

Onderzoek alternatieven
heffen toeristenbelasting
Gemeente Bergen (NH)

ANG, Montfoort, 22 mei 2015
Kenmerk: ANG015-0092AJvG

Samenvatting

De gemeente Bergen heeft ANG gevraagd te onderzoeken wat de meest optimale systematiek voor de heffing van de toeristenbelasting zou zijn, rekening houdend met een aantal randvoorwaarden.

Uit het uitgevoerde onderzoek komen de volgende adviezen naar voren:

1. De methode die het beste rekening houdt met de eisen van de gemeente Bergen is een heffing waarbij onderscheid wordt gemaakt naar type accommodatie.
2. Maak de (veld-)controles in het kader van de toeristenbelasting intensiever en 'zichtbaarder', teneinde de aangiftebereidheid te vergroten.
3. Stuur op digitaal aangifte doen, zodat de administratieve lasten zowel bij de belastingplichtigen als bij de gemeenten omlaag gebracht worden.

ANG is tot deze conclusies gekomen na een (desk)areaalonderzoek en een vergelijking van een aantal mogelijke methodieken in relatie tot de eisen en wensen van de gemeente Bergen aangaande alternatieve werkwijzen bij de heffing van toeristenbelasting. Daarnaast heeft een interview plaatsgevonden met Cocensus, de instantie die de werkzaamheden in het kader van de toeristenbelasting voor de gemeente Bergen op dit moment uitvoert.

De resultaten van de vergelijking van de verschillende methodieken zijn in de onderstaande tabel samengevat:

Methode	Lasten gemeente	Lasten ondernemer	Eenvoudig handhaven	Kindvriendelijk	Eerlijk	Totale Score
Type accommodatie	3	4	3	4	5	19
Vast bedrag	5	5	4	1	1	16
Vast percentage	4	2	5	2	2	14
Sterren	1	3	2	3	4	13
Leeftijd	2	1	1	5	3	12

Uit het onderzoek komt naar voren dat de volgende drie methoden de voorkeur genieten:

1. Differentiatie op basis van type accommodatie
2. Heffen op basis van een vast bedrag per persoon per overnachting (huidige methode)
3. Heffen op basis van een percentage over de logiesomzet

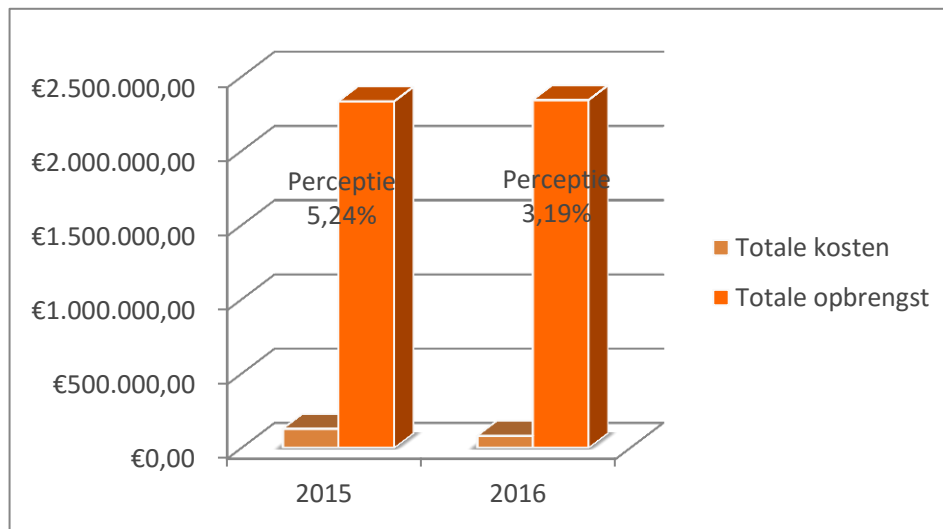
Uit het areaalonderzoek is naar voren gekomen dat scherpe controle en handhaving uit financieel oogpunt interessant is voor de gemeente Bergen, nu ANG op basis van deskresearch en areaalonderzoek heeft geconstateerd dat tenminste 83 adressen waar logies wordt aangeboden niet in het objectenbestand van de gemeente voorkomen. Daarnaast is voor 485 adressen nader onderzoek nodig, omdat er twijfel bestaat over de vraag of hiervoor wel aangifte werd gedaan en/of er wel sprake is van een belastingplicht.

