

EMBARGO tot 17 oktober 2019 tot 11.00 uur



Onderwerp Discussienota tarieven logiesbelasting (moties)

Steller I.B.J. Sparreboom

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 71 00 Bijlage(n)

Ons kenmerk



Datum 17-10-2019 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Uw Commissie Financiën en Veiligheid heeft op 5 juni jl. ons voorstel voor de tarieven van de logiesbelasting voor het jaar 2020 besproken. Naar aanleiding daarvan hebben wij uw raad een discussienotitie over eventuele alternatieve tariefstelsels bij de logiesbelasting toegezegd. In deze brief reageren we tevens op de moties “differentiatie logiesbelasting” en “belast toerist op ecologische voetafdruk”, die u in uw vergadering van 26 juni heeft aangenomen.

De motie “differentiatie logiesbelasting” houdt een verzoek in om ook andere manieren van tariefstelling dan een percentageregeling te onderzoeken waarmee uiting kan worden gegeven aan het principe dat de tariefstelling een afspiegeling is van het verschil in overnachtingsprijzen.

De motie “belast toerist op ecologische voetafdruk” roept op tot onderzoek naar de mogelijkheden om in de logiesbelasting te differentiëren op basis van ecologische voetafdruk of duurzaamheidslabel.

Kaders

Om ervoor te zorgen dat ook niet-ingezetenen bijdragen aan de voorzieningen van de gemeente die ze bezoeken geeft artikel 224 Gemeentewet gemeenten de mogelijkheid om toeristenbelasting (ook wel logiesbelasting genoemd) in te voeren. Deze belasting moet aansluiten bij het aantal verblijvende personen en bij de duur van hun verblijf. De logiesbelasting is een algemene belasting waarvan de opbrengst vrij besteedbaar is.

Artikel 219 van de Gemeentewet verbiedt gemeenten om hun belastingen, en dus ook de logiesbelasting, afhankelijk te maken van het inkomen, de winst of het vermogen. Verder mag een belasting niet onredelijk of willekeurig zijn of in strijd zijn met de overige algemene rechtsbeginselen.

Voor de logiesbelasting betekent dit dat eventuele differentiatie binnen het tariefstelsel gekoppeld moet zijn aan een redelijkerwijs te objectiveren maatstaf.

De huidige situatie

Het voor 2019 geldende tariefstelsel voorziet in het heffen van verschillende vaste bedragen waarbij gedifferentieerd wordt op accommodatietype (hotel: € 3,15 per overnachting, pension en bed and breakfast: € 2,30 en jongerenhotel, kampeerterrein en dergelijke: € 1,45 per overnachting) en naar leeftijd (personen jonger dan 18 jaar betalen de helft). Op het grondgebied van de voormalige gemeente Ten Boer wordt momenteel geen logiesbelasting geheven. In de voormalige gemeente Haren geldt een (forfaitair) tariefstelsel van vaste bedragen waarbij op accommodatietype en toepasselijkheid van een stercategorie wordt gedifferentieerd (€ 3,15 per overnachting in een hotel met een of meer sterren, €2,30 per overnachting in een hotel zonder ster of in een andere accommodatie zoals een pension of een vakantiehuisje).

Met ingang van 2020 zullen de verschillende tarieven voor de voormalige gemeenten worden vervangen door een stelsel van gelijke vaste bedragen met een differentiatie naar accommodatietype en een vrijstelling voor kinderen van jonger dan 5 jaar. Een overnachting kost dan € 3,70, of € 2,- per nacht per persoon in een haven of op een kampeerterrein.

Tariefstelsels

In Nederland zijn de volgende tariefstelsels gangbaar.

Eenheidstarief/vast bedrag

Het heffen van één tarief in de vorm van een vast bedrag sluit het dichtst aan bij het uitgangspunt dat de logiesbelasting bedoeld is als bijdrage aan de voorzieningen van een gemeente. Dit is het in Nederland meest toegepaste tariefstelsel. De gedachte erachter is dat de mate waarin de toerist profijt heeft van de investeringen in de kwaliteit van een gemeente losstaat van de vraag waar en tegen welke overnachtingsprijs hij of zij zijn verblijf geregeld heeft.

