

EUR Research Information Portal

Forse tariefverhoging forensenbelasting is niet in strijd met de algemene rechtsbeginselen of het verbod op misbruik van bevoegdheid. Ook geen sprake van onevenredige gevolgen voor belanghebbende.

Publication status and date:

Published: 01/03/2022

Document License/Available under:

Article 25fa Dutch Copyright Act

Citation for the published version (APA):

Monsma, A. (2022). Forse tariefverhoging forensenbelasting is niet in strijd met de algemene rechtsbeginselen of het verbod op misbruik van bevoegdheid. Ook geen sprake van onevenredige gevolgen voor belanghebbende. Case note on: Rechtbank Limburg, 23/12/21, ECLI:NL:RBLIM:2021:9796 (Forse tariefverhoging forensenbelasting is niet in strijd met de algemene rechtsbeginselen of het verbod op misbruik van bevoegdheid. Ook geen sprake van onevenredige gevolgen voor belanghebbende. (nr. 21/652)). 5(94).

[Link to publication on the EUR Research Information Portal](#)

Terms and Conditions of Use

Except as permitted by the applicable copyright law, you may not reproduce or make this material available to any third party without the prior written permission from the copyright holder(s). Copyright law allows the following uses of this material without prior permission:

- you may download, save and print a copy of this material for your personal use only;
- you may share the EUR portal link to this material.

In case the material is published with an open access license (e.g. a Creative Commons (CC) license), other uses may be allowed. Please check the terms and conditions of the specific license.

Take-down policy

If you believe that this material infringes your copyright and/or any other intellectual property rights, you may request its removal by contacting us at the following email address: openaccess.library@eur.nl. Please provide us with all the relevant information, including the reasons why you believe any of your rights have been infringed. In case of a legitimate complaint, we will make the material inaccessible and/or remove it from the website.

Forse tariefverhoging forensenbelasting is niet in strijd met de algemene rechtsbeginselen of het verbod op misbruik van bevoegdheid. Ook geen sprake...

Rb. Limburg 23-12-2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:9796, m.nt. A.P. Monsma

Instantie

Rechtbank Limburg

Datum

23 december 2021

Magistraten

Mr. A. Sniijders

Zaaknummer

ROE 21/652

Noot

A.P. Monsma

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS635164:1

Vakgebied(en)

Belastingen van lagere overheden / Gemeentelijke belastingen

Brondocumenten

ECLI:NL:RBLIM:2021:9796, Uitspraak, Rechtbank Limburg, 23-12-2021

Essentie

Forse tariefverhoging forensenbelasting is niet in strijd met de algemene rechtsbeginselen of het verbod op misbruik van bevoegdheid. Ook geen sprake van onevenredige gevolgen voor belanghebbende.

Uitspraak

Uitspraak

in de zaak tussen

[eiser] , wonend te [woonplaats] , eiser

(gemachtigde: mr. S. Bosma)

en

de heffingsambtenaar van de Belasting Samenwerking Gemeenten en Waterschappen, verweerder (gemachtigden: J. Slijpen en D.H.A.J. de Haan).

Procesverloop

Bij besluit van 31 juli 2020 (het primaire besluit) heeft verweerder eiser voor het belastingjaar 2020 voor een bedrag van in totaal € 2.301,60 aangeslagen in de forensenbelasting.

Bij uitspraak op bezwaar van 21 januari 2021 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser tegen de aanslag ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft de op de zaak betrekking hebbende stukken en een verweerschrift ingezonden.

Bij brief van 14 juli 2021 heeft eiser de gronden van zijn beroep aangevuld. Verweerder heeft hierop bij brief van 2 september 2021 gereageerd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 17 november 2021. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Overwegingen

Waar gaat deze zaak over?

1.

Eiser heeft zijn hoofdverblijf in [woonplaats] . In de gemeente Gulpen-Wittem is hij sinds 1983 eigenaar van een woning gelegen aan [adres] in het buurtschap [plaats] nabij Wijlre (de woning). Aan eiser is, als niet-ingezetene van de gemeente Gulpen-Wittem, door verweerder een aanslag forensenbelasting opgelegd. Eiser is het niet eens met deze aanslag omdat, kort gezegd, hij het tarief van de forensenbelasting te hoog vindt en de verhoging van het tarief in 2020 ten opzichte van het tarief in 2019 in strijd vindt met het verbod op willekeur of althans vindt dat daarbij sprake is van misbruik van bevoegdheid. Daarnaast heeft eiser aangevoerd dat ten onrechte twee belastingen in plaats van één zijn opgelegd.

Wat is de uitkomst van deze zaak?

2.

De rechtbank oordeelt dat de verordening waarop de forensenbelasting is gebaseerd niet onverbindend is en dat het daarin opgenomen tarief niet te hoog is. Verder oordeelt de rechtbank dat er weliswaar argumenten zijn op grond waarvan die verordening in het geval van eiser niet had mogen worden toegepast, namelijk omdat niet is gebleken dat de (negatieve) gevolgen van de tariefverhoging voor hem zijn onderzocht en afgewogen tegen de doelen die met de verordening worden gediend, maar dat dit toch niet betekent dat de aanslag niet had mogen worden opgelegd. De tariefverhoging is namelijk niet zodanig dat in redelijkheid gezegd kan worden dat eisers belangen onevenredig worden geschaad.

3.

