

Aan: de commissie Raadsvoorbereiding.

Onderwerp: notitie forensenbelasting

Geachte commissie,

In de gemeenteraad werd verzocht om een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden en bijwerkingen van het eventueel invoeren van een forensenbelasting.

Context Droompark Spaarnwoude BV

Binnen het gebied van het recreatieschap Spaarnwoude is er de afgelopen jaren door Droompark Spaarnwoude BV een vakantiepark voor 179 chalets ontwikkeld waarbij er, naast de camping, sinds een paar jaar de mogelijkheid bestaat om een chalet te kopen. De chalets zijn in 2013 gebouwd, en staan in verschillende prijsklassen te koop, terwijl een deel al de afgelopen jaren verkocht is. Permanente bewoning is op grond van het geldende bestemmingsplan niet toegestaan. In het contract met de koper is vastgelegd dat de eigenaar maximaal een half jaar per kalenderjaar op het park mag verblijven. Sommige kopers van chalets hebben hun chalet als beleggingsobject gekocht, en bieden hun chalet te huur aan middels het centrale boekingsstelsel van Droompark Spaarnwoude BV. Eigen verhuur buiten dit boekingsstelsel is niet toegestaan.

Algemeen: Wat is forensenbelasting?

De forensenbelasting is een algemene belasting, gebaseerd op artikel 223 van de Gemeentewet. Belastingplichtig zijn **natuurlijke** personen die, zonder in de gemeente hoofdverblijf te hebben, er meer dan negentig keer nachtverblijf houden of die er op meer dan negentig dagen voor zichzelf of voor hun gezin een gemeubileerde woning beschikbaar houden.

1. Karakter

De forensenbelasting heeft een verterings- en profijt karakter. Een tweede-huisgebruiker (eigenaar, huurder) gebruikt voor zijn plezier de woning en besteedt (verteert) er een deel van zijn inkomen aan. Verteringen worden vaak gezien als belastbare verschijnselen. De forens maakt ook, net als inwoners, gebruik (profiteert) van gemeentelijke voorzieningen. De opbrengst van de forensenbelasting vloeit in de algemene middelen van de gemeente.

2. Voorwerp van de belasting

Het voorwerp van de belasting bij de woonforensenbelasting is de gemeubileerde woning die de belastingplichtige op meer dan negentig dagen van het belastingjaar voor zich of zijn gezin beschikbaar houdt.

Het begrip gemeubileerde woning moet in de eerste plaats naar het spraakgebruik worden uitgelegd. In de loop der jaren heeft het begrip 'woning' een andere inhoud gekregen als gevolg van maatschappelijke omstandigheden en veranderde opvattingen. Dit blijkt uit de omvangrijke jurisprudentie. Zo vallen onder het begrip woning niet alleen de traditionele woningen in de vorm van eengezinswoningen, flats en appartementen, maar ook om zomerhuisjes, stacaravans, woonboten en woonarken, een en ander met inbegrip van de gebouwde en ongebouwde aanhorigheden. Een gemeubileerde woning hoeft niet een onroerende zaak te zijn. Een (roerende) stacaravan op wielen of een schip kan onder omstandigheden een gemeubileerde woning zijn, zo heeft de rechter uitgemaakt. Of er sprake is van een onroerende of roerende zaak is dus niet van belang. De woning moet verder beschikken over een minimale meubilering, hoe inferieur ook van kwaliteit, waardoor de woning bewoonbaar is. Van een leegstaande woning kan dus niet geheven worden.

Belastbaar feit

Voor de forensenbelasting bestaat het belastbare feit in het – zonder in de gemeente hoofdverblijf te hebben – op meer dan negentig dagen van het belastingjaar voor zich of hun gezin beschikbaar houden van een gemeubileerde woning.

3. Geen hoofdverblijf

Wanneer iemand een woning in de gemeente meer dan negentig dagen gebruikt en in die gemeente ook zijn hoofdverblijf heeft, kan de betreffende gemeente die persoon niet in de heffing betrekken. De gemeentelijke belastingheffer zal als eerste moeten bewijzen dat iemand geen hoofdverblijf heeft, bijvoorbeeld door het ontbreken van een inschrijving in de BRP (Basisregistratie Personen (voorheen GBZ)). Betrokkene zal daartegenover moeten aantonen dat hij in weerwil van zijn inschrijving elders toch wel hoofdverblijf heeft in de gemeente zodat er niet geheven kan worden. Of iemand al dan niet hoofdverblijf heeft in de gemeente, wordt naar de (feitelijke) omstandigheden beoordeeld.

