



Datum : 14 oktober 2019
Onderwerp : Inbreng t.b.v. Discussienota Logiesbelasting

Situatie

De gemeenteraad van Groningen heeft als gevolg van de behandeling van een voorgestelde verhoging van de logiesbelasting, een motie aangenomen naar aanleiding waarvan zij wil bezien of een differentiatie van het tarief wenselijk is.

Als input voor de discussie daarover, verschaft Koninklijke Horeca Nederland hieronder algemene informatie over het verschijnsel logiesbelasting (c.q. toeristenbelasting) alsmede haar standpunt over de wenselijkheid van een mogelijke tariefdifferentiatie.

Logies-/toeristenbelasting, algemeen

Logiesbelasting (in deze ook omschreven als toeristenbelasting) wordt geheven als vergoeding van niet-ingezetenen voor het gebruik van lokale, toeristische infrastructuur. De heffing vindt plaats door logiesvertrekkers in te zetten als belastingloket.

Belastingheffing moet doelmatig, rechtvaardig en praktisch uitvoerbaar zijn en voldoende opleveren om voorzieningen te bekostigen. Onderstaand een analyse in hoeverre de toeristenbelasting (en mogelijke alternatieven) aan deze vereisten voldoen.

Doelmatigheid

Doelmatigheid omvat twee aspecten: 1. de heffing moet voorkeuren van consumenten zo min mogelijk verstoren; dit kan worden bereikt door een zo breed mogelijke grondslag; daardoor kunnen tarieven laag blijven en komen consumentenvoorkeuren het best tot hun recht; 2. de ingezamelde middelen moeten zo doelmatig mogelijk worden ingezet, dus het toerisme in Groningen optimaal faciliteren. Logiesvertrekkers die de belasting innen en dagelijks contact hebben met toeristen, weten het best wat daarvoor nodig is. Daarom is het zinvol (doelmatig) om hen te betrekken bij de besteding van de ingezamelde middelen.

Rechtvaardigheid

Rechtvaardige belastingheffing houdt in dat de lasten eerlijk worden verdeeld over degenen die profiteren van de voorziening. Een tweede aspect is dat lasten niet worden afgewenteld op personen die geen stem hebben in beslissingen over lastenverzwaring ("no taxation without representation"). In de derde plaats vereist een billijke lastenverdeling dat iedereen die onder de heffing valt, ook daadwerkelijk wordt belast. Dat vereist controle en handhaving. Uiteraard zijn daar grenzen aan. Vanuit economisch gezichtspunt is intensivering van controle en handhaving efficiënt zolang de extra opbrengsten de extra controlekosten overtreffen.

Uitvoerbaarheid

De belastingheffing moet ook praktisch uitvoerbaar zijn en de inning moet zo efficiënt mogelijk gebeuren.

www.khn.nl

Afdeling Groningen e.o.
Koninklijke Horeca Nederland

groningenstadeo@khn.nl

Voldoende opbrengsten

Last but not least, moet de belasting voldoende opbrengen om de gewenste voorzieningen te bekostigen.

Het is niet rechtvaardig en doelmatig uitsluitend verblijfsrecreanten te belasten voor toeristische voorzieningen. Dagrecreanten en eigen inwoners maken daar evenzeer gebruik van. Ook andere bedrijven die van het toerisme profiteren, zoals sportzaken, kledingzaken, restaurants, supermarkten, snackbars, souvenirwinkels e.d., betalen niet mee aan de financiering van toeristische voorzieningen. Dit pleit voor een evenwichtiger mix van toeristenbelasting, parkeerbelasting en OZB voor zakelijke gebruikers.

