

## De lokale belastingen in Caribisch Nederland

### BONAIRE



in opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties

uitgevoerd door Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ

Datum: december 2011

#### Disclaimer

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## Inhoud

1	Inleiding.....	5
1.1	Aanleiding voor het onderzoek en onderzoeksvraag.....	5
1.1.1	Hoofdvraag.....	5
1.1.2	Deelvragen.....	5
1.2	Leeswijzer.....	6
2	Feitelijke situatie.....	7
3	Wettelijk en bestuurlijk kader.....	10
4	Wettelijke mogelijkheden tot het heffen van lokale belastingen door de BES-eilanden afgezet tegen die van gemeenten.....	11
4.1	Algemeen.....	11
4.2	Nadere behandeling wettelijk te heffen eilandbelastingen.....	13
4.2.1	Grondbelasting, art. 43 lid 1 sub a FinBES.....	13
4.2.2	Opcenten op de hoofdsom van de vastgoedbelasting, art 43 lid 1 sub b FinBES.....	13
4.2.3	Toeristenbelasting, art. 53 FinBES.....	14
4.2.4	Verhuurbelasting motorrijtuigen, art. 54 FinBES.....	14
4.2.5	Motorrijtuigenbelasting, art. 55 FinBES:.....	14
4.2.6	Parkeerbelastingen, art. 56 FinBES.....	14
4.2.7	Hondenbelasting, art. 58 FinBES:.....	14
4.2.8	Reclamebelasting, art. 59 FinBES:.....	14
4.2.9	Precariobelasting, art. 60 FinBES:.....	14
4.2.10	Havenbelasting, art. 61 FinBES:.....	15
4.2.11	Rechten, art. 62 FinBES:.....	15
4.3	Wet Speelvergunningenrecht Hazardspelen BES.....	15
4.3.1	Wet Hazardspelen BES I.....	15
4.3.2	Wet Hazardspelen BES II.....	15
4.3.3	Speelvergunningenrecht.....	16
5	Eilandbelastingen Bonaire.....	17

5.1	Algemeen.....	17
5.2	Grondbelasting en Opcenten vastgoedbelasting.....	18
5.2.1	Grondbelasting.....	18
5.2.2	Opcenten op de vastgoedbelasting.....	19
5.3	Toeristenbelasting.....	20
5.3.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	20
5.3.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing.....	21
5.3.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten.....	21
5.3.4	Belastingruimte en optimalisatie.....	22
5.4	. Verhuurbelasting motorrijtuigen.....	22
5.4.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	22
5.4.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing.....	22
5.4.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten.....	23
5.4.4	Belastingruimte en optimalisatie.....	23
5.5	Motorrijtuigenbelasting.....	23
5.5.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	23
5.5.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing.....	24
5.5.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten.....	24
5.5.4	Belastingruimte en optimalisatie.....	24
5.6	Parkeerbelasting.....	25
5.6.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	25
5.6.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing.....	25
5.6.3	Belastingruimte en optimalisatie.....	25
5.7	Hondenbelasting.....	25
5.7.1	Verschil tussen Wet en verordening.....	25
5.7.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing.....	25
5.7.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten.....	25

5.7.4	Belastingruimte en optimalisatie .....	25
5.8	Reclamebelasting .....	25
5.8.1	Verschil tussen Wet en verordening .....	25
5.8.2	Belastingruimte en optimalisatie .....	26
5.9	Precariobelasting.....	26
5.9.1	Verschil tussen Wet en verordening .....	26
5.9.2	Belastingruimte en optimalisatie .....	26
5.10	Havenbelasting.....	27
5.10.1	Verschil tussen Wet en verordening .....	27
5.10.2	Belastingruimte en optimalisatie .....	27
5.11	Rechten.....	27
5.11.1	Verschil tussen Wet en verordening .....	27
5.11.2	Verschil tussen verordening en feitelijke heffing.....	27
5.11.3	Gesignaleerde heffingsknelpunten .....	28
5.11.4	Belastingruimte en optimalisatie .....	28
5.12	Recht voor het uitoefenen van een beroep of bedrijf op de luchthaven .....	29
5.13	Afvalstoffenrechten.....	29
5.14	Vergoeding voor de afgifte van identiteitskaarten .....	29
5.15	Loterijvergunningenrecht.....	29
5.15.1	Speelvergunningenrecht Hazardspelen .....	30
6	Invordering.....	31
6.1	Bonaire .....	31
7	Waardering .....	34

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek en onderzoeksvraag

In 2010 heeft de staatkundige vernieuwing van de Nederlandse Antillen plaatsgevonden. Sinds 10 oktober 2010 zijn Bonaire, St. Eustatius en Saba (hierna tezamen ook te noemen de BES-eilanden) ieder een openbaar lichaam en vormen een onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. Diverse wetten zijn aangenomen, waaronder de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES). In deze wet wordt onder andere geregeld welke belastingen een dergelijk openbaar lichaam mag heffen (eilandbelastingen). Ook voor 10 oktober 2010 werden er door de eilanden ten eigen behoeve belastingen geheven. Tijdens het parlementaire proces zijn sommige eerder bestaande lokale belastingen afgevoerd en zijn er lokale belastingen toegevoegd.

### 1.1.1 Hoofdvraag

Thans is de vraag aan de orde of de volgens de FinBES aan de openbare lichamen gegeven bevoegdheden tot het heffen van eilandbelastingen volledig worden benut. Om die vraag te beantwoorden is als hoofdvraag geformuleerd:

*“Wat zijn theoretisch gezien de verruimingsmogelijkheden van de lokale belastingopbrengst op de BES-eilanden?”*

### 1.1.2 Deelvragen

Gelet op deze hoofdvraag, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de wettelijke mogelijkheden voor het heffen, innen en waarderen (van vastgoed) van lokale belastingen op de BES-eilanden?
2. Welke lokale belastingen en invorderingsbepalingen zijn momenteel vastgelegd in de belastingverordeningen danwel daarop aansluitende regelingen op de BES-eilanden?
3. Welke lokale belastingen worden momenteel ook daadwerkelijk op de BES-eilanden geheven en ingevorderd
4. Hoe geschiedt de invordering zoals beschreven onder 3?
5. Hoe kunnen eventuele verschillen tussen de bevindingen inzake de heffing, inning en waardering bij de eerste vier deelvragen verklaard worden?
6. Is de aanwezige belastingruimte c.q. invordering ook efficiënt te gebruiken? Wegen de baten op tegen de kosten?

Hoofd- en deelvragen tezamen betekenen dat het onderzoek zich zal moeten richten op de vraag of er theoretisch zowel als praktisch mogelijkheden tot verdere verruiming van de lokale belastingopbrengsten zijn.

Hierbij zal ingegaan worden op de wettelijke mogelijkheden in relatie tot de feitelijke situatie per eiland. De praktische haalbaarheid van een bepaalde heffing, en de perceptiekosten in relatie tot de opbrengst worden in het onderzoek betrokken, maar niet cijfermatig uitgewerkt. De effecten voor de belastingdruk per inwoner worden niet onderzocht. Daar loopt al een onderzoek naar.

In de loop van het onderzoek werd steeds duidelijker dat weliswaar sprake is van de BES-eilanden en van voor die eilanden vastgelegde specifieke wetgeving, maar dat de lokale situatie per openbaar lichaam zodanig verschilt dat de hoofd- en deelvragen niet voor de collectiviteit van de BES-eilanden kunnen worden beantwoord. Sterker nog, van collectiviteit is niet of nauwelijks sprake. Om die reden is er vervolgens voor gekozen de bevindingen ook per openbaar lichaam te rapporteren in plaats van tezamen zoals in eerste instantie de bedoeling was.

Deze rapportage heeft betrekking op de heffings- en inningsmogelijkheden binnen het thans geldende kader van wet- en regelgeving. Het onderzoek is uitgevoerd door Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep Lokale Heffingen & WOZ. Voor de gehanteerde bronnen wordt verwezen naar de bijlage.

## 1.2 Leeswijzer

Alvorens de hoofd- deelvragen te behandelen wordt eerst ingegaan op de feitelijke situatie op de eilanden (hoofdstuk 2) en het wettelijke en bestuurlijke kader (hoofdstuk 3). Eén van de deelvragen (wat zijn de wettelijke mogelijkheden voor het *heffen* van lokale belastingen op de BES-eilanden?) wordt in hoofdstuk 4 behandeld. Wij beperken ons daarbij tot het inventariseren van de theoretische mogelijkheden die Saba heeft om zich een belastingruimte te creëren. De overige deelvragen over de heffing en de feitelijke invordering daarvan worden behandeld in hoofdstuk 5, waarbij de deelvragen per belasting in een aparte paragraaf worden beschouwd. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt ingegaan op de specifieke onderdelen van de deelvragen die betrekking hebben op de invordering en de vastgoedwaarderingen.

## 2 Feitelijke situatie

Alvorens nader in te gaan op de wettelijke mogelijkheden tot het heffen van lokale belastingen als ook de feitelijke heffings- en inningsmogelijkheden achten wij het van belang stil te staan bij de huidige situatie op de BES-eilanden.

### *Geografisch*

Bonaire kent een oppervlakte van 288 vierkante kilometer. St. Eustatius is 21 vierkante kilometer groot en Saba is 13 vierkante kilometer groot.

Saba en St. Eustatius liggen midden in de Caribische boog en behoren tot de bovenwindse eilanden. Ze zijn circa 800 km van Bonaire verwijderd, dat is gelegen tussen Aruba en Curaçao vlak voor de Venezolaanse kust. Deze zogenaamde ABC-landen vormen de benedenwindse eilanden.

Bonaire voldoet aan het typische beeld dat veel Europese Nederlanders hebben van de BES-eilanden, te weten zon, zee en witte stranden.

Saba en St. Eustatius bestaan uit (uitgedoofde) vulkaantoppen. Deze twee eilanden hebben kliffen, waarbij St. Eustatius diverse kleine door de lava zwart gekleurde strandjes heeft. Saba heeft, afhankelijk van de weers- en/of zee-omstandigheden geen of één strandje. Er zijn veel grote hoogteverschillen. Saba bestaat feitelijk uit een berg met meerdere toppen. Mount Scenery heeft met z'n hoogte van 877m niet alleen het hoogste punt van Saba, maar van heel Nederland. Saba en St. Eustatius liggen in het orkaangebied. Door de hoogteverschillen en de noodzaak orkaanbestendig te bouwen zijn op Saba en St. Eustatius de bouwkosten aanzienlijk hoger dan op Bonaire.

### *Historisch*

Bonaire kent (door de slavenhandel) een grote diversiteit aan etnische afkomst. Daarnaast heeft op Bonaire de olie-industrie als ook het toerisme eind van de twintigste eeuw gezorgd voor immigratie van over de gehele wereld.

St. Eustatius is sinds begin 17e eeuw afwisselend in Nederlandse dan wel andere Europese handen. St. Eustatius werd een belangrijke doorvoerhaven met name ook voor de slavenhandel.

De oorspronkelijke bewoners van Saba zijn vermoedelijk indianen. Later zijn er onder andere passerende Ierse, Schotse, en Nederlandse zeelieden blijven wonen. Ook streken er Afrikaanse slaven neer. Saba behoorde tussen 1500 en 1800 tot diverse, Europese, landen. Vanaf 1816 maakt het deel uit van Nederland.

In de laatste decennia wordt tussen de zes eilanden van het koninkrijk op zoek naar werk druk geïmmigreerd.

### *Demografisch*

Bonaire telt circa 16.000 inwoners, St. Eustatius kent circa 3.000 inwoners en Saba heeft ongeveer 1.500 inwoners.