Toepassing van een eenheidstarief biedt echter geen mogelijkheden om rekening te houden met variatie in de overnachtingsprijzen. Ervan uitgaande dat de toeristische ondernemer gebruik maakt van de mogelijkheid om de logiesbelasting door te berekenen aan de overnachtende gast zal daardoor het aandeel van de logiesbelasting in de overnachtingsprijs bij accommodaties in het goedkopere segment veel groter zijn dan bij de accommodaties in het duurdere segment. Veel ondernemers vinden dit oneerlijk.

Een eenheidstarief sluit aan bij het profijtbeginsel achter de logiesbelasting (iedere bezoeker maakt profiteert op dezelfde manier van de voorzieningen in Groningen) en is het eenvoudigst uit te voeren.

Percentage van de overnachtingsprijs

Circa 5% van de gemeenten in Nederland (w.o. Amsterdam, Opsterland, Rotterdam, Breda) kiezen ervoor om logiesbelasting als een vast percentage van de overnachtingsprijs te heffen. Toepassing van deze tariefstelling in combinatie met geen of zeer geringe differentiatie maakt het mogelijk om het relatieve aandeel van de logiesbelasting in de overnachtingsprijs voor alle ondernemers in de sector gelijk te trekken.

Deze op zich logische en niet onaantrekkelijke wijze van heffen kent echter ook een aantal nadelen. Het vaste percentage mag namelijk alleen worden omgeslagen over de 'kale' overnachtingsprijs, en dat brengt de nodige administratieve lasten voor de ondernemers in de toeristische sector met zich mee. De kosten van bijvoorbeeld het ontbijt, lunch en diner, en het gebruik van hotelfaciliteiten en overige niet aan het overnachten verbonden dienstverlening zoals parkeerfaciliteiten zullen namelijk buiten beschouwing moeten worden gelaten om tot een belastbare logiesprijs te kunnen komen. Het is niet mogelijk om deze administratieve last vanuit de gemeente met slimme automatiseringsoplossingen te verlichten, want daarvoor is de verscheidenheid van bijkomende voorzieningen en de variatie in de vergoedingen die de exploitanten daarvoor vragen te groot. Dit mede als gevolg van het aanbod van verschillende arrangementen en het feit dat ondernemers hun prijzen in de loop van het jaar aanpassen.

Ook voor de heffer van de logiesbelasting zal heffing op basis van een percentage van de kale overnachtingsprijs meer administratieve handelingen met zich meebrengen. Het Noordelijk Belastingkantoor verwacht een complexere handhaving en meer bezwaarschriften, waardoor de uitvoeringskosten van de logiesbelasting zullen stijgen.

Een verder nadeel is het feit dat de opbrengst en daarmee de bijdrage aan de gemeentelijke voorzieningen minder stabiel zal zijn. Fluctuaties in de prijsstrategie van de ondernemers zullen de opbrengst gaan beïnvloeden.

Een laatste nadeel is theoretisch van aard. Het is namelijk mogelijk om de mate waarin logiesbelasting moet worden afgedragen (negatief) te beïnvloeden door de belastbare logiesprijs tot een minimum te verlagen terwijl de prijzen die voor de overige diensten worden gevraagd navenant duurder worden gemaakt. In principe zou een toeristisch ondernemer de logiesbelasting grotendeels kunnen omzeilen door bijvoorbeeld € 1,- voor een overnachting te rekenen terwijl hij voor het ontbijt € 99,- in rekening brengt.

Differentiatiemogelijkheden

Naast de keuze voor een bepaalde wijze van heffen (via een vast bedrag of een vast percentage van de overnachtingsprijs) is het mogelijk om het tarief te laten differentiëren. Dat moet dan wel zijn gebaseerd op een redelijkerwijs te objectiveren maatstaf. In theorie zijn er heel veel verschillende differentiatiemogelijkheden denkbaar, maar niet alle mogelijkheden zijn toegestaan. Als Groningen bijvoorbeeld haar tarief zou differentiëren op basis van afstand tot het centrum van de stad dan zou dit in de praktijk neerkomen op het gelijk belasten van ongelijke gevallen.

De accommodaties in het gebied ten zuiden van de stad (inclusief voormalig Haren) hebben namelijk een volstrekt ander karakter dan de noordelijke gedeelten van Groningen (inclusief voormalig Ten Boer). Daarmee zou er geen sprake zijn van een redelijkerwijs te objectiveren maatstaf om als basis van de differentiatie te dienen. Ondernemers in de voormalige gemeente Ten Boer tegemoetkomen door hen tegen een lager tarief te belasten of vrij te stellen zonder dat daarvoor een objectieve maatstaf aanwezig is, is dus niet toegestaan.

