

Onderwerp Logiesbelasting (mogelijkheden tot toepassing
van tariefdifferentiatie)


Steller A. Hageman

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 70 92 Bijlage(n)

Ons kenmerk 7654-2022

Datum 26-01-2022 Uw brief van

Uw kenmerk 

Geachte heer, mevrouw,

In november 2021 heeft u besloten tot intrekking van de Verordening logiesbelasting met tarieven naar overnachtingsprijsklassen. Bij de bespreking van het voorstel hebben wij u toegezegd op korte termijn met een voorstel te zullen komen over de heffing van logiesbelasting vanaf 2023. In deze brief gaan we in op twee alternatieven voor het huidige tariefsysteem met een vast bedrag. Dat zijn een systeem van tariefdifferentiatie naar soort accommodatie en een percentage van de overnachtingsprijs. We hebben beide alternatieven beoordeeld in het licht van de door u in deze collegeperiode aangenomen moties over de logiesbelasting. Deze moties hebben als gemeenschappelijk uitgangspunt dat de logiesbelasting zoveel mogelijk een afspiegeling moet zijn van de overnachtingsprijs, waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Zoals ook toegezegd gaan we in deze brief daarnaast in op de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie op basis van ecologische voetafdruk.

Aan deze brief is overleg met vertegenwoordigers van de Stichting Hotel Overleg Groningen en Koninklijke Horeca Nederland (KHN) voorafgegaan.

Varianten logiesbelasting

Voordat we in gaan op de alternatieve tariefsystemen willen we enkele opmerkingen maken over het huidige tariefsysteem met een vast bedrag per overnachting. Dat tariefsysteem wordt toegepast in 80% van alle gemeenten die logiesbelasting heffen. De keuze voor een vast bedrag is ingegeven door twee argumenten. Ten eerste betaalt iedere bezoeker evenveel. Daarmee sluit dit systeem goed aan bij de doelstelling van de logiesbelasting. Die doelstelling is toeristen te laten bijdragen aan de algemene middelen van de gemeente waar zij overnachten omdat ook zij gebruik maken van de daar aanwezige voorzieningen.

De mate waarin toeristen profijt hebben van de gemeentelijke voorzieningen staat los van de vraag waar en tegen welke overnachtingsprijs zij hun verblijf geregeld hebben. Ten tweede is het een eenvoudig systeem met lage administratieve lasten voor de logiesverstrekkers bij het doen van aangifte. En ook voor de belastingheffer zijn de administratieve lasten laag bij het verwerken van de aangiften en het uitvoeren van controles op juistheid en volledigheid daarvan.

Het huidige tariefsysteem betitelden we hiervoor als een tariefsysteem met een vast bedrag per overnachting maar het ligt genuanceerder. We kennen niet één maar drie vaste tarieven. Voor overnachtingen in hotels, pensions, b&b's en vergelijkbare accommodaties geldt een vast tarief van € 3,70. Voor enkele specifieke mobiele accommodaties (kampeermiddelen en vaartuigen) met in de regel lage overnachtingsprijzen geldt een lager tarief van € 2,-. Bovendien geldt er sinds vorig jaar voor accommodaties in de voormalige gemeenten Haren en Ten Boer een apart tarief van € 1,50. Met deze tariefstelling geven we al een zekere invulling aan de gedachte achter door u aangenomen moties dat de logiesbelasting een afspiegeling moet zijn van de overnachtingsprijs. We kunnen daar nog een stap verder in gaan door een verdergaande differentiatie naar soort accommodatie in te voeren. Daarmee keren we dan terug naar de situatie voor de herindeling.

Alternatief 1: tariefdifferentiatie naar soort accommodatie

Voor de herindeling werd in de voormalige gemeenten Groningen en Haren onderscheid gemaakt naar soort accommodatie. Er waren drie soorten accommodaties met elk een apart tarief: 'hotels', 'pensions en b&b's' en 'overige'. Na de herindeling heeft uw raad gekozen voor het huidige tariefsysteem (raadsbesluit 26 juni 2019). Het belangrijkste argument daarvoor was de wens te komen tot een gelijk speelveld tussen de beroepsmatige en niet beroepsmatige logiesverstrekkers. Een tweede reden om de tariefdifferentiatie naar accommodatietype los te laten was dat het onderscheid tussen de verschillende soorten accommodaties in de loop van de jaren steeds kleiner is geworden. Het serviceniveau van een deel van de b&b's is vergelijkbaar met dat van de duurere hotels maar de gasten van de b&b's betaalden minder logiesbelasting. En dat gold ook voor de bezoekers van allerlei nieuwe verblijfsvormen, zoals particulier verhuurde woningen, serviced apartments en short stay. Deze accommodaties vormen met hun voorzieningen- en prijsniveau vaak een directe concurrent voor de 3, 4 en 5 sterren hotels maar vielen voor de herindeling onder het lage tarief van de logiesbelasting.

