelasting na 2000 soms nog wel geïnd hebben, is de juridische houdbaarheid van vaststelling van nieuwe baatbelastingverordeningen voor bijvoorbeeld herinrichting en verbetering van min of meer bestaande voorzieningen erg onzeker geworden (en na 2014 ieder geval niet meer voorgekomen) door ontwikkelingen in de jurisprudentie.

In de literatuur[3] is de opvatting over de baatbelasting positief. Geschetst wordt dat baatbelasting een geschikt instrument is om (zittende) omwonenden en bedrijven in de omgeving te laten bijdragen aan buurt- en wijkvoorzieningen. Tevens wordt aangegeven dat het een zeer economisch efficiënt bekostigingsinstrument is omdat het goed aansluit bij het profijtbeginsel en dat economische verstoringen hierbij afwezig zijn. Problemen liggen vooral bij de praktische uitvoering van de baatbelasting.

Een ruime meerderheid van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld onderschreef de in de literatuur geschetste uitvoeringsproblemen, dat bij baatbelasting:

- het individuele profijt van de aanleg van voorzieningen is moeilijk precies is te berekenen,
- er snel sprake is van rechtsongelijkheid doordat het gebied dat gebaat is niet scherp is te begrenzen en dat
- het bij het verbeteren van bestaande voorzieningen het lastig is de grens te trekken tussen de kosten van regulier onderhoud – waarover geen baatbelasting mag worden geheven - en de kosten van kwaliteitsverbeterende maatregelen, waarop de baatbelasting wel van toepassing is.

In aanvulling daarop werd door gemeenten genoemd dat aan toepassing in de weg staat:

- dat in algemene zin baatbelasting te veel gedoe geeft en te risicovol is,
- dat er een gebrek is aan een uniform kader van toerekeningssystematiek en van welke kostensoorten toegerekend kunnen worden (zoals wel aanwezig bij afdeling Grondexploitatie in de Wro),
- de strenge jurisprudentie over “het gebaat zijn door de voorzieningen” en daaruit voortvloeiende onzekerheid over de eisen aan, en het risico op, het onverbindend verklaren van verordeningen,
- het daardoor aanvechten van de (jaarlijkse) baatbelastingaanslag met als vaak daaruit voortvloeiend resultaat dat de belastingverordening onverbindend wordt verklaard,
- het gegeven dat er geen mogelijkheid is, naar aanleiding van een onverbindend verklaring, een onjuistheid in de verordening te herstellen,
- het [mogelijk mede ingegeven door deze problemen] ontbreken van politiek draagvlak om baatbelasting in te voeren,

Voor zover gemeenten baatbelasting hebben toegepast, varieerde het bedrag dat met baatbelasting werd verhaald van 15% tot 100%. Omdat de belastingaanslag over een door de gemeente vast te stellen periode van maximaal 30 jaar gespreid mag worden over jaarlijkse belastingaanslagen ontstaan problemen. Deze aanslag mag namelijk jaarlijks aangevochten worden. Tussentijdse ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn hierop uiteraard van invloed en kunnen leiden tot het onverbindend verklaren van de verordening. Eén gemeente gaf aan zaken te hebben gehad met de nieuwe eigenaar die het niet eens was met een heffing die zo’n 20-25 jaar geleden was ingevoerd. De rekening, die kennelijk gespreid werd over 30 jaar, was op dat moment echter nog niet volledig voldaan. Ook is in zaken aangevoerd dat het regulier onderhoud en geen kwaliteitsverbetering betrof.

Een meerderheid van 33 van de 53 gemeenten vond dat de mogelijkheid van baatbelasting moet blijven bestaan. 20 vonden van niet, maar, voor zover het antwoord werd toegelicht, leek dat

[3] Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling; Bekostiging door baathebbers, Kamerstukken II 2019/20, 34 682 nr. 49, blg-933067; Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Rapport van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied, Kamerstukken II 2019/20, 32 140 nr. 71, blg-933066.

oordeel toch ook in belangrijke mate beïnvloed te zijn door de huidige uitvoeringsproblemen met de baatbelasting. Een handreiking volstaat niet om deze problemen aan te pakken. Als de baatbelasting weer functioneel kan worden met meer objectieve criteria, minder complexiteit, betere uitvoerbaarheid en minder mogelijkheden ertegen op te komen, kan deze de uitvoerbaarheid daadwerkelijk verbeteren. Enkele gemeenten hebben concrete voorstellen gedaan om de uitvoerbaarheid te verbeteren:

- meerdere gemeenten gaven aan dat de mogelijkheden voor bezwaar en beroep beperkt zouden moeten worden tot bijvoorbeeld één keer bezwaar en beroep tegen de aanslag,
- meerdere gemeenten gaven aan dat het verschil tussen (groot) onderhoud en het treffen van voorzieningen moet verdwijnen. Het begrip wezenlijke verbetering dat daarbij speelt is een te arbitrair begrip (zonder wezenlijke verbetering is geen baatbelasting mogelijk). Een gemeente gaf aan dat de verschillende kostensoorten duidelijk separaat geraamd kunnen worden, waardoor het onderscheid tussen regulier onderhoud en kwaliteitsverbetering wel te duiden is. En een gemeente gaf aan dat regulier onderhoud opgenomen staat in de beheerplannen, bijzondere kwaliteitsverbeterende maatregelen vallen daarbuiten,
- enkele gemeenten gaven eveneens aan dat er een mogelijkheid zou moeten komen tot herstel van een gebrek in de verordening,
- enkele gemeenten gaven aan dat er een uniform kader voor toerekeningssystematiek en kostensoorten moet komen, vergelijkbaar met het kostenverhaal uit de Omgevingswet,
- de twee jaren termijn voor vaststelling van de verordening na aanvang van werkzaamheden werd door meerdere gemeenten te kort geacht,
- Eén gemeente merkte op dat aangesloten zou behoren te worden bij artikel 11, lid 3, AWR (die geeft de heffende instantie de mogelijkheid geeft om drie jaar lang de desbetreffende aanslag op te kunnen leggen), dit zou moeten worden uitgezocht,
- één gemeente aan dat aangesloten zou moeten worden bij draagvlak (vgl. BIZ).

Voor wat betreft de verbetering van de uitvoerbaarheid van baatbelasting geven 8-10 gemeenten aan dat de mogelijkheden van bezwaar en beroep ingeperkt moeten worden en dat de vereiste van het begrip wezenlijke verbetering te arbitrair is. 3-5 gemeenten geven aan dat er een herstelmogelijkheid zou moeten zijn voor de verordening en dat er een uniform kader voor de toerekening van de kosten(soorten) zou moeten komen. Ten slotte bepleitten 1-2 gemeenten een langere tijd te geven een belastingverordening op te stellen en aansluiting bij draagvlak, vergelijkbaar met de BIZ.

Voorstel voor onderzoek naar aanpassing regelgeving

Opvallend is dat de voorvereiste bij het vaststellen van een baatbelastingverordening, het bekostigingsbesluit waarbij potentieel gebate onroerende zaken worden aangeduid, nauwelijks genoemd wordt. Gemeenten maken zich, overigens in lijn met mijn eerdere analyse van de baatbelasting, meer zorgen over de verordening baatbelasting zelf. Op basis van het bovenstaande zou baatbelasting aangepast kunnen worden om de uitvoerbaarheid te verbeteren:

- De mogelijkheid om in jaarlijkse termijnen te betalen zou zo moeten worden geregeld dat er sprake is van één aanslag in x aantal jaarlijkse termijnen betaald mag worden.
- Invoeren van een herstelmogelijkheid na een geslaagd bezwaar en beroep zodat weliswaar deze aanslag vernietigd wordt, maar de verordening wel hersteld kan worden,
- De verordening zou herstelbaar moeten zijn, in die zin dat bij gebleken onjuiste gebiedsafbakening deze opnieuw bepaald zou moeten kunnen worden, waarbij er voor degenen die al hebben betaald een nieuwe beschikking (op verzoek) wordt verstrekt, zodat

zij desnoods alsnog bezwaar kunnen maken tegen deze nieuwe afbakening (met nieuw bedrag),

- Aansluiten bij de regels rond het kostenverhaal en de daarbij behorende toerekeningssystematiek. Op dit moment kunnen gemeenten zelf een toerekeningssystematiek bepalen. De eigen systematiek leidt tot veel, tot wel jaarlijks herhaalbare, procedures. De vraag is of dit ook vergt dat uitsluitend kosten behorend tot de kostensoortenlijst onder baatbelasting kunnen vallen, of dat de afgrenzing op basis van verondersteld profijt, voldoende is. De belastingplichtige kan opkomen tegen de aanslag en de rechter doet een uitspraak. Voorbeelden voor mogelijke baatbelasting waren: infrastructuur ondergronds, omzetting van recreatie naar permanent, aanleg warmtenet. Of deze allen passen in de kostensoortenlijst is de vraag.
- Voor wat betreft wezenlijke verbetering, en daarmee de afgenomen mogelijkheden verbetering en herstel als kosten op te voeren, dit is een ontwikkeling in de jurisprudentie geweest. Wellicht zouden beheerplannen als uitgangspunt gehanteerd kunnen worden. Op basis van beheersplannen geldt voor wegen geldt een normale levensduur van 40 jaar tot aan groot onderhoud. Gesteld dat 28 jaar verstreken zijn, dan moet het uiteindelijk in 40 jaren op te bouwen geld beschouwd worden als onderdeel van normaal onderhoud en kan dat niet in de baatbelasting betrokken worden.
- Niet aanpassen: twee jarentermijn, of hooguit naar 3 jaren. De belastingplichtige moet binnen een redelijke termijn inzicht krijgen in zijn belastingplicht.
- Niet overnemen, aanpassen richting BIZ (GIZ). Baatbelasting gaat over het door de gemeente treffen van publieke voorzieningen en is eenzijdig op te leggen na een daartoe strekkend besluit van de gemeenteraad. Het gaat om het verhalen van kosten op de onroerende zaken die daarvan (bijzonder) profijt hebben. BIZ (GIZ) komt tot stand in gezamenlijkheid en lijkt niet zo zeer te koppelen aan uitsluitend publieke kosten, maar aan het geheel van maatregelen waartoe in gezamenlijkheid bij “een meerderheid” besloten wordt en kan afhankelijk worden van met publiek *en privaat* geld gerealiseerd resultaat.
- Ontbrekend politiek draagvlak voor de invoering van baatbelasting is uiteraard een lokale afweging.