Bonaire is voor circa 80% rooms-katholiek. St. Eustatianen zijn voor circa 25% rooms-katholiek, voor circa 25% methodisten en voor circa 20% zevendedagsadventisten. Sabanen zijn voor circa 60% rooms-katholiek en daarnaast zijn er veel Anglicaanse kerkvolgelingen.

Op Bonaire en St. Eustatius wordt officieel Nederlands gesproken, hoewel op St. Eustatius daarnaast veelal Engels wordt gesproken. Op Saba is de officiële taal Engels. Ook het onderwijs op Saba wordt in het Engels gegeven. Op Bonaire wordt ook veel Papiaments gesproken. Op St. Eustatius en Bonaire is voor een Nederlands onderwijssysteem gekozen met Nederlands als officiële hoofdtaal. Op Bonaire wordt daarnaast ook in het Papiaments les gegeven. Op St. Eustatius wordt ook in het Engels les gegeven.

#### *Arbeidsmarkt*

Op St. Eustatius en Saba komt geen werkloosheid voor. Veel mensen werken bij de overheid. Hierin zit naar verwachting ook veel verborgen werkloosheid. Mensen die nagenoeg niet kunnen werken, krijgen een baantje bij de overheid (bijvoorbeeld veger en dergelijke). Op Bonaire is een relatief lage werkloosheid van (in 2008) 6,3%.

Op met name Bonaire en Saba werken redelijk wat mensen in de toeristische sector. Op St. Eustatius is deze sector minder ontwikkeld.

Saba kent niet tot nauwelijks industrie. Bonaire kent grote ondernemingen in de zoutwinning en olie-industrie. Ook St. Eustatius kent een olie-overslagterminal. Op St. Eustatius zijn agrariërs werkzaam. Dit in tegenstelling tot Saba.

Voor alle drie de eilanden geldt dat er weinig werk is voor hoogopgeleiden. Het onderwijs als ook de begeleiding van het onderwijs is onvoldoende. Daarom verlaten veel jongeren voortijdig het onderwijs. Andere jongeren verlaten het eiland om elders te studeren. Deze keren door het gebrek aan arbeidsplaatsen voor hoogopgeleiden veelal niet meer terug.

Met name Saba kent relatief veel pensionados (rijke niet van Saba afkomstige gepensioneerden).

Op alle drie de eilanden is een Medical School aanwezig (eerste jaren universiteit gericht op de Canadese markt en de markt van de Verenigde Staten). Door internationale wet- en regelgeving is het voortbestaan van de Medical School met name op Bonaire en St. Eustatius onzeker.

#### *Economisch/Beleidsmatig*

Voor 2010 bestond er economisch beleidsmatig een grote afhankelijkheid van Curaçao en Sint Maarten. Vanaf 2010 zijn de Caraïbisch Nederlandse bestuursorganen op Bonaire gevestigd. Saba en St. Eustatius ervaren dit als een toenemende beleidsmatige afhankelijkheid van Bonaire.

Daarnaast zijn Saba en St. Eustatius economisch voor een zeer groot deel afhankelijk van Sint Maarten.

#### *Infrastructuur*

Op Bonaire is de infrastructuur (wegen) binnen Kralendijk en de overige dorpen redelijk te noemen. Daarbuiten worden de (verharde) wegen slecht. De situatie op St. Eustatius en Saba is anders. De wegen zijn op St. Eustatius over het algemeen slecht te noemen, terwijl op Saba de wegen in redelijke goede staat van onderhoud verkeren.

Alle drie de eilanden hebben een vliegveld. Op Bonaire en Saba is het vliegveld geprivatiseerd. Op St. Eustatius is het vliegveld in eigendom van het openbaar lichaam. Alle drie de eilanden hebben een haven. Op Bonaire en St. Eustatius zijn (gedeeltelijk) geprivatiseerde havens /kades/terminals aanwezig ten behoeve van de ondernemingen die aldaar gevestigd zijn.

Op Bonaire wordt thans een rioleringsstelsel aangelegd. Dit stelsel is niet aanwezig op St. Eustatius en Saba. Daarnaast kent Bonaire een waterzuiveringssysteem ten behoeve van drinkwater. Op St. Eustatius en Saba is geen waterleidingnet aanwezig en is men voor drinkwater in principe afhankelijk van regenwater of anders ontzilt zeewater.



Het afval wordt op de eilanden veelal (nog) niet gescheiden en alle soorten afval wordt op het eiland gestort (giftige stoffen, oud ijzer, organisch, restafval). Sinds 1 oktober 2011 heeft Saba het management van de Saba stortplaats uitbesteed aan een particulier. De bedoeling is dat het afval wordt gescheiden en opgeslagen. Het reguliere huishoudelijk afval zal worden gestort. Voor de afgelopen decennia was er geen beheer op de stortplaats. Dit heeft geleid tot ongeorganiseerde dumpingpraktijken en nog minder wenselijk, het verbranden van afval. Recent (19 december 2011) heeft de Eerste Kamer ingestemd met een milieuwet voor Bonaire, St. Eustatius en Saba (WO 32.473 Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES). Deze wet zal stapsgewijs worden ingevoerd en maakt het mogelijk om bijvoorbeeld rioolheffing (in eerste instantie relevant voor Bonaire waar thans riolering wordt aangelegd) en afvalheffing in te voeren. Bij de invoering van rioolheffing, afvalheffing en andere belastingmaatregelen wordt rekening gehouden met de draagkracht van de eilandbewoners. De nieuwe wet is een zogenoemde raamwet. Dit betekent dat onderdelen alleen worden ingevoerd als er geen lokale regels op dat gebied bestaan.

#### *Verwachtingen constitutionele veranderingen*

Bonaire, St. Eustatius en Saba verwachtten van de constitutionele verandering van 10 oktober 2010 voornamelijk positieve gevolgen op het gebied van de gezondheidszorg, het onderwijs, de veiligheid en de sociale zekerheid, een positief effect ook op de economie, grotere politieke stabiliteit, meer investeringen van Nederlandse en buitenlandse bedrijven en een meer transparant effectief beleid. Vooralsnog zijn er thans ook andere geluiden te horen, bijvoorbeeld over dat de rijksbelastingdruk lijkt te zijn toegenomen, de invoering van de US Dollar, de invoering van de ABB op in te voeren producten vanuit St. Maarten, problemen met uitkeringen van zorgverzekeraars en dergelijke.

### 3 Wettelijk en bestuurlijk kader

De nieuwe status van de BES-eilanden is geregeld in en via de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: WolBES). Deze openbare lichamen zijn gaan functioneren als ‘bijzondere gemeenten’ van Nederland. WolBES vindt zijn grondslag in art. 134 lid 1 van de Grondwet.<sup>1</sup>

De WolBES beschrijft de bestuurlijke inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de besturen en geeft bepalingen betreffende het toezicht op de bijzondere gemeenten. De Gemeentewet was hiervoor het uitgangspunt. Het openbaar lichaam wordt bestuurd door het bestuurscollege onder toezicht van de eilandsraad.

De *eilandsraad* is een gekozen vertegenwoordigend orgaan, op Bonaire bestaande uit 9 raadsleden, te vergelijken met de gemeenteraad. Deze raad heeft een controlerende functie op het bestuurscollege.

Het *bestuurscollege* is het bestuursorgaan en bestaat uit een gezaghebber (vergelijk deze functie met die van burgemeester) en eilandgedeputeerden (vergelijk deze functie met die van wethouder).

Het fiscale systeem van de BES-eilanden berust op 5 pijlers, waarvan de FinBES de bevoegdheid tot het heffen van eilandbelastingen regelt en de Wet Belastingwet BES de invorderingsbepalingen omvat.<sup>2</sup>

In de FinBES worden regels gesteld met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen, hun bevoegdheden tot het heffen van belastingen en hun financiële verhouding met het Rijk. Ten aanzien van de bevoegdheid tot het heffen van lokale belasting is de FinBES geïnspireerd op hoofdstuk XV van de Gemeentewet en hoofdstuk III van de Wet WOZ. De FinBES heeft gelding binnen de BES-eilanden en is voor alle drie eilanden gelijk.

De eilandbelasting wordt op grond van artikel 40 van de FinBES geheven op basis van een belastingverordening.<sup>3</sup> Deze verordening kan per eiland verschillen en doet dat ook.

---

<sup>1</sup> Art. 134 Grondwet

*1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven.*

*2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.*

*3. De wet regelt het toezicht op deze besturen*

<sup>2</sup> De andere drie pijlers zijn: de Wet inkomstenbelasting BES, de Wet loonbelasting BES, en de Wet Douane- en Accijnswet BES, aldus Kavelaars op p. 24.

<sup>3</sup> Art 40 FinBES: De eilandsraad besluit tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een eilandbelasting door het vaststellen van een belastingverordening.

## 4 Wettelijke mogelijkheden tot het heffen van lokale belastingen door de BES-eilanden afgezet tegen die van gemeenten

### 4.1 Algemeen

Het stelsel van de lokale belastingen op de BES-eilanden is (in tegenstelling tot vóór 10 oktober 2010) een gesloten stelsel. Behalve expliciet genoemde belastingen kunnen geen eilandbelastingen worden geheven<sup>4</sup>. Zoals hiervoor gesteld, noemt de FinBES de meeste eilandbelastingen. Naast FinBES bieden ook de Loterijwet BES en de Wet speelvergunningen Hazardspelen aan de openbare lichamen de mogelijkheid om lokale belastingen te heffen.

In de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is onder andere een lijst opgenomen met Antilliaanse verordeningen die tot wet zijn verklaard. Ons zijn geen daartoe behorende wetten of verordeningen met de status van wet bekend op grond waarvan door het openbare lichaam belastingen mogen worden geheven.

Ook anderszins zijn ons geen andere wetten bekend geworden waarin een bevoegdheid tot het heffen van eilandbelastingen is opgenomen, zodat de hierna genoemde belastingen en rechten een limitatieve opsomming betreft.

Belastingen die niet expliciet worden genoemd, maar tevens het karakter of de kenmerken van een retributie hebben (artikel 62 FinBES) zouden wellicht wel kunnen worden geheven.<sup>5</sup> Gedacht kan worden aan een rioolbelasting, naar wij menen echter slechts als rechten met de daaraan gekoppelde begrenzingsen.

FinBES noemt de volgende belastingen die als eilandbelasting kunnen worden geheven:

- Grondbelasting (artikel 43 lid 1 letter a);
- Opcenten vastgoedbelasting (artikel 43 lid 1 letter b);
- Toeristenbelasting (artikel 53);
- Verhuurbelasting motorrijtuigen (artikel 54);
- Motorrijtuigenbelasting (artikel 55);
- Parkeerbelastingen (artikel 55 lid 1 letter a en b);
- Hondenbelasting (artikel 58);
- Reclamebelasting (artikel 59);
- Precariobelasting (artikel 60);
- Havenbelastingen (artikel 61 letter a en b);
- Rechten (retributie- en leges, artikel 62 lid 1 letter a en b);

Vergelijken we de eilandbelastingen met de belastingen die gemeenten mogen heffen op grond van artikel 220 tot en met 229 van de Gemeentewet en artikel 15.33 van de Wet milieubeheer, zonder een inhoudelijke toetsing toe te passen, dan valt op dat sommige belastingen die gemeenten wel mogen heffen, in FinBES niet worden genoemd, terwijl omgekeerd sommige belastingen die op grond van FinBES door de BES-eilanden kunnen worden geheven, niet door gemeenten kunnen worden geheven.

In het Europese deel van Nederland mogen de volgende eilandbelastingen niet door gemeenten worden geheven:

---

<sup>4</sup> Art. 42 lid 2 FinBES: Behalve de eilandbelastingen waarvan de heffing krachtens andere wetten dan deze geschiedt, worden geen andere eilandbelastingen geheven dan die bedoeld in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 958, nr. 3, p. 18. en Kavelaars, p. 199.