Een variant op de tariefdifferentiatie naar accommodatietype is onderscheid maken naar de sterrenclassificatie van hotels. De gedachte hierachter is dat bij accommodaties met een hoge kamerprijs (meer sterren) een hoger tarief kan worden gehanteerd dan bij een goedkopere accommodatie (minder sterren). Daarmee sluit deze heffingsgrondslag aan bij de prijsverhoudingen tussen de verschillende accommodaties.

Naast de hiervoor al genoemde nadelen van tariefdifferentiatie naar accommodatietype geldt voor deze variant dat de sterrenclassificatie geen sluitend systeem meer is. Sinds 2015 is deelname aan dit systeem vrijwillig. Dat wil zeggen dat hotels zelf een aanvraag moeten doen voor een sterrenclassificatie bij Hotelsterren, onderdeel van Koninklijke Horeca Nederland.

Herinvoering van de tariefdifferentiatie naar accommodatietype is uiteraard mogelijk. Dat tariefsysteem leidt niet tot hogere administratieve lasten. Maar zoals we hiervoor uiteengezet hebben, kleven er wel andere nadelen aan. Gelet op deze nadelen heeft herinvoering ervan niet onze voorkeur.

Alternatief 2: een percentage van de overnachtingsprijs

Enkele grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Haarlemmermeer) berekenen de logiesbelasting op basis van een percentage van de overnachtingsprijs. Als we uitgaan van de (lang niet altijd opgaande) veronderstelling dat hotelgasten meer te besteden hebben dan bezoekers van b&b's en campings geeft de percentageregeling op de meest directe wijze invulling aan het beginsel dat de sterkste schouders de zwaarste lasten behoren te dragen. Bezoekers van de duurdere hotels gaan bij dit tariefsysteem gemiddeld meer logiesbelasting betalen dan in de huidige situatie en de bezoekers van andere accommodaties gemiddeld minder.

Een percentageregeling is uitvoerbaar, gezien het feit dat enkele grote steden dit tariefsysteem al jaren toepassen. In onze brief van 17 oktober 2019 (discussienota tarieven logiesbelasting) zijn wij hier al op ingegaan. Voor de volledigheid schetsen we hierna nogmaals de effecten van eventuele invoering ervan.

Invoering van de percentageregeling in Groningen zal leiden tot een stijging van de administratieve lasten. Dat geldt voor de gemeente maar vooral ook voor de logiesverstrekkers. De percentageregeling leidt voor de logiesverstrekkers tot hogere administratieve lasten, omdat die regeling complexer en arbeidsintensiever is dan het huidige tariefsysteem. Het percentage moet worden berekend over de kale overnachtingsprijs. Dit betekent dat de kamerprijs gesplitst moet worden in een deel 'overnachtingprijs' en een deel 'niet aan de overnachting gebonden dienstverlening' zoals de kosten van ontbijt, lunch en diner, het gebruikmaken van roomservice en gebruik uit koelkast. Deze laatste componenten vallen niet onder de overnachtingsprijs waarover de logiesbelasting wordt berekend. De uitsplitsing van de totale kamerprijs in een deel 'kale overnachtingsprijs' en een deel 'niet aan de overnachting gebonden dienstverlening' leidt ten opzichte van de huidige situatie tot hogere administratieve lasten. Dat geldt voor de hotels die hun administratie anders moeten inrichten maar het zijn vooral de niet-professionele logiesverstrekkers, zoals de pensions en de b&b's die ermee te maken krijgen. Veel van deze kleine aanbieders voeren de verblijfsactiviteiten uit als een nevenactiviteit. Zij moeten in hun administratie onderscheid gaan maken tussen de kale overnachtingsprijs en de kosten voor de overige diensten die ze verlenen zoals ontbijt (doen ze dat niet dan brengen ze hun gasten te veel logiesbelasting in rekening).

Die noodzaak is er nu niet omdat de b&b's - anders dan de hotels - geen omzetbelasting verschuldigd zijn maar inkomstenbelasting betalen en die wordt berekend over de all-in kamerprijs. Samengevat is het juist de groep logiesverstrekkers waarvoor een deel van uw raad een lagere logiesbelasting wil die bij invoering van de percentageregeling te maken krijgt met hogere administratieve lasten. De logiesverstrekkers zijn hard getroffen als gevolg van de coronacrisis. Een regeling invoeren die leidt tot hogere administratieve lasten draagt in onze ogen niet bij aan het herstel van de sector.