Hierna geeft de rechtbank weer hoe zij tot dit oordeel is gekomen. Eerst wordt het juridische kader weergegeven en daarna het bestreden besluit. Vervolgens wordt meer in detail benoemd wat het juridische geschil in deze zaak is, waarna wordt ingegaan op de verordening en hetgeen eiser daartegen heeft aangevoerd, gevolgd door behandeling van de vragen naar de verbindendheid van de verordening en het buiten toepassing laten daarvan. Tot slot komt aan bod de beroepsgrond over het opleggen van twee belastingen in plaats van één.

Het juridische kader

4.

Op grond van artikel 216 van de Gemeentewet kan de gemeenteraad besluiten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting door het vaststellen van een belastingverordening.

Op grond van artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet kunnen gemeentelijke belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven, met dien verstande dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.

Op grond van artikel 223 van de Gemeentewet kan een forensenbelasting worden geheven van de natuurlijke personen, die, zonder in de gemeente hoofdverblijf te hebben, er gedurende het belastingjaar op meer dan negentig dagen van dat jaar voor zich of hun gezin een gemeubileerde woning beschikbaar houden.

5.

Met de Verordening forensenbelasting Gulpen-Wittem 2020 (de Verordening) heeft de raad van de gemeente Gulpen-Wittem van deze bevoegdheid gebruik gemaakt.

Op grond van artikel 4, eerste lid, van de Verordening wordt de belasting berekend naar een vast bedrag per gemeubileerde woning. Op grond van artikel 4, tweede lid, onder a, van de Verordening wordt de belasting tevens berekend naar de waarde die aan de gemeubileerde woning is toegekend. Dit is de heffingsmaatstaf voor de onroerende-zaakbelastingen (ozb) zoals die voor het belastingobject waarvan de woning deel uitmaakt, voor het belastingjaar is vastgesteld.

Op grond van artikel 5 van de Verordening bedraagt de belasting € 280,- per jaar per gemeubileerde woning vermeerderd met 0,56% van de waarde van de woning als bedoeld in artikel 4, tweede lid, aanhef en onder b, van de Verordening (de woz-waarde).

Het bestreden besluit

6.

Verweerder heeft op grond van de Wet waardering onroerende zaken de waarde van de woning per waardepeildatum 1 januari 2019 vastgesteld op € 361.000,- voor het belastingjaar 2020. Dit heeft op grond van artikel 5 van de Verordening geleid tot een aanslag forensenbelasting van € 2.301,60 (€ 280,- + 0,56% x € 361.000,-). Bij het bestreden besluit heeft verweerder deze aanslag gehandhaafd.

Het geschil

7.

De rechtbank stelt vast dat eiser niet heeft weersproken dat het belastbare feit zich heeft voorgedaan en hij belastingplichtig is: eiser heeft zijn hoofdverblijf niet in de gemeente Gulpen-Wittem en heeft in die gemeente in 2020 gedurende meer dan 90 dagen een gemeubileerde woning beschikbaar gehouden. Evenmin is in geschil dat de aanslag conform de Verordening is opgelegd. In geschil is of de Verordening (en dan met name het daarin opgenomen tarief) verbindend is, gelet op de totstandkoming ervan, dan wel of dit in eisers geval kon worden toegepast. Daarnaast is in geschil of in strijd met de Verordening twee aanslagen in plaats van één zijn opgelegd, gelet op de manier waarop dit op het aanslagbiljet is vermeld. Op de eerste twee vragen (over verbindendheid van de Verordening en toepassing daarvan in het concrete geval) gaat de rechtbank hierna onder 8 tot en met 26 in. Op de tweede vraag (over het aanslagbiljet) gaat de rechtbank vervolgens onder 26 en 27 in.

De Verordening

Vaststelling van de Verordening en het daarin opgenomen tarief

8.

In de begroting 2020 van de gemeente Gulpen-Wittem staat dat over 2019 de forensenbelasting per gemeubileerde woning € 129,- per jaar bedroeg vermeerderd met 0,23% van de waarde van de woning. Voorgesteld wordt het tarief van de forensenbelasting niet te verhogen.

9.

In het kader van de behandeling van de begroting 2020 is in de vergadering van de raad van 7 november 2019 unaniem het amendement "Verhogen forensenbelasting" aangenomen. Dit amendement luidt als volgt:

"Constaterende dat:

- In de begroting 2020 de Forensenbelasting € 13.000 lager is dan in 2019;
- Dit niet te rijmen valt met de waar te nemen toename van forensen;
- In de motie "Maatregelen onttrekking permanente woonfunctie" van 8 november 2018 al geconstateerd is dat in toenemende mate woningen in het buitengebied onttrokken worden aan de permanente woonfunctie;
- Beleggers panden opkopen om deze vervolgens te verhuren aan toeristen of deze als tweede huis gebruiken, dat vervolgens de helft van de tijd leegstaat;
- Buitengebieden hierdoor steeds meer en vaker spookgebieden worden;

Overwegende dat:

- Bovenstaande ontwikkeling een prijsopdrijvend effect heeft;
- Starters hierdoor steeds meer moeite hebben een geschikt en betaalbaar huis te vinden;
- De woonforensen ook gebruik maken van onze (toeristische) voorzieningen;
- De Forensenbelasting al jaren op hetzelfde niveau is gebleven;
- Het moeilijk is deze belastinginning te handhaven;
- In de conceptbegroting van onze buurgemeente Eijsden-Margraten wordt voorgesteld de Forensenbelasting met ingang van 2020 te verdubbelen;

Besluit:

- De Forensenbelasting met ingang van 2020 te verhogen naar het voorgestelde niveau van gemeente Eijsden-Margraten: vast bedrag van € 280 + 0,56% van de WOZ-waarde.
- Extra handhaving in te zetten op deze belastinginning."