- Opercenten vastgoedbelasting;
- Verhuurbedasting motorrijtuigen;
- Motorrijtuigenbelasting;
- Havenbelastingen, tenzij als recht.

BES-eilanden op hun beurt mogen de volgende belastingen niet heffen:

- Onroerendezaakbelasting wegens gebruik;<sup>6</sup>
- Roerenderuimtebelasting;
- Baatbelasting (tenzij als recht);
- Forensenbelasting;
- Rioolheffing (tenzij als recht);
- Vermakelijkhedenrechten (als zodanig);
- Afvalstoffenheffing (tenzij als recht);
- BIZ-heffing.

Aangezien in het Caribisch deel van Nederland provincie en waterschappen ontbreken als bestuursvorm en daarmee als potentiële heffer van belastingen moet voor een zuiver vergelijk ook aandacht geschonken worden aan de belastingen die provincie en waterschap in het Europese deel mogen heffen, zeker als sommige taken van die lichamen in het Caribisch gedeelte door de eilanden worden uitgevoerd.

In aanmerking komen dan:

- Opercenten motorrijtuigenbelasting;<sup>7</sup>
- Provinciale grondwaterheffing;
- Provinciale grondwaterbeschermingsheffing;
- Provinciale ontgrondingsheffing;
- Provinciale nazorgheffing gesloten stortplaatsen;
- Watersysteemheffing;
- Wegenheffing;
- Zuiveringsheffing;
- Verontreinigingsheffing(en).

Van sommige gemeentelijke heffingen lijkt het voor de hand te liggen dat ze in de FinBES ontbreken, vanwege praktische redenen. Als voorbeeld wordt door Kavelaars<sup>8</sup> genoemd de rioolbelasting. Aangezien er geen openbaar rioleringsstelsel aanwezig is op de eilanden, lijkt er geen belang bij invoering van een rioolbelasting. Echter, sinds november 2010 is er een project op Bonaire met als doel in een bepaald gebied riolering aan te leggen.<sup>9</sup> De haalbaarheid van een rioolheffing dient nog nader te worden onderzocht.

---

<sup>6</sup> De grondbelasting wordt voorlopig in deze rapportage vergelijkbaar geacht aan de onroerendezaakbelasting wegens genot krachtens eigendom, bezit of beperkt recht.

<sup>8</sup> Kavelaars, e.a. in 'Het fiscale stelsel in Caribisch Nederland', 2010.

<sup>9</sup> <http://bonaire.web-log.nl/bonaire/2010/11/rioleringproject-bonaire-officieel-gestart.html>

## 4.2 Nadere behandeling wettelijk te heffen eilandbelastingen

In dit onderdeel worden de belastingen die de BES-eilanden op grond van hoofdstuk IV van FinBES, de Loterijwet BES, de Wet speelvergunningrecht hazardspelen BES, beschreven evenals hun grondslagen (voorzover in deze wetten voorgeschreven) en de belastingplichtige(n).

### 4.2.1 Grondbelasting, art. 43 lid 1 sub a FinBES

Een eilandbelasting van degenen die bij het begin van het kalenderjaar het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van:

1. Onroerende zaken die als eigen woning worden aangemerkt als bedoeld in art. 4 van de Wet inkomstenbelasting BES<sup>10</sup> en die een in de aanhef bedoelde rechthebbende als hoofdverblijf ter beschikking staan;
2. Onroerende zaken die tot het vermogen van een onderneming behoren waarmee die onderneming opbrengst als bedoeld in art. 6 van de Wet inkomstenbelasting BES<sup>11</sup> verkrijgt.

De grondbelasting bedraagt een percentage van de heffingsgrondslag, zijnde de waarde van de onroerende zaak.

Als genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht wordt aangemerkt degene die bij het begin van het kalenderjaar als zodanig in de kadastrale registratie is vermeld, tenzij blijkt dat op dat tijdstip een ander genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht is.

### 4.2.2 Opcenten op de hoofdsom van de vastgoedbelasting<sup>12</sup>, art 43 lid 1 sub b FinBES

De vastgoedbelasting is een Rijksbelasting op inkomen die wordt geheven op basis van de Wet Belastingwet BES. Belastingplichtig zijn (behoudens vrijstellingen en wettelijk (geheel) anders geformuleerd) genothebbers krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van het op de BES-eilanden gelegen vastgoed dat niet valt onder de definitie in FinBES van vastgoed dat belast kan worden met grondbelasting. Ten einde een eilandbelasting te kunnen heffen over het genot krachtens eigendom, bezit of een beperkt recht van al het vastgoed (behoudens vrijstellingen) op de BES-eilanden, wordt door de rijksbelasting heffer (eenvoud halve?) een in een eilandsverordening vastgelegd opslagpercentage op de vastgoedbelasting geheven ten behoeve van de eilanden.

De door de eilandsraad vast te stellen hoogte van de opcenten wordt uitgedrukt in een percentage van de hoofdsom van de vastgoedbelasting. De hoogte van de vastgoedbelasting is het product van de waarde van het vastgoed, de (fictieve) inkomsten daaruit en het toepasselijke tarief van de vastgoedbelasting. De voorschriften voor het vaststellen van de waarde van het vastgoed komen voor

---

<sup>10</sup> Artikel 4 Wet Inkomstenbelasting BES Voor de toepassing van deze wet wordt onder eigen woning verstaan een woning:

- a. waarvan de belastingplichtige eigenaar is;
- b. waarvan de belastingplichtige de grond in erfpacht of huur heeft;
- c. die de belastingplichtige in vruchtgebruik heeft, dat verkregen is krachtens het erfrecht.

<sup>11</sup> Artikel 6

1. De opbrengst van onderneming en arbeid omvat de niet onder artikel 5 vallende voordelen, die als winst, honorarium, traktement, salaris, loon, vrije woning, vrije kost en inwoning, aandeel in winst of overwinst, tantième, gratificatie, vacatie- of presentiegeld of onder welke naam of vorm ook worden verkregen uit bedrijf of beroep (ambt, waardigheid, bediening en bestaande of vroegere dienstbetrekking door belastingplichtige zelf of door een ander vervuld daaronder begrepen) en uit handelingen, werkzaamheden en diensten van elke aard. (...).

<sup>12</sup> Vastgoedbelasting is een belasting ter zake van voordelen uit een op de BES eilanden gelegen onroerende zaak en wordt geregeld in Hoofdstuk IV van de Belastingwet BES. Als belastingplichtige wordt aangemerkt degene die bij het begin van het kalenderjaar het genot heeft krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van een onroerende zaak. De maatstaf voor de heffing is de waarde die aan de onroerende zaak dient te worden toegekend naar de staat waarin de zaak op de waardepeildatum verkeert. De waardepeildatum ligt aan het begin van het tijdvak waarvoor de waarde wordt vastgesteld. De waarde geldt voor een tijdvak van vijf achtereenvolgende kalenderjaren en wordt vastgesteld door de inspecteur. Dit doet hij door een voor bezwaar vatbare beschikking. Het tarief van de vastgoedbelasting is 20% van de voordelen uit een onroerende zaak. De voordelen uit een onroerende zaak worden gesteld op 4% van de waarde van de waarde.

de vastgoedbelasting overeen met die van de grondbelasting. Anders dan bij de grondbelasting wordt de waarde bij de vastgoedbelasting bij voor bezwaar vatbare beschikking vastgesteld (door de inspecteur), eveneens voor een tijdvak van 5 jaren. Aangezien het inkomen uit vastgoed voor de vastgoedbelasting forfaitair wordt vastgesteld op 4% van de waarde, en het tarief van de vastgoedbelasting (anno 2011) 20% is, is de hoofdsom van de vastgoedbelasting dus 0,8% van de waarde van het vastgoed. Over dat bedrag kunnen de eilanden opcenten laten heffen door de rijks inspecteur.

Het tarief van de grondbelasting op de eigenwoning, op de onroerende zaken die tot ondernemingsvermogen behoren en voor de opcenten wordt volgens artikel 50 lid 3 FinBES gelijkelijk vastgesteld. Dit betekent dat het tarief voor ieder van deze drie belastingen mag verschillen, maar dat binnen iedere categorie geen differentiatie mogelijk is.

#### **4.2.3 Toeristenbelasting, art. 53 FinBES**

Een eilandbelasting ter zake van verblijf binnen het grondgebied van het Openbaar Lichaam door niet-ingezetenen van het Openbaar Lichaam.

#### **4.2.4 Verhuurbedasting motorrijtuigen, art. 54 FinBES**

Deze belasting kan worden geheven ter zake van verhuur van een motorrijtuig op twee of meer wielen. Belasting kan worden geheven van degene die als verhuurder de huurovereenkomst ter zake van dat motorrijtuig sluit.

#### **4.2.5 Motorrijtuigenbelasting, art. 55 FinBES**

Belastbaar feit is het houden van een motorrijtuig. De heffing vindt plaats van degene die bij aanvang van een tijdvak het motorrijtuig houdt.

Het begrip motorrijtuig wordt in FinBES tamelijk strak geformuleerd: een personenauto, motorrijwiel, autobus, vrachtauto of bestelauto, die naar zijn aard voor gebruik op de openbare weg is bestemd en overeenkomstig deze bestemming binnen of op het grondgebied van het Openbaar Lichaam wordt gebruikt. Het tarief kan afhankelijk worden gesteld van de massa, de brandstof, de wijze van aandrijving en het soort van het motorrijtuig.

#### **4.2.6 Parkeerbelastingen, art. 56 FinBES**

Parkeerbelasting kan geheven worden in het kader van parkeerregulering

1. Ter zake van het parkeren van een voertuig op een bij de belastingverordening dan wel krachtens de belastingverordening in de daarin aangewezen gevallen door het bestuurscollege te bepalen plaats, tijdstip en wijze, en wel van de parkeerder/houder.
2. Ter zake van een vanwege het Openbaar Lichaam verleende vergunning voor het parkeren van een voertuig op de in die vergunning aangegeven plaats en wijze en wel van de aanvrager.

#### **4.2.7 Hondenbelasting, art. 58 FinBES**

Deze belasting wordt geheven van de houder van een hond, naar het aantal honden dat wordt gehouden.

#### **4.2.8 Reclamebelasting, art. 59 FinBES**

Net als gemeenten kunnen ook de BES eilanden "ter zake van openbare aankondigingen zichtbaar vanaf de openbare weg" een belasting heffen.

#### **4.2.9 Precariobelasting, art. 60 FinBES**

Ter zake van het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond van het Openbaar Lichaam kan een belasting worden geheven.

#### **4.2.10 Havenbelasting, art. 61 FinBES**

Ter zake van degene, die als schipper of gezagvoerder het vaartuig onder zijn verantwoordelijkheid heeft, of van de beheerder of gebruiker van het vaartuig ter zake van:

1. Het liggen of meren van vaartuigen in havens of aan kaden en terreinen, welke bij het Openbaar Lichaam in eigendom of in beheer en onderhoud zijn;
2. Het ankeren in de territoriale wateren, bedoeld in de Rijkswet uitbreiding territoriale zee van het Koninkrijk<sup>13</sup> voor zover deze wateren grenzen aan het Openbaar Lichaam.

#### **4.2.11 Rechten, art. 62 FinBES**

Ter zake van:

1. Het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde bezittingen van het Openbaar Lichaam of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij het Openbaar Lichaam in beheer of in onderhoud zijn.
2. Het genot van door of vanwege het Openbaar Lichaam verstrekte diensten.

In de belastingverordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 62 worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake. Deze bepaling is identiek aan die opgenomen in artikel 229b lid 1 van de Gemeentewet, zodat wordt aangenomen dat hier sprake is van een toetsing op verordeningen niveau, waarbij kruissubsidiëring mogelijk is, zonder de in het Europese deel geldende vernauwing tot titel niveau.

