

Datum: 26 februari 2013
Aan: de leden van de commissie bestuur en middelen
Van: Wethouder Financiën
Onderwerp: Besprekingsmemo hondenbelasting

Aanleiding

- De discussie en besluitvorming binnen de raad in 2011 en 2012 rond de invoering hondenpenning en de mogelijke afschaffing van hondenbelasting.
- De uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 24 januari 2013. Hierin is bepaald dat gemeenten geen hondenbelasting mogen heffen wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel als aan een aantal voorwaarden niet wordt voldaan.
- De moties 13 van de ChristenUnie onmiddellijke afschaffing hondenpenning en 14 Stadspartij directe afschaffing hondenbelasting vanwege de uitspraak van Gerechtshof.

Doel memo

- De raad te informeren over de stand van zaken rond de invoering hondenpenning en mogelijke afschaffing hondenbelasting.
- Het initiëren van een opiniërende bespreking ter bevestiging en continuering van de ingeslagen weg rond de hondenbelasting.
- Het geven van een aantal voorstellen waarbij de haalbaarheid van tevoren wordt getoetst.

Achtergrond hondenbelasting

De hondenbelasting is een van de oudste bestaande belastingen in Nederland. In 2012 werden door 292 van de 413 gemeenten nog hondenbelasting geheven (bron COELHO lokale lasten 2012). Van oudsher is de achtergrond van de heffing dat de gemeente hiermee een middel heeft waarmee zij het hondenbezit kan reguleren zodat er niet teveel honden in de gemeente komen. Daarom moet er voor de tweede en volgende hond meer dan voor de eerste hond betaald worden. Daarnaast is het een middel om inkomsten te genereren ten dienste van de algemene middelen. Formeel is het niet nodig dat er tegenover de betaling een tegenprestatie van de gemeente te staat. Gemeenten waren vrij om wel of niet hondenbelasting te heffen en vrij om er wel of niet een bestemmingsheffing van te maken.

Ontwikkeling

In steeds meer gemeenten gaat de hondenbelasting meer de kant op van een bestemmingsheffing. Alle kosten die worden gemaakt voor het hondenbeleid en de uitvoering daarvan worden uit de hondenbelasting voldaan bijv. aanleggen van uitlaatgebieden, het onderhoud daarvan, aanschaf en controle hondenpenning, de poepafvalbakken en het toezicht op de naleving van de regels. Wat er dan nog aan hondenbelasting overblijft, wordt aan andere zaken besteed.

Situatie Den Helder

In chronologische volgorde de situatie rond de hondenbelasting in Den Helder.

- Vanaf de invoering hondenbelasting is in Den Helder deze belasting een algemene heffing. Hoewel de kosten in verband met uitvoering hondenbeleid hiervan worden betaald is er niet gekozen om er een bestemmingsheffing van te maken. Er is wel een verband tussen de heffing en de kosten hondenbeleid maar de kosten die aan de heffing zijn toegedeeld zijn niet op een voor de burger controleerbare wijze vastgelegd;
- 6 juli 2011 Motie Trots op Den Helder bij de Kadernota behandeling 2012-2015. Verzoek om invoering van de hondenpenning in verband met een betere controle en handhaving op het hondenbezit en het uitlaatbeleid. Tevens de meeropbrengsten als gevolg van de invoering penning aan voorzieningen en handhaving honden uitlaatbeleid besteden;
- 15 oktober 2012 Amendement ChristenUnie aanvulling Verordening hondenbelasting 2012 met art. 9 a. Vrijstelling van betaling hondenbelasting en hondenpenning voor politiehonden, zorghonden en blindengeleide honden;
- 15 oktober 2012 Raadsbesluit wijziging Verordening hondenbelasting 2012 invoering hondenpenning;
- 7 november 2012 Raadsbesluit vaststelling Verordening hondenbelasting 2013;
- 7 november 2012 Motie PvdA, Stadspartij, Vrije Socialisten, ChristenUnie, Behoorlijk Bestuur en GROENLINKS. Opdracht aan college om bij de Kadernota 2014-2017 financiële alternatieven voor te leggen zodat de hondenbelasting met ingang van 1 januari 2014 afgeschaft kan worden;

- 24 januari 2013 Uitspraak Gerechtshof 's-Hertogenbosch.
- 28 januari 2013 Motie 13 ChristenUnie (niet in stemming gebracht). Niet invoeren van een hondenpenning;
- 28 januari 2013 Motie 14 Stadspartij (niet in stemming gebracht). Hondenbelasting op basis van uitspraak Hof per direct af schaffen.