In de volgende tabel is weergegeven wat nader onderzoek naar deze adressen zou kunnen opleveren voor één belastingjaar. Het advies is om gebruik te maken van de mogelijkheid om tot drie jaar terug te heffen (indien onterecht geen aangifte is gedaan).

	Aantal objecten	Onbekend bij gemeente ¹	Tarief	Potentiële opbrengst heffingsjaar 2015
Handmatig nieuw gevonden	83	83	€ 1,75	€ 31.809,75
Airbnb.nl	132	13	€ 1,75	€ 4.982,25
Aanzee.com	202	20	€ 1,75	€ 7.665,00
Adressen zonder aantallen	151	15	€ 1,75	€ 5.748,75
Totaal	568	131		€ 50.205,75

Bij de berekening van de opbrengst is uitgegaan van een gemiddeld aantal van 219 overnachtingen. Dit is het gemiddelde aantal overnachtingen in de categorie waar woningen en Bed and Breakfast 's onder vallen. Wanneer inderdaad deze aantallen alsnog een heffingsaanslag moeten krijgen, dan dekt dit de kosten die met het veldonderzoek gepaard gaan en die met de wijziging van de heffingssystematiek gemoeid zijn.

De totale eenmalige incidentele kosten van veldcontroles, systeemaanpassingen, communicatie, aanpassing van verordeningen en gegevensverwerking zijn begroot op € 47.450,00. De reguliere uitvoeringskosten voor toeristenbelasting, inclusief een jaarlijkse veldcontrole van 25% van het volledige belastingareaal is begroot op € 74.850,00. De totale kosten in 2015 bedragen dan € 122.300,00 en in 2016 € 74.850,00.



De voornoemde investering zal naar verwachting worden gedekt uit de meeropbrengst van de toeristenbelasting door de areaaloptimalisatie en de toename van de aangiftemoraal.

¹ ANG heeft 83 adressen gevonden die niet in de aangeleverde gemeentelijst stonden maar waar wel logies wordt aangeboden. Daarnaast is ingeschat dat nog eens 10% van de 485 overige te onderzoeken adressen ten onrechte geen aangifte heeft gedaan. Onderzoek moet uitwijzen of deze inschatting juist is.

Inhoudsopgave

1	Inleiding en uitgangspunten	5
1.1	Doel en randvoorwaarden van het onderzoek.....	5
1.2	Onderzoeksaanpak	6
2	Het onderzoek	7
2.1	Huidige situatie.....	7
2.2	Areaalonderzoek.....	9
2.2.1.	Conclusies en advies areaalonderzoek.....	10
3	Systematiek Toeristenbelasting	12
3.1	Juridisch kader	12
3.1.1.	Belastingplichtige, heffingsmaatstaf, tarief.....	12
3.2	Mogelijke heffingsmethodieken.....	13
3.2.1.	Vast tarief per persoon per nacht	13
3.2.2.	Vast percentage van de overnachtingsprijs per persoon per nacht.....	13
3.2.3.	Differentiatie op basis van aantal sterren	14
3.2.4.	Differentiatie op basis van leeftijd van de toerist	14
3.2.5.	Differentiatie op basis van type accommodatie.....	14
3.2.6.	Overige mogelijkheden en aandachtspunten.....	14
3.3	De methodieken op een rij.....	16
4	Uitwerking alternatieven.....	19
4.1	Vast bedrag per persoon per nacht.....	19
4.1.1.	Financiële consequenties	19
4.2	Percentage van de overnachtingsprijs.....	19
4.2.1.	Financiële consequenties	22
4.3	Type accommodatie	22
4.3.1.	Financiële consequenties	26
4.4	Financiën.....	26
5	Conclusies en advies	31
5.1	Algemene aandachtspunten.....	31
5.1.1.	Veranderen betekent informeren	31
5.1.2.	Neem een boetebedrag op in de verordening	31
5.1.3.	Zichtbare controles.....	32
5.1.4.	Forfaitair heffen.....	32
5.1.5.	Forensenbelasting en toeristenbelasting	32
5.1.6.	Digitaal aangifte doen.....	33
5.2	Conclusies en aanbevelingen.....	34

1

Inleiding en uitgangspunten

De gemeente Bergen heft een toeristenbelasting en een watertoeristenbelasting. Beide heffingen zijn gebaseerd op artikel 224 van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel kan de gemeente een directe belasting heffen van diegene die, zonder in de gemeentelijke basisadministratie van de gemeente Bergen te staan ingeschreven, verblijf houdt tegen betaling.