### **4.3 Wet Speelvergunningenrecht Hazardspelen BES**

Op grond van een tweetal wetten (de Wet Hazardspelen BES I en de Wet Hazardspelen BES II) kan het bestuurscollege van het Openbaar Lichaam vergunning verlenen voor het organiseren van hazardspelen. Op grond van de Wet Speelvergunningenrecht Hazardspelen BES kan voor bepaalde vergunningen door het Openbaar Lichaam een recht worden gevraagd.

#### **4.3.1 Wet Hazardspelen BES I**

Het Bestuurscollege is bevoegd om, onder door hem te stellen voorwaarden en waarborgen, vergunning te verlenen tot het exploiteren van hazardspelen, in daartoe met name aan te wijzen en speciaal daarvoor ingerichte hotels. De vergunning is persoonlijk en niet voor overdracht vatbaar.

#### **4.3.2 Wet Hazardspelen BES II**

Het bestuurscollege is bevoegd om, onder door hem te stellen voorschriften en waarborgen aan verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid doch die wel aangesloten zijn bij een overkoepelende organisatie die rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid is en stichtingen met een sociaal of cultureel doel vergunning te verlenen tot het organiseren van hazardspelen.

---

<sup>13</sup> De territoriale zee van het Koninkrijk in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt uitgebreid tot twaalf zeemijlen, met inachtneming van regels te stellen bij algemene maatregel van rijksbestuur.

### 4.3.3 Speelvergunningenrecht

Het speelvergunningenrecht is aan het Openbaar Lichaam verschuldigd dat de vergunning heeft verleend aan de vergunninghouder. Daarbij wordt onder speelvergunningenrecht verstaan: het bij hazardspelen als bedoeld in de Wet hazardspelen I ten behoeve van het Openbaar Lichaam te heffen recht en onder vergunninghouder wordt verstaan: degene aan wie een vergunning is verleend op grond van artikel 1 van de Wet hazardspelen BES I.

Conclusie is dat het speelvergunningenrecht alleen geheven kan worden van professionele “casinoachtige” exploitanten.



## 5 Eilandbelastingen Bonaire

### 5.1 Algemeen

Met ingang van 1 januari 2011 heeft Bonaire zich voor een belangrijk deel geconformeerd aan de belastingen zoals die op grond van FinBES mogen worden geheven. Bonaire kent sinds 1 januari 2011 de volgende belastingen:

- Grondbelasting;
- Opcenten vastgoedbelasting;
- Toeristenbelasting;
- Verhuurbelasting motorrijtuigen;
- Motorrijtuigenbelasting;
- Rechten (retributie- en leges).

Op 10 oktober 2010 zijn een groot aantal “oude” verordeningen van Bonaire door de “Eilandsverordening van 8 oktober 2010, no 1 tot vaststelling van eilandsverordeningen voor het openbaar lichaam Bonaire” van toepassing verklaard binnen het nieuwe openbaar lichaam (bestendig). Hoewel artikel 7 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba<sup>14</sup>, wellicht anders doet vermoeden, zijn door de eilandsraad of bestuurscollege van een eilandgebied voor 10 oktober 2010 vastgestelde verordeningen niet automatisch van kracht binnen het openbare lichaam. Artikel 7 bood de mogelijkheid om reeds vóór 10 oktober 2010 c.q. 1 januari 2011 (specifiek voor het openbaar lichaam) verordeningen van het openbaar lichaam vast te stellen die geacht worden bevoegdlijk te zijn vastgesteld. Dat betekent dat die verordeningen moeten voldoen aan de criteria die worden gesteld aan een zodanig verordening. Voor belastingverordeningen geldt dus dat ze moeten voldoen aan de criteria van FinBES, respectievelijk de Loterijwet BES en de Wet speelvergunningrecht hazardspelen BES.

Hoewel we de intrekking van de in eerste instantie bestendigde verordeningen waarbij opcenten op grondbelasting, logeerbelasting, verhuurbelasting, motorrijtuigenbelasting en een vergoeding voor de afgifte van identiteitskaarten konden worden geheven, nog niet mochten ontvangen, ligt het voor de hand dat deze laatste belastingen/rechten niet meer (kunnen) worden geheven omdat er latere verordeningen zijn op grond waarvan dergelijke belastingen/rechten in Bonaire kunnen worden geheven.

Per 10 oktober 2010 werden eveneens verordeningen bestendig op basis waarvan de volgende belastingen werden geheven:

- Hondenbelasting;
- Loods- lig en meergeld;
- Recht voor het uitoefenen van een beroep of bedrijf op de luchthaven.

Ons is niet bekend dat deze verordeningen inmiddels zouden zijn ingetrokken, zodat we er voorsnog van uitgaan dat die belastingen/rechten nog kunnen worden geheven.

---

<sup>14</sup> Wet 17 mei 2010, Stb. 2010, 346.

Beschouwen we het loods-lig en meergeld voorlopig even als een havenbelasting (zie 5.10) dan maakt Bonaire geen gebruik van de volgende door FinBES toegestane mogelijkheden tot het heffen van belasting:

- Reclamebelasting (wordt gedeeltelijk ondervangen door rechten);
- Precariobelasting (wordt gedeeltelijk ondervangen door rechten).

In de volgende paragrafen wordt besproken of de thans geheven belastingen conform de FinBES geheven mogen worden en of alle theoretisch denkbare belastbare feiten en belastingplichtigen die FinBES aanreikt, ook door de huidige verordening worden betrokken in de heffing.

## 5.2 Grondbelasting en Opcenten vastgoedbelasting

### 5.2.1 Grondbelasting;

#### 5.2.1.1 Verschil tussen Wet en verordening

Het belastbare feit, de belastingplichtige en de grondslag van de heffing van de grondbelasting komen geheel overeen met de door FinBES genoemde mogelijkheden.

Vóór 1 januari 2011 kende Bonaire reeds een grondbelasting, echter niet als eilandbelasting maar als landsbelasting. Als eilandbelasting werden daarop opcenten geheven, zodat van cumulatie sprake kon zijn. Dit is thans gewijzigd in die zin, dat de opcenten mogen worden geheven op de Rijks vastgoedbelasting (die niet op het zelfde vastgoed ziet).

#### 5.2.1.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

Bonaire geeft als gerealiseerd over 2010 en als begrote opbrengst 2011 en 2012 op:

	\$	2010	2011 begroot	2012 begroot
Grondbelasting		3.281.806	2.022.346	2.224.581

Wij hebben niet kunnen constateren of Bonaire anders heft dan de verordening voorschrijft. We hebben wel kunnen constateren dat Bonaire later heft dan mogelijk en wellicht (nog) niet heft.

Bonaire administreert (nog) op basis van het kasstelsel. Dat wil zeggen dat in de jaarrekening 2010 als inkomsten zijn opgenomen de in dat jaar feitelijk ontvangen belastinginkomsten. Bonaire kon geen exacte informatie verschaffen over eventueel nog over jaren vóór 2011 op grond van reeds opgelegde aanslagen nog te vorderen belasting. Evenmin kon Bonaire volledige informatie verschaffen over de eventueel nog over de jaren vóór 2011 op te leggen en vervolgens te vorderen belastingen. In het eerste half jaar van 2011 werd volgens opgave van Bonaire een bedrag van tenminste \$ 2.125.578 aan opbrengsten grondbelasting ontvangen. In 2011 werden nog geen aanslagen over 2011 opgelegd. Wel werden in 2011 aanslagen grondbelasting 2010 opgelegd tot een bedrag van \$ 3.168.615. Voor de grondbelasting 2011 hadden in 2011 aanslagen kunnen worden opgelegd, die in vier termijnen per de laatste dag van ieder kalender kwartaal betaalbaar zouden zijn geweest.

#### 5.2.1.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

De grondbelasting wordt geheven over de waarde die een onroerende zaak heeft op de waardepeildatum (art 3 lid 3 van de verordening). De waardepeildatum ligt één jaar voor het begin van het tijdvak waarvoor de waarde wordt vastgesteld (art 3 lid 4) en geldt voor een tijdvak van 5 achtereenvolgende jaren (art 3 lid 5). De waarde wordt voor het eerst vastgesteld voor het tijdvak dat aanvangt op de in artikel 11 tweede lid bedoelde datum (art 3 lid 6). Volgens artikel 11 treedt de

verordening in werking op het tijdstip dat artikel 43 tot en met artikel 52 van de Wet FinBES inwerking treden. Dat was 1 januari 2011. Dit betekent dat de waardepeildatum dus 1 januari 2010 is en het tijdvak 2011 tot en met 2015. In Bonaire dateert de laatste taxatie van 2007 (waardepeildatum onbekend). Bonaire is voornemens over 2011 aanslagen grondbelasting op te leggen gebaseerd op deze waarde en in 2012 een nieuwe waardetaxatie te verrichten. Dit is niet conform de wetgeving. De voor het jaar 2011 gehanteerde waarde moet voor het gehele tijdvak 2011 tot en met 2015 gebruikt worden als grondslag. Nu de prijzen van het vastgoed sinds 2007 zijn gestegen, wordt op die manier voor 5 jaren een te lage grondslag gehanteerd.

#### 5.2.1.4 Belastingruimte en optimalisatie

Wat opvalt, is dat artikel 50 lid 3 van FinBES differentiatie in de tarieven toestaat, althans dat ieder van de drie belastingen een verschillend tarief mag kennen. Het tarief 2011 voor de beide grondbelastingen bedraagt 0,345% van de waarde, terwijl het tarief van de opcenten 15% bedraagt. De belastingruimte kan eenvoudig worden verruimd door verhoging van het tarief. Namens het bestuurscollege is aangegeven dat men zonder inzicht te hebben in de gevolgen van 10 oktober 2010 op de besteedbare inkomens, geen enkele lasten verhoging voor de burger wil doorvoeren. Voor verhoging van het tarief voor de categorie vastgoed genoemd in artikel 43 lid 1 letter a ten 2<sup>de</sup> (vastgoed behorend tot een ondernemingsvermogen) geldt dat argument wellicht niet of in mindere mate waardoor door middel van verhoging en differentiatie van het tarief een verruiming van de belastingruimte kan worden bereikt.

Er dient een hertaxatie naar de waarde per 1 januari 2010 plaats te vinden alvorens de aanslagen 2011 op te leggen. Dit zal een verhoging van de grondslag en bij ongewijzigd tarief een verhoging van de opbrengst opleveren voor de jaren 2011 tot en met 2015.

Er bestaat de noodzaak tot verhoging van en controle op de efficiency en de volledigheid van het waarderings- heffings- en invorderingsproces.

### 5.2.2 Opcenten op de vastgoedbelasting

#### 5.2.2.1 Verschil tussen Wet en verordening

Ook ten aanzien van de opcenten volgt Bonaire de FinBES integraal.

#### 5.2.2.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

Bonaire geeft in de ontwerpbegroting 2012 als gerealiseerd over 2010 en als begrote opbrengst 2011 en 2012 op:

	\$	2010	2011 begroot	2012 begroot
<b>Opcenten op vastgoedbelasting</b>			279.330	307.263

Grondbelasting is een Rijksheffing die over 2011 nog niet is geheven en wellicht ook niet zal worden geheven. Bonaire heeft geen verantwoordelijkheid voor deze heffing, maar derft als gevolg van een , eventueel niet heffen wel de opcenten. In 2010 bestonden de opcenten nog niet.

#### 5.2.2.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

De te hanteren waarde is door de rijksinspecteur nog niet vastgesteld.

#### 5.2.2.4 Belastingruimte en optimalisatie

Wat opvalt is dat artikel 50 lid 3 van FinBES differentiatie in de tarieven toestaat, althans dat ieder van de drie belastingen een verschillend tarief mag kennen. Het tarief 2011 voor de beide grondbelastingen bedraagt 0,345% van de waarde, terwijl het tarief van de opcenten 15% bedraagt.

