

Onderwerp: Tariefdifferentiatie toeristenbelasting

Schiermonnikoog, 26 oktober 2021

Aan de Gemeenteraad,

1. Inleiding

In Mei 2019 is Contourennota Toeristenbelasting 2020 Schiermonnikoog aangeboden. In die nota wordt een aantal aanbevelingen gedaan om te komen tot een verdere optimalisering van die belasting. Daarna is een meer concrete notitie verschenen, waarin wordt geadviseerd om de zogenoemde forfaitaire heffingsgrondslag te actualiseren. Dat heeft in 2020/2021 in ieder geval geleid tot een gedegen onderzoek naar het aantal (beschikbare) bedden per accommodatie. Een belangrijk gegeven voor het vaststellen van de hoogte van aanslagen op basis van de forfaitaire grondslag.

Medio dit jaar is verzocht om te schetsen binnen welke randvoorwaarden het tarief van de belasting afhankelijk kan worden gesteld van het type accommodatie en/of de leeftijd van de persoon die verblijf houdt (tariefdifferentiatie). In dat kader is ook gevraagd om voor die onderdelen een vergelijk te maken met de verordeningen van de andere Waddeneilanden. Dat overzicht treft u aan in bijlage 1.

Conclusies

- Op grond van bestaande wet- en regelgeving kan de gemeenteraad besluiten tot een tariefdifferentiatie voor de toeristenbelasting;
- Bij invoering van tariefdifferentiatie vindt, bij het gelijkblijvende totaalinkomsten toeristenbelasting, lastenverschuiving plaats;
- Invoering van differentiatie gekoppeld aan leeftijd leidt tot zwaardere (administratieve) last voor ondernemers en hogere controle kosten voor gemeente. De perceptiekosten stijgen;
- Koppeling aan leeftijd stelt zwaardere eisen aan administratie ondernemers en controleplicht van gemeente. Er gelden scherpe randvoorwaarden in verband met de bewaking van de privacy van bezoekers;
- Uit de wet- en regelgeving volgt dwingend dat besluiten over tariefdifferentiatie niet in strijd mogen met het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Een differentiatie moet volledig worden gedragen door objectieve en redelijke overwegingen (gronden);
- Tariefdifferentiatie zou bij voorkeur onderdeel moeten uitmaken van een breder toeristisch beleid. De belasting kan dan worden aangeduid als een instrumentarium om de daarin geformuleerde doelen te verwezenlijken. Dat vergroot de kans dat differentiaties goed zijn terug te voeren op objectieve en redelijke gronden;
- De verschillen met de verordeningen van de overige Waddeneilanden zijn op het punt van tariefdifferentiatie minimaal. Met uitzondering van de belastingvrijdom voor kinderen jonger dan vier jaren op Ameland en Terschelling kent verder geen enkel eiland een

tariefdifferentiatie. Wel kennen veel eilanden een verfijning van de forfaitaire heffingsgrondslagen, maar dat is iets anders dan tariefdifferentiatie.

Aanbevelingen

- Momenteel speelt op de achtergrond een eventuele invoering van de zogenoemde “Waddenkaart”. De ontwikkelingen lijken snel te gaan. Terschelling is voornemens om met ingang van 1 januari 2023 die kaart in te voeren. Het college volgt die ontwikkelingen op de voet en is voornemens om bij een succesvolle invoering door Terschelling ernaar te streven om die kaart met ingang van 1 januari 2024 ook in te voeren voor Schiermonnikoog. Naar het zich nu laat aanzien leidt die kaart tot een heel nieuwe dimensie als het gaat om heffen en invorderen van de toeristenbelasting, waarbij in ieder geval niet langer behoefte zal bestaan aan een forfaitaire grondslag voor de toeristenbelasting. De uitvoering van de toeristenbelasting zal aanzienlijk worden vereenvoudigd en de hoogte steeds gekoppeld aan het aantal personen dat daadwerkelijk verblijf houdt. Degenen die verblijven, betalen daarvoor bij aankoop van de kaart. De ondernemer hoeft de belasting dan niet langer in te houden en af te dragen, hetgeen leidt tot een verlichting van zijn administratieve last.
In dat licht bezien is het nu niet het meest optimale moment om de verordening op belangrijke onderdelen aan te passen. Ook niet, omdat de verordening op dit moment daartoe niet noopt en er in de uitvoering geen noemenswaardige fiscaal juridische problemen worden ervaren;
- Verder is het belangrijk dat het toeristisch beleid voor de komende jaren redelijk vastomlijnd komt vast te staan. Met name omdat dat beleid eigenlijk de enige juridisch deugdelijke basis is om een tariefdifferentiatie, in welke vorm dan ook, vanuit objectieve en zakelijk gronden goed te kunnen verdedigen;
- Een update en verscherping van de forfaitaire grondslag is op zichzelf beschouwd inmiddels gewenst. Dat is een tamelijk tijdrovende en daarmee kostbare aangelegenheid, zodat een offerte traject noodzakelijk is. Niet uitgesloten is dat daarvoor een externe partij moet worden aangezocht. Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt over eventuele invoering van de Waddenkaart adviseren wij om een dergelijk traject nu niet in te gaan.

