



Onderwerp: Verordeningen op de heffing en invordering van Toeristenbelasting, Watertoeristenbelasting en Forensenbelasting

Jaar/nummer: 2024/ 164-O

In behandeling bij: Wethouder Wassink

Voorstel

In dit advies wordt voorgesteld om de verordening Toeristenbelasting, de verordening Watertoeristenbelasting en de verordening Forensenbelasting voor 2025 vast te stellen.

Samenvatting

De gemeenteraad heeft op 17 juli 2024 het tarief voor 2025 voor de toeristenbelasting, de watertoeristenbelasting en de forensenbelasting middels een motie vastgesteld.

De gemeenteraad heeft verder een motie aangenomen waarin zij het college opdraagt een nieuwe verordening voor de toeristenbelasting aan de raad voor te leggen waarbij het forfaitaire systeem van heffen wordt afgeschaft en rekening wordt gehouden met het afgesproken tarief voor 2025.

Toelichting

De gehele gewijzigde verordeningen, beleidsregels en uitvoeringsregeling zijn voorgelegd aan de specialist belastingzaken van de VNG en zijn commentaar is verwerkt.

Het vorenstaande heeft geleid tot de volgende wijzigingen in de Verordeningen:

-In de Verordening Watertoeristenbelasting 2025 is het vastgestelde tarief van € 2,16 voor 2025 opgenomen. Tevens zijn enkele tekstuele aanpassingen gedaan in lijn met de inhoud van de Verordening Toeristenbelasting 2025.

-In de Verordening Forensenbelasting 2025 is het vastgestelde tarief van € 300,24 per slaappleats opgenomen, met een maximum heffing over 5 slaappleatsen. Er zijn geen andere wijzigingen aan de inhoud van de verordening aangebracht.

-In de Verordening Toeristenbelasting 2025 is het vastgestelde tarief van € 2,16 voor 2025 opgenomen.

Verder zijn de volgende wijzigingen aangebracht in de Verordening:

*Er is geen noodzaak meer om de verschillende soorten vakantie onderkomens te omschrijven. Bij de forfaitaire berekeningswijze hadden verschillende soorten accommodaties verschillende forfaitaire overnachtingsaantallen. In artikel 1 zijn de omschrijvingen bij lid a. en b. aangepast en hierdoor vervalt artikel 2 "begripsomschrijvingen".

*Artikel 3 is gewijzigd van de forfaitaire berekeningswijze als maatstaf van de heffing naar het doen van aangifte als maatstaf.

*De mogelijkheid om te opteren voor de forfaitaire berekeningswijze in artikel 5 is daardoor ook vervallen.

*De opgenomen vrijstellingen in artikel 7 zijn een punt van speciale aandacht:

1. Verblijf van bloed- of aanverwant bij hem die als ingezetene staat ingeschreven in de BRP,

Verblijf van bloed- of aanverwant blijft opgenomen in de verordening omdat aangenomen wordt, dat bezoekende familie, die in het huis van de ingezetene overnacht, hier geen vergoeding voor betalen.

Verblijft de familie echter in een accommodatie die normaliter recreatief verhuurd wordt, ongeacht of hier een vergoeding voor wordt betaald, dan dient wel gewoon toeristenbelasting afgedragen te worden.

2. Bezoekers van een begrafenis of het bezoeken van een graf,

3. en werkbezoek

Deze vrijstellingen zijn niet conform de modelverordening van de VNG, maar zijn opgevoerd naar “lokaal gebruik”. Voor deze vrijstellingen is geen rechtvaardigingsgrond te vinden in de wet en de jurisprudentie. Het doel van het bezoek doet er immers niet toe voor het ontstaan van een belastingplicht voor de Toeristenbelasting. Deze vrijstellingen hebben juist te maken met het doel van het bezoek. Om die reden wordt voorgesteld deze vrijstellingen te verwijderen uit de Verordening.

*De betalingstermijnen in artikel 10 blijven één maand na de dagtekening van het aanslagbiljet. Deze termijn kan gehanteerd blijven worden omdat de aanslag achteraf wordt opgelegd, nadat alle belastingplichtigen de toeristenbelasting al hebben ontvangen van hun gasten.

*Nieuw is artikel 12: de Registratieplicht.