10.

In de vergadering van het college van burgemeester en wethouders (het college) van 12 november 2019 is besloten dat de begroting 2020 inclusief amendementen aanleiding vormt voor het wijzigen van de forensenbelasting. Het college stelt de raad voor een besluit te nemen tot het vaststellen van de Verordening. In de vergadering van 19 december 2019 heeft de raad de Verordening vastgesteld.

De beroepsgronden van eiser

11.

Eiser voert het volgende aan over de Verordening.

11.1.

Volgens eiser gebruikt de gemeente de heffing van forensenbelasting niet meer voor het doel waarvoor de belasting in het leven is geroepen: bezitters van een tweede woning waarvoor geen bijdrage uit het Gemeentefonds wordt verkregen, een compensatie laten betalen voor het gebruik van faciliteiten. Gelet op de motie van 8 november 2018 (waarin het college

werd opgeroepen om de negatieve gevolgen van het onttrekken van woningen aan de permanente woonfunctie tegen te gaan en te onderzoeken welke maatregelen passend zijn om hier een halt aan toe te roepen) en het amendement van 7 november 2019 beoogt zij met (de verhoging van) de heffing (enkel nog) het onttrekken van woningen aan de permanente woonfunctie (en het prijsopdrijvende effect als gevolg daarvan) tegen te gaan.

11.2.

Het motief om de forensenbelasting te verhogen, is volgens eiser bovendien gebaseerd op onjuiste feiten en daarom is de totstandkoming onzorgvuldig. Er is geen toename van forensen en daardoor kan het evenmin zo zijn dat beleggers panden opkopen om als tweede woning te gebruiken en dat panden in de buitengebieden voor de helft van de tijd leegstaan.

11.3.

Bovendien treft het besluit volgens eiser personen die al een tweede huis hebben en niet beleggers die een pand kopen om te verhuren. Zij worden in de (niet verhoogde) toeristenbelasting betrokken.

11.4.

Gelet op het voorgaande stelt eiser zich primair op het standpunt dat het raadsbesluit tot vaststelling van de Verordening van een redelijke grond is ontbloot en dat daarom de Verordening onverbindend is wegens willekeur, strijd met het evenredigheidsbeginsel en misbruik van bevoegdheid.

11.5.

Eiser stelt zich subsidiair op het standpunt dat de Verordening voor hem buiten toepassing moet worden gelaten. Eiser heeft de tweede woning al tientallen jaren in eigen gebruik en wordt door de tariefsverhoging onevenredig getroffen. Bij de besluitvorming is geen rekening gehouden met de belangen van de groep waartoe eiser behoort of daarvan is althans niet gebleken. De gevolgen van de forse tariefverhoging voor hem of de groep waartoe hij behoort zijn niet onderzocht. In dit verband wijst eiser er ook op dat hij geen stemrecht heeft in Gulpen-Wittem en dus niet langs democratische weg invloed kan uitoefenen.

Gelet op het voorgaande is volgens eiser sprake van een onzorgvuldige besluitvorming en/of ontbreekt een deugdelijke motivering van het besluit en daarom moet de Verordening, indien die wel verbindend is, ten aanzien van hem buiten toepassing blijven.

Exceptieve toetsing van de Verordening (onverbindend verklaren / buiten toepassing laten)

12.

De rechtbank overweegt dat de Verordening een algemeen verbindend voorschrift is oftewel, naar de inhoud gezien, een wet. Tegen zo'n algemeen verbindend voorschrift staat geen rechtstreeks beroep open. Het kan wel, in het kader van de toetsing van een erop gebaseerd besluit (zoals in dit geval het bestreden besluit), bij wijze van exceptie worden getoetst aan hogere wetten of regelingen en aan algemene rechtsbeginselen. Vanwege het feit dat het hier gaat om een bevoegd vastgesteld wettelijk voorschrift is die (exceptieve) toetsing door de rechtbank in beginsel een terughoudende: de gemeenteraad heeft een ruime beoordelings- en beslissingsmarge en bezwaren die te maken hebben met de politieke en bestuurlijke wenselijkheid van de Verordening kunnen de rechtbank niet tot het oordeel brengen dat de Verordening wegens strijd met het recht onverbindend moet worden geacht of jegens eiser niet had mogen worden toegepast.

13.

In het beroep van eiser ligt min of meer besloten de vraag of, wanneer een niet-ingezetene van een gemeente zich beroept op het bij wijze van exceptie buiten toepassing laten van een gemeentelijke verordening, daarbij een minder terughoudende toets past dan wanneer een ingezetene dat doet, omdat een niet-ingezetene niet via zijn stemrecht invloed kan uitoefenen op het politieke klimaat en daarmee op (politieke) beleidskeuzes. De rechtbank beantwoordt die vraag ontkennend nu het in beide gevallen gaat om de rechterlijke toets van een democratisch tot stand gekomen algemeen verbindend voorschrift. De vraag of eiser als individu hierbij een stemrecht heeft (gehad), waarmee hij mogelijk in het verleden de inhoud van de Verordening zou hebben kunnen beïnvloeden of in de toekomst die inhoud zou kunnen beïnvloeden, is niet relevant voor de intensiteit van de toetsing.

14.