In hoofdstuk 6 is de berekening weergegeven waaruit blijkt dat de hoofdsom van de vastgoedbelasting 0,8% van de waarde bedraagt, zodat uitgedrukt als percentage van de waarde, de opcenten 0,12% bedragen. Hoewel dit niet in strijd is met FinBES, komt de gedachte op dat tenzij voor dit verschil een redelijke rechtvaardiging bestaat, een even zware lokale belastingdruk, of wellicht zelfs een zwaardere druk dan voor de eigen woning, voor de hand zou liggen. Als de druk van de grondbelasting op de eigen woning de maat zou zijn, zouden de opcenten in dat geval 43,25% moeten bedragen.

Een tweede aandachtspunt betreft de opcenten op de vastgoedbelasting. Voor genothebbers die inwoner zijn van de BES-eilanden geldt voor de vastgoedbelasting een vrijstelling voor onroerende zaken waarvan de waarde minder dan \$ 50.000 bedraagt<sup>15</sup>. Het ligt voor de hand dat deze vrijstelling dus indirect ook geldt voor de opcenten op de vastgoedbelasting. Betwijfeld kan worden of dit voor de lokale belasting een redelijke vrijstelling is.

De vormgeving van de grondbelasting is afgeleid van de Wet WOZ. Een van de Wet WOZ afwijkende vrijstellingen is die voor de waarde van de delfstoffen in de bodem en de door natuurvorming in of boven de grond aanwezige meststoffen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de vrijstelling voor delfstoffen in de bodem en door natuurvorming in of boven de grond aanwezige meststoffen is overgenomen uit de Grondbelastingverordening 1908.<sup>16</sup> Indien en voorzover mogelijk kan deze vrijstelling heroverwogen worden en tot verruiming van de belastingruimte leiden.

## 5.3 Toeristenbelasting

### 5.3.1 Verschil tussen Wet en verordening

Op grond van de “toeristenbelastingverordening Bonaire” kan een eilandbelasting worden geheven ter zake van het verblijf met overnachting in een logeerruimte binnen het grondgebied van het openbaar lichaam tegen vergoeding in welke vorm dan ook door niet-ingezetenen van het openbaar lichaam.

Vergelijken we dit belastbare feit met het belastbare feit dat art. 53 Wet FinBES toestaat (‘verblijf binnen het grondgebied van het openbaar lichaam door niet-ingezetenen van het openbaar lichaam.’) dan kan geconstateerd worden dat de belasting die Bonaire kan heffen op basis van haar verordening op grond van FinBES mogelijk is, maar dat FinBES meer mogelijk maakt. Bonaire beperkt zich tot verblijf met overnachting en laat het dagverblijf onbelast. Daarnaast wordt alleen verblijf in een logeerruimte belast en alleen wanneer een vergoeding wordt geleverd.

Het begrip logeerruimte wordt strak gedefinieerd in de verordening. Logeerruimte is een woonruimte die als afzonderlijke eenheid voor gebruik met overnachting aan personen ter beschikking wordt gesteld, en/of een ruimte voor overnachting in een gelegenheid waar of aan tien of meer logeergasten huisvesting met bediening wordt verleend of aan vier of meer personen tot een maximum van negen huisvesting met bediening wordt verleend. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat deze formulering, die deels is afgeleid van de modelverordening van de VNG - bedoeld of onbedoeld - niet alle nachtverblijfhouders die geen ingezetene zijn, in de heffing betreft.

---

<sup>15</sup> Artikel 4.4, onder i Wet Belastingwet BES; onroerende zaken, voor zover degene of degenen die het genot krachtens eigendom, bezit of beperkt recht heeft of hebben inwoner zijn van de BES eilanden en de waarde van de onroerende zaak niet meer bedraagt dan USD 50 000;

<sup>16</sup> Memorie van Toelichting bij de Wet FinBES artikel 49(TK, 08/09, 31958, nr. 3).

Overnachting door niet-ingezeten in een “eigen” accommodatie, bijvoorbeeld een tweede woning of een schip, wordt niet in de logeerbekasting betrokken maar kan wel betrokken worden in de toeristenbelasting. Het zelfde geldt voor ‘temporary residents’ die niet verblijven in een logeerruimte.

### 5.3.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

Bonaire geeft in de ontwerpbegroting 2012 als gerealiseerd over 2010 en als begrote opbrengst 2011 en 2012 op:

	\$	2010	2011 begr	2012 begr
Toeristenbelasting		1.816.691	2.713.408	2.269.749

In de eerste helft van 2011 is aan toeristenbelasting ontvangen \$ 929.220.

De toeristenbelasting is maandelijks over de voorafgaande maand op aangifte verschuldigd op voor de 20<sup>e</sup> dag. In theorie is dus slechts de belasting over de maand december per ultimo van ieder jaar te vorderen, en is de in de jaarrekening verantwoorde belasting op kasbasis vrijwel gelijk aan de over dat jaar te innen belasting. In 2011 zijn over het jaar 2011 (nog) geen aangiftebiljetten uitgereikt.<sup>17</sup>

Gelet op de in 2010 ontvangen bedragen en de begroting voor 2011 en 2012 kan de over een gemiddelde maand verschuldigde belasting gesteld worden op circa \$ 200.000. Het in 2011 ontvangen bedrag heeft dus betrekking op diverse maanden. Als in het ontvangen bedrag tot en met juni 2011 geen bedragen zijn begrepen die betrekking hebben op 2011, bestaat er dus een aanzienlijke heffings- of invorderingachterstand van ons onbekende grootte. Ons is mede gedeeld dat controle op het aangifte- en betaalgedrag als mede op de juistheid en volledigheid van de aangifte (nog) ontbreekt.

Als opbrengst is verantwoord voor 2010 \$ 2.269.749. De begroting voor 2011 gaat uit van \$ 2.713.408, terwijl in 2012 een opbrengst toeristenbelasting wordt geraamd van \$ 2.269.749. Vermoedelijk is in 2011 een inhaalslag voorzien en is de opbrengst van 2012 een normale jaaropbrengst. De belasting bedraagt \$ 5,45 per overnachting per persoon. In de Beleidsnota Cultuur Bonaire d.d. 6 september 2010 van dhr R.A.Oleane, gedeputeerde belast met cultuur, wordt uitgegaan (bron: CBS en TCB) van een aantal overnachtingen in 2009 van 66.998 toeristen van in totaal 667.369 nachten. Dat is exclusief de 148.058 toeristen die op een cruiseschip Bonaire in 2009 bezochten. De verwachtingen voor de jaren na 2009 geven groeicijfers te zien. Op grond van deze cijfers zou een opbrengst verwacht mogen worden van ruim \$ 3.600.000, exclusief een eventuele heffing over de op cruiseschepen overnachtende bezoekers.

Hoewel aan deze berekening geen enkele door ons gecontroleerde informatie ten grondslag ligt (behalve genoemde openbare publicatie), geeft het een indicatie van de volledigheid van de heffing en invordering.

### 5.3.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

Toepassing van begrip logeerruimte in de verordening.

<sup>17</sup> In een aan ons verschaftte toelichting staat beschreven dat er nog geen aanslagen zijn uitgereikt. Wij vermoeden dat dit aangiftebiljetten dienen te zijn.

### 5.3.4 Belastingruimte en optimalisatie

Het in de verordening opgenomen belastbare feit, waardoor uitsluitend nachtverblijf wordt belast, verdient heroverweging, evenals de beperking tot logeerruimten.

Ten aanzien van de eventuele heffing van dagverblijf, komt alsdan wel de vraag naar voren of dat in substantiële mate voorkomt, controleerbaar is en wie de belastingplichtige zou moeten zijn.

Oplossing voor deze problemen zou wellicht de invoering van een watertoeristenbelasting kunnen zijn, waarbij terzake het verblijf op een dag in de eilandelijke wateren toeristenbelasting wordt verschuldigd en waarbij de kapitein belastingplichtig is en de havenmeester en wellicht douane heffingsambtenaar.

De in de verordening opgenomen vrijstelling voor nachtverblijf voor ingezetenen van Curacao, Sint Maarten, Aruba, Sint Eustatius en Saba verdient een heroverweging.

Deze vrijstelling is niet alleen uitvoeringstechnisch gecompliceerd - zowel voor de belastingplichtige als voor de controlerende heffingsambtenaar - maar gelet op de ratio van de heffing (belasting van iedereen die geen ingezetene is van Bonaire ongeacht de reden van zijn verblijf) is deze vrijstelling ook niet logisch.

Daarnaast zou het tarief verhoogd kunnen worden. Een tariefsverhoging leidt niet tot verhoging van de belastingdruk op de lokale bevolking, kan op bescheiden schaal worden ingevoerd zonder dat dit grote verschillen doet ontstaan met soortgelijke toeristische trekpleisters en heeft geen verzwaring van de administratieve lasten tot gevolg.

Er bestaat de noodzaak tot verhoging van - en controle op - de efficiency en de volledigheid van het heffings- en invorderingsproces.

## 5.4 . Verhuurbedasting motorrijtuigen

### 5.4.1 Verschil tussen Wet en verordening

Op grond van de "eilandsverordening verhuurbedasting motorrijtuigen Bonaire", kan een eilandbelasting worden geheven terzake van de verhuur van een motorrijtuig op twee of meer wielen aan niet-ingezetenen van het openbaar lichaam. Belastingplichtig is de verhuurder die de huurovereenkomst sluit. Het tarief differentieert naar 4 of meer wielen en minder dan 4 wielen, en naar huur voor of na 1 juli. Op hoofdlijnen komen de bepalingen overeen. FinBES spreekt echter niet over tariefdifferentiatie. Daarnaast geldt de heffing op Bonaire niet voor ingezetenen, terwijl FinBES die niet uitzondert.

### 5.4.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

Bonaire geeft als gerealiseerd over 2010 en als begrote opbrengst 2011 en 2012 op:

	\$	2010	2011 begr	2012 begr
Verhuurautobelasting		543.297	558.659	614.525

In de eerste 6 maanden van 2011 ontving Bonaire \$ 287.274 aan verhuurbedasting, terwijl geen aangiftebiljetten zouden zijn uitgereikt. In dat geval moeten het betalingen zijn over jaren vóór 2011. De belasting moet volgens de verordening maandelijks binnen 20 dagen na afloop van de maand op aangifte worden afgedragen. Als in het ontvangen bedrag geen bedragen zijn begrepen die betrekking hebben op 2011, bestaat er dus een aanzienlijke heffings of invorderingachterstand van ons onbekende grootte. Ons is mede gedeeld dat controle op het aangifte- en betaalde bedrag als mede op de juistheid en volledigheid van de aangifte (nog) ontbreekt.

### 5.4.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

De verordening kent een definitie van het begrip motorrijtuig. Artikel 54 FinBES (verhuurbelasting motorrijtuigen) kent geen definitie, artikel 55 (motorrijtuigenbelasting) wel. De definitie uit de verordening wijkt af van die van artikel 55 (uitgebreider), welk verschil aanleiding kan geven tot geschillen.

FinBES spreekt niet over tariefsdifferentiatie. Gelet op de gemeentelijke autonomie in het Europese deel van Nederland zou verondersteld mogen worden dat de openbare lichamen in dezen eveneens autonoom zijn. FinBES geeft echter voor de motorrijtuigenbelasting expliciet de mogelijkheid van enige differentiatie aan. Dat hieruit geconcludeerd moeten worden dat de openbare lichamen dus alleen vrij zijn in het bepalen en differentiëren van het tarief als dat expliciet is geregeld, gaat ons voorsnog te ver.

