DAADKRACHT

VOOR DE OVERHEID

# Belastingverordening(en) 2016 bij 35% overheden niet geldig

## Factsheet Bekendmaking (belasting)verordeningen 2016: tweede trendonderzoek

**Ruim 35% van alle Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen maken één of meer in november en december 2015 vastgestelde (belasting)verordeningen 2016 niet rechtsgeldig bekend. Hierdoor treden deze verordeningen niet in werking en is er geen basis om belastingen te mogen heffen. Eind 2014 was dit nog 31%. Dit blijkt uit onderzoek van bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau Daadkracht.**

## Niet juist bekendgemaakt

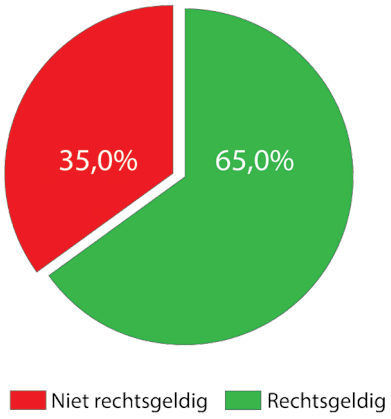
Gemeenten, provincies en waterschappen stellen in de maanden november en december 2015 ruim 4.100 verordeningen vast. Het gaat dan in de meeste gevallen om belastingverordeningen. De wet schrijft voor dat decentrale overheden hun verordeningen volgens strenge eisen elektronisch bekendmaken. Pas daarna treden deze in werking. Ruim 500 verordeningen zijn niet of niet juist bekendgemaakt. In 2014 is 83,4% van de vastgestelde verordeningen rechtsgeldig bekendgemaakt. In 2015 stijgt dit naar 87,3%.
Spiegelbeeld daarvan is dat van de eind 2015 vastgestelde verordeningen 12,7% niet rechtsgeldig is bekendgemaakt.

Gemeenten, provincies en waterschappen die eind 2015 via de GVOP bekendmaken, maken 89,5% van hun vastgestelde verordeningen rechtsgeldig bekend. Organisaties die via de eigen website bekendmaken, maken meer dan de helft (55,7%) van de vastgestelde verordeningen niet rechtsgeldig bekend.

## Gevolgen niet juist bekendmaken

Als gemeenten, provincies en waterschappen de verordeningen niet volgens de eisen uit de wet bekendmaken, treden ze niet in werking. Het is dan niet mogelijk om deze uit te voeren en te handhaven. In meer juridische termen; de verordeningen kennen dan geen rechtsgevolg. Veelal gaat het om verordeningen die de basis leggen voor leges en belastingen. Daadkracht adviseert alert te zijn op het tijdig en correct elektronisch bekendmaken en publiceren van verordeningen én daarbij gebruik te maken van de GVOP.

*Figuur onder: Gemeenten, provincies en waterschappen die in november en december 2015 één of meer verordeningen niet rechtsgeldig elektronisch bekendmaken.*




## Hayke Veldman

Tweede Kamerlid VVD
Woordvoerder Openbaar Bestuur en Ruimtelijke Ordening

"De bouw van 'de digitale overheid' gaat niet snel genoeg. Overheden moeten hun informatiehuishouding op orde hebben en beschikken over een goede digitale infrastructuur. Alleen op die manier is te voorkomen dat overheden fouten maken met bijvoorbeeld het elektronisch bekendmaken van verordeningen."

linkedin.com/in/haykeveldman
twitter.com/haykeveldman

## Mark den Boer

Voorzitter Raadslid.nu, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
Raadslid CDA Molenwaard

"Wij zijn blij met het onderzoek van Daadkracht naar de wijze waarop verordeningen die door de gemeenteraad zijn vastgesteld worden gepubliceerd.

Raadsleden en gemeenteraden moeten er op kunnen vertrouwen dat door hen vastgestelde verordeningen deugdelijk en rechtsgeldig worden gepubliceerd. Daarom vindt Raadslid.Nu het zorgelijk dat ruim 500 verordeningen niet op de juiste wijze zijn gepubliceerd.