De regelgeving omtrent de heffing van de toeristenbelasting is vastgelegd in de Verordening op de heffing en invordering van toeristenbelasting 2015. De regelgeving omtrent de heffing van de watertoeristenbelasting is vastgelegd in de Verordening op de heffing en invordering van watertoeristenbelasting 2015. In dit rapport spreken we van 'de toeristenbelasting'. Daarmee wordt in dit rapport zowel de toeristenbelasting als de watertoeristenbelasting bedoeld.

1.1 Doel en randvoorwaarden van het onderzoek

De gemeente Bergen heeft aan ANG opdracht verstrekt voor het uitvoeren van een onderzoek naar de heffingswijze voor de toeristenbelasting en de watertoeristenbelasting.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Wat is de meest optimale systematiek voor de heffing en invordering van de toeristenbelasting, rekening houdend met de randvoorwaarden die de gemeente Bergen aan de toeristenbelasting heeft gesteld?

De randvoorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden zijn:

- De nieuwe systematiek moet kindvriendelijk zijn.
- Het systeem moet als 'eerlijk' worden ervaren.
- De opbrengst mag niet lager zijn dan de huidige opbrengst.
- De lasten voor de gemeente mogen niet hoger zijn dan de huidige lasten.
- De administratieve lasten voor de ondernemers mogen niet hoger worden.
- De handhaving moet eenvoudiger worden
- Er moet rekening worden gehouden met samenloop met forensenbelasting

ANG heeft op basis van deze onderzoeksvraag een team van deskundigen ingezet om hier antwoord op te kunnen geven.

1.2 Onderzoeksaanpak

Om de bovenstaande vraag te beantwoorden is onderzoek uitgevoerd dat uiteenvalt in de volgende onderdelen:

- Een areaalonderzoek: een beoordeling van het huidige areaal en deskresearch naar ontbrekend areaal. De resultaten hiervan zijn in Hoofdstuk 2 van dit rapport opgenomen
- Onderzoek naar diverse heffingssystematieken: alternatieven voor de huidige heffingen worden in beeld gebracht en beoordeeld wordt welke het beste aansluiten bij de wensen van de gemeente. Dit deel van het onderzoek is in hoofdstuk 3 opgenomen
- Uitwerking van de alternatieven: de beste alternatieven worden nader uitgewerkt waarbij een inschatting wordt gemaakt van de mogelijke gevolgen. Tijdens het interview met Cocensus zijn deze methodieken ook aan de orde gekomen. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten opgenomen

In hoofdstuk 5 worden conclusies en aanbevelingen gegeven naar aanleiding van de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken.

2

Het onderzoek

Wanneer een belastingareaal niet compleet in beeld is, of als niet duidelijk is wat de samenstelling van dat areaal is, zal het heel lastig zijn om verschillende heffingssystematieken tegen elkaar af te wegen. Immers, zonder correct beeld van het areaal, kan geen goede (financiële) inschatting worden gemaakt van de gevolgen van eventuele tariefdifferentiatie of zelfs maar van een eenvoudige tariefwijziging. Voordat in dit hoofdstuk echter de resultaten van het areaalonderzoek worden behandeld, wordt eerst een beeld gegeven van de huidige heffingssystematiek en de opbrengsten ervan.

2.1 Huidige situatie

De huidige verordeningen toeristenbelasting en watertoeristenbelasting (2015) gaan uit van een tarief van € 1,75 per persoon per overnachting.

In de verordening op de heffing en invordering van Toeristenbelasting 2015 is ook een forfaitaire heffingsmethode opgenomen voor mobiele kampeeronderkomens, vakantieonderkomens op huurgrond en stacaravans op vaste jaarplaatsen of vaste seizoenplaatsen. De verordening Watertoerisme kent geen forfaitaire heffing.

De uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de toeristenbelasting is sinds belastingjaar 2014 geheel onder gebracht bij Cocensus. Cocensus voert alle werkzaamheden uit behalve de controles in het veld voor areaal en aangiftegegevens.