2. Karakter en doel van de toeristenbelasting

De gedachte achter de toeristenbelasting is, dat de gemeente kosten maakt voor voorzieningen die mede door niet-inwoners worden gebruikt, maar daarvoor geen vergoeding krijgt uit het gemeentefonds.

De belasting heeft primair een budgettaire functie. Deze functie houdt in, dat de opbrengst van de belasting is bedoeld voor het financieren van voorzieningen die algemeen toegankelijk en beschikbaar zijn.

Noch uit de wettekst waarin de toeristenbelasting wordt geregeld (artikel 224 van de gemeentewet), noch uit de toelichting daarop, volgt op enigerlei wijze de verplichting om de opbrengst aan te wenden voor dekking van kosten van voorzieningen die mede voor het toerisme in stand worden gehouden. Dat onderstreept nog een het budgettaire karakter van deze belasting en bevestigt dat zij niet moet worden gezien als een bestemmings- of profijtbelasting. De opbrengst komt ten goede aan de algemene middelen. Beslissingen over de aanwending daarvan zijn volledig onderworpen aan het politieke krachtenspel.

- *Instrumentele functie*

Lokale belastingen, waaronder ook de toeristenbelasting, hebben steeds meer een instrumentele functie. Dit houdt in dat de overheid met de belastingheffing nevendoeleinden voor ogen heeft. Daarmee worden belastingen geheel of gedeeltelijk ondersteunend aan een meeromvattend (toeristisch) beleid, bedoeld om speerpunten van dat beleid gerealiseerd te krijgen. Voor de toeristenbelasting zou dat bij voorbeeld tot uitdrukking kunnen komen in tariefdifferentiaties.

3. De belastingplicht

De toeristenbelasting is enkel verschuldigd voor het houden van verblijf binnen de gemeente Schiermonnikoog door niet inwoners. De belasting wordt rechtstreeks geheven van degene die verblijf biedt. Die is dan weer bevoegd om de belasting te verhalen op degene die verblijf houdt. De gemeente belast zowel dag- als nachtverblijf. Een bijzondere categorie is verblijf op het water. Diverse gemeenten hebben hiervoor een afzonderlijke verordening opgesteld, die doorgaans bekend staat als de watertoeristenbelasting. De gemeente Schiermonnikoog kent een dergelijke verordening niet, maar belast wel verblijf op een vaartuig in de Waddenhaven, zij het dat uitsluitend wordt geheven voor het houden van nachtverblijf. Het houden van dagverblijf op een vaartuig is met ingang van 1 januari 2021 onbelast.

4. Heffingsmaatstaf en tarief

- *Heffingsmaatstaf*

Gemeenten hebben veel beleidsvrijheid als het gaat om het bepalen van de heffingsmaatstaf en het tarief. De maatstaf van heffing in Schiermonnikoog is het aantal personen dat dag- en/of nachtverblijf houdt. Uitgangspunt is het werkelijke verblijf. Met uitzondering voor het houden van verblijf in vakantie-onderkomens en niet beroepsmatig verhuurde ruimten. Daarvoor geldt dat de heffingsmaatstaf forfaitair wordt bepaald. Concreet betekent dit, dat voor nagenoeg alle accommodaties op Schiermonnikoog het aantal personen dat verblijft op forfaitaire wijze wordt vastgesteld. Immers, onder vakantieonderkomens vallen alle ruimten met uitzondering van mobiele kampeeronderkomens. Op dat punt verschilt de verordening van Schiermonnikoog maar weinig met de verordeningen van de overige Waddeneilanden.