Het betekent dat er voor deze verordeningen geen rechtmatige leges en belastingen kunnen worden geheven. Dat is nadelig voor het aanzien van het openbaar bestuur en voor de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan in het bijzonder.
Raadslid.Nu hoopt dat gemeenten die in gebreke zijn gebleven lessen trekken uit dit onderzoek. "

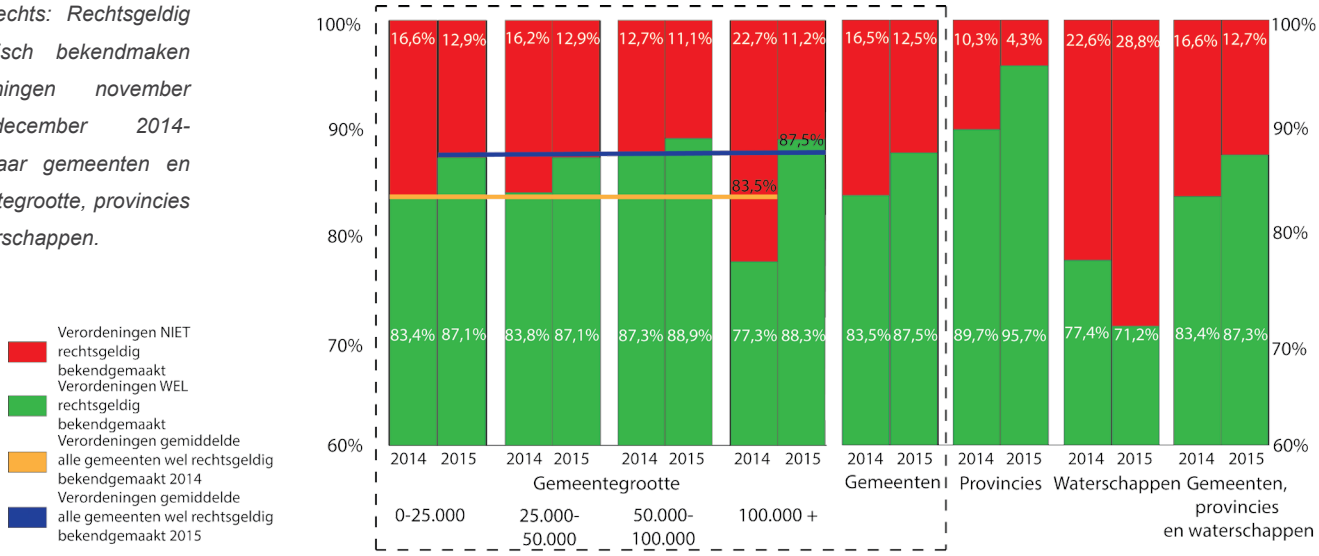
linkedin.com/pub/mark-den-boer/28/259/372
twitter.com/markdenboer

# Gemeenten

Eind 2014 zijn ruim 900 gemeentelijke verordeningen (16,5%) niet rechtsgeldig bekendgemaakt, waaronder veel belastingverordeningen over 2015. Eind 2015 hebben de gemeenteraden veel minder verordeningen vastgesteld (-31,5%). Het rechtsgeldig bekendmaken ging verhoudingsgewijs beter dan in 2014. Toch blijft het zorgwekkend dat 12,5% van de door de raad in november en december 2015 vastgestelde verordeningen in formele zin geen rechtskracht krijgt vanwege het ontbreken van een rechtsgeldige bekendmaking. De publiciteit rondom het eerdere onderzoek heeft er wel voor gezorgd dat tientallen gemeenten een tweede bekendmaking gedaan hebben of een rectificatie geplaatst hebben van de (belasting)verordeningen 2016. Ondanks deze geconstateerde verbeteringen zijn eind 2015 ruim 500 verordeningen niet in werking getreden.

Bijna 36% van de gemeenten maakt één of meer verordeningen eind 2015 niet rechtsgeldig elektronisch bekend. Eind 2014 was dat nog 31%. Eind 2014 maakten 100.000 plus gemeenten relatief de minste verordeningen rechtsgeldig bekend. Eind 2015 wijzigt dat beeld. Vanaf dat moment ligt de scheidslijn bij 50.000 inwoners. Grotere gemeenten doen het beter dan kleine. Over de volle breedte maken gemeenten eind 2015 verhoudingsgewijs meer verordeningen rechtsgeldig bekend. De grootste gemeenten hebben in dit verband hun achterstand ingelopen en zitten nu in de kopgroep.

*Figuur rechts: Rechtsgeldig elektronisch bekendmaken verordeningen november en december 2014-2015 naar gemeenten en gemeentegrootte, provincies en waterschappen.*




# Provincies

Alle elektronische bekendmakingen van provincies voldoen aan de technische eisen en de vormvereisten voor een rechtsgeldige bekendmaking. Drie verordeningen in 2014 en één verordening in 2015 zijn in het geheel niet bekendgemaakt. Gezien het lage aantal vastgestelde verordeningen weegt dat relatief zwaar door in 2014.