Met verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 4 juni 2021^[1] stelt de rechtbank voorop dat de Gemeentewet voorziet in de grondslag voor de bevoegdheid van een gemeente om forensenbelasting te heffen. In artikel 223 van de Gemeentewet is geen heffingsmaatstaf of (maximale) tariefstelling bepaald. Voor de heffing van forensenbelasting mag een gemeente daarom het tarief afhankelijk maken van de waarde van de woning volgens de Wet WOZ, maar ook een andere wijze van bepaling van het tarief is toegestaan. Voor onverbindendverklaring van een regeling is slechts plaats indien de gekozen heffingsmaatstaf dan wel tariefstelling tot een uitkomst voert die in strijd is met de wet of enig algemeen

rechtsbeginsel zoals het gelijkheidsbeginsel.

15.

Met verwijzing naar de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 1 juli 2019^[2] en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 februari 2020^[3] overweegt de rechtbank dat de enkele strijd met formele beginselen niet kan leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. Dat laat onverlet dat, indien als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het voorschrift door de rechter niet kan worden beoordeeld of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dit ertoe kan leiden dat de bestuursrechter het voorschrift buiten toepassing laat en een daarop berustend besluit om die reden vernietigt. Als het vaststellende orgaan bij het voorbereiden en nemen van een algemeen verbindend voorschrift de negatieve gevolgen daarvan voor een bepaalde groep uitdrukkelijk heeft betrokken en de afweging deugdelijk heeft gemotiveerd, voldoet deze keuze aan het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel en beperkt de toetsing door de bestuursrechter zich in het algemeen tot de vraag of de regeling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.^[4]

Verbindendheid van de verordening

16.

In geschil is of de Verordening in strijd is met (al dan niet in hogere wetten of regelingen neergelegde) algemene rechtsbeginselen. Eiser heeft gesteld dat de heffing door de gemeente niet meer wordt gebruikt voor het doel waarvoor de belasting in het leven is geroepen. Het door de gemeente beoogde doel, het tegengaan van het onttrekken van woningen aan de permanente woonfunctie, is bovendien gebaseerd op volgens eiser onjuiste feiten en leidt daardoor tot een willekeurige heffing en misbruik van bevoegdheid. De rechtbank stelt voorop dat het motief dat de raad op 19 december 2019 heeft bewogen tot het vaststellen van de Verordening op grond van de overgelegde stukken niet kan worden vastgesteld. Dat het voor de hand ligt dat aan de vaststelling van de Verordening de in het amendement genoemde motieven ten grondslag liggen, kan de rechtbank volgen, zij het dat daaruit niet blijkt dat aan de forensenbelasting een ander doel ten grondslag ligt dan waarvoor ze is bedoeld. In het amendement is immers als motief voor de heffing (ook) genoemd dat woonforensen gebruik maken van de (toeristische) voorzieningen, hetgeen kan worden herleid tot het doel van de forensenbelasting om bezitters van een tweede woning waarvoor geen bijdrage uit het Gemeentefonds wordt verkregen, een compensatie te laten betalen voor het gebruik van faciliteiten. Dat blijktens de tekst van het amendement ook sprake is van een ander (bijkomend?) motief, namelijk het tegengaan van het onttrekken van woningen aan de permanente woonfunctie, kan gelet op het voorgaande geen grond opleveren voor het oordeel dat de raad zijn bevoegdheid heeft gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is gegeven, dus dat de raad zijn bevoegdheid heeft misbruikt. Daar komt bij dat de motieven van de heffing een aangelegenheid zijn die niet de belastingrechter maar de (gemeentelijke) wetgever aangaat en dat daarbij sprake is van politieke besluitvorming. Dat laatste betekent dat enerzijds niet kan worden vastgesteld welk doel de (individuele) raadsleden voor ogen hadden toen zij voor het amendement stemden en anderzijds is het de vraag of raadsleden – die in ons democratisch stelsel een lekenbestuur vormen – kan worden verweten dat zij ook oneigenlijke motieven (en politieke voorkeuren) in ogenschouw nemen bij discussies tijdens de raadsvergadering en bij hun stemgedrag. Het is niet aan de rechtbank om zich te mengen in deze politieke besluitvorming en, aan de hand van de tekst van het amendement, te bepalen welke doelstellingen voor de raadsleden kennelijk (het meest) leidend waren bij de keuze voor het tarief en vervolgens te oordelen dat deze doelstellingen niet passen bij de bevoegdheid die de raad van de formele wetgever gekregen heeft en op basis daarvan de Verordening onverbindend te verklaren. In hoeverre het in het amendement genoemde “oneigenlijke” motief is ingegeven door onjuiste feiten, doet gelet op het voorgaande niet ter zake voor de verbindendheid van de Verordening.

17.

Naar het oordeel van de rechtbank moeten gelet op het voorgaande de (al dan niet kenbare) motieven vooral worden herleid naar de objectieve uitkomst daarvan, en dat is het tarief c.q. de tariefsverhoging. Met andere woorden: de toetsing aan algemene rechtsbeginselen door de rechter kan slechts zien op het resultaat van de heffing en kan zich niet mede uitstrekken tot de beweegredenen die de raad hebben gebracht tot de besluitvorming.^[5] Dit betekent dat eisers standpunt over het inzetten van de forensenbelasting als instrument tegen het onttrekken van woningen aan de permanente woonfunctie en over het volgens hem daarin gelegen met algemene rechtsbeginselen strijdige oneigenlijke motief niet kan slagen en dat in dit verband ‘slechts’ beoordeeld moet worden of het tarief niet te hoog is. Daarop gaat de rechtbank hierna in.

De hoogte van het tarief

18.