Hierin is opgenomen dat alle belastingplichtigen alle gasten registreren waaruit het nachtverblijf van de verblijfhoudenden blijkt. Dit kan in een eigen registratiesysteem of middels een door de gemeente kosteloos beschikbaar gesteld nachtregistratieformulier. Dit formulier is in 2025 nog een fysiek document, dat men kan uitprinten en invullen. Bij de invoering van deze andere wijze van heffen per 2025 is er niet voldoende tijd om een digitaal aangiftesysteem in te voeren en in te richten.

*Ook is in dit artikel opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders nadere regels kan stellen over de inrichting en het gebruik van het nachtverblijfsregister. Hieraan is uitvoering gegeven in de nieuw vast te stellen “Uitvoeringsregeling Toeristenbelasting Terschelling”. Dit betreft een collegebesluit.

Uitvoeringsregeling toeristenbelasting Terschelling

In de ‘*Uitvoeringsregeling toeristenbelasting Terschelling*’ zijn de regels opgenomen over de feitelijke uitvoering van de aangifte van de toeristenbelasting.

*In artikel 2 zijn nadere regels opgenomen over het doen van aangifte. Bij het toesturen van het aangiftebiljet wordt ook aangegeven welke bijlagen men moet meesturen ter onderbouwing van de ingevulde gegevens.

*Er worden formulieren opgenomen in de bijlagen als het vastgestelde model van het aangiftebiljet, het aanmeldformulier logiescapaciteit en het nachtregistratieformulier.

*De uitvoeringsregeling bepaalt ook dat het ingevulde aangiftebiljet duidelijk, stellig en zonder voorbehoud moet zijn ingevuld.

*In artikel 3 is het gebruik van een nachtverblijfregister opgenomen ten behoeve van de heffing van toeristenbelasting. Op basis van hogere wetgeving is er een verplichting tot het bijhouden van een nachtverblijfregister (artikel 438 wetboek van Strafrecht). De handhaving en controle van dit register ligt niet bij de gemeente, maar bij politie/justitie. De gemeente heeft dus niet de mogelijkheid om belastingplichtigen te verplichten gebruik te maken van een voorgeschreven methode van registratie of hierop te handhaven. De gemeente moet ook een eigen registratiesysteem van de belastingplichtige accepteren, zolang dezelfde gegevens beschikbaar zijn als in het nachtverblijfregister. Op grond van artikel 47 ev. van de AWR heeft de Heffingsambtenaar de mogelijkheid om desgevraagd de gegevens en inlichtingen welke voor de belastingheffing van belang kan zijn, op te vragen. Dit kan dus ook het nachtverblijfregister zijn.

*In deze uitvoeringregeling is ook opgenomen dat een eigen registratiesysteem waaruit het nachtverblijf kan worden vastgesteld ook mag worden gebruikt als onderbouwende gegevens bij de aangifte.

Door een eigen registratiesysteem toe te staan voorkomen we een extra administratieve last bij de belastingplichtigen, als die, behalve een eigen reserveringssysteem, ook een nachtverblijfregister moeten bijhouden. Beide systemen moeten dezelfde gegevens kunnen produceren ter onderbouwing van de aangifte.

*Tevens is het zo dat de verplichting van het nachtverblijfregister niet voor alle belastingplichtigen geldt. In het wetboek van strafrecht staat:

Boek II overtredingen betreffende de openbare orde

Artikel 438

Hij die er zijn beroep van maakt aan personen nachtverblijf te verschaffen wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie indien hij:

1e. *nalaat zich onverwijld bij aankomst van de persoon die in de door hem gehouden inrichting de nacht zal doorbrengen een geldig reisdocument of een identiteitsbewijs als bedoeld in [artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht](#) te doen overleggen;*

2e. *geen doorlopend register houdt of nalaat daarin onverwijld bij de aankomst van die persoon zijn naam, woonplaats en dag van aankomst aan te tekenen of te doen aantekenen alsmede zelf daarin aantekening te houden of te doen houden van de aard van het overgelegde document, en, bij het vertrek, de dag van het vertrek;*

3e. *nalaat dat register op aanvraag te vertonen aan de burgemeester dan wel aan de door deze aangewezen ambtenaar.*

2.

Met dezelfde straf wordt de gelijke nalatigheid gestraft van degene die er zijn beroep of een gewoonte van maakt aan meerderjarige personen een terrein, daaronder begrepen iedere binnenhaven of elk binnenwater ingericht tot het afmeren van pleziervaartuigen, al of niet met daarbij behorende voorzieningen, ter beschikking te stellen voor het houden van nachtverblijf of voor het plaatsen dan wel geplaatst houden van kampeermiddelen of daartoe enig bouwwerk, niet zijnde een inrichting als bedoeld in het eerste lid, ter beschikking stelt.