Uitspraak Gerechtshof Den Bosch

Op 24 januari jl. heeft het Gerechtshof in Den Bosch uitspraak gedaan dat een hondenbezitter uit Sittard-Geleen geen hondenbelasting hoeft te betalen omdat deze gemeente niet voldoet aan de voorwaarde om belasting te heffen. Het Hof verklaart daarom de verordening onverbindend en vernietigt de aanslag hondenbelasting. De gemeente Sittard-Geleen gaat in cassatie bij de Hoge Raad tegen deze uitspraak.

Strekking uitspraak

De strekking is in het kort dat de gemeente Sittard-Geleen hondenbelasting heft waarvan de opbrengst in zijn geheel toegevoegd wordt aan de algemene middelen. Deze belasting wordt alleen geheven voor inwoners met één of meerdere honden. Inwoners die geen hond hebben hoeven deze belasting niet te betalen. Dit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel

Volgens het Hof is het heffen van hondenbelasting ten bate van de algemene middelen alleen toegestaan indien er aan de twee volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. de kosten die verbonden zijn aan het hondenbezit moeten van wezenlijke betekenis zijn geweest voor het invoeren van de hondenbelasting;
2. de hoogte van het bedrag dat wordt geheven moet zijn afgestemd op de kosten die de gemeente moet maken voor het hondenbezit waarbij het niet zo hoeft te zijn dat de gehele opbrengst moet worden gebruikt om die kosten te dekken.

Volgens het Hof voldoet de gemeente Sittard-Geleen niet aan deze voorwaarden en is er daarom strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat alleen hondenbezitters moeten betalen.

Gevolgen uitspraak

Voorlopig heeft deze uitspraak nog geen gevolgen voor gemeenten omdat het eindoordeel zal worden gegeven door de Hoge Raad. Pas dan is er duidelijkheid.

Advies VNG

De VNG adviseert gemeenten gewoon door te gaan met de heffing van hondenbelasting totdat de Hoge Raad definitief heeft beslist. Zij adviseert gemeenten de kosten zichtbaar te maken voor de burger door bijv. op de voorlichtingspagina en/of website bij het onderdeel hondenbelasting het verband met de kosten duidelijk zichtbaar te maken.

Afhandeling bezwaarschriften

Evenals destijds met de uitspraak van het Hof over de verstrekking van gratis identiteitskaarten kunnen hondenbezitters bezwaar maken tegen het opleggen van de heffing hondenbelasting met als motivering dat de heffing in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. De bezwaren houden dan verband met de uitspraak van Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 24 januari 2013. Er zijn drie behandelmethoden.

Drie behandelmethoden

De drie behandelmethoden zijn:

1. bezwaren individueel afdoen;
2. bezwaren aanhouden;
3. bezwaren collectief afdoen.

1. Bezwaren individueel afdoen

In veel gemeenten bestaat er een duidelijk verband tussen de hondenbelasting en de kosten die de gemeente in verband met het hondenbezit maakt. Deze gemeenten kunnen de bezwaren tegen de aanslag hondenbelasting gewoon afdoen. De rechtmatigheid van de hondenbelasting is dan niet in geding.

2. Bezwaren aanhouden

Gemeenten waar het verband tussen de hondenbelasting en de kosten niet is te leggen, kunnen de bezwaren ook individueel afdoen. Individueel afdoen leidt mogelijk tot veel beroepschriften. Beter is het dan de bezwaren aan te houden in afwachting van de uitkomst van de cassatieprocedure die de gemeente Sittard-Geleen tegen de hofuitspraak heeft ingesteld. Deze optie geniet bij de VNG de voorkeur omdat de gemeente niet zelf een beroepsprocedure hoeft te starten, maar de uitkomst van de lopende cassatieprocedure kan afwachten.