De rechtbank overweegt dat de Gemeentewet de gemeente(raad) vrijlaat in het bepalen van de heffingsmaatstaf voor de forensenbelasting. De forensenbelasting is in haar huidige vorm bij Wet van 15 juli 1929, Stb 1929, 388 (Wet op de

financiële verhouding) ingevoerd. De huidige, in materieel opzicht gelijklopende opvolger in de Gemeentewet, is sinds de invoering per 1 januari 1995 niet gewijzigd. De wetgever heeft de gemeenten ook na 1994 de bevoegdheid gegeven een dergelijke belasting te heffen, met de wetenschap dat de regelgeving rond de financiering van de gemeenten via het Gemeentefonds ingrijpend was gewijzigd. Kennelijk is deze wijziging voor de wetgever geen aanleiding geweest de forensenbelasting af te schaffen of op een andere wijze vorm te geven dan hij heeft gedaan.

19.

Omdat zoals hiervoor is overwogen de Gemeentewet de gemeente(raad) vrijheid geeft bij het bepalen van de heffingsmaatstaf voor de forensenbelasting en de rechtbank de Verordening terughoudend moet toetsen, is voor rechterlijk ingrijpen alleen plaats als sprake is van een apert buitensporig tarief dat leidt tot een onredelijke en willekeurige belastingheffing. De wetgever heeft bij de forensenbelasting geen beperkingen gesteld aan het percentage of het daaruit voortvloeiende bedrag waarmee de belasting ten opzichte van een vorig jaar mag stijgen. Hoewel eiser moet worden toegegeven dat de forensenbelasting een relatief hoog bedrag betreft en dat sprake is van een forse verhoging ten opzichte van de voorgaande jaren, ziet de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een onredelijke en willekeurige belastingheffing die moet leiden tot onverbindendheid van de Verordening.

Conclusie over verbindendheid van de Verordening

20.

Op basis van hetgeen hiervoor onder 14 tot en met 19 is overwogen oordeelt de rechtbank dat de Verordening niet onverbindend is. Een andere vraag is of de Verordening in het geval van eiser toegepast kan worden. Daarop gaat de rechtbank hierna in.

Toepasbaarheid van de Verordening op eiser

21.

Eiser heeft gesteld dat de gevolgen van de volgens hem onevenredige tariefverhoging voor hem en voor de forensen (met name degenen die al langer forens zijn) niet zijn onderzocht en dat zijn belangen respectievelijk de belangen van de groep forensen niet (kenbaar) meegewogen zijn bij het besluit om het tarief te verhogen.

22.

De rechtbank overweegt, met verwijzing naar de hiervoor onder 14 en 15 aangehaalde uitspraken, als volgt. Indien als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het voorschrift door de rechter niet kan worden beoordeeld of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, kan dit ertoe leiden dat de bestuursrechter het voorschrift buiten toepassing laat en een daarop berustend besluit om die reden vernietigt. Als het vaststellende orgaan bij het voorbereiden en nemen van een algemeen verbindend voorschrift de negatieve gevolgen daarvan voor een bepaalde groep uitdrukkelijk heeft betrokken en de afweging deugdelijk heeft gemotiveerd, voldoet deze keuze aan het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel en beperkt de toetsing door de bestuursrechter zich in het algemeen tot de vraag of de regeling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank andersom dat als de negatieve gevolgen voor een bepaalde groep niet zijn onderzocht en niet kenbaar zijn betrokken, dat een reden kan zijn om een algemeen verbindend voorschrift buiten toepassing te laten.

23.

De rechtbank stelt vast dat niet is gebleken dat de aan het amendement en daarmee aan de Verordening en de daarin opgenomen tariefsverhoging ten grondslag gelegde feiten (zoals de toename van het aantal forensen) juist zijn. Evenmin is gebleken dat de raad informatie vergaard heeft over de gevolgen van de (relatief forse) tariefsverhoging voor "bestaande" forensen en vervolgens hun belangen heeft afgewogen tegen het (algemene) belang van de tariefsverhoging en de daarmee te dienen doelen. Dat betekent dat niet is onderzocht of de voor eiser en de groep (bestaande) forensen nadelige gevolgen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de Verordening te dienen doelen.

24.

Het voorgaande betekent dat er aanleiding is om de Verordening in het geval van eiser buiten toepassing te laten. Toch gaat de rechtbank daartoe niet over. Daartoe overweegt de rechtbank als volgt.

24.1.

In 2019 bedroeg het tarief € 129,- vermeerderd met 0,23% van de woz-waarde van de woning en in 2020 bedraagt het tarief € 280 vermeerderd met 0,56% van de woz-waarde. Dit betekent dat zowel het vaste tarief als het percentage van het van de woz-waarde afhankelijke deel van het tarief ruimschoots verdubbeld zijn, wat tot een ruim 2,5 keer verhoogd bedrag van de aanslag heeft geleid van € 878,80 in 2019 naar € 2.301,60 in 2020. Omgerekend naar een bedrag per maand, moet eiser in 2020 afgerond € 119 per maand meer betalen dan in 2019 (van € 73,23 naar € 191,80). Deze verhoging wordt voor

een klein deel veroorzaakt door de stijging van de woz-waarde (van € 326.000 voor belastingjaar 2019 naar € 361.000 voor belastingjaar 2020): als het tarief gelijk zou zijn gebleven, zou de forensenbelasting op basis van de woz-waarde per waardepeildatum 1 januari 2019 (voor belastingjaar 2020) € 959,30 hebben bedragen, dus € 6,70 meer dan in belastingjaar 2019. De tariefsverhoging heeft zo berekend in 2020 geleid tot een stijging van de maandelijkse lasten van eiser van ongeveer € 112 ten opzichte van de situatie dat het tarief zelf in het geheel niet verhoogd zou zijn.