Vervolgens wordt het tarief gedifferentieerd naar 4 of meer wielen en minder dan 4 wielen, en naar huur voor of na 1 juli, waarbij vermoedelijk onbedoeld verhuur op 1 juli geen tarief kent. Of dit onderscheid naar periode als een eenmalig onderscheid is bedoeld, of een repeterend karakter moet krijgen is onbekend.

Het tarief is na 1 juli \$4 respectievelijk \$ 2 per dag. Auto's met een beperkte CO2 uitstoot worden van de belasting vrijgesteld. Of deze differentiatie en vrijstelling de toets aan het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan is discutabel.

### 5.4.4 Belastingruimte en optimalisatie

Een verhoging van de tarieven worden (grotendeels c.q. geheel) afgewenteld op niet-ingezetenen.

De tariefsdifferentiatie alsmede de vrijstelling(en) kunnen heroverwogen worden. Dit kan tot administratieve vereenvoudiging leiden, alsmede een geringe uitbreiding van de belastingruimte omdat verhuur aan ingezetenen uitzondering zal zijn.

Er bestaat een noodzaak tot verhoging van - en controle op - de efficiency en de volledigheid van het heffings- en invorderingsproces..

## 5.5 Motorrijtuigenbelasting

### 5.5.1 Verschil tussen Wet en verordening

Op grond van de "Eilandsverordening van 30 december 2010, no.7 op de heffing en invordering van motorrijtuigenbelasting" kan een belasting worden geheven ter zake van het houden van een motorrijtuig. Belastingplichtige is de houder bij aanvang van het tijdvak (kalenderjaar). Dit wijkt niet af van FinBES.

Zoals reeds aangegeven hanteert de verordening, overigens in lijn met de VNG-modelverordening, een van FinBES afwijkende definitie van het begrip "motorrijtuig". De in de verordening gehanteerde definitie lijkt ons ruimer dan die in FinBES.

### 5.5.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

Bonaire geeft als gerealiseerd over 2010 en als begrote opbrengst 2011 en 2012 op:

	\$	2010	2011 begr	2012 begr
Motorrijtuigenbelasting		2.109.151	2.273.743	2.501.117

De heffing van de belasting op motorrijtuigen vindt plaats in de vorm van de koop van een op de nummerplaat aan te brengen halfjaar of jaarsticker van een verschillende kleur. Het is verboden van de weg gebruik te maken zonder de verschuldigde belasting te hebben betaald. Betaling vindt grotendeels in contanten plaats bij afgifte van de sticker. Van de in de verordening gegeven mogelijkheid tot toezending van een aanslag wordt geen gebruik gemaakt. In de praktijk zou voor 31 januari van ieder jaar moeten zijn betaald en voor 30 juni indien gebruik gemaakt wordt van halfjaarstickers voor het tweede deel van het jaar.

Controle geschiedt niet vanuit een systeem van aanwezige motorrijtuigen (dat ontbreekt), maar op basis van visuele controle door de politie. Gelet op de beperkte omvang van het politiekorps en het door ons geschatte aantal motorrijtuigen (tussen 4.000 en 8.000) kunnen vraagtekens gezet worden bij de betrouwbaarheid van de methode. In de eerste helft van het jaar 2011 is aan motorrijtuigenbelasting een bedrag ontvangen van \$ 1.628.401. Gelet op het systeem van heffing en invordering zal dit nagenoeg geheel betrekking hebben op het jaar 2011. Ons is geen informatie bekend op basis waarvan de volledigheid van de belastingopbrengst kan worden getoetst.

De verordening differentieert in tarief naar twee, drie of meer wielen, massa, aard brandstof, autobussen, motorrijtuigen naar aard niet bestemd voor vervoer van personen of vracht, welke differentiatie op grond van FinBES is toegestaan.

### 5.5.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

Het belangrijkste praktische knelpunt is het ontbreken van een kentekenregister.

Vanuit formeel oogpunt kan de definitie van motorrijtuig in de verordening een probleem opleveren. De verordening definieert motorrijtuig als: een voertuig dat bestemd is om te worden voortbewogen uitsluitend of mede door mechanische kracht, op of aan het voertuig aanwezig, met uitzondering van een fiets met trapondersteuning.

FinBES definieert motorrijtuig: een personenauto, motorrijwiel, autobus, vrachtauto of bestelauto. Discussie zou kunnen bestaan over bijvoorbeeld een bromfiets, een tractor, een quad(achtige) en wellicht zelfs de vraag of een pickup wel een personenauto of en bestelauto in de zin van FinBES is, zodat heffing terzake in strijd is met FinBES.

De definitie autobus (personen vervoer tot maximaal 12 personen en in gebruik voor het openbaar vervoer), lijkt ons te beperkt (er zijn grotere bussen door ons signaleerd), terwijl het begrip openbaar vervoer niet is gedefinieerd.

### 5.5.4 Belastingruimte en optimalisatie

In de eerste plaats zouden de tarieven verhoogd kunnen worden. Dit leidt evenwel tot een verzwaring van de belastingdruk van de burger, hetgeen Bonaire niet wenselijk acht.



In de tweede plaats zou overwogen kunnen worden om een kentekenregister in te voeren en het stickersysteem af te schaffen. Dit kan leiden tot een grotere efficiency en een betere controleerbaarheid in z'n algemeenheid en bij tariefdifferentiatie in het bijzonder.

Er bestaat een noodzaak tot verhoging van - en controle op - de efficiency en de volledigheid van het heffings- en invorderingsproces.

## **5.6 Parkeerbelasting**

### **5.6.1 Verschil tussen Wet en verordening**

Bonaire kent geen verordening parkeerbelasting.

### **5.6.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing**

Bonaire kent en heft geen parkeerbelasting.

### **5.6.3 Belastingruimte en optimalisatie**

Invoering van parkeerbelasting behoort tot de mogelijkheden. Echter, gelet op de formulering in de aanhef van artikel 56 FinBES kan de parkeerbelasting alleen worden geheven in het kader van regulering. Van een noodzaak (mogelijkheid) tot regulering zou op Bonaire niet of nauwelijks sprake zijn. Invoering op enkele gebieden (centrum van Kralendijk, het vliegveld kent betaald parkeren, maar wordt particulier geëxploiteerd) zal leiden tot parkeren buiten de gebieden, terwijl gelet op de omvang van de eventueel te reguleren gebieden de perceptie- (bijvoorbeeld parkeerautomaten) en handhavingskosten een substantieel deel van de opbrengsten zullen wegnemen.

## **5.7 Hondenbelasting**

### **5.7.1 Verschil tussen Wet en verordening**

Bonaire kent de "eilandsverordening van de 29<sup>e</sup> juni 1961 op de hondenbelasting", welke door de "Eilandsverordening van 8 oktober 2010, no 1 tot vaststelling van eilandsverordeningen voor het openbaar lichaam Bonaire" van toepassing is verklaard binnen het nieuwe openbaar lichaam (bestendig). Hoewel reeds 50 jaar oud, voldoet de verordening aan FinBES.

### **5.7.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing**

Bonaire heft geen hondenbelasting.

### **5.7.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten**

De belasting wordt niet geheven vanwege het vermoeden dat heffing tot toename van het aantal zwerfhonden zou leiden (er zijn al zeer veel zwerfhonden, er worden jaarlijks circa 1.000 honden achtergelaten bij het asiel) en problemen met controleerbaarheid (kosten).

### **5.7.4 Belastingruimte en optimalisatie**

Overwogen zou kunnen worden om na aanpassing van de verordening aan hedendaagse praktijken over gaan tot heffen van de belasting.

## **5.8 Reclamebelasting**

### **5.8.1 Verschil tussen Wet en verordening**

De mogelijkheid tot heffen van reclamebelasting is opgenomen in art. 59 Wet FinBES. Daarmee kan een belasting worden geheven terzake van openbare aankondigingen zichtbaar vanaf de openbare weg. Bonaire heft geen reclamebelasting en heeft dit ook niet eerder gedaan.

Wel maakt hoofdstuk 9 onderdeel 3 van de “Tarieventabel behorende bij de Retributie en legesverordening Bonaire” het mogelijk rechten te heffen voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een vergunning voor het plaatsen etc van “iets” in, op, aan of over de openbare weg. Dat “iets” zou ook een aankondiging kunnen zijn. Hoofdstuk 9 onderdeel 4 spreekt vervolgens over het “aan, of zichtbaar van, de openbare weg reclamebeschilderingen, reclameborden of reclameplaten te plaatsen of te doen plaatsen.

Beide rechten zijn opgenomen in het hoofdstuk “Algemene Politiekeur Bonaire”. De beschreven handeling is verboden, tenzij een vergunning is verleend. Het in behandeling nemen van de aanvraag is het belaste feit. De verschuldigde tarieven bestaan uit een vast bedrag per aanvraag en zijn niet afhankelijk van de omvang of de duur van de uiting.

Wij concluderen dat sprake is van recht voor de vergunningsaanvraag dat niet gezien kan worden als een (verkapte)reclamebelasting en behandelen het recht in paragraaf 5.11.

### **5.8.2 Belastingruimte en optimalisatie**

Overwogen kan worden om de reclamebelasting in te voeren, waarbij het belastingobject zich (anders dan bij de in 5.8.1 hiervoor genoemde rechten) niet beperkt tot reclame-uitingen. Invoering is mogelijk naast het heffen van rechten voor het in behandeling nemen van aanvragen voor een vergunning, maar dit recht moet dan wel worden ontdaan van eventuele elementen die als belasting worden geheven.

## **5.9 Precariobelasting**

### **5.9.1 Verschil tussen Wet en verordening**

De mogelijkheid tot het heffen van precariobelasting voor het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde grond (waartoe overigens in principe ook het water behoort) van het openbaar lichaam is geregeld in art. 60 Wet FinBES. Voorzover ons thans bekend heft Bonaire geen precariobelasting en heeft dat ook nimmer gedaan.

Wel maakt hoofdstuk 9 onderdeel 3 van de “Tarieventabel behorende bij de Retributie en legesverordening Bonaire” het mogelijk rechten te heffen voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een vergunning voor het .hebben etc van “iets” in, op, aan of over de openbare weg. Het beschreven “hebben” is verboden, tenzij een vergunning is verleend. Het in behandeling nemen van de aanvraag daartoe is het belaste feit. Het verschuldigde tarief is \$ 20,95 per aanvraag en is niet afhankelijk van de omvang of de duur van het “hebben”. In de jaarrekening 2010 van Bonaire staat vermeld dat in 2010 aan precariorechten een bedrag van \$ 671.234 is ontvangen. Gelet op het tarief per aanvrage is het zeer onwaarschijnlijk dat deze opbrengst geheel afkomstig is van dit recht.

Wij concluderen dat sprake is van recht voor de vergunningsaanvraag dat niet gezien kan worden als een (verkapte) precariobelasting en behandelen het recht in 5.11.

### **5.9.2 Belastingruimte en optimalisatie**

Overwogen kan worden om precariobelasting in te voeren. waarbij het belastbare feit zich (anders dan bij het in 5.9.1 hiervoor genoemde recht) niet beperkt tot de openbare weg, maar zich uitstrekt tot alle voor de openbare dienst bestemde grond. Invoering is mogelijk naast het heffen van reclamebelasting terzake het voorwerp, als het een vanaf de openbare weg zichtbare uiting zou bevatten en naast de rechten voor het in behandeling nemen van aanvragen voor een vergunning. Dit recht moet dan wel worden ontdaan van eventuele elementen die als belasting worden geheven.

## 5.10 Havenbelasting

### 5.10.1 Verschil tussen Wet en verordening

In de “Eilandsverordening van 8 oktober 2010, no.1 tot vaststelling van eilandsverordeningen voor het openbaar lichaam Bonaire” wordt onder nummer 19 bestendigd “Loods- lig- en meergeldverordening (AB 1974, no. 5)”. Dit is de citeertitel van de eilandsverordening van 17 januari 1975 no.2 waarin ook de loodsdienst wordt geregeld.