Overigens wordt er in Bergen reeds jarenlang ook een forensenbelasting geheven naar de heffingsmaatstaf voor de onroerendezaakbelastingen (WOZ-waarde). Het tarief van de forensenbelasting bedraagt een percentage van de WOZ-waarde. Dit percentage bedraagt: 0,485%. De samenhang tussen de toeristenbelasting en de forensenbelasting zal verderop in dit rapport nader aan de orde komen.

Volume

Onderstaande tabel laat het aantal overnachtingen in de jaren 2011 tot en met 2013 zien. Van het belastingjaar 2014 waren ten tijde van het opstellen van dit rapport nog niet alle aangiftes ontvangen of verwerkt.

Heffingsjaar	Aantal overnachtingen	Waarvan forfaitair	Percentage forfaitair
2011	1.241.345	103.662	8,35%
2012	1.266.844	102.829	8,12%
2013	1.305.394	99.648	7,63%

Het totaal aantal overnachtingen omvat ook de etmalen verblijf die vallen onder de watertoeristenbelasting. Opvallend is dat het aantal forfaitaire overnachtingen zowel in absolute aantallen als ook ten opzichte van het totaal aantal overnachtingen al enige tijd daalt. Dit heeft vermoedelijk te maken met de professionalisering van verhuurders, die

vaker simpelweg berekenen wat voordeliger is: forfaitair aangifte doen, of op basis van werkelijke aantallen. De opbrengsten over de genoemde jaren waren als volgt:

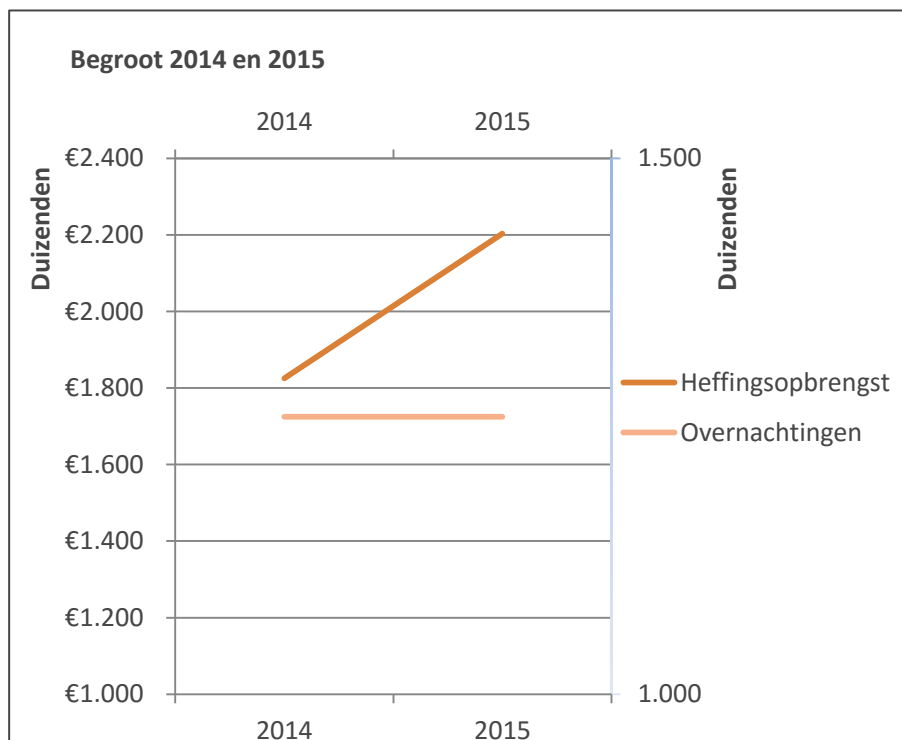
Heffingsjaar	Tarief	Heffingsopbrengst
2011	€ 1,27	€ 1.576.509
2012	€ 1,30	€ 1.646.897
2013	€ 1,45	€ 1.892.691

In 2011 was het tarief per persoon per overnachting nog € 1,27. In 2013 bedroeg het tarief € 1,45. Inmiddels ligt het tarief in heffingsjaar 2015 op € 1,75.

Het aantal begrote overnachtingen in 2014 en 2015 is 1.259.000. Dit aantal is het gemiddelde over de gerealiseerde overnachtingen in de jaren 2010 tot en met 2012. Bij tarieven van € 1,45, respectievelijk € 1,75, per overnachting levert dit de volgende begrote opbrengsten op.