24.2.

Hoewel in relatieve zin sprake is van een (zeer) forse verhoging, kan in absolute zin naar het oordeel van de rechtbank niet gezegd worden dat deze verhoging zodanig groot is dat dit (in de terughoudende toets waartoe de rechtbank in dit verband beperkt is) tot de conclusie moet leiden dat de gemeenteraad voorafgaand aan vaststelling van de Verordening een onderzoek had moeten doen naar de draagkracht van en gevolgen voor de forensen in het algemeen en eiser in het bijzonder. In redelijkheid hoeft immers niet te worden verwacht dat deze verhoging eiser (financieel) zodanig onevenredig treft of tot zodanige onevenredige (financiële) gevolgen leidt of kan leiden dat de Verordening op hem niet kan worden toegepast. Daarbij wijst de rechtbank ook op de onder 19 getrokken conclusie en overweegt de rechtbank dat iemand die financieel in staat is om naast zijn hoofdverblijf een gemeubileerde woning in een andere gemeente aan te houden, redelijkerwijs in staat moet worden geacht daarvoor een dergelijk (extra) bedrag aan belastingheffing te kunnen betalen. In dit licht kan overigens in het amendement ook de afweging worden ingelezen dat het belang van (bestaande) forensen kennelijk ondergeschikt wordt geacht aan de in het amendement genoemde en de met de Verordening gediende belangen. Dat de gemeenteraad mogelijk, gelet op een deel van de tekst van het amendement en wat daarvan ook zij, veronderstelt dat de tariefsverhoging een remmend effect heeft of kan hebben op het aantal (nieuwe) "forensenwoningen", maakt het voorgaande niet anders.

25.

Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank, ondanks hetgeen onder 23 is geconstateerd, geen redelijke grond om de Verordening in dit geval buiten toepassing te laten

Eén of twee aanslagen forensenbelasting?

26.

Eiser heeft tot slot (meer subsidiair) gesteld dat iedere regel op het aanslagbiljet een afzonderlijke aanslag is. Omdat de forensenbelasting op het aanslagbiljet twee aanslagregels beslaat (het vaste bedrag van € 280,- en de vermeerdering met 0,56% van de woz-waarde van € 2.021,60), is daarom volgens eiser sprake van twee belastingen. Nu echter op grond van de Verordening maar één belasting mag worden geheven, heeft verweerder eiser ten onrechte voor het belastbare feit twee aanslagen forensenbelasting opgelegd.

27.

De rechtbank overweegt hierover dat op grond van artikel 4 van de Verordening één belasting wordt geheven die bestaat uit een vast bedrag per gemeubileerde woning (genoemd in artikel 5, eerste lid, van de Verordening) en een bedrag afhankelijk van de heffingsmaatstaf voor de onroerende-zaakbelastingen (genoemd in artikel 5, tweede lid, van de Verordening). Naar het oordeel van de rechtbank is het toegestaan om belasting te heffen ter zake van één belastbaar feit maar naar twee op zichzelf staande grondslagen als de verordening daarin voorziet.^[6.] Dat de beide grondslagen van de belasting op het aanslagformulier ieder een aanslagregel beslaan, maakt niet dat in strijd met de Verordening twee belastingen worden geheven. Voor ieder redelijk denkend ontvanger van het aanslagbiljet is naar het oordeel van de rechtbank duidelijk dat dit één aanslag en één belasting betreft, op basis van twee heffingsmaatstaven die onder de streep tot één bedrag leiden. De rechtbank ziet hierin dan ook geen aanleiding om de aanslag onjuist te achten.

Conclusie

28.

Het beroep is ongegrond.

29.

Voor een proceskostenvergoeding bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Noot

1. Inleiding

Het tarief van de forensenbelasting van de gemeente Gulpen-Wittern is in 2020 flink gestegen ten opzichte van 2019. In 2019 bedroeg het tarief € 129 vermeerderd met 0,23% van de WOZ-waarde van de woning en in 2020 bedraagt het tarief € 280 vermeerderd met 0,56% van de WOZ-waarde van de woning. Voor belanghebbende is het aanslagbedrag in 2020 (€ 2301,60) ongeveer twee en een half keer zo hoog als in 2019 (€ 878,80). De rechtbank beoordeelt eerst of de tariefstelling op zichzelf beschouwd in strijd is met de wet of de algemene rechtsbeginselen, beoordeelt daarna of de gemeenteraad misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid tot heffing van forensenbelasting wegens oneigenlijke motieven en voert tenslotte een evenredigheidstoets uit.

2. Tarief niet onverbindend

De eerste toets (en de uitkomst) is bekende kost. De forensenbelasting is een algemene belasting, waarvan de tarifiering aan de gemeenteraad is overgelaten. De rechtbank past een terughoudende toets toe en concludeert dat de verordening niet onverbindend is. De gemeenteraad heeft zijn fiscale bevoegdheid niet overschreden; er is geen sprake van een apert buitensporig tarief dat leidt tot een onredelijke en willekeurige belastingheffing.

3. Geen misbruik van bevoegdheid

De tweede toets komt minder vaak voor, maar leidt hier ook niet tot onverbindendheid van de verordening. Belanghebbende voert aan dat de gemeenteraad aan het vaststellen van de verordening voor 2020 (en de tariefverhoging) oneigenlijke motieven ten grondslag heeft gelegd, namelijk het tegengaan van woningverkoop aan beleggers. De gemeenteraad wil voorkomen dat woningen worden onttrokken aan de permanente woonfunctie en woningen in de gemeente duurder (en mogelijk onbetaalbaar) worden voor inwoners. De wetgever in formele zin heeft de forensenbelasting hiervoor niet bedoeld, zo stelt belanghebbende.