Het is wel goed te realiseren dat forfaitaire grondslagen niets te maken hebben met tariefdifferentiatie. Die grondslagen zijn alleen bedoeld om de uitvoering van de verordening zo praktisch mogelijk te houden door per type accommodatie uit te gaan van gemiddelde bezettingspercentages. Die percentages moeten wel in relatie staan tot het werkelijke aantal personen dat verblijft. Het staat de gemeenteraad dus niet vrij om die percentages op andere gronden aan te passen dan dat uit onderzoek zou blijken dat die percentages onvoldoende aansluiten op de werkelijkheid.

- *Tarief*

Artikel 224 van de Gemeentewet stelt geen beperkingen aan het tarief. Ook niet aan de hoogte. Wel geldt de algemene regel dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van inkomen, winst of vermogen.

De gemeente is vrij te bepalen welke tarieven gelden, mits die niet strijdig zijn met rechtsbeginselen zoals het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel en passen bij de rechtsgrond en het karakter van de heffing.

Zo is het bij voorbeeld toegestaan om tarieven te differentiëren naar leeftijd, afhankelijk te stellen van groepsgrootte of type accommodatie. De ervaring leert dat het verstandig is om dergelijke keuzes in te bedden in een meer omvattend toeristisch beleid. Met name om te voorkomen dat er een onredelijke en willekeurige belastingheffing gaat ontstaan, die op oneigenlijke gronden onderscheid maakt tussen personen en accommodaties, waardoor strijd met het gelijkheidsbeginsel dreigt.

Dat kan voor de rechtmatigheid van de verordening verstrekken gevolgen hebben. Zelfs in die mate, dat de belastingrechter de verordening onverbindend kan verklaren indien tariefdifferentiaties niet zijn terug te voeren op objectieve en zakelijke gronden.

5. Moeten we nu willen differentiëren?

In de dagelijkse uitvoering is een toeristenbelasting voor zowel de belastingplichtige (ondernemer) als de gemeente op tamelijk eenvoudig en kosten efficiënt. Een sterk punt van de toeristenbelasting is dan ook dat de perceptiekosten in verhouding tot de opbrengsten zeer laag zijn. Het invoeren van tariefdifferentiaties, met name als het gaat om leeftijdgebonden tarieven, heeft daarop een negatief effect.

De toeristenbelasting kenmerkt zich dan ook door haar eenvoud en doelmatigheid. Het staat de gemeenteraad vrij om verfijningen aan te brengen. Een eventuele beperking van de heffing tot personen jonger dan vier jaren (mag natuurlijk ook andere leeftijd zijn) is zo'n verfijning. Net als een koppeling van het tarief aan type accommodatie. Dergelijke verfijningen moeten, los van de gevolgen voor de opbrengst, worden beoordeeld vanuit een fiscaal-juridisch perspectief en vanuit een oogpunt van doelmatigheid en efficiency.

A. Fiscaal-juridisch aandachtspunten

Het opnemen van differentiaties in een belastingverordening draagt vrijwel altijd een zeker fiscaal risico in zich. Dergelijke regelingen mogen in de eerste plaats niet in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel en in de tweede plaats op geen enkele manier een relatie onderhouden met overwegingen van inkomen, vermogen of winst. Het is immers wettelijk niet toegestaan om het bedrag van een lokale belasting direct of indirect te koppelen draagkracht.

- Koppeling aan leeftijd

Het gelijkheidsbeginsel houdt kort samengevat in, dat gelijke gevallen ook op gelijke wijze moeten worden behandeld. Weliswaar is een persoon jonger dan bij voorbeeld vier jaren feitelijk niet gelijk aan een personen ouder dan 4 jaren, maar het is nog maar zeer de vraag of enkel die ongelijkheid waarborgt dat deze vrijstelling in een procedure voor de belastingrechter niet tot gevolgen leidt die veel ernstiger zijn dan men nu zou kunnen vermoeden.

In het meest vergaande geval zou een belastingplichtige kunnen stellen dat vanuit dat gelijkheidsbeginsel er geen goede gronden zijn om een (tamelijk willekeurige?) leeftijdsgrens te stellen en dus ook personen ouder dan vier jaren moeten worden vrijgesteld. Dat risico kan wel belangrijk worden verminderd indien de leeftijds-differentiatie wordt ingebed en dus onderdeel

uitmaakt van een veel breder toeristisch beleid, hetgeen het eenvoudiger maakt om de tariefdifferentiatie onder aanvoering van redelijke en objectieve gronden te verdedigen.