3.

Op nachtverblijf, verschaft aan meereizende echtgenoten, minderjarige kinderen of aan reisgezelschappen, is het voorgaande niet van toepassing.

De belastingplichtigen voor de toeristenbelasting, die niet beroepsmatig nachtverblijf verschaffen, vallen dus niet onder de werking van dit artikel. Echter in de 'Verordening Toeristenbelasting' is in artikel 14 opgenomen dat iedere belastingplichtige, dus ook niet beroepsmatig, een (vorm van een) nachtverblijfsregister moet bijhouden.

In de uitvoeringsregeling is ook opgenomen dat de Heffingsambtenaar een voorlopige aanslag kan opleggen evenals de bepaling van de hoogte van deze voorlopige aanslag. Dit kan ingezet worden in geval een belastingplichtige geen aangifte doet van de overnachtingen. De heffingsambtenaar kan dan toch een aanslag opleggen, welke gecombineerd wordt met het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege het niet doen of niet tijdig doen van aangifte.

Beleidsregels bestuurlijke boeten

Gemeenten hebben de wettelijke mogelijkheid op basis van de Algemene wet inzake Rijksbelastingen (AWR) en de Algemene wet Bestuursrecht (AWB) om een bestuurlijke boete op te leggen. Het vaststellen van deze beleidsregels is een collegebevoegdheid.

Het opleggen van boeten is een voor bezwaar vatbare beschikking bij het bestuursorgaan die deze boete heeft opgelegd: de Heffingsambtenaar.

Het is met name mogelijk en relevant bij gemeentelijke heffingen die op basis van door de belastingplichtige verstrekte gegevens of aangiften worden geheven, zoals toeristenbelasting. Het kan fungeren als een extra aansporing om aangifte te doen.

In de wettelijke regeling van de AWR wordt onderscheid gemaakt tussen lichte boeten (verzuimboeten) en zwaardere boeten (vergrijpboeten). De verzuimboete heeft tot doel een gebod tot nakoming van fiscale verplichtingen aan te scherpen en af te dwingen. Het gaat daarbij in het algemeen om eenvoudig te constateren feiten, zoals geen aangifte doen of het niet aanmelden of registreren van het nachtverblijf. Voor het opleggen van een verzuimboete is het voldoende dat aan één of meer van de fiscale verplichtingen niet is voldaan.

Een uitzondering geldt bij afwezigheid van alle schuld. Indien bij bezwaar op het opleggen van de bestuurlijke boete blijkt dat er sprake is van afwezigheid van alle schuld, vernietigt de heffingsambtenaar de boete. De belanghebbende dient afwezigheid van alle schuld te stellen en te bewijzen.

Voor verzuimboeten gelden maximumbedragen zoals opgenomen in artikel 67a van de AWR.

Vergrijpboeten worden opgelegd bij meer ernstige handelingen of nalatigheden, waarbij sprake is van opzet en grove schuld. De heffingsambtenaar dient de aanwezigheid van opzet of grove schuld te stellen en te bewijzen. Een vergrijpboete wordt aangemerkt als een daad van strafvervolgning en dient te voldoen aan de eisen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Voorsnog is ervoor gekozen om in de beleidsregels bestuurlijke boeten alleen verzuimboeten op te nemen. Mocht uit ervaring in de komende jaren blijken dat wel degelijk sprake is van vergrijpen, dan kunnen de beleidsregels uitgebreid te worden met vergrijpboeten.

De verzuimboete kan worden ingezet nadat de heffingsambtenaar eerst een herinnering heeft gestuurd aan de belastingplichtige om binnen een redelijke termijn alsnog gehoor te geven aan het initiële verzoek om aangifte te doen. In deze aanmaning wordt ook melding gemaakt van de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. De boete bedraagt 50% van het wettelijk maximum van artikel 67a, eerste lid van de AWR en bedraagt momenteel ten hoogste € 5.514,-.

Indien alsnog aangifte wordt gedaan nadat de aanslag is opgelegd, geldt dit niet als een alsnog gedane aangifte. Het boetebedrag blijft dus wel in stand.