Ook voor het Noordelijk Belastingkantoor (NBK) dat voor ons de logiesbelasting int, stijgen de administratieve lasten bij invoering van de percentageregeling. We hebben hiervoor al uiteengezet dat de percentageregeling complexer is dan het huidige tariefsysteem. Daarnaast is het ook fraudegevoeliger. Een voorbeeld van belastingontduiking door prijsstrategie is het verlagen van de kale overnachtingsprijs en het opschroeven van de prijs voor de overige dienstverlening zoals het ontbijt. Door deze boekhoudkundige schuif (die niet relevant is voor de totale kamerprijs) kan de afdracht van logiesbelasting substantieel gedrukt worden.

De uitvoeringskosten bedragen bij het huidige tariefsysteem ca. 180 duizend euro op jaarbasis. Bij invoering van de percentageregeling zal het NBK deskundigheid in huis moeten halen voor het uitvoeren van belastingcontroles bij de logiesverstrekkers. Op basis van een prijsopgave van een extern bedrijf dat belastingcontroles uitvoert voor gemeenten stijgen de uitvoeringskosten dan met ca. 50 duizend euro per jaar. Dat betekent dat onze deelnemersbijdrage aan het NBK tenminste met dat bedrag stijgt.

Tenslotte zien wij nog als nadeel dat de opbrengst van de logiesbelasting bij de percentageregeling minder stabiel zal zijn dan bij het vaste tarief. Prijsstrategieën en marketingacties van de logiesverstrekkers gaan meer dan in de huidige situatie leiden tot schommelingen in de opbrengst. Hieronder twee willekeurige voorbeelden van marketingacties die laten zien dat de prijs van een hotelkamer niet standaard is en op elk moment hoger of lager kan zijn: *'Herfstarrangement! Aankomst vrijdagochtend. 2 diners en een brunch op zondag. € 150 per persoon!* en *'Culinair arrangement; twee nachten hotel voor de prijs van één nacht bij afname van twee personen viergangendiner!* In het eerste voorbeeld is onduidelijk wat er voor de overnachting in rekening wordt gebracht en in het tweede voorbeeld lopen we de logiesbelasting voor één overnachting mis.

Tarief bij percentageregeling

Voor hotels is het tarief in Amsterdam 7% van de overnachtingsprijs, vermeerderd met een vast bedrag van € 3,- p.p. per overnachting. Voor andere accommodaties is het Amsterdamse tarief 10% van de overnachtingsprijs. In Rotterdam, Utrecht en Haarlemmermeer is het tarief voor alle accommodaties respectievelijk 6,5%, 6% en 6,05% van de overnachtingsprijs.

Gelet op onze huidige relatief hoge tarieven en de voor 2022 begrote opbrengst van € 2,3 mln. gaan wij voor Groningen uit van een percentage dat rond de 7% zal liggen. Hieronder is bij verschillende overnachtingsprijzen en bij een tarief van 7% van de overnachtingsprijs weergegeven hoeveel de logiesbelasting bedraagt. Dat bedrag is afgezet tegen de logiesbelasting in de huidige situatie bij een overnachting door één persoon.

Overnachtings- prijs	Logiesbelasting bij percentageregeling (7%)		Logiesbelasting in huidige situatie bij overnachting in ho- tels, b&b's enz.		Logiesbelasting in huidige situatie bij overnachting in Ha- ren en Ten Boer	
	1p	2p	1p	2p	1p	2p
€ 60,--	€ 4,20	€ 4,20	€ 3,70	€ 7,40	€ 1,50	€ 3,--
€ 80,--	€ 5,60	€ 5,60	€ 3,70	€ 7,40	€ 1,50	€ 3,--
€ 100,--	€ 7,--	€ 7,--	€ 3,70	€ 7,40	€ 1,50	€ 3,--
€ 120,--	€ 8,40	€ 8,40	€ 3,70	€ 7,40	€ 1,50	€ 3,--
€ 140,--	€ 9,80	€ 9,80	€ 3,70	€ 7,40	€ 1,50	€ 3,--

De logiesbelasting bij overnachtingen op camping en in de havens (€ 2,-- p.p. per overnachting) is in dit overzicht buiten beschouwing gelaten omdat overnachtingsprijzen van € 60,-- of meer in die gevallen niet voorkomen. De vergelijking tussen beide tariefssystemen gaat enigszins mank. Bij de percentageregeling doet het aantal personen dat overnacht er niet toe, terwijl in het huidige tariefstelsel met vaste tarieven het aantal personen dat in een kamer overnacht juist bepalend is voor de hoogte van de logiesbelasting.

Standpunt Stichting Hotel Overleg Groningen en KHN

De nadelen die wij zien bij de alternatieven voor het huidige tariefstelsel worden onderschreven door de Stichting Hotel Overleg Groningen en KHN. De percentageregeling leidt naar de mening van vertegenwoordigers van deze brancheorganisaties tot een stijging van de administratieve lasten voor de logiesverstrekkers en onduidelijkheid over de vraag wat wel en niet onder de overnachtingsprijs valt waarover het percentage berekend wordt. Een tariefstelsel met vaste bedragen is naar hun mening het meest juiste systeem omdat de mate waarin bezoekers profijt hebben van de gemeentelijke faciliteiten losstaat van de vraag waar en tegen welke overnachtingsprijs zij verblijf houden. Bovendien is dat tariefstelsel eenvoudig uit te voeren voor de hotels en duidelijk voor de gasten.