Heffingsjaar	Tarief	Overnachtingen	Heffingsopbrengst
2014	€ 1,45	1.259.000	€ 1.825.550
2015	€ 1,75	1.259.000	€ 2.203.250

In deze begrote opbrengsten zijn ook de forfaitaire overnachtingen inbegrepen. In de onderstaande grafiek is goed te zien dat de verwachte stijging van de opbrengst geheel het gevolg is van de tariefstijging.



2.2 Areaalonderzoek

De gemeente Bergen is een echte toeristische trekpleister. De ligging aan zee in een groen gebied, maar op niet al te grote afstand van steden als Amsterdam, Enkhuizen en Den Helder, maakt Bergen tot een ideale uitvalsbasis voor toeristen. Het is dan ook niet vreemd dat een groot deel van de werkgelegenheid in Bergen samenhangt met het toerisme. Ook is het in Bergen heel normaal om als particulier verblijf te bieden aan toeristen. Het totaal aantal overnachtingen in Bergen is mede te danken aan deze particuliere aanbieders.

Ten behoeve van het areaalonderzoek heeft ANG een bestand ontvangen waarin 997 adressen zijn opgenomen die gelegenheid tot verblijf bieden zoals dat in de verordening toeristenbelasting is opgenomen. Deze gelegenheden variëren van Bed & Breakfast's met één kamer tot vakantieparken en hotels met meer dan 200 kamers of huisjes. De lijst bevat de bij de gemeente bekende adressen over de jaren 2011 tot en met 2013.

Door een areaalonderzoek en deskresearch heeft ANG van 83 adressen in de gemeente geconstateerd dat er logies wordt aangeboden, maar dat deze niet in de adressenlijst van de gemeente voor komen. Nader onderzoek is nodig om na te gaan of op deze adressen ook daadwerkelijk personen hebben verbleven, waardoor toeristenbelasting verschuldigd is en sinds wanneer dat dan het geval is.

In de lijst van de gemeente Bergen zijn daarnaast 151 accommodaties opgenomen waarvoor in 2013 geen aangifte is gedaan, of waarvan het aantal overnachtingen 0 was in 2013. Hiervan is de vraag of er nog sprake is van een logies object. Dergelijke controles passen bij een solide uitvoering van het proces toeristenbelasting.

Bij de uitvoering van de deskresearch is ervoor gekozen om twee van de grootste spelers in de 'platform' markt te betrekken in het onderzoek: Aanzee.com en AirBnB.com.

Op de AirBnB website www.airbnb.nl zijn 132 objecten aangetroffen in de gemeente Bergen waar logies wordt aangeboden. Daarvan is zonder nader onderzoek niet na te gaan of deze adressen al op de lijst van de gemeente voor komen. Er zijn namelijk geen volledige adresgegevens op deze website beschikbaar. ANG heeft geprobeerd om in contact te komen met AirBnB over de toeristenbelasting. Vooralsnog is het erg lastig gebleken om de juiste personen binnen deze organisatie te spreken te krijgen. Uiteindelijk heeft ANG gesproken met de ambtenaar van de gemeente Amsterdam, die verantwoordelijk is voor de toeristenbelasting. Amsterdam voert op dit moment een pilot uit waarbij AirBnB de toeristenbelasting int en afdraagt aan de gemeente. Uit het gesprek blijkt dat AirBnB de pilot zeer serieus neemt, er veel energie in stopt en juist daarom op dit moment niet met andere gemeenten/partijen bezig wil zijn. Toch heeft ANG de contactpersoon namens AirBnB van dit pilotproject benaderd via e-mail (we hebben alleen een e-mail adres gekregen van de gemeente Amsterdam). Ten tijde van het opstellen van dit rapport was er nog geen reactie ontvangen.