Eind 2016 gaat naar verwachting de laatste provincie over naar GVOP/DROP voor de bekendmaking van verordeningen.

Daar waar eind 2014 nog een kwart van de provincies één of meer verordeningen niet rechtsgeldig elektronisch bekendmaakt blijft er daarvan in 2015 nog één over.

# Waterschappen

Eind 2014 maken de waterschappen 22,6% van hun verordeningen niet rechtsgeldig bekend. Eind 2015 stijgt dat percentage naar 28,8%. Het aantal verordeningen dat de waterschappen aan het eind van het jaar vaststellen daalt van 93 naar 73.

Waterschappen die eind 2015 via de GVOP bekendmaken, maken 28,6% van hun vastgestelde verordeningen niet rechtsgeldig bekend. Waterschappen die via de eigen website bekendmaken, maken 60% van de vastgestelde verordeningen niet rechtsgeldig bekend.

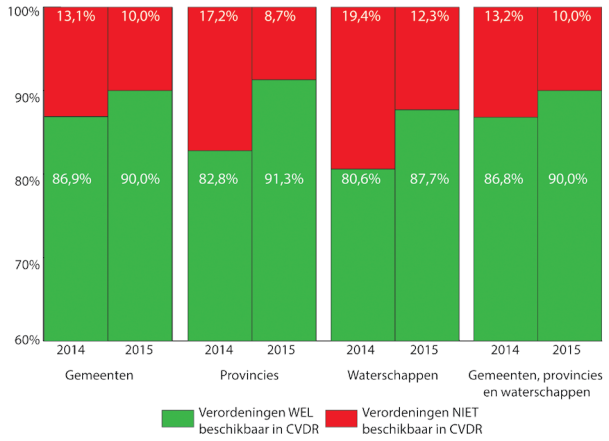
Een derde van de waterschappen maakt eind 2014 één of meer verordeningen niet rechtsgeldig bekend. Hoewel het deels om andere waterschappen gaat laat eind 2015 een ongewijzigd beeld zien.

# Beschikbaar stellen verordeningen op Overheid.nl

Gemeenten, provincies en waterschappen stellen gezamenlijk 90% van de eind 2015 vastgestelde verordeningen elektronisch beschikbaar op Overheid.nl. Dat is 3,2% meer dan eind 2014.

Eind 2015 is de beschikbaarheid van vastgestelde verordeningen voor alle gemeentegrootten gestegen. De 100.000plus gemeenten hebben beide jaren de “slechtste” beschikbaarheid. Tot 100.000 inwoners geldt hoe groter de gemeente, hoe beter de relatieve beschikbaarheid van verordeningen.

*Figuur rechts: Elektronisch beschikbaar stellen verordeningen gemeenten, provincies en waterschappen november en december 2014-2015.*



drs. Bart - Jan Flos
Directeur
linkedin.com/in/bjflos
twitter.com/bjflos

drs. Denise Jans - Wassink
Teamleider
linkedin.com/in/denisejanswassink

mr. Tamara Swint
Adviseur
linkedin.com/in/tamara-swint-llm


## Aanbevelingen aan KOOP - BZK

1. Verplicht het gebruik van GVOP-DROP en faciliteer “nieuwkomers”
2. Zorg voor duidelijke regelgeving, communicatie en tijdpad
3. Creëer voor iedere overheidsorganisatie een landingspagina Overheid.nl
4. Zorg voor gebruiksvriendelijke software

## Aanbevelingen aan gemeenten, provincies en waterschappen

5. Centraliseer het publicatieproces van regelgeving
6. Bied een overzicht van publicaties van regelgeving op Verantwoordingsdag
7. Wees duidelijk over officiële publicatie bladen

De onderzoekers doen aanbevelingen op persoonlijke titel.
In de rapportage op www.daadkracht.nl/onderzoek zijn de aanbevelingen verder uitgeschreven.

## Verplicht het gebruik van GVOP-DROP en faciliteer “nieuwkomers”

Gemeenten, provincies en waterschappen die eind 2015 via de eigen website bekendmaken, maken in meerderheid niet rechtsgeldig bekend. Het is dan ook zeer wenselijk om GVOP-DROP zo snel mogelijk aan te wijzen als de enige applicatie om verordeningen rechtsgeldig bekend te maken.