De rechtbank overweegt in de eerste plaats dat de gemeenteraad mede heeft bedoeld van niet-inwoners een bijdrage te vragen voor het gebruik van de faciliteiten en daarvoor heeft de wetgever in formele zin de forensenbelasting wel bedoeld. In de tweede plaats overweegt de rechtbank (met verwijzing naar Hof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2004, ECLI:NL:GHARN:2004:AQ9967, *Belastingblad* 2004, p. 1131, m.nt. P. de Bruin) meer principiële, dat de toetsing aan algemene rechtsbeginselen door de rechter slechts kan zien op het resultaat van de heffing en zich niet mede kan uitstrekken tot de beweegredenen die de raad hebben gebracht tot de besluitvorming:

“Het is niet aan de rechtbank om zich te mengen in de politieke besluitvorming van de raad en, aan de hand van de tekst van het amendement, te bepalen welke doelstellingen voor de raadsleden kennelijk (het meest) leidend waren bij de keuze voor het tarief en vervolgens te oordelen dat deze doelstellingen niet passen bij de bevoegdheid die de raad van de formele wetgever gekregen heeft en op basis daarvan de Verordening onverbindend te verklaren.”

Hoewel ik me, mede in het licht van de gemeentelijke vrijheid tot het bepalen van heffingsmaatstaf en tarief, zeker bij algemene belastingen, in een terughoudende toetsing kan vinden, vraag ik me af of deze uitspraak in zijn algemeenheid helemaal juist is. In het verleden is in een enkel geval namelijk wel geoordeeld dat de heffing in strijd is met het verbod op misbruik van bevoegdheid. Ik noem als voorbeelden twee uitspraken over de parkeerbelasting. In de eerste (Rb. Noord-Nederland 3 juli 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:2520, *Belastingblad* 2018/328, m.nt. J.P. Kruijmel) werd geoordeeld dat de gemeente met de heffing van parkeerbelasting van bij appartementen behorende parkeerplaatsen in feite heeft bedoeld huurpenningen te innen van de appartementseigenaren. In de tweede (Hof Arnhem 23 maart 2000, ECLI:NL:GHARN:2000:AA5854, *Belastingblad* 2000, p. 981, m.nt. M.P. van der Burg) werd geoordeeld dat de gemeente de wielklem blijkens haar beleid (om deze pas bij de derde naheffingsaanslag binnen een jaar toe te passen) als bestraffing hanteerde, terwijl de wetgever de bevoegdheid tot het aanbrengen van een wielklem heeft gegeven tot zekerheid van de betaling. Bij de parkeerbelasting speelt mogelijk mee, dat deze niet een zuiver budgettair motief kent, maar ook een regulerend motief (zie in dit verband ook Hof 's-Gravenhage 15 november 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BU5880, *Belastingblad* 2011/1210, m.nt. P. de Bruin en Rb. Amsterdam 1 maart 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:970, *Belastingblad* 2016/329).

Bij heffingen met een zuiver budgettair motief zal niet snel sprake zijn van misbruik van bevoegdheid, mede gelet op art. 219 lid 2 Gemeentewet. Zie bijvoorbeeld Hof 's-Gravenhage 12 oktober 1994, ECLI:NL:GHSGR:1994:AS3403, *Belastingblad* 1995, p. 3, m.nt. P. de Bruin over precariorechten, en Hof Leeuwarden 26 november 1993, *Belastingblad* 1994, p. 35, m.nt. J.P. Kruijmel en 205 over de toeristenbelasting van asielzoekers.

De arresten van de Hoge Raad (HR 11 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BR4564, *Belastingblad* 2011/1186, m.nt. M.P.

van der Burg en HR 1 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY9951, *Belastingblad* 2013/94), dat het gebruiken van de reclamebelasting om een ondernemersfonds te voeden niet in strijd is met het verbod op détournement de pouvoir, zijn in dit kader een vreemde eend in de bijt. De reclamebelasting kent naast een budgettaire immers ook een regulerend motief. Verschil met de parkeerbelasting is, dat bij de parkeerbelasting het regulerende doel in de wettekst zelf is opgenomen. Zou het verschil in beoordeling daaraan liggen? Het lijkt mij de moeite waard om eens nader onderzoek te doen naar de vraag hoe lokale belastingen getoetst worden of zouden moeten worden aan het verbod op détournement de pouvoir.

4. Evenredigheidstoets

Tenslotte toetst de rechtbank of de forse tariefverhoging leidt tot onevenredige nadelen voor de belanghebbende, een zittende tweede-woning-eigenaar, die nu geconfronteerd wordt met een flinke lastenverhoging. Deze evenredigheidstoets wordt vaker expliciet toegepast sinds de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452) en de Hoge Raad (HR 8 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:34, *Belastingblad* 2021/72, m.nt. G. Groenewegen) hebben uitgesproken dat algemeen verbindende voorschriften, zoals belastingverordeningen, hieraan kunnen worden getoetst. Zie ook de beschouwing hierover van A.A.C. Bruijns, 'Zorgvuldigheid en motivering bij belastingverordeningen', *Belastingblad* 2021/158.