De volgende differentiatiemogelijkheden zijn wel toegestaan.

Sterafhankelijk tarief

Het is mogelijk om de hoogte van de logiesbelasting af te laten hangen van de klasse waarin de accommodatie is ingedeeld. Die indeling moet dan wel op grond van objectieve criteria hebben plaatsgevonden. Voor accommodaties waarbij een dergelijke indeling ontbreekt (campings en jachthavens) moet een apart tarief worden opgenomen.

Omdat de kwaliteit van de accommodatie en dus de overnachtingsprijs in toenemende mate niet meer bepaald wordt door de (per 1 januari 2015 vrijwillige) classificering van de accommodatie, zijn er tegenwoordig weinig gemeenten die deze wijze van differentiëren toepassen. In Groningen werd deze variant tot 2013 toegepast. Reden voor afschaffing destijds was het concurrentievervalsende effect ten opzichte van de opkomende nieuwe verblijfsvormen.

Tariefdifferentiatie naar accommodatietype

Een vroeger binnen de logiesbelasting meer toegepaste wijze van differentiëren is het heffen van verschillende tarieven voor de verschillende typen accommodaties. Dit werd voor de gemeentelijke herindeling ook in het gebied van de voormalige gemeenten Groningen en Haren toegepast.

Het gehanteerde onderscheid tussen de verschillende accommodatietypes zal objectief moeten zijn, dus bijvoorbeeld moeten zijn gebaseerd op de Standaard BedrijfsIndeling zoals het CBS die hanteert. Deze vorm van differentiatie heeft als nadeel dat een te fijnmazig onderscheid zal leiden tot veel discussie met de verschillende ondernemers, waaruit een nadelig effect op de uitvoeringskosten te verwachten valt.

Met ingang van 2020 geldt in heel Groningen een eenheidstarief (vast bedrag) met één differentiatie naar accommodatietype. Op deze manier combineren we een zo gelijk mogelijk speelveld voor de ondernemers met de mogelijkheid om voor specifieke overnachtingsvormen (op kampeerplaatsen en in havens) een uitzondering te maken. Bovendien sluit deze wijze van heffen beter aan bij de profijtgedachte achter de logiesbelasting en is hij relatief eenvoudig uit te voeren.

Tariefdifferentiatie naar gebied

In de jaren 2017-2018 kende de gemeente Amsterdam een differentiatie van haar tarieven (vaste percentages van de overnachtingsprijs) naar gebied. De objectieve maatstaf achter deze differentiatievorm vormde beleid dat erop gericht was om de negatieve gevolgen van het (massa) toerisme voor de stad te verminderen.

Amsterdam had daarmee beleid dat gericht was op een ander doel dan de regulering van de toeristenbelasting zelf, maar waar voor de uitvoering de toeristenbelasting wel kon worden ingezet: Amsterdam paste in gebieden in en om het centrum een hoger percentage van de overnachtingsprijs toe dan in de gebieden daaromheen, waarbij voor vakantieverhuur via o.a. Airbnb altijd het hoge tarief gold.

Hoewel formeel zelf niet belastingplichtig dragen intermediairs zoals Airbnb op grond van een convenant met de gemeente Amsterdam vrijwillig toeristenbelasting af.

Anders dan Amsterdam heeft de gemeente Groningen vooralsnog geen beleid met betrekking tot het reguleren van de toeristenstroom en haar negatieve gevolgen voor o.a. de overlast op straat en de diversiteit van het winkel- en voorzieningenaanbod. Een dergelijk ten opzichte van de logiesbelasting geobjectiveerd beleid kan gevonden worden in het beleid voor de overnachtingenmarkt dat in ontwikkeling is. Na het tot stand komen van dit beleid is ook duidelijk in hoeverre het mogelijk is om te differentiëren tussen accommodaties in de stad en in het buitengebied.

Differentiatie naar overnachtingsprijsklasse

Door de kale overnachtingsprijzen te categoriseren en per categorie een afwijkend tarief (een vast bedrag of een percentage van de overnachtingsprijs) toe te passen kunnen prijsverschillen tussen accommodaties worden gebruikt om te differentiëren. De ondernemers die hun accommodaties bijvoorbeeld voor een bedrag tot € 100,- per overnachting aanbieden zouden dan aangeslagen kunnen worden tegen een tarief van € 3,50 per overnachting, terwijl de duurdere accommodaties met een overnachtingsprijs van meer dan € 100,- zouden kunnen worden belast met een tarief van € 4,- per overnachting.