Bij het niet voldoen aan de aanmeldplicht van de start van het verstrekken van nachtverblijf en/of de registratieplicht van het bijhouden van het nachtverblijf, kan een boete worden opgelegd van 50% van het wettelijk maximum van artikel 67 ca, eerste lid van de AWR.

Ook hier geldt dat eerst een aanmaning wordt gestuurd met melding van de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen.

In de beleidsregels zijn regels opgenomen over de straftoemeting, waarbij de heffingsambtenaar de ruimte heeft om met omstandigheden rekening te houden die aanleiding geven tot een lagere boete dan wat volgens de beleidsregels zou kunnen worden opgelegd. Een voorbeeld kan zijn dat de belastingplicht enkele honderden euro's betreft ten opzichte van een maximaal boete bedrag van enkele duizenden euro's. Hier is dan sprake van een wanverhouding tussen de ernst van het feit en de op te leggen boete. De strafverminderende omstandigheden zijn ook opgenomen in de beleidsregels.

Informatiebeschikking

De herinnering die wordt verstuurd als de aangifte uitblijft, is in de vorm van een informatiebeschikking op basis van artikel 52a van de AWR. Een informatiebeschikking is een voor bezwaar vatbare beschikking en is een middel uit de AWR om lastig te verkrijgen informatie boven tafel te krijgen. Door het nemen van een informatiebeschikking wordt de bewijslast in bezwaar namelijk omgedraaid en verzwaaard. Het is dan aan de belastingplichtige om in bezwaar aan te tonen dat de aanslag te hoog is vastgesteld, terwijl normaal gesproken de Heffingsambtenaar moet bewijzen dat de aanslag niet tot een te hoog bedrag is opgelegd.

Historie

De huidige werkwijze van de heffing toeristenbelasting is ingevoerd in 2006. Er is gedurende meerdere jaren en in meerdere projecten onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van alternatieve wijze voor het heffen van toeristenbelasting. Recent heeft het college besloten de raad voor te stellen dit project niet door te zetten vanwege de diverse risico's en de mogelijke financiële implicaties. Bij de behandeling van de Kadernota in juli 2024 is door de gemeenteraad al besloten dat in plaats hiervan het systeem van heffing moet worden gewijzigd naar een volledige aangifte van alle overnachtingen.

Juridische gevolgen/fatale termijnen/handhaving

De motie van de raad 17 juli 2024 draagt het college op de huidige verordening te wijzigen per 1-1-2025, waarbij de forfaitaire heffingsmethode in het geheel vervalt. In het eerste jaar van deze werkwijze, in 2025, betekent dit een extra administratieve last voor de belastingplichtigen die tot nu toe van het forfait

gebruik maakten. Omdat een digitaal aangiftesysteem en een controle-mechanisme nog niet in gebruik kunnen zijn per 1-1-2025, zal over 2025 iedereen aangifte moeten doen inclusief het overleggen van een specificatie, hetzij uit een eigen registratie systeem of door middel van het bijhouden van een nachtverblijfsregister.

In 2025 kan een digitaal aangifte systeem verder worden opgetuigd en in 2026 in gebruik genomen worden, in samenhang met het contracteren van een bureau dat namens de gemeente controles en steekproeven gaat uitvoeren van de opgegeven aantallen overnachtingen in de aangiften. Alsdan kan de verplichting aan de belastingplichtigen om een specificatie mee te leveren met de aangifte ook grotendeels vervallen. Dit wordt dan overgenomen door een controle bureau. Verdere uitwerking hiervan volgt in een later advies.

De gewijzigde 'Verordening toeristenbelasting, de Uitvoeringsregeling toeristenbelasting en de beleidsregels bestuurlijke boeten toeristenbelasting' zijn ter beoordeling voorgelegd aan de VNG. Verbetervoorstellen zijn overgenomen.

Belang voor toerisme/samenleving/economie

Toeristenbelasting is een belangrijke inkomstenbron voor deze gemeente. Het bedrag aan inkomsten toeristenbelasting en forensenbelasting betreft ongeveer 50% van alle belastinginkomsten van deze gemeente.

Het projectonderzoek naar een andere wijze van heffing van de toeristenbelasting heeft lang geduurd. Het onderzoek spitste zich uiteindelijk toe op een vorm van een gepersonaliseerde heffing. Recent heeft het college besloten de raad voor te stellen dit project niet door te zetten vanwege de diverse risico's en de mogelijke financiële implicaties.

