

Aan : **Gemeenteraad**

Datum : **10 juni 2025**

Afzender : **College van burgemeester en wethouders**

Onderwerp : **Motie 26 februari 2025 over aanpassing
besluit verordening toeristenbelasting
Reactie van VNG informatiecentrum op**

Bijlage(n) : **gestelde vragen
Notitie vrijstelling zakelijk verblijf
toeristenbelasting door Van den Bosch &
Partners
Motie van 26 februari 2025**

Inleiding

Tijdens de raadsvergadering van 26 februari 2025 is een motie ingediend door de fracties van PvdA, VVD, CDA en Samen Terschelling. De motie roept op om:

- het raadsbesluit van 7 november 2024 opnieuw in beschouwing te nemen,
- de kritiek van de VNG op het oude artikel 7 m.b.t. de lokale vrijstellingen uitgebreid aan de orde te stellen,
- de consequenties aan te geven indien niet aan de VNG-kritiek zou worden voldaan,
- voor 1 mei a.s. een nieuw voorstel te formuleren waarin zowel recht wordt gedaan aan de in het verleden verleende vrijstellingen als ook aan de juridische voorwaarden van de wetgever.

Naar aanleiding van de motie van 26 februari 2025 over het besluit verordening toeristenbelasting hebben wij vervolg gegeven aan de gestelde vragen.

Er is advies gevraagd bij twee gespecialiseerde instanties die zich bezig houden met belastingadvies aan (lokale) overheden.

In dit memo zijn de reacties van deze twee instanties opgenomen en wordt een reactie gegeven op de vragen uit de motie.

Bij twee gespecialiseerde instanties is gevraagd naar hun standpunt op de vraag:

1. Acht u het juridisch houdbaar om in de verordening toeristenbelasting een vrijstelling op te nemen voor hen die op Terschelling verblijven om werk te doen?
2. Indien u vraag 1 positief beantwoordt dan vragen wij u of dat zowel geldt voor diegenen die op Terschelling betaald werk doen als voor diegenen die op Terschelling verblijven voor het doen van vrijwilligerswerk;

3. Voor werkenden zou gedacht kunnen worden aan de volgende formulering: "De belasting, bedoeld in artikel 1, aanhef en onderdeel b, wordt niet geheven ter zake van het verblijf door degene die uit hoofde van zijn beroep of functie tijdelijk binnen de gemeente tegen betaling werkzaamheden verricht waarbij dat werk alleen en uitsluitend op Terschelling kan worden gedaan." Wat vindt u van deze formulering? Heeft u een beter voorstel?

Reactie van VNG en Van den Bosch & Partners:

1. Het is in beginsel mogelijk om een vrijstelling op te nemen als daarvoor een objectieve rechtvaardigingsgrond is.
2. Onderscheid maken tussen bepaalde groepen werkenden (uit hoofde van zijn beroep of functie) zal het gelijkheidsbeginsel aantasten en leidt tot een ongelijke behandeling.
3. De formulering bij punt 3 wordt dan ook afgeraden.

Een objectieve rechtvaardigingsgrond

De beide juridisch specialisten benadrukken dat voor het opvoeren van een vrijstelling een objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig moet zijn.

Een rechtvaardigingsgrond is alleen aanvaardbaar indien die objectief en redelijk is. Dat kan alleen worden beoordeeld in het kader van de heffing waar het om gaat.

In de parlementaire geschiedenis van artikel 223 en 224 van de Gemeentewet is daarover het volgende opgemerkt:

Hoewel beide belastingen ((forensenbelasting (art. 223 Gemeentewet) en toeristenbelasting (art. 224 Gemeentewet)) een heel verschillende historische achtergrond hebben - de toeristenbelasting is de opvolger van de logeergastenbelasting, de woonforensenbelasting is in het leven geroepen naar aanleiding van problemen die de destijds bestaande gemeentelijke inkomstenbelasting met zich bracht - berusten ze beide op dezelfde basisgedachten.

In de gemeente verblijven personen, die niet in de gemeente woonachtig zijn in de volle betekenis van dit begrip, maar die wel profiteren van de gemeentelijke voorzieningen. Gemeenten maken kosten voor voorzieningen die zij mede ten behoeve van deze personen tot stand brengen of in stand houden, doch ontberen ten aanzien van deze niet-inwoners de vergoeding per inwoner uit het Gemeentefonds.