Uitvoeringsvarianten toeristenbelasting, algemeen

Tariefdifferentiatie

Eén van de bezwaren tegen de toeristenbelasting is dat deze veel zwaarder drukt op laaggeprijsde logiesvormen, zoals overnachtingen op (mini)-campings dan op overnachtingen in hotels en pensions. Daarom hanteren sommige gemeenten verschillende tarieven voor hotels en pensions resp. campings. Landelijk past een minderheid (ca. 30%) van de gemeenten die deze belasting heffen, een vorm van tariefdifferentiatie toe. Men kan vraagtekens plaatsen bij de rechtvaardiging voor tariefdifferentiatie. Vanuit het perspectief van een zo doelmatig mogelijke belastingheffing zou het tarief hoger moeten zijn naarmate de prijselasticiteit kleiner is, want dan is het effect op de keuze van consumenten zo beperkt mogelijk en is er minder sprake van 'welvaartsverlies' door economische verstoringen. Omdat de prijselasticiteit van overnachtingen op campings en hotelovernachtingen nagenoeg gelijk is, ligt hier geen argument voor tariefdifferentiatie. Daarnaast geldt dat campinggasten net zo veel (en vaak zelfs meer) gebruik maken van toeristische voorzieningen als hotel- en pensioengasten; ook dat pleit niet voor tariefdifferentiatie. Ten slotte is een reëel bezwaar dat de inningskosten oplopen naarmate er meer verschillende tarieven zijn.

Een alternatief voor differentiatie naar tarief is differentiatie naar periode. Zo zou bijvoorbeeld alleen toeristenbelasting kunnen worden geheven tussen mei en oktober. Dit kan ertoe bijdragen om het toerisme in rustiger maanden te stimuleren.

Een ander alternatief is (was) een differentiatie naar (hotel)sterrenclassificatie, waarbij in geval van afwezigheid van classificatie (campings / jachthavens) ook een speciaal tarief gold. Door de recente afschaffing van de verplichte (hotel)sterrenclassificatie is dit geen optie meer.

Proportionele heffing

In de meeste gemeenten is de toeristenbelasting een vast bedrag per overnachting, ongeacht de prijs van de overnachting. Er zijn ook gemeenten waar het tarief een percentage van de overnachtingsprijs is (proportionele heffing). Tegen een proportionele heffing gelden dezelfde bezwaren als tegen tariefdifferentiatie. Alleen weegt het bezwaar van de hogere perceptie- en inningskosten hier nog zwaarder, omdat er niet één vaste prijs is die als heffingsgrondslag kan

gelden. Bijna alle logiesvertrekkers werken met seizoenprijzen, speciale aanbiedingen, kortingsacties e.d., waardoor de gerealiseerde overnachtingsprijs bijna per gast en per nacht verschilt. In hotels en pensions zijn prijzen vaak incl. ontbijt en/of een welkomstdrankje; daarvoor zou dan eerst moeten worden gecorrigeerd om de feitelijke overnachtingsprijs te bepalen. Dit brengt voor zowel de gemeente als de sector een fors stijgende administratieve last met zich mee. Tot slot wordt het gevaar vergroot van mindere inning door al of niet tijdelijke prijsdalingen.

Forfaitaire heffing

Omdat het niet altijd goed mogelijk is om te bepalen hoeveel overnachtingen op een vaste camping-staanplaats of in een vakantiebungalow hebben plaatsgevonden, passen veel gemeenten een daar een forfaitaire berekeningswijze toe. Daarmee nemen de controle en perceptiekosten voor ondernemers én gemeente af. Het aantal personen dat op een plaats heeft overnacht, wordt bepaald op 3, en er worden vaste getallen gehanteerd voor het veronderstelde aantal overnachtingen in het voorseizoen, hoogseizoen, naseizoen of in een geheel jaar. Belastingplichtigen kunnen kiezen voor een niet-forfaitaire heffing als blijkt dat het aantal overnachtingen lager is dan vastgesteld op basis van de forfaitaire berekeningswijze. Uit een oogpunt van rechtvaardige belastingheffing is het belangrijk dat de forfaitaire heffing zo nauwkeurig mogelijk aansluit bij het werkelijke aantal overnachtingen. Daarom moet de gemeente regelmatig (laten) toetsen of de forfaitaire raming de realiteit voldoende benadert.

Vermakelijkhedenretributie

Enkele gemeenten heffen een vermakelijkhedenretributie op activiteiten waarmee wordt beoogd het publiek (tegen betaling) amusement, verstrooiing, ontspanning of vermaak te verschaffen. Een voorwaarde is dat gebruik wordt gemaakt van voorzieningen die door de gemeente tot stand zijn gebracht of in stand worden gehouden. Doorgaans gaat het om dagattracties die grote bezoekersaantallen trekken. Enkele voorbeelden zijn de Efteling, Keukenhof, Walibi, de TT-races in Assen en het autocircuit in Zandvoort. Ook rondvaartboten in Amsterdam moeten per betalende passagier een vermakelijkhedenretributie afdragen.