Als de gemeente voor deze optie kiest, deelt de heffingsambtenaar dit mee aan de indieners van een bezwaarschrift (belanghebbenden). Als de beslistermijn dreigt te verlopen, kan de heffingsambtenaar deze verlengen, onder kennisgeving aan de belanghebbenden.

De heffingsambtenaar heeft tot het einde van het jaar waarin het bezwaarschrift is ingediend de tijd om uitspraak op het bezwaarschrift te doen, met een minimum van zes weken (artikel 236, tweede lid Gemeentewet). Hij kan de beslistermijn met zes weken verlengen en daarna nog met toestemming van belanghebbende (artikel 7:10, derde en vierde lid, Algemene wet bestuursrecht).

3. Bezwaren collectief afdoen

Als de bezwaren betrekking hebben op dezelfde rechtsvraag (heffing van hondenbelasting is in strijd met het gelijkheidsbeginsel), kan het college besluiten de bezwaren aan te wijzen als massaal bezwaar. Daarvoor geldt een bijzondere procedure, die niet doorgaat als de gemeenteraad binnen vier weken aangeeft ertegen te zijn (artikel 25a Algemene wet inzake rijksbelastingen in samenhang met artikel 231, tweede lid, Gemeentewet). Onder dit massaal bezwaar vallen alle lopende en toekomstige, ook buiten de bezwaartermijn ingediende bezwaren die op de rechtsvraag betrekking hebben. De gemeente zet dan één representatieve zaak door en de uitkomst daarvan is bepalend voor alle andere zaken. Het is dan wel gewenst dat de belanghebbende ermee instemt tot en met de Hoge Raad te procederen. Als de gemeente dan in de zaak die wordt voortgezet gelijk krijgt, volgt een collectieve uitspraak door de voor dit massaal bezwaar speciaal aangewezen heffingsambtenaar.

Als de gemeente geheel of gedeeltelijk ongelijk krijgt, vervalt de aanwijzing als massaal bezwaar en moet de (normaal bevoegde) heffingsambtenaar alle bezwaarschriften alsnog individueel afdoen. Het verdient in dat verband aanbeveling te wachten met aanwijzing als massaal bezwaar totdat de zes weken bezwaartermijn is verstreken, zodat te laat ingediende bezwaarschriften niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard. Tegemoetkoming in die niet-ontvankelijke bezwaren is dan afhankelijk van het ambtshalve verminderingsbeleid van de gemeente.

Cijfers en feiten

- In Den Helder zijn ongeveer 3800 geregistreerde honden. Na berichtgeving hondenpenning zijn hier 140 extra registraties bijgekomen;
- Over 2011 heeft de hondenbelasting € 334.976 opgebracht. Hiervan is € 16.712 kwijt gescholden. De netto opbrengst over 2011 is € 318.264.
- Over 2012 heeft de hondenbelasting € 336.751 opgebracht. Hiervan is € 18.1124 kwijt gescholden. De netto opbrengst over 2012 is € 318.637.
- Direct na besluit tot de invoering hondenpenning is een extra controleur bij het team Belastingen aangesteld en is er gepubliceerd op de voorlichtingspagina. Tevens zijn 5000 hondenpenningen aangeschaft kosten € 5800,- en staan er bijna 4000 brieven met hondenpenningen klaar om verzonden te worden.
- Er zijn geen exacte cijfers te geven over de kosten die de gemeente maakt t.a.v. hondenbeleid.
- De aanslagen voor 2013 zijn verzonden.

Resumé:

1. Invoering hondenpenning

Na alle commotie rond het wel/niet afschaffen van de hondenpenning en de uitspraak van het Hof zijn bij het team Belastingen de werkzaamheden m.b.t. de invoering van de hondenpenning voorlopig opgeschort. Er moet nog bezien worden wat er met de aangestelde controleur gedaan gaat worden. Het verzenden van de penningen en brieven kon nog tijdig worden tegengehouden. Dit gold niet voor de aanslagen hondenbelasting 2013. Deze waren al meegenomen in het grote kohier en in een te vergaand stadium om nog terug te draaien. De aanslagen zijn in het weekend van 23 februari 2013 bij de hondeneigenaren bezorgd.