Op de website www.aanzee.com zijn 202 objecten aangetroffen in de gemeente Bergen waarvan eveneens de exacte adressen moeten worden achterhaald om na te kunnen gaan of de belastingplichtige al aangifte voor de toeristenbelasting doet. ANG heeft hierover contact gehad met de directeur/oprichter van Aanzee.com. Aanzee.com is naar het oordeel van ANG slechts bemiddelaar en daarom niet als belastingplichtige aan te wijzen. Aanzee.com wil wel meewerken aan een correcte aangiftemoraal bij de

verhuurders door hierover extra te communiceren. Aanzee.com levert ook op dit moment al informatie aan de verhuurders over de plicht toeristenbelasting af te dragen en verstrekt de verhuurders ook overzichten waarmee men als verhuurder inzicht heeft in de aantallen overnachtingen en de samenstelling van de huurders, waarmee eenvoudig de aangifteformulieren ingevuld zouden moeten kunnen worden. Zonder juridische stappen wil Aanzee.com niet de exacte locatiegegevens van de adressen aan de gemeente doorgeven. Dat zouden ze niet kunnen 'verkopen' aan de verhuurders als dat bij andere bemiddelingsorganisaties zoals Casa Mundo en AirBnB niet gebeurt. Overigens is Aanzee.com van mening dat de aangiftemoraal zal verbeteren als voor de belastingplichtigen zichtbaar wordt gemaakt dat met het geld dat via de toeristenbelasting naar de gemeente vloeit daadwerkelijk projecten worden gefinancierd die de toeristenindustrie, althans de bewoners van de gemeente Bergen, ten goede komen.

Overigens kan het zo zijn dat een aantal adressen zowel op Aanzee.com en AirBnB.nl voorkomen, omdat er geen exclusiviteit geëist wordt van de verhuurders. Hoewel Aanzee.com en AirBnB wellicht de bekendste platforms zijn, zijn het zeker niet de enige twee spelers op deze markt. Een andere grotere speler is www.fijnopvakantie.nl, die eveneens geen adresgegevens bekend maakt op haar website. Daarnaast is er (voor de gemeente Bergen) een aantal kleinere spelers, zoals Casa Mundo (www.casamundo.nl), die ook al door Aanzee.com werd genoemd als concurrent, of www.wimdu.nl, www.groepsaccommodatiebergen.nl en www.heerlijkehuisjes.nl.

Verder is van belang te vermelden dat de objecten die uit dit onderdeel van onderzoek zijn gevolgd mogelijk ook reeds bekend zijn bij de gemeente en aangifte wordt gedaan. Dit wordt veroorzaakt doordat de websites geen locatie-adressen verstrekken op basis waarvan eenduidig kan worden beoordeeld of de accommodatie reeds in beeld zijn. Nader (veld-)onderzoek zal hierin duidelijkheid dienen te verschaffen.

Tijdens het interview met Cocensus is gebleken dat ook zij onderzoek doen naar platforms als AirBnB. Ook zij hebben geconstateerd dat op deze manier veel nieuwe belastingplichtigen te vinden zijn, maar weten daarbij eveneens niet zeker of de accommodaties reeds bekend zijn.

2.2.1. Conclusies en advies areaalonderzoek

ANG heeft 83 adressen in de gemeente Bergen gevonden waar logies wordt aangeboden, maar die niet in het objectenbestand van de gemeente voor komen. Er zal moeten worden uitgezocht of voor deze objecten inderdaad ten onrechte geen aangifte in het kader van de toeristenbelasting is gedaan. Overigens, het aanbieden van logies betekent niet altijd dat daarvan ook gebruik is gemaakt.

Ook voor de belastingobjecten die op de beide genoemde websites zijn aangetroffen kan een extra onderzoek lonend zijn. In totaal zijn er 334 potentiële belastingobjecten aangetroffen. Als 10% daarvan onterecht nog geen aangifte doet, maar dat dus wel zou moeten doen, dan betekent dit 33 objecten extra voor de heffing van toeristenbelasting.

Daarnaast is geconstateerd dat bij 151 adressen in de gemeentelijst het aantal overnachtingen op 0 staat. Dit is ruim 15% van het objectenbestand. Het is zeer aan te raden om ook de adressen die geen aangifte (meer) doen te bezoeken c.q. te controleren. Mogelijk dat ook hier blijkt dat een deel wel degelijk aangifte had moeten doen.

Een en ander betekent dat ANG adviseert om zo spoedig mogelijk een veldonderzoek uit te voeren naar de juistheid en volledigheid van het bestand om een nulstand te creëren. Het is van belang om deze controles nog onder de huidige verordening uit te voeren, omdat immers vanaf 2016 de tarieven mogelijk wijzigen en dus de opbrengst ook lager kan liggen. De tariefberekening voor 2016 en verder bij de keuze voor differentiëren op accommodatie-type is tenslotte sterk afhankelijk van de beschikbare overnachtingsvolumes per type.