In plaats hiervan heeft de gemeenteraad besloten dat het systeem van heffing moet worden gewijzigd naar een volledige aangifte van alle overnachtingen. Hiermee wordt in eerste instantie niet tegemoet gekomen aan een oorspronkelijke wens de administratieve last te verlichten. Elke belastingplichtige moet immers alle overnachtingen bijhouden en controle-documenten kunnen overleggen. In de toekomst zullen een digitaal aangiftesysteem en een nieuw controlesysteem vanuit de gemeente hier verbetering in kunnen brengen.

De bezoekers van Terschelling (en dus de ultieme belastingbetaler) kunnen ervan uitgaan, dat de door hen betaalde toeristenbelasting ook daadwerkelijk bij de gemeente terecht komt. De andere heffingsmethodiek is erop gericht om ervoor te zorgen, dat alle inkomsten toeristenbelasting ook daadwerkelijke terugvloeien naar de gemeente.

Financiële/personele/organisatorische gevolgen

Financiële gevolgen

*Met het inhoudelijk wijzigen van de Verordening in 2025 zullen de inkomsten toeristenbelasting in 2025 niet stijgen omdat de toeristenbelasting altijd achteraf wordt opgelegd over het vorige jaar (in 2025 over 2024). Pas in 2026 wordt aangifte gedaan van de toeristenbelasting over 2025 en wordt de heffing over 2025 opgelegd.

*Conform hetgeen is gesteld in de motie van 17 juli 2024 kunnen de extra kosten die met dit hele project gemoeid zijn ten laste gebracht worden van de algemene reserve, rekening houdend met het beschikbare budget van 100.000 euro voor het onderzoek naar invoering van de gepersonaliseerde heffing toeristenbelasting.

Personele gevolgen:

De controle van alle aangiften en specificaties is een tijdrovende bezigheid. Tot nu toe deed tussen de 50% en 60% van de belastingplichtigen aangifte en tussen 40% en 50% niet. De tijdsbesteding van deze controle en aanslagoplegging ligt ongeveer op 400 uur.

De aangiften gaan nu naar 100% en daarmee de tijdsbesteding naar ongeveer 800-900 uur. Een verdubbeling van de tijd om alle aangiften te controleren en te rappelleren, omdat er nog geen systeem van controle en digitalisering van de aangiften in werking is in 2025.

Voor deze werkzaamheden is momenteel geen capaciteit beschikbaar binnen de huidige bezetting op de afdeling Belastingen. Er zal externe inhuur nodig zijn om de aangiften te versturen aan het einde van het jaar 2025 en in 2026 om de controles, rappels en aanslagoplegging uit te voeren.

De verwachte externe inzet betreft inhuur van 1 FTE (36 uur) gedurende 6 maanden = 864 uur a € 75,- per uur = € 65.000. Zoals hierboven aangegeven vindt dekking voor dit bedrag plaats op basis van hetgeen is gesteld in de motie van 17 juli 2024.

Communicatie/interactiviteit

Na besluitvorming over de verordening toeristenbelasting door de raad op 2 oktober 2024:

- Oktober, november, december 2024:
Informereren van alle belastingplichtigen door middel van een persoonlijke brief en informatie op website over de wijze waarop zij vanaf 2025 hun administratie/nachtregister moeten bijhouden; dit alles in overleg en met ondersteuning van afdeling Communicatie,
- Uitgebreide ondersteuning middels 'vraag en antwoord' over de aangiftemethode per brief en op website,
- Beschikbaar maken van nachtverblijfregister op website.
- December 2024 (de bestaande werkwijze van aangifte en forfaits)
- Papieren aangifteformulieren voor aangifte over 2024 naar alle belastingplichtigen. Aangifte termijn is uiterlijk 31 januari 2025.

Vast te stellen stukken

1. De Verordening op de heffing en invordering van Toeristenbelasting 2025
2. De Verordening op de heffing en invordering van Forensenbelasting 2025
3. De Verordening op de heffing en invordering van Watertoeristenbelasting 2025

Ter inzage liggende stukken

4. Uitvoeringsregeling toeristenbelasting Terschelling
5. Beleidsregels bestuurlijke boeten Toeristenbelasting Terschelling

Datum behandeling in B&W + ondertekening

Terschelling, 27 augustus 2024

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling,

H.M. de Jong,
secretaris/directeur

mr. R.S. Cazemier,
wnd. burgemeester