4. Beschikbaar houden

Over het begrip beschikbaar houden is veel jurisprudentie. Om te beoordelen of sprake is van beschikbaar houden, kijkt de rechter sterk naar de feiten en omstandigheden. Het gaat hier om een min of meer duurzame relatie met de gemeente waar men een woning beschikbaar houdt. De 90-dageneis geeft dat al aan. De reden waarom men de woning beschikbaar houdt doet niet ter zake. Als hoofdlijn in de jurisprudentie geldt dat men een woning beschikbaar houdt als men het eigendom van de woning heeft en de woning niet meer dan 275 dagen per jaar wordt verhuurd. **Als een woning uitsluitend wordt aangehouden voor verhuur is, ook als de woning minder dan 275 dagen daadwerkelijk wordt verhuurd, geen sprake van beschikbaar houden.**

Als de eigenaar van een gemeubileerde woning een bemiddelingsovereenkomst met een verhuurbureau heeft gesloten die eigen gebruik uitsluit dan is geen sprake van beschikbaar houden door de eigenaar.

Maatstaf van heffing

Over de heffingsmaatstaf (grondslag) is, behalve de algemene eis van artikel 219 Gemeentewet (niet naar inkomen, winst of vermogen), niets voorgeschreven.

Veel voorkomende heffingsmaatstaven voor de woonforensenbelasting zijn een vast bedrag per woning en de waarde in het economische verkeer (WOZ-waarde) van de woning aan het begin van het kalenderjaar.

Tarief

Over het tarief is, behalve de algemene eis van artikel 219 Gemeentewet (niet naar inkomen, winst of vermogen), niets voorgeschreven.

De gemeenteraad kan bijvoorbeeld kiezen voor een vast bedrag, een bedrag per m² of m³, een percentage van de huurwaarde of de WOZ-waarde. Vanzelfsprekend moet het tarief aansluiten bij de gekozen heffingsmaatstaf.

Omdat de forensenbelasting noch een bestemmingsheffing noch een retributie is waartegenover direct aanwijsbare kosten staan, moet de gemeenteraad bij de tariefstelling zelf bedenken en motiveren waarom hij een bepaalde opbrengst wil realiseren. Sommige gemeenten berekenen globaal wat de forensen hun extra kosten en bepalen aan de hand daarvan wat een redelijke opbrengst zou kunnen zijn. Vaak is dit niet te berekenen, zodat de opbrengst en daarmee de tariefstelling soms een product is uit het verleden waarop men voortborduurde via indexering. Dit is aan het inzicht, het beleid en de behoeften van de heffende gemeente overgelaten.

Droompark Spaarnwoude BV

Het verdienmodel van Droomparken is gebaseerd op de opbrengsten uit de verhuur van, naast de reguliere campingplaatsen, de chalets.

Van belang voor een eventuele invoering van forensenbelasting is de vraag of er een grondslag bestaat om te heffen. In de meeste gevallen zal die grondslag niet bestaan. Droompark Spaarnwoude BV sluit diverse soorten contracten af met de eigenaren van de chalets. De overeenkomst is van belang bij de beoordeling of er sprake is van eigen gebruik of niet en of de gemeente forensenbelasting mag heffen. Zo zijn er kopers met bijvoorbeeld een zogeheten garantiedeal die jaarlijks een vast bedrag van Droomparken ontvangen met als tegenprestatie dat Droompark het chalet het hele jaar door verhuurd en de eigenaar niet zijn chalet gebruiken kan. In deze gevallen wordt niet voldaan aan de 90 dagen grens waardoor geen forensenbelasting kan worden geheven.

Risico van omzetting contracten en daarmee niet te begroten opbrengsten

Er is op dit moment weliswaar een beperkt aantal kopers die hun chalet niet te huur aanbiedt, maar voor eigen gebruik houdt en zelf het moment kiest waarop zij van hun vakantiewoning gebruik wil maken. Voor deze categorie zou wel op dit moment wel forensenbelasting kunnen worden geheven, maar het valt niet te voorkomen dat invoering van de forensenbelasting per een bepaald kalenderjaar tot gevolg zou hebben dat er contracten worden afgesloten waarbij het eigen gebruik wordt gemaximeerd op 90 dagen, waardoor geen forensenbelasting kan worden geheven. Als gevolg daarvan kan de opbrengst forensenbelasting ook niet meerjarig worden begroot.