Verder dwingt invoering van een leeftijdsgebonden tarief tot aanpassing van de forfaitaire grondslagen. Destijds is immers voor de berekening van de bezettingspercentages geen rekening gehouden met “gratis” verblijf van personen onder een bepaalde leeftijd. Er zal dus een stevig onderzoek moeten komen naar het aantal personen dat gemiddeld genomen werkelijk verblijft en de leeftijdsgrenzen. Een kostbaar, tijdrovend en een om de vijf jaren noodzakelijkerwijs terugkerend onderzoek.

- *Koppeling aan accommodatie*

Alleen op objectieve en redelijke gronden kan worden besloten tot koppeling van de hoogte van het tarief aan type accommodatie (gelijkheidsbeginzel). Bij gebreke daarvan is al snel sprake van een onredelijke en willekeurige belastingheffing, hetgeen in het meest vergaande geval de rechtmatigheid van de hele verordening toeristenbelasting ter discussie zou kunnen stellen.

B. Doelmatigheid en efficiency

- *Koppeling aan leeftijd*

De opname van een leeftijdgebonden tarief raakt de doelmatigheid en efficiency in behoorlijke mate.

Onder het huidige regime kan tamelijk eenvoudig worden volstaan met het registeren van het aantal personen dat overnacht in een verblijfsregister of andere administratieve gegevensdrager. Ondanks dat in belangrijke mate wordt geheven op basis van forfaitaire grondslagen die uitgaan van vast bezettingspercentages, zullen toch veel ondernemers het daadwerkelijke verblijf blijven administreren, omdat zij dat enerzijds vaak wettelijk verplicht zijn, maar anderzijds ook omdat zij graag willen kunnen controleren of de forfaitaire berekening van het aantal personen dat heeft overnacht aansluit op de werkelijkheid. De aanslag toeristenbelasting wordt immers in eerste instantie op dat forfaitair berekende aantal personen dat overnacht berekend.

Bij de invoering van een leeftijdsgrens zal door een ondernemer nu ook moeten worden bijgehouden hoeveel personen jonger zijn dan bij voorbeeld vier jaren. Dat zal aantoonbaar en *daarmee op voor de gemeente kenbare wijze* moeten worden geregistreerd. Wij zien niet goed hoe dat anders zou kunnen dan door het opvragen en vastleggen van gegevens uit paspoorten en/of identiteitskaarten. Dat kent zijn beperkingen in verband met wet- en regelgeving in de sfeer van de bescherming van persoonsgegevens (privacywetgeving). Ook de gemeente zal daartegen aanlopen.

De gemeente zal immers niet snel volstaan met het overnemen van gegevens op basis van enkel de in de belastingaangiften opgenomen aantallen. De **controle** op die aangiften of verzoeken om af te wijken van forfaitaire berekeningen, omdat de werkelijke bezetting afwijkt, zal belangrijk moeten verscherpen, in die zin dat moet kunnen worden nagegaan wat de leeftijd is van de personen die hebben verbleven. Dus ook een verzwaring van de controledruk bij de gemeente.

Belangrijk is ook om op te merken dat er een extra administratieve last ontstaat in gevallen van reserveringen. Het gaat er immers om wat de leeftijd is van de personen op het moment van verblijf. Het zal met een zekere regelmaat voorkomen, dat op het moment van reserveren een persoon vier jaren is maar op het moment van daadwerkelijk verblijf ouder en dus niet in aanmerking komt voor een verlaagd of nihil tarief.

Er is dus een spanningsveld voor zover het betreft de inrichting van administraties met eerbiediging van de privacyregelingen enerzijds in relatie tot het kunnen uitvoeren van een betrouwbare controle op de aangiften anderzijds. Weliswaar uiteindelijk overkomelijk, maar niet anders dan na grondige herijking van de verordening en het maken van afspraken met de ondernemers over inrichting van de administraties.

- *Koppeling aan type accommodatie*

Hiervoor geldt dat de effecten op doelmatigheid en efficiency minimaal zijn. Hier speelt veel meer het vraagstuk van het gelijkheidsbeginsel en verschuiving van belastingdruk.

6. Voorgestelde Besluiten

1. de verordening toeristenbelasting op het vlak van tariefdifferentiaties en heffingsgrondslagen niet eerder aan te passen dan met ingang van het belastingjaar 2024. Het moment waarop vermoedelijk de Waddenkaart voor Schiermonnikoog kan worden ingevoerd.
2. in geval per 1 januari 2024 de Waddenkaart niet kan worden ingevoerd te besluiten om vóór die datum wel de forfaitaire heffingsgrondslag te actualiseren.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Schiermonnikoog,

de secretaris,

R. Thedinga

de burgemeester,

I. van Gent