Indexatie

Om een te snelle stijging van het tarief van de toeristenbelasting te voorkomen, kunnen gemeenten ervoor kiezen een indexatie toe te passen. Tariefstijgingen worden dan bijvoorbeeld gekoppeld aan de prijsindex voor gezinsconsumptie (het inflatietempo). In Groningen hebben het College en de sector afspraken gemaakt over een dergelijke koppeling, maar dat sluit autonome tussentijdse verhogingen niet uit. In Groningen is het tarief van de toeristenbelasting sneller gestegen dan de inflatie. Een alternatief is om de tarieven van de toeristenbelasting in de pas te laten lopen met de tarieven van de OZB. Op die manier wordt voorkomen dat de verblijfstoerist vooral opdraait voor gemeentelijke uitgavenstijgingen, terwijl eigen inwoners worden ontzien.

Aftrekpost toeristische investeringen

Een interessante innovatie is om bepaalde investeringen door recreatiebedrijven in openbare voorzieningen ten behoeve van het toerisme, aftrekbaar te maken van de toeristenbelasting. Denk aan strandcampings die publieke strandovergangen verbeteren, hotels die bankjes, informatiepanelen of andere voorzieningen in de openbare ruimte plaatsen enz. Het moet daarbij gaan om voorzieningen die voor alle toeristen toegankelijk zijn en niet alleen voor de eigen

gasten (publieke voorzieningen). Via de gemeentelijke verordening kunnen voorwaarden en beperkingen aan de aftrekbaarheid worden gesteld, zodat het ook budgettair niet uit de hand loopt. Op deze wijze kunnen belastingplichtigen voor een klein deel mee bepalen waar het geld naar toe gaat. Dat zal vaak efficiënter zijn dan wanneer de middelen eerst door de overheid worden geheven en vervolgens weer worden uitgegeven. Bedrijven zullen vooral gemotiveerd zijn te investeren in de directe omgeving; dit levert kwaliteitsverbetering op en vergroot de betrokkenheid tussen bedrijven en hun omgeving. Om ervaring met het nieuwe instrument op te doen, zou voor enkele jaren een experiment kunnen worden gestart.

Handhaving

Belastingheffing moet rechtvaardig zijn. Als sommige belastingplichtigen de dans ontspringen, betekent dit dat anderen meer moeten betalen. Dit leidt tot concurrentievervalsing en ondermijnt het draagvlak voor de belasting (de belastingmoraal). Daarom is het van groot belang dat de overheid investeert in naleving van de belastingplicht. In het geval van de toeristenbelasting ligt die taak bij de gemeente. Een groeiend probleem is de particuliere verhuur van kamers en woningen via websites als Airbnb, Booking.com, Marktplaats en kleinere sites, waarover geen toeristenbelasting, btw en inkomstenbelasting wordt afgedragen. Ook voldoen de verhuurders niet aan de veiligheids- en andere voorschriften waar reguliere hotels en pensions wel aan moeten voldoen. Inmiddels zijn via de betreffende websites honderden adressen achterhaald waar logies wordt aangeboden.

Airbnb en de toeristenbelasting

De stormachtige groei van websites als Airbnb, Booking.com en talloze kleinere sites, waarop particulieren hun woning verhuren aan toeristen, roept steeds meer weerstand op bij gemeenten en lokale ondernemers. Gemeenten maken zich zorgen over de toenemende overlast en het ontduiken van regels op het gebied van veiligheid en belastingplicht (toeristenbelasting). Ondernemers klagen over de oneerlijke concurrentie van particulieren die 'hotelletje spelen' zonder aan de normale eisen en verplichtingen te hoeven voldoen. Als één van de eerste gemeenten heeft Amsterdam inmiddels afspraken met Airbnb gemaakt om uitwassen tegen te gaan. Zo mogen woningen maximaal 30 (c.q. 60) nachten per jaar worden verhuurd aan maximaal vier personen per reservering en moet het gaan om woningen die normaliter door de eigenaar zelf bewoond worden.

Een andere groep die zich aan toeristenbelasting onttrekt, zijn de wildkampeerders (vaak campers), die illegaal overnachten op parkeerplekken of langs de openbare weg. Ook hier dient handhaving plaats te vinden om een gelijk speelveld te waarborgen. Controle begint met een goede en complete registratie van soort en aantal slaapplekken en betrouwbare overnachtingscijfers plus een meld- of vergunningsplicht voor Airbnb-verhuurders.