Inkomsten uit toeristenbelasting nemen al toe

De gemeente Haarlemmerliede behaalt reeds een aanmerkelijk hoger bedrag aan toeristenbelasting binnen dan hetgeen is begroot, en de verwachting is dat dit verder zal toenemen naarmate meer huisjes worden verhuurd of verkocht. Als het hoofddoel van de invoering van forensenbelasting is om meer inkomsten binnen te halen, is het een optie om de tarieven van de toeristenbelasting wat meer te verhogen. De omliggende gemeentes hanteren daarbij op dit moment de volgende tarieven:

Gemeente	Tarief 2015
Haarlemmerliede & Spaarnwoude	€ 1,06 p.p.p.n
Haarlem	€ 3,25 p.p.p.n (€ 1,35 voor de camping)
Velsen	€ 0,95 p.p.p.n
Haarlemmermeer	6% van de verblijfsvergoeding
Bloemendaal	€ 2 p.p.p.n
Zandvoort	€ 2,25 p.p.p.n
Amsterdam	5% van de verblijfsvergoeding

De definitieve opbrengst aan toeristenbelasting over 2014 bedroeg € 72.000 (begroot over 2014 was € 40.000 op basis van een tarief van € 1,04). Zo zou een verhoging van € 1,06 (tarief 2015) naar bijvoorbeeld € 1,25 per 2016, op basis van het aantal overnachtingen over 2014, een **meeropbrengst** genereren van ruim € 13.000. Bovendien is de heffing van toeristenbelasting relatief eenvoudig. Jaarlijks wordt van de diverse binnen de gemeente gelegen verblijfsaanbieders een opgave gevraagd van het definitieve aantal overnachtingen van het afgelopen jaar. Aan de hand van die controleerbare gegevens wordt vervolgens aan de verblijfsaanbieder (o.a. Droompark Spaarnwoude BV) een definitieve aanslag toeristenbelasting opgelegd.

Verwachte toename administratieve lasten bij invoering forensenbelasting

Invoering van forensenbelasting betekent dat jaarlijks dient te worden bekeken welke contracten er over het afgelopen jaar bestonden en of er de mogelijkheid zou bestaan om forensenbelasting in rekening te brengen. Echter, als het aantal gevallen toeneemt, waarbij de contracten op maat worden gesneden om heffing van forensenbelasting te voorkomen, nemen de perceptiekosten, dus de kosten die zijn gemoeid met de heffing en invordering van belastingen, zeer toe. Daarnaast bestaat er een reële kans op jaarlijks terugkerende juridische procedures.

Toekomstige veranderingen lokaal belastinggebied

Op verzoek van de VNG heeft de commissie Financiële Ruimte voor gemeenten (hierna: de "Commissie") zich zeer recent gebogen over de veranderende situatie binnen het gemeentelijke landschap van met name lokale belastingen. Er vindt aan de ene kant een verschuiving plaats van verantwoordelijkheden en taken naar gemeenten, terwijl aan de andere kant de (financiële) mogelijkheden van die gemeenten om aan te sluiten bij de lokale voorkeuren onvoldoende aanwezig zijn of zelfs worden ingeperkt.

De Commissie pleit daarom voor "meer flexibiliteit in het financiële domein" met het oog op "het versterken van de lokale democratie". In de ogen van de Commissie is er namelijk sprake van een "democratische verarming". Gemeenten krijgen weliswaar een uitgebreider pakket aan taken opgelegd waarbij een grote mate van beleidsvrijheid is toebedeeld. Maar daar staat tegenover dat gemeenten nog steeds in grote mate afhankelijk zijn van de financiële middelen van het Rijk en slechts in geringe mate zelf financiële afwegingen kunnen maken en keuzes voor kunnen leggen aan hun inwoners die aansluiten bij het gewenste voorzieningenniveau en de lokale voorkeuren. Dit uitgangspunt heeft de Commissie in het advies nader uitgewerkt langs vier sporen en binnen elk van deze sporen zijn vervolgens nadere aanbevelingen gedaan.

Eén van de aanbevelingen richt zich op het samenvoegen van de toeristenbelasting met de forensenbelasting tot een zogeheten verblijfsbelasting.

Mogelijke opbrengst forensenbelasting

In de gemeenten, waar forensenbelasting wordt geheven, is een opbrengst van minimaal € 500 per belastingobject aan de orde.

Advies n.a.v. het overleg tussen het college van Burgemeester en wethouders en een vertegenwoordiger van de Gemeentebelastingen Kennemerland – Zuid:

Wij adviseren uw commissie om:

- de informatie rond de eventuele invoering van een forensenbelasting vooralsnog voor kennisgeving aan te nemen;
- ons College opdracht te geven, via Gemeentebelastingen Kennemerland – Zuid, de mogelijke baten en lasten van de invoering van een forensenbelasting in beeld te brengen;
- ons College de opdracht te geven om na te gaan of er behalve op Droomparken nog andere woningen c.q. woonboten in aanmerking komen voor het heffen van deze belasting;
- In de novemberraad bij de belastingvoorstellen 2016 een eindadvies uit te brengen over deze materie.

Halfweg, 18 augustus 2015.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude.

P.H. Heiligers, burgemeester.

G.A. Koot, secretaris.