De evenredigheidstoets houdt in dat, conform het EU- en EVRM-recht, wordt beoordeeld of de regeling enerzijds geschikt en anderzijds noodzakelijk is om het ermee te dienen doel te bereiken en of de gevolgen van deze regeling voor de belanghebbende niet onevenredig zijn in verhouding met het te bereiken doel (zie gezamenlijke conclusie van staatsraden A-G Wattel en Widdershoven 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468). Hierbij is relevant of het bestuursorgaan de regeling zorgvuldig en voldoende gemotiveerd heeft getroffen. Het enkel niet voldoen aan deze formele rechtsbeginselen (zorgvuldigheids- en motiveringsbeginselen) leidt niet tot onverbindendheid van de verordening, maar indien hierdoor niet kan worden beoordeeld of ten aanzien van belanghebbende is voldaan aan het evenredigheidsbeginsel, kan de verordening ten aanzien van belanghebbende wel buiten toepassing gelaten worden. Hoe indringend de evenredigheidstoets moet zijn – intensief, gemiddeld of terughoudend – hangt volgens de staatsraden advocaat-generaal af van (o.a.) de mate waarin er beleidsvrijheid bestaat voor het bestuursorgaan, de ingrijpendheid van de gevolgen voor de belanghebbende en de mate waarin grondrechten in het geding zijn.

Aangezien de gemeenteraad ten aanzien van belastingheffing over het algemeen best ruime regelgevende vrijheid toekomt, lijkt het me dat de toets doorgaans terughoudend zal zijn. Ook de negatieve gevolgen van de heffing zullen veelal financieel van aard zijn en bij lokale belastingheffing zullen deze niet snel buitenproportioneel groot zijn. Met betrekking tot de grondrechten merk ik op dat lokale belastingverordeningen daar direct aan getoetst kunnen worden. Een intensieve toets van het evenredigheidsbeginsel lijkt me daarom niet voor de hand liggend.

In deze zaak komen slechts financiële gevolgen voor de belanghebbende aan de orde in het kader van de evenredigheidstoets. Andere argumenten waren ook niet aangevoerd (zie voor een uitspraak waarin ook andere argumenten waren aangevoerd de elders in dit nummer opgenomen uitspraak van Hof Arnhem-Leeuwarden 14 december 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:11527, *Belastingblad* 2022/95, met mijn noot). De rechtbank overweegt allereerst dat de tariefverhoging in de verordening niet voldoet aan het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, nu de gevolgen ervan voor de groep waartoe belanghebbende behoort niet in de besluitvorming zijn betrokken door de gemeenteraad. Toch laat de rechtbank de verordening in dit geval niet buiten toepassing, omdat de financiële gevolgen voor belanghebbende niet onevenredig groot zijn. Daarbij weegt de rechtbank mee dat iemand die zich een tweede woning kan veroorloven ook kan worden geacht een dergelijke lastenverhoging (in casu € 112 per maand) te kunnen dragen.

Het niet voldoen aan het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel leidt er hier dus niet toe, dat niet kan worden beoordeeld of het evenredigheidsbeginsel wordt geschonden ten aanzien van belanghebbende. De rechtbank kan die toets wel uitvoeren en oordeelt dat in casu geen sprake is van onevenredigheid die moet leiden tot het buiten toepassing laten van de verordening. Ik kan mij hierin wel vinden.

Vooralsnog heeft de nieuwe evenredigheidstoets nog niet geleid tot het buiten toepassing laten van een lokale belastingverordening. Zie het arrest van de Hoge Raad over het tariefverschil voor de forensenbelasting tussen recreatiewoningen op een recreatiesamenstel en andere recreatiewoningen (HR 4 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:648, *Belastingblad* 2021/261, m.nt. L.J. Boone) en de uitspraak van Rechtbank Noord-Holland over het ontbreken van tariefdifferentiatie in de baatbelasting die werd geheven voor de ontsluiting van een bedrijventerrein (Rb. Noord-Holland 27 januari 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:1087, *Belastingblad* 2021/113, m.nt. A.W. Schep). Bij de baatbelasting was geen sprake van strijd met het zorgvuldigheids- of motiveringsbeginsel. Bij de forensenbelasting leidde de tariefstelling en de verhoging van het aanslagbedrag niet tot strijd met het evenredigheidsbeginsel, mede gezien de vrijheid die de gemeenteraad toekomt op grond van art. 219 lid 2 Gemeentewet. Wellicht dat er in de toekomst nog eens een uitspraak wordt gedaan waar meer concreet uit kan worden opgemaakt wanneer het evenredigheidsbeginsel wel wordt geschonden inzake lokale belastingverordeningen. Vooralsnog lijkt het erop dat er in het algemeen ten aanzien van lokale belastingverordeningen een terughoudende toets wordt uitgevoerd, zodat niet snel sprake zal zijn van schending van het evenredigheidsbeginsel.

Voetnoten

[\[1.\]](#)

ECLI:NL:HR:2021:648 (*Red.: Belastingblad* 2021/261, m.nt. L.J. Boone).

[\[2.\]](#)

ECLI:NL:CRVB:2019:2016, r.o. 7.5.2.

[\[3.\]](#)

ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 6.

[\[4.\]](#)

Zie ook het arrest van de Hoge Raad van 8 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:34 (*Red.: Belastingblad* 2021/72, m.nt. G. Groenewegen).

[\[5.\]](#)

Zie de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 26 juli 2004 (ECLI:NL:GHARN:2004:AQ9967) (*Red.: Belastingblad* 2004, p. 1131).

[\[6.\]](#)

Zie de uitspraak van het gerechtshof 's-Hertogenbosch van 12 januari 2017 (ECLI:NL:GHSHE:2017:71) (*Red.: Belastingblad* 2017/163).