Wanneer gekozen wordt om een nieuwe systematiek in te voeren, verdient het overigens ook aanbeveling om dit jaar ook tenminste 25% van het bestand ter plaatse te controleren en meteen te informeren over de komende veranderingen. Dit om aangiftebereidheid te stimuleren en draagvlak te creëren voor die komende verandering.

3

Systematiek Toeristenbelasting

In dit hoofdstuk wordt kort uiteengezet wat het juridische kader is bij het heffen van toeristenbelasting. Vervolgens wordt een aantal methodieken beschreven die binnen dat juridisch kader toegestaan zijn.

3.1 Juridisch kader

Toeristenbelasting kan door een gemeente worden geheven op basis van artikel 224 van de Gemeentewet. Personen die verblijf houden binnen de gemeente, maar zelf geen ingezetene zijn van de gemeente, kunnen de belasting opgelegd krijgen.

Het idee achter toeristenbelasting is dat een toerist niet in de gemeente woont en dus niet financieel bijdraagt aan, maar wel gebruik maakt van de aanwezige gemeentelijke voorzieningen.

De opbrengst van de toeristenbelasting komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. Een gemeente is dus niet verplicht om de opbrengsten aan toerisme uit te geven, maar mag de opbrengsten besteden hoe ze dat zelf wil.

3.1.1. Belastingplichtige, heffingsmaatstaf, tarief

Belastingplichtig is degene die verblijf houdt, of degene die gelegenheid biedt tot het houden van verblijf. Het is vanuit de wet niet noodzakelijk dat er een overnachting plaatsvindt en ook is een toeristisch doel niet noodzakelijk. In de praktijk is het heffen per overnachting ontstaan, omdat overnachtingen in de toeristenindustrie geregistreerd worden. In theorie mag ook toeristenbelasting worden geheven als iemand slechts een dag op zakenbezoek komt en niet in de gemeente overnacht. Aangezien dat echter nauwelijks te handhaven is (want dit wordt nergens geregistreerd), wordt vaak voor de overnachting gekozen.

De heffingsmaatstaf dient volgens geldende jurisprudentie aan te sluiten bij de verblijfsduur en het aantal personen dat verblijft. Dit geldt ook wanneer er forfaitair geheven wordt. Bij het heffen van watertoeristenbelasting wordt uitgegaan van heffen per etmaal verblijf (of delen van een etmaal verblijf), terwijl bij de toeristenbelasting wordt uitgegaan van een heffing per overnachting.

Het tarief mag op grond van artikel 219 van de Gemeentewet niet gebaseerd zijn op inkomen, winst of vermogen. Voor het overige is een gemeente vrij om te differentiëren zo lang het maar een redelijkerwijs te objectiveren maatstaf is. Het is eveneens mogelijk om vrijstellingen op te nemen in de heffingsverordening, maar ook daarvoor geldt dat het wel redelijkerwijs te objectiveren moet zijn.

3.2 Mogelijke heffingsmethodieken

Zoals hiervoor al is aangegeven staat het een gemeente vrij om, binnen een zeker kader, de heffingsmaatstaf en de tarieven in te vullen naar eigen inzicht. Hieronder zijn een aantal realistische mogelijkheden gekozen. Deze zijn beoordeeld naar de wensen die de gemeente heeft opgesomd waaraan een eventuele nieuwe heffingssystematiek zou moeten voldoen. Per systematiek zijn deze wensen in de bijbehorende volgorde geplaatst om zo een score te genereren. Verderop in dit hoofdstuk wordt dit nader uitgelegd.

3.2.1. Vast tarief per persoon per nacht

De gemeente Bergen heft op dit moment (en doet dat al jarenlang) op basis van een ongedifferentieerd vast tarief. Dit tarief is door de jaren heen verhoogd van € 1,27 in 2011 tot € 1,75 in 2015. Dit is dus de huidige methodiek die de gemeente hanteert. In een onderzoek naar de meest optimale methodiek kan deze methode niet ontbreken. Het is de meest gehanteerde methode in Nederland. Het belangrijkste nadeel is dat deze methode niet altijd als even eerlijk wordt ervaren: het huren van een campingplaats wordt even zwaar belast als het huren van een kamer in een luxe hotel. De toeristenbelasting is in relatie tot de prijs op een camping vaak vele malen hoger dan in relatie tot de kamerprijs van een luxe hotel. Het belangrijkste voordeel van deze methode is de eenvoud van het systeem. Deze methode vereist een sluitende verblijfsadministratie, wat onder meer bij vaste standplaatsen vaak lastig is. Daarom wordt deze methode vaak toegepast in combinatie met een forfaitaire heffing.