Van beide belastingen komt de opbrengst ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. De belastingen hebben noch het karakter van een bestemmingsbelasting, noch dat van een profijtbelasting. Wel zijn, zoals gezegd, beide heffingen mede op de profijtgedachte in ruime zin gebaseerd, doch zij zijn niet bedoeld voor specifiek verhaal van kosten welke de gemeente maakt ten behoeve van bepaalde voorzieningen.

Bij deze beide belastingen treft de overeenkomst in rechtsgrond: het verhalen van kosten van gemeentelijke voorzieningen, die mede bestaan ten behoeve van personen, die niet als inwoner van de gemeente kunnen worden aangemerkt, maar die wel van die voorzieningen profiteren.

De toeristenbelasting heeft dus tot doel het verhalen van kosten van gemeentelijke voorzieningen, die er niet alleen zijn voor inwoners van de gemeente, maar ook voor personen, die niet als inwoner van de gemeente kunnen worden aangemerkt, maar die wel van die voorzieningen profiteren.

Dit komt ook tot uitdrukking in de definitie van de toeristenbelasting in de Gemeentewet: de wetgever heeft geen onderscheid gemaakt in het doel van de bezoeker. Ieder persoon die niet als ingezetene in de gemeente in de basisregistratie personen is ingeschreven, is belastingplichtig.

De vrijstellingen die zijn opgenomen in de modelverordening van de VNG zijn slechts bedoeld om onredelijke belastingheffing te voorkomen, zoals verblijf als verzorgde of verpleegde in een zorginstelling en in onze verordening is aanvullend het familiebezoek als vrijstelling opgenomen, evenals een samenloop met de heffing forensenbelasting of watertoeristenbelasting.

Handhaving

De controle van de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van de vrijstelling voor werkbezoek, ligt bij de logiesverstrekkers. Omdat de aangifte van de toeristenbelasting achteraf plaats vindt, is het voor de gemeente niet controleerbaar wie wel en wie niet recht had op deze vrijstelling.

Tevens leidt dit tot extra administratieve lasten bij de logiesverstrekkers, aangezien deze zullen moeten registreren of er sprake is van zakelijk verblijf en dit ook moeten aangeven bij de aangifte. Een van de uitgangspunten van de wijzigingen in de Verordening was de wens om de administratieve rompslomp voor ondernemers te verminderen. Door het herinvoeren van deze vrijstelling wordt dat niet bewerkstelligd.

Juridische gevolgen

In alle gevallen is het zo, dat het aan de rechterlijke macht is om te oordelen of een vrijstelling gerechtvaardigd is of niet. Er is geen directe jurisprudentie beschikbaar over dit onderwerp.

De Hoge Raad heeft bevestigd dat rechters in belastingzaken de zogeheten exceptieve toetsing mogen toepassen.

Dit houdt in dat de rechter de bevoegdheid heeft om te bezien of een betreffend algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het betrokken besluit.

De rechtmatigheid van een regel wordt getoetst door te beoordelen of deze verenigbaar is met hogere regelgeving (In dit geval: is de Verordening Toeristenbelasting verenigbaar met de Gemeentewet en de AWB).

Bij die, niet rechtstreekse, toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer.

De intensiteit van die beoordeling is afhankelijk van onder meer de beslissingsruimte die het vaststellend orgaan heeft, gelet op de aard en inhoud van de vaststellingsbevoegdheid en de daarbij te betrekken belangen.

Die beoordeling kan materieel terughoudend zijn als de beslissingsruimte voortvloeit uit de feitelijke of technische complexiteit van de materie, dan wel als bij het nemen van de beslissing politiek-bestuurlijke afwegingen kunnen worden of zijn gemaakt.

In dat laatste geval heeft de rechter niet de taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Wat betreft de in acht te nemen belangen en de weging van die belangen geldt dat de beoordeling daarvan intensiever kan zijn naarmate het algemeen

verbindend voorschrift meer ingrijpt in het leven van de belanghebbende(n) en daarbij fundamentele rechten aan de orde zijn.

Omdat het besluit om de vrijstelling terug te brengen in de verordening een politiek-bestuurlijke afweging is, zou een rechter bij de exceptieve toetsing alleen moeten en/of willen ingrijpen als de fundamentele rechten van de belanghebbende in het geding zijn.

Wij kunnen niet voorspellen op welke gronden een belanghebbende een bezwaar/beroep tegen de Verordening zal instellen. Wij kunnen dan ook niet bepalen wat de consequenties zullen zijn van een eventuele rechtszaak.