Op basis van deze verordening wordt loodsgeld gevraagd voor het verplicht door de loodsdienst in- en uitloodsen van schepen, en liggeld voor het liggen en meren aan kaden, pieren, meerstoelen en meerboeien in beheer en exploitatie bij het eilandgebied Bonaire.

De heffing is geformuleerd als rechten en niet als belastingen. FinBES maakt het mogelijk voor de genoemde diensten waarvoor het liggeld wordt gevraagd een belasting (of een recht) te heffen, maar is als belasting breder geformuleerd. FinBES strekt zich ook uit tot kaden et cetera in beheer en exploitatie bij derden maar in eigendom van Bonaire en kent ook ankeren in de territoriale wateren als belastbaar feit. Te meer daar het onderdeel loodsgelden niet als belasting kan worden geheven, behandelen we deze verordening bij de leges.

### 5.10.2 Belastingruimte en optimalisatie

Overwogen kan worden om de belasting in de volle breedte in te voeren en het beëindigen van het heffen van liggelden als recht.

## 5.11 Rechten

### 5.11.1 Verschil tussen Wet en verordening

Op grond van de “Eilandsverordening van 30 december 2010, no 6. op de heffing en de invordering van retributie en leges” kan Bonaire rechten heffen

- voor gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde bezittingen van het openbaar lichaam of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij het openbaar lichaam in beheer of in onderhoud zijn; en

- voor het genot van door of vanwege het openbaar lichaam verstrekt diensten. Deze formulering is conform FinBES. Naast deze verordening heeft Bonaire nog diverse andere verordeningen op basis waarvan gelden geëist worden die gekwalificeerd kunnen worden als rechten. Deze verordeningen bestonden reeds voor 10 oktober 2010 en zijn bij die gelegenheid bestendigd.

### 5.11.2 Verschil tussen verordening en feitelijke heffing

De eilandsverordening op de heffing en de invordering van retributie en leges maakt het mogelijk om voor elk gebruik en elke dienst die voldoet aan de gestelde voorwaarden een recht te heffen. Aparte verordeningen naast deze zijn dus niet noodzakelijk en zoals hierna uiteengezet wellicht ook onwenselijk.

In de praktijk blijft de heffing beperkt tot dat gebruik en die diensten die expliciet zijn genoemd in de tarieven tabel bij de verordening. Omdat tot 10 oktober 2010 de bevoegdheid van het eiland om zelfstandig “belasting” te heffen beperkt was tot leges en retributies, (de overige belastingen werden geheven door het land Nederlandse Antillen) is een zeer groot aantal gebruiksmogelijkheden en diensten in die tabel benoemd.

De in de verordening opgenomen diensten zijn onder verdeeld in 21 hoofdgroepen, terwijl de financiële verslaglegging slechts 12 groepen kent. Dit komt de transparantie niet ten goede..

Bonaire geeft als gerealiseerd over 2010 en als begrote opbrengst 2011 en 2012 op:

	\$	2010	2011 begr	2012 begr
Leges burgerzaken		267.494	262.011	288.212
Bouwleges		264.940	335.196	368.715
Leges rijbewijzen		74.347	58.659	64.525
Precariorechten		671.234	614.525	675.978
Vermakelijkheidsrechten		2.676	6.145	6.760
Vergunningsrechten bedrijven		336.194	27.933	30.726
Vergunningsrechten werkvergunningen		268.855	0	0
Reinigingsrechten		1.070.933	1.005.587	1.106.145
Leges hygienische dienst		28.656	38.547	42.402
Vergunningsrechten inz. Loterijverordening		254.919	558.659	614.525
Vergunningsrechten casino		33.520		
Casinorechten		139.737	126.630	139.293
Totaal leges en retributie		3.413.505	3.033.892	3.337.281

De indruk bestaat dat niet alle leges en retributies worden geheven die op grond van de “Retributie- en legesverordening Bonaire” geheven zouden kunnen worden. Wij noemen als voorbeeld:

- leges voor gebruik van pier of werf.

Daarnaast doen zich voor alsnog onduidelijke veranderingen in de opbrengst voor en zijn andere opbrengsten nog onverklaard.

### 5.11.3 Gesignaleerde heffingsknelpunten

Belangrijkste knelpunt is dat in de verordening zoveel diensten worden gespecificeerd dat de ambtenaren die de heffing moeten uitvoeren “door de bomen het bos niet meer zien”, met als gevolg dat sommige retributies niet worden geheven. Daarnaast worden diensten genoemd die niet langer door het Openbaar Lichaam worden geleverd omdat ze zijn overgedragen aan het Rijk of zijn geprivatiseerd.

Door het gebrek aan transparantie en het feit dat diverse retributies op grond van andere verordeningen moeten worden geheven, is het door het Openbaar Lichaam (per verordening) aantonen dat de begrote baten van de te heffen retributies de terzake begrote kosten niet overschrijden, op voorhand niet eenvoudig en wellicht onmogelijk. Dit is een ernstige bedreiging voor de rechtmatigheid van de heffing en dus de opbrengst.

### 5.11.4 Belastingruimte en optimalisatie

In het tarief voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot een vergunning voor het hebben van reclame-uitingen, wordt onderscheid gemaakt tussen een onverlicht of een verlicht reclamebord. Tekstueel lijkt hiermee in ieder geval geen tarief te zijn bepaald voor reclamebeschilderingen en reclameplaten.

Door het opnemen in de (rechten)verordening en die te koppelen aan het aanvragen van een vergunning lijkt de samenloop die reclamebelasting en precariobelasting en rechten zouden kunnen hebben, onmogelijk gemaakt, terwijl tevens “vrijwillig” de begrenzing van artikel 64 lid 1 FinBES wordt binnengehaald.

Door het opnemen in de (rechten)verordening en die dikwijls te koppelen aan het aanvragen van een vergunning lijkt de samenloop die reclamebelasting en precariobelasting en rechten zouden kunnen hebben, onmogelijk gemaakt, terwijl tevens “vrijwillig” de begrenzing van artikel 64 lid 1 FinBES wordt binnengehaald.

### **5.12 Recht voor het uitoefenen van een beroep of bedrijf op de luchthaven**

In de “Eilandsverordening van 8 oktober 2010, no.1 tot vaststelling van eilandsverordeningen voor het openbaar lichaam Bonaire” wordt onder nummer 32 bestendigd “de eilandsverordening betreffende het heffen van een recht voor het uitoefenen van een beroep of bedrijf op de luchthaven” (AB 1990, no. 16).

Op basis van deze verordening, die zijn wettelijke grondslag vond in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen, art.91, kan het “bestuurscollege” concessie verlenen voor het uitoefenen van een beroep of bedrijf op de luchthaven, voor welke concessie een recht wordt geheven. Het recht wordt geheven van het bedrijf dat diensten of goederen aanbiedt aan luchtreizigers danwel bezoekers van de luchthaven. Luchtvaartmaatschappijen die in eigen beheer de grondafhandeling voor de eigen passagiers verzorgen zijn vrijgesteld.

De hoogte van het recht wordt vastgesteld bij eilandbesluit, waarbij onderscheid gemaakt kan worden naar de aard en winstgevendheid van het bedrijf. Inmiddels is het vliegveld geprivatiseerd en wordt deze belasting, die als een retributie werd beschouwd, niet langer geheven.

### **5.13 Afvalstoffenrechten**

In de “Eilandsverordening van 8 oktober 2010, no.1 tot vaststelling van eilandsverordeningen voor het openbaar lichaam Bonaire” wordt onder nummer 41 bestendigd de “eilandsverordening afvalstoffen Bonaire” (AB 1994, no. 5). Volgens art 36 van deze verordening kunnen bij eilandsbesluit heffingen worden opgelegd ter bestrijding van de kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van het verwijderen van in de verordening genoemde goederen. Dit besluit is niet in ons bezit. Hoofdstuk 21 van de tarieventabel bij de thans geldende “Retributie en legesverordening Bonaire” bevat tarieven die ter bestrijding van de kosten voor het ophalen en aanbieden van afval ingevolge het “Besluit Afvalstoffen 2005 van Bonaire” zijn vastgesteld. Wellicht is dit het besluit als bedoeld in artikel 36 voornoemd. Vraag is wat nu de belastingverordening is als bedoeld in artikel 64 lid 1 FinBES op grond waarvan deze rechten worden geheven. Het antwoord is relevant voor de vraag of de begrote baten de kosten van de afval inzameling en aanbidding niet mogen overschrijden, of dat kruissubsidiëring met andere rechten uit de Retributie en legesverordening Bonaire mogelijk is.

### **5.14 Vergoeding voor de afgifte van identiteitskaarten**

In de “Eilandsverordening van 8 oktober 2010, no.1 tot vaststelling van eilandsverordeningen voor het openbaar lichaam Bonaire” wordt onder nummer 57 bestendigd de “Eilandsverordening tot vaststellen van de vergoeding voor de afgifte van identiteitskaarten ” (AB 2004, no. 8). Wij hebben de indruk dat deze verordening niet meer wordt toegepast omdat de heffing(look?) geregeld is in de Retributie en legesverordening Bonaire.

### **5.15 Loterijvergunningenrecht**

Bonaire kent de zogenaamde “Loterijverordening Bonaire” (AB 1992,no. 14), welke verordening in de “Eilandsverordening van 8 oktober 2010, no.1 tot vaststelling van eilandsverordeningen voor het

openbaar lichaam Bonaire” onder nummer 38 wordt bestendigd. Deze verordening geeft aan voor het houden en aanleggen van welke loterijen een vergunning nodig is van “het bestuurscollege” en verordent een vergunningenrecht van 10% van het gezamenlijke bedrag van de loten. Inmiddels echter is van kracht de “Loterijwet BES”, die een recht van de zelfde hoogte aangeeft. Het lijkt er op dat de Loterijverordening Bonaire, voorzover die wordt toegepast, zich op een onjuiste wetgeving baseert. Het recht wordt (tijdelijk) niet meer geheven totdat de juridische basis is aangepast.

### **5.15.1 Speelvergunningenrecht Hazardspelen**

Het eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 27<sup>ste</sup> juni 1977, ter uitvoering van de artikelen 4, 5 en 8 van de landsverordening Speelvergunningenrecht Hazardspelen van 1957, is volgens de officiële publicatie weliswaar per 10 oktober 2010 gewijzigd, maar lijkt nog steeds gebaseerd op de landsverordening Speelvergunningenrecht Hazardspelen 1957, terwijl met ingang van 10 oktober 2010 van kracht is geworden de “Wet speelvergunningenrecht hazardspelen BES”. De Speelvergunningenrecht Hazardspelen, is middels de ‘positieve lijst’ behorende bij de Invoeringswet Openbare Lichamen Bonaire, Eustatius en Saba als Wet aangemerkt.

Krachtens deze wet kan het openbaar lichaam een recht heffen van de vergunninghouder tot het exploiteren van hazardspelen (casino). Het recht bedraagt volgens de Wet speelvergunningenrecht hazardspelen BES een bij eilandsverordening vast te stellen percentage van het uit de vergunning voortvloeiende bruto bedrag van de ontvangsten. Tot op heden ontbreekt een dergelijke verordening en werd/wordt geheven op basis van het besluit. In de retributieverordening is geen tarief opgenomen voor de exploitatie van Hazardspelen (doch wel voor de vergunning voor de organisatie van Hazardspelen op grond van Wet Hazardspelen BES II, voor welke vergunning de Wet speelvergunningenrecht Hazardspelen BES heffing van een recht juist niet legaliseert) Tegen deze niet gegronde heffing loopt een bezwaar wat vermoedelijk zal moeten worden toegewezen. De juridische basis moet worden aangepast.