Conclusies

Omvorming van het huidige vaste tarief van de toeristenbelasting naar een gedifferentieerd tarief biedt weinig voordelen, maar brengt vooral hogere uitvoeringskosten met zich mee. Bij een proportioneel tarief zijn de nadelen nog groter.

Forfaitaire heffing vermindert de perceptiekosten van de toeristenbelasting en vergemakkelijkt de uitvoerbaarheid voor zowel ondernemers als de gemeente. Daarbij is echter wel van groot belang dat forfaitaire heffingen zo goed mogelijk aansluiten bij het werkelijke aantal overnachtingen. Dat betekent dat de gemeente regelmatig moet investeren in onderzoek naar de juistheid van toegepaste forfaits. Ook moet de gemeente er scherp op toezien dat particulieren die woningen of kamers aanbieden voor verblijfsrecreatie, onderworpen worden aan dezelfde regels met betrekking tot afdracht toeristenbelasting, veiligheidseisen, etc. als reguliere aanbieders. Gezien de sterke groei van dit segment dat zich grotendeels aan het zicht onttrekt, is extra aandacht voor handhaving en naleving geboden. Dat moet beginnen met een goede registratie van slaapplekken en overnachtingscijfers en een meldplicht voor Airbnb-verhuurders.

De tarieven van de toeristenbelasting zijn in de afgelopen jaren sneller toegenomen als de inflatie. Dat leidt tot steeds verdere scheefgroei.

Een interessante optie is om een experiment te starten met het aftrekbaar maken van toeristische investeringen door recreatiebedrijven in de openbare ruimte. Na enkele jaren kan worden bekeken of dit werkt en bijdraagt aan de kwaliteit van het recreatieve product.

Logiesbelasting in Groningen: Koninklijke Horeca Nederland / Hoteloverleg Groningen

In Groningen is geen draagvlak voor tariefdifferentiatie bij de sector. Sterker nog; de vorige colleges hebben de afspraak gemaakt met de sector om geleidelijk te komen tot de afschaffing van eerder bestaande differentiatie. Dit ook naar wens van de sector (Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Groningen enerzijds en de verenigde Groninger hoteliers anderzijds). Het eenzijdig verlaten van die afspraak komt niet ten goede aan het wenselijke beeld van een betrouwbare overheid.

Door de inbreng van enkele campinghouders en jachthaven wordt nu bezien of een differentiatie wenselijk is. In termen van achterban- en sectorrepresentatie kan deze stap als niet redelijk worden beschouwd nu Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Groningen (ca. 300 ondernemers lokaal, landelijk sectorvertegenwoordiger) en het Groninger Hoteloverleg (alle hoteliers in Groningen) unaniem geen voorstander zijn van differentiatie (en daarover dus ook afspraken zijn met de vorige colleges).

De afwezigheid van significant verschil in prijselasticiteit tussen hotel- en campingovernachtingen (zie hierboven) rechtvaardigt ook geen tariefdifferentiatie (zie boven) en dit is nu juist waar de camping zich op beroept. Naar de prijselasticiteit van jachthaven-logies is geen onderzoek gedaan maar de wetenschap dat de aanschafprijs van vaak enkele tienduizenden euro's (maar vaak meer) van de boten die hier logies houden, een veronderstelde grotere prijselasticiteit gelet op de draagkracht van de logieshouder niet rechtvaardigt en dus ook geen differentiatie.

Tot slot heeft de gemeente de bezwaren tegen de door haar opgelegde verhogingen tot nu toe steeds afgedaan met onder andere het argument dat de prijselasticiteit van logies te laag zou

zijn om daar negatieve economische effecten van te verwachten. In die lijn is het dan eveneens niet logisch om nu ineens wél economische effecten te verwachten van een verhoging en op grond daarvan over te gaan tot differentiatie.

Samenvattend stelt de sector (KHN, afdeling Groningen alsmede het Hoteloverleg Groningen) vast dat een tariefdifferentiatie onwenselijk is voor zowel de gemeente als de sector en pleit sterk voor de doorgroei naar één vast tarief zoals afgesproken met de voorgaande colleges. De gedachte aan het door de gemeente eenzijdig verlaten van deze afspraken, roept bij de branche een zeer teleurstellend beeld op van het belang wat de gemeente hecht aan het zijn van een waardevolle en betrouwbare partner.