Differentiatie naar overnachtingsprijsklasse is voor zover bekend nieuw in Nederland. De methode combineert elementen uit de heffing naar vast percentage (de kale overnachtingsprijs) met die uit de differentiatie naar accommodatietype (de classificering). Hoewel ervaringen bij andere gemeenten ontbreken zijn wij ervan overtuigd dat deze methodiek voldoende objectief is om rechtmatig te kunnen worden ingezet. Toepassing waarborgt zowel een beperkte mate van invloed op het aandeel van de logiesbelasting in de totale overnachtingsprijs als een redelijke mate van zekerheid ten aanzien van de opbrengst van de logiesbelasting.

De basis van deze wijze van differentiëren vormt de kale overnachtingsprijs, en zoals beschreven onder '*percentage van de overnachtingsprijs*' brengt de berekening daarvan de nodige administratieve lasten voor de ondernemers met zich mee. Daarnaast zullen de uitvoeringkosten stijgen omdat overnachtingsprijzen gedurende het jaar stijgen en dalen en accommodaties zo van de ene in de andere categorie terecht kunnen komen. De daarmee samenhangende discussie over het gedurende het jaar van toepassing zijnde tarief zal ook neerslaan op de uitvoeringskosten.

Differentiatie naar ecologische voetafdruk of duurzaamheidslabel

Naar aanleiding van de door uw raad aangenomen moties hebben wij ook onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om te differentiëren naar ecologische voetafdruk of duurzaamheidslabel.

Naar het oordeel van de VNG vormt de mate van duurzaamheid van het verblijf een maatstaf die voldoende objectief is om differentiatie van het tarief op te baseren. Het vormt daarmee voor ons een reëel alternatief voor de reguliere differentiatiemogelijkheden.

Duurzaamheidslabels hebben in het algemeen als doel om de ecologische voetafdruk van bedrijven, en dus ook de duurzaamheid van een verblijf in een accommodatie, in beeld te brengen. Het ligt daarom in de rede om te differentiëren naar duurzaamheidslabel. Om voldoende objectiviteit te waarborgen moet de uitgifte en het beheer van het duurzaamheidslabel op een onafhankelijke en objectieve wijze geschieden.

In Nederland wordt het internationale keurmerk voor duurzame bedrijven in de recreatie- en vrijetijdsbranche 'Greenkey' beheerd door de Stichting Keurmerk Milieu, Veiligheid en Kwaliteit (Stichting KMKV). De Stichting KMKV is een samenwerking tussen RECRON, HISWA Vereniging, de ANWB en KHN. Nederland kent de meeste Green Key certificaathouders ter wereld. Ook in Groningen zijn diverse ondernemers in het bezit van dit keurmerk. Men hanteert objectieve duurzaamheidscriteria die gekoppeld zijn aan de Sustainable Development Goals 2015- 2030 van de Verenigde Naties en handhaaft deze met behulp van onafhankelijke keurmeesters die regelmatig op locatie keuringen uitvoeren.

Een ander op toerisme toegespitst duurzaamheidslabel dat op internationale erkenning kan rekenen en op onafhankelijke wijze wordt beheerd is "Green Globe". Er is één accommodatie in Groningen in het bezit van het Green Globe label.

Een differentiatie op basis van de aanwezigheid van duurzaamheidslabels die door onafhankelijke organisaties aan de hand van objectieve criteria worden uitgegeven behoort dus tot de mogelijkheden en blijkt in de Groningse praktijk ook geen loze geste.

In Groningen bevinden zich momenteel 8 accommodaties die in het bezit zijn van het GreenKey label. Eén accommodatie is Green Globe gecertificeerd. Samen zijn deze bedrijven goed voor 259.883 overnachtingen en genereren ze momenteel 56% van de totale opbrengst van de logiesbelasting (€ 924.000,- van een begrote opbrengst voor 2019 van in totaal € 1.634.000,-). Iedere korting van € 0,10 op het tarief voor een overnachting in een accommodatie met een duurzaamheidslabel betekent een daling van de opbrengst met € 25.988,-.