## 6 Invordering

Op grond van artikel 67 van FinBES geschiedt de heffing en invordering van eilandbelastingen, met uitzondering van de opcenten op de vastgoedbelasting, met toepassing van de hoofdstukken I en VIII van de Belastingwet BES, als ware die belastingen BES belastingen. Artikel 73 van FinBES stelt vervolgens een aantal artikelen van hoofdstuk VIII van de Belastingwet BES weer buiten toepassing.

Hoofdstuk VIII van de Belastingwet BES vertoont grote overeenkomsten met de Invorderingswet 1990, en regelt de wijze van heffen en innen van belasting en de samenwerking tussen heffingsambtenaar en de invorderingsambtenaar. Ook wordt de verhouding (rechten en plichten) tussen burger, zijn gemachtigde en belastingdienst geregeld ten aanzien van de belastingheffing. Toepassing maakt een efficiënte heffing en inning mogelijk en creëert (voor ingewijden) een duidelijk speelveld.

Artikel 73 FinBES maakt op de toepasbaarheid van dit systeem uitzonderingen. Deze betreffen het primaire proces van de belastingheffing en invordering. We noemen:

- wie legt een aanslag op en hoe verloopt de communicatie (ook met betrekking tot de invordering daarvan) naar de burger en de invorderaar;
- wie reikt aangiftebiljetten uit;
- welke termijnen gelden voor inlevering van aangiftebiljetten en welke voor de betaling op aangifte;
- welke termijnen gelden voor de invordering van aanslagen;
- inlichtingverplichtingen door derden (daar onder begrepen overheidsinstellingen); en
- administratieplicht.

Overigens bepalen artikel 74 lid 2, artikel 75 lid 2 en artikel 81 lid 1 dat als de belastingverordeningen geen termijn noemen waarbinnen de aangiften moeten worden ingediend en/of betalingen moeten worden gedaan, de bepalingen uit de Belastingwet BES weer van toepassing zijn.

Deze uitzonderingen zijn enerzijds bedoeld om recht te doen aan de autonomie van de openbare lichamen en anderzijds om ruimte te bieden voor afwijkende bepalingen als door lokale omstandigheden deze tot een efficiënter proces zouden kunnen leiden. De openbare lichamen kunnen natuurlijk in hun eigen heffings- en invorderingsbepalingen zich weer geheel of gedeeltelijk conformeren aan de door artikel 73 FinBES uitgezonderde bepalingen.

Hoewel bijvoorbeeld ook de Gemeentewet bepalingen van de Invorderingswet 1990 niet van toepassing verklaart, zou een verdere harmonisatie de transparantie en efficiency van het heffings- en invorderingsproces, zeker op langere termijn, zowel in het Europese als het Caribisch deel van Nederland wellicht ten goede komen.

### 6.1 Bonaire

Bonaire kent de “Eilandsverordening van de 19<sup>e</sup> juli 1961 op de invordering van belastingen, bijdragen en vergoedingen” en heeft deze per 10 oktober 2010 bestendigd.

Deze verordening regelt de invordering van inkomstenbelasting, winstbelasting, de grondbelasting en de gebruiksbelasting en de opcenten daarop. Opgemerkt wordt dat de hiervoor genoemde grondbelasting ten tijde van de inwerkingtreding van deze eilandsverordening een landsbelasting was, zodat de vraag gesteld kan worden of deze bepaling ook ziet op de grondbelasting die door het openbaarlichaam geheven kan worden. Als die vraag ontkennend moet worden beantwoord, en wij neigen daartoe, dan ziet deze verordening niet primair op de invordering van belastingen en rechten door Bonaire.

Artikel 13 van deze eilandsverordening echter verklaart enkele artikelen ook van toepassing op de invordering van de overige door Bonaire geheven belastingen en rechten. Dit betreft bepalingen met betrekking tot toerekening van ontvangen betalingen aan kosten en aanslagen, betalingsuitstel, directe invorderbaarheid van verschuldigde belastingen in geval van o.a. faillissement, aanmaning tot betaling.

Geconcludeerd moet dus worden dat er geen bepalingen zijn t.a.v. het primaire proces van heffing en invordering die integraal op alle door Bonaire geheven lokale belastingen en rechten van toepassing zijn, zodat de bepalingen in de individuele verordeningen leidend zijn.

De invordering door Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland is of wordt gebaseerd op een tussen het terzake bevoegde gezag op Bonaire en de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland gesloten of te sluiten convenant. Wij ontvingen een door de Rijksbelastingdienst nog niet en het Openbaar Lichaam Bonaire wel getekende versie van het convenant. In dit convenant worden procedureafspraken gemaakt over de dienstverlening door de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland, de onderling uit te wisselen informatie m.b.t. de te innen en geïnde bedragen en over de (door)betaling door de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland aan het Openbaar Lichaam.

Er worden door de eilandsontvanger geen maar door de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland in voorkomende gevallen wel dwangmiddelen toegepast.

In de uitvoeringssfeer ontstaan problemen in de communicatie tussen de heffingsambtenaar van Bonaire en de ontvanger van de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland. Bij het opleggen van een aanslag c.q. het indienen van een aangifte waaruit betalingsverplichtingen ontstaan, welk feit leidt tot een mutatie in het automatiseringssysteem van de heffingsambtenaar, ontstaat niet automatisch een invorderingspost bij de ontvanger. Deze kan pas tot invordering overgaan, c.q. ontvangen spontane betalingen n.a.v. een aangifte afboeken, nadat hij over het ontstaan van een aanslag c.q. betalingsverplichting is geïnformeerd door de heffingsambtenaar. Dit is een handmatig geautomatiseerd proces, waardoor onnodig tijdsverloop ontstaat en de kans op fouten/onvolledigheid onnodig toeneemt. Een geïntegreerd systeem zou deze problemen kunnen wegnemen.

Bonaire heft in 2011 op basis van:

- a. Eilandsverordening grondbelasting Bonaire;
- b. Eilandsverordening opcenten vastgoedbelasting Bonaire;
- c. Toeristenbelastingverordening Bonaire;
- d. Eilandsverordening verhuurbelasting motorrijtuigen Bonaire;
- e. Motorrijtuigenbelastingverordening Bonaire 2011;
- f. Eilandsverordening van de 17<sup>e</sup> januari 1975, no.2, regelende de loodsdiens en de heffing en inning van loods-,lig- en meergelden; en



g. Retributie- en legesverordening Bonaire.

De opbrengst van deze lokale belastingen over 2010 en de begroting 2011 en 2012 wordt als volgt weergegeven:

	\$	2010	2011 begr	2012 begr
Verhuurautobelasting		543.297	558.659	614.525
Motorrijtuigenbelasting		2.109.151	2.273.743	2.501.117
Lig-loods en meergelden		1.757.422	2.067.039	2.273.743
Leges en rechten		3.413.505	3.033.892	3.337.281
Totaal lokale belastingen		12.921.872	12.948.417	13.528.258

Bonaire administreert (nog) op basis van het kasstelsel. Dat wil zeggen dat in de jaarrekening 2010 als inkomsten zijn opgenomen de in dat jaar feitelijk ontvangen belastinginkomsten. Bonaire kon geen exacte informatie verschaffen over eventueel nog over jaren vóór 2011 op grond van reeds opgelegde aanslagen nog te vorderen belasting. Evenmin kon Bonaire volledige informatie verschaffen over de eventueel nog over de jaren vóór 2011 op te leggen en vervolgens te vorderen belastingen. In het eerste half jaar van 2011 werd volgens opgave van Bonaire een bedrag van tenminste \$ 6.656.826 aan belastingopbrengsten ontvangen, waarvan \$.848.364 betrekking had op rechten (vermoedelijk ter zake diensten in 2011) en \$ 5.808.462 op belastingen en havengelden. Dit bedrag bestaat voor \$ 1.628.401 uit motorrijtuigenbelasting en voor \$ 837.989 uit havengelden geheel of ten dele over 2011, en voor het restant uit grondbelasting, toeristenbelasting (logeergastenbelasting) en verhuurautobelasting terzake 2010 en oudere jaren. Voor toeristenbelasting en verhuurmotorbelasting zijn in 2011 geen aangiftebiljetten uitgereikt, terwijl in 2011 aanslagen grondbelasting 2010 zijn opgelegd tot een totaalbedrag van \$ 3,168,615. Voor de grondbelasting 2011 hadden in 2011 aanslagen kunnen worden opgelegd, die in vier termijnen per de laatste dag van ieder kalender kwartaal betaalbaar zouden zijn geweest. Voor de toeristenbelasting 2011 en de verhuurautobelasting 2011 hadden maandaangiftebiljetten kunnen worden uitgereikt die binnen 20 dagen na afloop van ieder maand ingediend hadden moeten worden, terwijl het verschuldigde bedrag voor die datum had moeten worden betaald.

## 7 Waardering

Waardering van onroerende zaken komt in de lokale belastingen op twee plaatsen aan de orde, namelijk bij de grondbelasting en bij de vastgoed belasting, zij het dat deze laatste een rijksbelasting is, waarop voor het Openbaar Lichaam opcenten worden geheven.

De grondbelasting is van belang voor de eigen woning en het door natuurlijke personen gebruikte bedrijfstvastgoed, de vastgoedbelasting wordt geheven van het overige (grotendeels beleggings en bedrijfstvastgoed van rechtspersonen) vastgoed. Voor de definitie van één onroerende zaak en voor de waardebepaling zijn in FinBES (voor de grondbelasting) en in de Belastingwet BES (voor de vastgoedbelasting) bepalingen opgenomen die gelijkenis vertonen met die opgenomen in de Wet waardering onroerende zaken. Opvalt dat voor alle objecten de waarde wordt gesteld op de hoogste van de waarde in het economische verkeer en de gecorrigeerde vervangingswaarde. De waarde wordt vastgesteld door de heffingsambtenaar (in plaats van door een speciale WOZ-ambtenaar) c.q. de inspecteur. De heffingsambtenaar doet dat voor de grondbelasting niet bij beschikking, maar bij de aanslag en zonder separate bezwaar en beroepsprocedure. De vastgestelde waarde geldt voor een periode van 5 jaren. De inspecteur doet het wel bij voor bezwaar vatbare beschikking.

In de periode voor 10 oktober 2010 werd er een lands-grondbelasting geheven, waaronder in principe al het vastgoed viel. Grondslag was de waarde, die zo mogelijk op de huurwaarde werd gesteld en bij gebrek aan verhuuropbrengsten op de verkoopwaarde berekend volgens vergelijking. Per object zou van al het vastgoed in de voormalige Nederlandse Antillen en waarderingslegger moeten bestaan. De fictie van volle en onbezwaarde eigendom die thans naar analogie van de WOZ in de wetten is opgenomen, maakte geen deel uit van de waarderingsgrondslagen van de voormalige grondbelasting.

Volgens het openbaar lichaam Bonaire bevat het covenant met de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland tevens een afspraak dat de taxatie van al het vastgoed zal plaatsvinden door de Rijksbelastingdienst. Wij konden daar geen bevestiging van krijgen en het evenmin lezen in de ons verstrekte tekst. Wel is duidelijk dat de Rijksbelastingdienst Caribisch Nederland nog niet beschikt over alle gegevens om een eventuele taxatie te kunnen uitvoeren. Eén van de problemen is de onbetrouwbaarheid van de gegevens van het kadaster, die op z'n best een forse verwerkingsachterstand zouden hebben.

Een tijdelijke aanpassing van artikel 47 FinBES en de overeenkomstige bepaling van de Belastingwet BES, waarbij voor 2011 en 2012 nog uitgegaan kan worden van de waarde van de voormalige grondbelasting 2007 en het nieuwe tijdvak pas aanvangt per 2013 zou wellicht enige oplossing kunnen bieden.