Voor de nieuwe gebruikers van GVOP-DROP is het raadzaam om een overgangsregeling te treffen voor de officiële elektronische bekendmakingen uit het verleden. Deze nieuwkomers zijn gebaat bij een mogelijkheid de oude collectie bekendmakingen “te bevriezen” en permanent over te hevelen naar een plek op officielebekendmakingen.nl.

## Duidelijke regelgeving, communicatie en tijdpad

Voor medewerkers die verordeningen publiceren is het vaak niet duidelijk wat de geldende regelgeving is. Ze zijn zich niet altijd bewust van de wettelijke publicatieverplichtingen. Duidelijkheid over regelgeving en het tijdpad naar nieuwe regelgeving helpt daarbij. Bijvoorbeeld door middel van een duidelijke wetgevingskalender.
Gemeenten, provincies en waterschappen hebben behoefte aan duidelijke instructies over wat ze moeten publiceren en de wijze waarop.

## Landingspagina officiële publicaties Overheid.nl

Verordeningen raken de kern van gemeenten, provincies en waterschappen. Vaak verwijzen gemeenten, provincies en waterschappen naar een wirwar van websites geïnitieerd door het Rijk, zoals ruimtelijkeplannen.nl, overheid.nl en officielebekendmakingen.nl (inclusief Staatscourant). In technische zin blijkt het correct en toekomstvast verwijzen met een permanente link naar deze publicaties lastig.

Er is grote behoefte aan een extra ontsluiting op Overheid.nl naar de publicaties van gemeenten, provincies en waterschappen: een landingspagina per overheidsorganisatie met een voor burgers en bedrijven gebruiksvriendelijke presentatie van officiële publicaties. Realisatie hiervan maakt direct een einde aan de wildgroei van teksten en verwijzingen op websites van decentrale overheden. Die wildgroei bevordert de toegankelijkheid van overheidsinformatie bepaald niet.

## Gebruiksvriendelijke software

Een veelgehoorde klacht bij gebruikers van de CVDR, de GVOP en DROP is dat de software rigide en niet gebruiksvriendelijk is. Nu is de gebruiksvriendelijkheid van software altijd subjectief, maar het verdient aanbeveling om te bekijken of de gebruiksvriendelijkheid van de software verhoogd kan worden, bijvoorbeeld met een gebruikersgroep.

De software achter de CVDR, de GVOP en DROP zou in ieder geval alle eigenschappen moeten hebben die nodig zijn om te voldoen aan de nieuwe landelijke standaard IPM 5.0.

## Publiceren verordeningen

Elektronisch publiceren kan elektronisch beschikbaar stellen en/of elektronisch bekendmaken betekenen.

Elektronisch beschikbaar stellen: verplichting sinds 2011 om verordeningen op te nemen in de CVDR en te publiceren op Overheid.nl.

Elektronisch bekendmaken: verplichting sinds 2014 om de volledige tekst van een verordening elektronisch bekend te maken, dit is noodzakelijk voor inwerkingtreding. De Wet elektronische bekendmaking (Web) stelt hieraan onder andere technische en vormeisen. Elektronisch bekendmaken kan in de GVOP of via een andersoortige applicatie die voldoet aan de Web. De GVOP voldoet aan de technische eisen voor elektronisch bekendmaken.

Sinds eind 2015 is het ook mogelijk om van DROP gebruik te maken voor de bekendmaking en beschikbaarstelling van verordeningen.

De CVDR, GVOP en DROP zijn producten van KOOP, onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze factsheet is gebaseerd op een onderzoeksrapportage. Deze rapportage is inclusief factsheet digitaal beschikbaar op www.daadkracht.nl/onderzoek

## Centraliseer publicatieproces van regelgeving

Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen, zonder iets af te doen aan de integrale verantwoordelijkheid van de ambtenaar, het publicatieproces van regelgeving centraliseren. Het is wenselijk om in het publicatieproces zekerheden in te bouwen. Zo kunnen het bestuurssecretariaat van het College en de Griffie een poortwachter-functie vervullen. Ook de routering van stukken door de organisatie, met behulp van een zaaksysteem of documentsysteem, geeft de mogelijkheid waarborgen voor uiteindelijke publicatie in te bouwen.

Het daadwerkelijk bekendmaken en ter beschikking stellen kan centraal, bij ten minste twee personen in de eigen organisatie of bij een externe organisatie belegd worden.

Vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen kunnen op www.daadkracht.nl/onderzoek een gratis rapportage op maat voor de eigen organisatie opvragen.

## Overzicht publicaties van regelgeving op Verantwoordingsdag

Steeds meer gemeenten, provincies en waterschappen werken met een “Verantwoordingsdag”. Het zou goed zijn om in het jaarverslag een overzicht op te nemen van vastgestelde regelingen door zowel het dagelijks als het algemeen bestuur. In dat overzicht maken ze het volgende duidelijk: wanneer heeft welk bestuursorgaan de regeling vastgesteld, wanneer en waar is de regeling rechtsgeldig bekendgemaakt en waar is die regeling elektronisch beschikbaar gesteld.

Volksvertegenwoordigers vertrouwen op een deugdelijke en rechtsgeldige publicatie van regelgeving. Een jaarlijks publicatieoverzicht verhoogt de transparantie, maar zeker ook de attentiewaarde van officiële publicaties.

De administratieve last voor gemeenten, provincies en waterschappen is maar heel beperkt en is zelfs nog verder te reduceren als een dergelijk overzicht geautomatiseerd uit DROP te halen is.

## Wees duidelijk over officiële publicatiebladen

Veel gemeenten, provincies en waterschappen zijn op hun website zeer onduidelijk over wat nu rechtsgeldige bekendmakingen zijn. De vele publicaties lopen door elkaar heen en staan soms wel en soms niet op de website. Denk aan ruimtelijkeplannen.nl, het elektronisch Gemeenteblad - Provinciaal Blad - Waterschapsblad, publicaties in de Staatscourant, Verkeersbesluiten en het lokale krantje met zakelijke mededelingen van vergunningen. Ook een toekomstvaste verwijzing naar de regelgeving uit de CVDR op Overheid.nl blijkt lastig.

In een vervolgonderzoek gaat Daadkracht dit met cijfers verder onderbouwen.

De mooiste oplossing is dat overheden deze publicaties met behulp van een koppeling ook via de eigen website ontsluiten. Als gemeenten, provincies en waterschappen hier niet voor kiezen moeten ze burgers en bedrijven op de eigen website wel duidelijkheid geven over de status en de vindplaats van de verschillende publicaties. Als KOOP-BZK de aanbeveling volgt van de landingspagina kunnen gemeenten, provincies en waterschappen overigens een stuk eenvoudiger verwijzen.

## Over het onderzoek

Daadkracht heeft medio 2015 en 2016 online geïnventariseerd welke verordeningen gemeenten, provincies en waterschappen hebben vastgesteld in november en december 2014 en 2015. Vervolgens heeft Daadkracht van elke vastgestelde verordening onderzocht of de bijbehorende bekendmaking beschikbaar is op officielebekendmakingen.nl of op de eigen website. Daarnaast heeft Daadkracht onderzocht in hoeverre verordeningen beschikbaar gesteld zijn op Overheid.nl.

## Colofon

Onderzoek en redactie: drs. Bart-Jan Flos, drs. Denise Jans-Wassink en mr. Tamara Swint
Vormgeving: Josje Maatkamp
Dataverzameling: Khadija el Abdellaoui, Anne van Berkel, Elle van Dreumel, Güven Erkaslan, Laura Gelissen, Tessa Jacobs, Cheryl Leermans, Josje Maatkamp, Pooria Mahiany, Renoeka Ramlal, Annemiek Smulders en Fei Spijkers onder (bege)leiding van drs. Bart-Jan Flos, drs. Denise Jans-Wassink en mr. Tamara Swint

ISBN/EAN: 978-90-820746-3-5

## Adres

Postbus 6635
6546 BB Nijmegen
Tel: 024 344 6288
Mail: info@daadkracht.nl
www.daadkracht.nl - www.daadkracht.nl/drop
@Daadkrachtmedia

## De kracht van Daadkracht

Daadkracht is een bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau uit Nijmegen. Wij staan voor goed en gedegen onderzoek voor overheden, maar doen ook uit eigen interesse onderzoek in het publieke domein. Daadkracht werkt voor de Rijksoverheid, gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.
Naast het onderzoek Bekendmaking (belasting)verordeningen 2016 is Daadkracht verantwoordelijk voor het Nationaal Raadsledenonderzoek, het Nationaal Statenledenonderzoek en diverse dienstverleningsonderzoeken.

DAADKRACHT
VOOR DE OVERHEID
GVOP / CVDR / DROP | Informatiemanagement | Zaakgericht werken | Drempelvrij