De administratieve lasten voor de ondernemers zullen zich bij deze differentiatievorm beperken tot het aanvinken van het duurzaamheidslabel op de aangifte, zodat de gemeentelijke belastingheffer in staat is om periodiek te controleren of het label in de praktijk ook daadwerkelijk aanwezig is.

Tabel Keuzemogelijkheden differentiatie

Er zijn verschillende methoden om het tarief voor de logiesbelasting te laten variëren die elk hun eigen voor- en nadelen met zich meebrengen.

Een vergelijking ten opzichte van de tariefstructuur voor 2020 (differentiatie vaste bedragen naar 2 accommodatietypen) levert de volgende tabel op.

Differentiatiemethode	Lasten ondernemer	Lasten gemeente	Stabiliteit opbrengst	Proportionaliteit ¹	Duurzaamheid	Totaal
Strafhankelijk tarief (bij vast bedrag)	o	o	o	o	o	o
Naar accommodatietype (bij vast bedrag)	o	o	o	o	o	o
Naar gebied (bij vast bedrag)	o	o	o	o	o	o
Naar overnachtingsprijsklasse (bij vast bedrag)	-	-	o	+	o	o
Naar duurzaamheidslabel (bij vast bedrag)	o	o	o	o	+	o
Strafhankelijk tarief (bij percentage van overnachtingsprijs)	-	-	-	+	o	-
Naar accommodatietype (bij percentage van overnachtingsprijs)	-	-	-	+	o	-
Naar gebied (bij percentage van overnachtingsprijs)	-	-	-	+	o	-
Naar overnachtingsklasse (bij percentage van overnachtingsprijs)	-	-	-	+	+	-
Naar duurzaamheidslabel (bij percentage van overnachtingsprijs)	-	-	-	+	+	o

Legenda: +: Positief t.o.v. methodiek 2020; o: Neutraal t.o.v. methodiek 2020; -: Negatief t.o.v. methodiek 2020

1: Hiermee wordt het aandeel van de logiesbelasting in de totale overnachtingsprijs bedoeld.

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de uitvoering doorgaans moeizamer verloopt naarmate een differentiatie fijnmaziger wordt toegepast.

Draagvlak

Uit recent onderzoek naar de toekomst van de overnachtingenmarkt is een behoefte aan meer aanbod aan de onder- en bovenkant van de markt naar voren gekomen. Potentieel geïnteresseerde aanbieders van accommodaties in het lagere prijssegment hebben aangegeven vreemd aan te kijken tegen het relatief grote aandeel van de logiesbelasting in de overnachtingsprijs.

In deze kwestie stelt Koninklijke Horeca Nederland zich op het standpunt dat een tariefdifferentiatie onwenselijk voor zowel sector als gemeente is. Vanwege de hoge uitvoeringskosten, de afwezigheid van een verschil in prijselasticiteit tussen campings en hotels, en het feit dat alle bezoekers hetzelfde profijt hebben van de voorzieningen van de stad pleit men sterk voor de doorgroei naar één vast tarief.

Conclusie

Mocht uw raad het wenselijk vinden om tot een nadere differentiatie van de tarieven in de logiesbelasting over te gaan dan zijn de mogelijkheden daartoe veelvuldig. De mogelijkheid om tot een gebiedsgewijze differentiatie over te gaan is afhankelijk van het beleid dat in ontwikkeling is met betrekking tot de overnachtingenmarkt. Een differentiatie van vaste bedragen naar overnachtingsprijsklasse biedt de mogelijkheid om zowel invloed op het aandeel van de logiesbelasting in de overnachtingsprijs uit te oefenen als een redelijk stabiele opbrengst te genereren. Een verdere differentiatie op basis van de aanwezigheid van duurzaamheidslabels is een sympathieke geste en ook een werkbare optie.

Uw raad stelt de tarieven voor de logiesbelasting eens per drie jaar vast. Mocht uw voorkeur daar aanleiding toe geven dan zullen wij de uitvoeringskosten in kaart brengen en in gesprek gaan met de sector. In het voorjaar van 2020 zullen wij dan een tariefvoorstel voor het jaar 2021 doen. Na besluitvorming door uw raad kunnen de nieuwe tarieven dan conform de afspraken met de sector over de tijdige bekendmaking zo spoedig mogelijk daarna aan hen bekend worden gemaakt.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
Koen Schuiling

de secretaris,
Diana Starmans

Deze brief is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.