Belang voor toerisme/samenleving/economie

Zoals uit de motie blijkt, heeft het afschaffen van de vrijstelling voor werkbezoek geleid tot enige beroering op Terschelling. Dit wordt deels veroorzaakt door het late tijdstip in het jaar waarop bekend werd dat deze wijziging in zou gaan per 1 januari 2025. In een persoonlijke brief is aan alle belastingplichtigen kenbaar gemaakt dat de al gemaakte afspraken met zakelijke bezoekers gehonoreerd kunnen worden en dat in 2025 coulant wordt omgegaan met de uitwerking van deze afschaffing. Met ingang van 2026 heeft elke ondernemer of organisatie de tijd gehad om zich voor te bereiden op deze verandering.

Conclusie:

- Zoals blijkt uit de adviezen van de VNG en van den Bosch & Partners is het opvoeren van de vrijstelling voor werkbezoek op zichzelf een optie, onder bepaalde voorwaarden.
- Bij dit advies is als bijlage de reactie van de VNG en Van den Bosch & Partners gevoegd. Zij geven aan dat de motivatie voor de rechtvaardiging van deze vrijstelling deugdelijk moet zijn, en dat een uiteindelijke toets aan de rechter is.

Wij willen het volgende in overweging geven:

De redenering van de objectieve rechtvaardigingsgrond is dat voor zakelijk verblijf onderscheid gemaakt zou kunnen worden ten opzichte van toeristisch verblijf omdat over het algemeen niet of nauwelijks gebruikt gemaakt wordt van toeristische voorzieningen. In landelijke algemene zin zal dit wellicht het geval zijn, maar op basis van de lokale situatie op Terschelling hebben wij ernstige twijfels over deze redenering.

De gemeente Terschelling heeft op alle vlakken en gebieden over het gehele eiland voorzieningen getroffen in het belang van het toerisme. Zoals bijvoorbeeld het fietspadennetwerk, de straatverlichting, de strandwachten, financiële ondersteuning bij diverse andere voorzieningen zoals het zwembad, brandweer etc..

Hier profiteren alle bezoekers van, mogelijk dat de zakelijk bezoeker hier minder van profiteert, maar er is geen sprake van geen profijt.

Voor de vrijstelling voor vrijwilligers (dus uit hoofde van hun functie) is dit onderscheid in profijt nog minder of zelfs niet te maken. Immers, een substantieel deel van de vrijwilligers dat hier komt, komt juist voor ondersteuning bij grote evenementen, zoals Oerol. De voordelen van het vrijwilligerswerk worden vertaald in korting op de overnachtingsplek en korting op toegangskaarten voor voorstellingen. Deze evenementen kunnen hier georganiseerd worden omdat deze gemeente al deze

voorzieningen in het belang van de bezoekers en het toerisme heeft getroffen.

Het oorspronkelijke advies om de vrijstelling voor werkbezoek te verwijderen uit de Verordening, ligt in het feit dat deze objectieve rechtvaardigingsgrond op Terschelling niet goed te onderbouwen is, zoals hierboven toegelicht.

Conclusie:

- Het is in beginsel mogelijk om een vrijstelling op te nemen als daarvoor een objectieve rechtvaardigingsgrond is.
- Wij hebben moeite deze objectieve rechtvaardiging te vinden, en vragen ons af of dit de exceptieve toetsing van de rechter zal doorstaan.
- Wij zijn van mening dat werkbezoek niet tot een onredelijke belastingheffing zal leiden, waarvoor een vrijstelling nodig zou zijn, en dat dit het meest rechtvaardige systeem van heffing van de toeristenbelasting is, waarbij iedere bezoeker meebetaalt, ongeacht het doel van het bezoek omdat iedere bezoeker een mate van profijt heeft van de voorzieningen.
- Wij hebben tevens overwogen dat een mogelijke rechtszaak teveel risico met zich mee kan brengen om een dergelijke belangrijke algemene heffing voor Terschelling in de waagschaal te leggen. Om dit risico uit te sluiten is voorgesteld om de vrijstelling te schrappen.
- De opmerking van Van den Bosch, dat “dient te worden gerealiseerd, dat het opnemen van de vrijstelling ook ertoe leidt dat over geen enkele vorm van zakelijk verblijf toeristenbelasting kan worden geheven” bevestigt ons gevoel over risico’s.
- Een van de uitgangspunten van de wijzigingen in de Verordening was de wens om de administratieve rompslomp voor ondernemers te verminderen. Door het herinvoeren van deze vrijstelling wordt dat niet bewerkstelligd.

Slot

Als college van B&W achten wij het onverstandig de onderhavige vrijstelling voor werkenden opnieuw in de verordening op te nemen.