Tariefdifferentiatie op basis van ecologische voetafdruk

In uw vergadering van 17 november 2021 hebben wij u ook toegezegd in te zullen gaan op de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie op basis van ecologische voetafdruk. Daarbij gaat het om de mogelijkheid om een korting te verlenen op de logiesbelasting aan logiesverstrekkers die het Green Key label hebben. In Nederland is Green Key het grootste duurzaamheidslabel voor logiesverstrekkers en andere aanbieders in de toeristische sector zoals attractieparken en sauna's. Green Key kent drie niveaus: brons, zilver en goud.

Het verlenen van een korting aan logiesverstrekkers met een Green Key keurmerk zal leiden tot extra uitvoeringskosten. Zeker als er ook nog eens onderscheid gemaakt wordt tussen de drie niveaus. De belastingsoftware van het Noordelijk Belastingkantoor zal erop ingericht moeten worden en ook voor de logiesverstrekkers betekent het verlenen van kortingen meer administratieve handelingen. Daar komt bij dat veel hotels in Groningen het Green Key keurmerk al hebben. Wij vragen ons af of een korting op de logiesbelasting dan nog toegevoegde waarde heeft of dat de wens om dat predicaat te halen een ontwikkeling is die ook zonder fiscale stimulans doorgaat. Ook vragen wij ons af of een korting op de logiesbelasting bezoekers van Groningen ertoe verleidt om te kiezen voor een accommodatie met het Green Key keurmerk.

Conclusie

Hiervoor hebben we twee alternatieven voor het huidige tariefsysteem met vaste bedragen tegen het licht gehouden. Dat hebben we gedaan tegen de achtergrond van de in deze collegeperiode door u aangenomen moties over de logiesbelasting. Alle afwegingen overziend stellen wij voor u het huidige tariefsysteem met drie vaste tarieven te continueren, waarbij we de hostels en jongerenhotels ook onder het lage tarief willen laten vallen.

Tariefdifferentiatie naar accommodatietype leidt niet tot hogere administratieve lasten, maar dit systeem doet afbreuk aan een gelijk speelveld op de overnachtingenmarkt. Een deel van de b&b's en andere nieuwe verblijfsvormen concurreert qua prijs- en serviceniveau met de hotels. Om dan voor de logiesbelasting onderscheid te maken tussen deze verschillende soorten accommodaties ligt naar onze mening niet voor de hand. Bovendien geldt voor de accommodaties in Haren en Ten Boer al een lager tarief. Ook voor enkele specifieke vormen van accommodaties met in de regel lage overnachtingsprijzen - de havens en campings - geldt een lager tarief. In lijn met de gedachte achter de door u aangenomen moties over de logiesbelasting willen we ook de hostels en de jongerenhotels onder dat lage tarief laten vallen.

Een percentageregeling is in de praktijk uitvoerbaar, maar is complex en fraudegevoelig, waardoor de administratieve lasten voor zowel de belastingheffer als de logiesverstrekkers fors zullen stijgen. Dat geldt voor de grote bedrijfsmatige hotelondernemingen maar zeker ook voor de niet-beroepsmatige logiesverstrekkers zoals de (meeste) b&b's. De percentageregeling maakt de opbrengst van de logiesbelasting minder stabiel. Nadrukkelijk nemen wij hierbij ook in overweging dat de logiesverstrekkers hard zijn getroffen door de coronacrisis. Een regeling invoeren die leidt tot hogere administratieve lasten draagt in onze ogen niet bij aan het herstel van de sector.

Het verlenen van een korting op de logiesbelasting aan logiesverstrekkers met een Green Key keurmerk is op zich een sympathiek gebaar maar het maakt de belastingheffing er niet eenvoudiger op en heeft in onze ogen een hoog symbolisch gehalte.

**Vervolg**

Zoals gezegd stellen we voor om vast te houden aan het huidige tariefsysteem, waarbij jongerenhotels en hostels worden toegevoegd aan het middentarief. In april 2022 volgt een voorstel voor de verordening logiesbelasting voor 2023 in deze lijn. Daarin wordt dan tevens een verhoging van de huidige tarieven opgenomen. Dit doen we op basis van de afspraak met de sector om de tarieven niet jaarlijks maar driejaarlijks aan te passen aan de inflatie. Per 1 januari 2023 verhogen we daarom de tarieven met de inflatiepercentages over de jaren 2020, 2021 en 2022.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,
Koen Schuiling

secretaris,
Christien Bronda

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.