Op grond van het bovenstaande verzoeken wij daarom of u met onderstaande werkwijze kunt instemmen:

- a. *Doorgaan op de ingeslagen weg en de werkzaamheden rond de invoering hondenpenning voorlopig stoppen totdat er meer duidelijkheid is over het niet invoeren van de hondenpenning dan wel de eventuele gehele afschaffing van de hondenbelasting*
- b. *De zorg- beroeps- en blindengeleide hondenbezitters zijn nooit apart geregistreerd omdat zij niet belastingplichtig zijn. Nu de invoering van de hondenpenning (voorlopig) niet doorgaat deze werkwijze continueren;*
- c. *Voorlopig geen controle en handhaving.*

2. Heffing en afschaffing hondenbelasting

Gezien de voorwaarden die het Hof in de uitspraak heeft gesteld lijkt het erop dat Den Helder hieraan niet helemaal voldoet. Er worden wel kosten gemaakt voor het hondenbeleid maar die zijn niet op een voor de burger controleerbare wijze vastgelegd. Dit kan consequenties hebben. Als de Hoge Raad de uitspraak later bekrachtigt dient de ten onrechte betaalde belasting terugbetaald te worden aan de hondenbezitter.

Omdat de aanslagen voor 2013 al opgelegd zijn en er in de media al veel commotie is rond de hondenpenning en de hondenbelasting verwachten wij veel bezwaren.

De VNG adviseert door te gaan met heffen totdat definitief is beslist door de Hoge Raad (behandelmethode 2).

In afwijking van de procedure destijds rond de identiteitskaarten hoeft er geen standaard bezwaarschrift toegezonden te worden omdat de heffingsambtenaar de indieners van het bezwaar meedeelt dat er gewacht wordt totdat er een definitieve uitspraak komt.

Wij geven ook de voorkeur aan methode 2 met dien verstande dat wij vanuit klantvriendelijkheid het wenselijk vinden dat alle hondenbezitters een standaardbezwaarschrift toegezonden krijgen met het verzoek om uitstel van behandeling. Hiermee wordt voorkomen dat alleen de indieners van bezwaren later gehonoreerd worden en diegenen die dit verzuimd hebben later geen restitutie krijgen.

Methode 3 is ook een optie maar hierbij loopt de gemeente meer risico's omdat bij een voor de gemeente geheel of gedeeltelijk ongelijk (wat volgens inschatting van de VNG niet ondenkbaar is) de gemeente later alsnog de bezwaren individueel moet afhandelen. Deze methode heeft daarom niet onze voorkeur.

In verband hiermee stellen wij de volgende werkwijze voor en verzoeken of dit uw instemming heeft:

- a. *Teneinde verwarring bij de burgers te voorkomen voor 2013 het advies van de VNG op te volgen. Doorgaan met hondenbelasting heffen en de hondeneigenaren een standaard bezwaarschrift meesturen met het verzoek om uitstel van behandeling;*
- b. *Indien te zijner tijd de uitspraak van de Hoge Raad in het voordeel van de hondenbezitter is dit bedrag met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2013 te restitueren;*
- c. *Indien er door de raad wordt besloten tot gehele afschaffing van de hondenbelasting deze dan af te schaffen per 1 januari 2014 (motie 6-6) en niet met terugwerkende kracht per 1 januari 2013.*

3. Hondenbelasting na 1-1-2014

De hondenbelasting levert op jaarbasis ruim € 315.000,= aan inkomsten op. Uit deze kosten worden hondenvoorzieningen en het onderhoud bekostigd. De rest wordt gebruikt voor de algemene voorzieningen.

Bespreekpunt:

- a. De discussie over de afschaffing hondenbelasting 2014 zal worden betrokken bij de behandeling van de Kadernota 2014.