3.2.2. Vast percentage van de overnachtingsprijs per persoon per nacht

Naast een vast bedrag per persoon, per nacht, is het ook toegestaan om het tarief een percentage van de overnachtingsprijs te laten zijn, ook wel (overigens foutief) 'KurTax' genoemd. Deze methode wordt op het eerste gezicht als een eerlijke methode ervaren, omdat hiermee zowel de kleine verhuurder als de grote hoteleigenaren relatief eenzelfde bijdrage leveren. Echter, op een wat dieper niveau is dit misschien niet helemaal in lijn met de gedachte achter de toeristenbelasting: toeristen maken gebruik van gemeentelijke voorzieningen en moeten dan ook een bijdrage leveren. Campinggasten maken vaak meer gebruik van die voorzieningen dan hotelgasten. Toch zal in deze methode de bijdrage van hotelgasten aan de belastinginkomsten het grootst zijn. Dat is dan toch meer in de gedachte van de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten.

Een nadeel van deze methode is dat omzetgegevens van alleen de logies (met een accountantsverklaring) moeten worden opgevraagd bij degenen die verblijf aanbieden. Voor grote bedrijfsmatige hotelondernemingen is dit vaak geen probleem, maar de kleine particulier zal hierover niet zonder meer beschikken. Voor hen zijn de administratieve lasten dan aanzienlijk hoger dan nu het geval is. Bovendien is de overnachtingsprijs een wisselend gegeven (denk hierbij ook aan arrangementen). Het maakt het berekenen van de juiste heffingsbedragen complexer en biedt minder zekerheid bij de gemeente voor wat betreft de opbrengsten. Ook zullen mensen altijd proberen om zo laag mogelijke belastingen te betalen. Bij het heffen over logiesomzet, zullen sommige ondernemers proberen die logiesomzet zo laag mogelijk te houden. In theorie zou dan een overnachting van € 100,00 kunnen verworden tot een 'gratis overnachting' bij aanschaf van een ontbijt met gebruik van de Wifi en het zwembad voor € 100,00'. Hoe wordt dan de toeristenbelasting berekend?

Vooraf de bepaling van de 'logiesomzet' als heffingsgrondslag is in deze methodiek een knelpunt.

Op dit punt heeft Cocensus overigens aangegeven dat het inrichten van de software en het doorvoeren van systeemaanpassingen en proceswijzigingen zeer bewerkelijk is en veel handwerk zal betekenen. De inschatting is dat het eerder weken zal kosten dan enkele dagen. Dit zal uiteraard de uitvoeringskosten van Cocensus negatief beïnvloeden. Het moge duidelijk zijn dat de voorkeur van Cocensus niet uitgaat naar deze methode. Ten slotte dient opgemerkt te worden dat ook Koninklijke Horeca Nederland geen voorstander is van de 'KurTAX' methode.

3.2.3. Differentiatie op basis van aantal sterren

Een methode om met gedifferentieerde tarieven te kunnen werken, is door gebruik te maken van een bestaand kwaliteitskenmerk in de horeca: sterren. Het idee is dan dat bij een luxere accommodatie (meer sterren) een hoger tarief kan worden gehanteerd dan bij een minder luxe accommodatie (minder sterren). Een nadeel van deze methode is, dat het sterren systeem dan in de gemeentelijke administratie zal moeten worden vastgelegd (en bijgehouden!), zodat de juiste tarieven worden gehanteerd bij de aanslagoplegging. Een voordeel is dat een dergelijk systeem vaak als 'eerlijker' wordt ervaren, hoewel de accommodaties met meer sterren daar wellicht anders over zullen denken.

3.2.4. Differentiatie op basis van leeftijd van de toerist

Het is toegestaan om voor verschillende leeftijdscategorieën een ander tarief toe te passen. Het is echter zeer lastig om dit te kunnen doen zonder dat het neigt naar leeftijdsdiscriminatie. Er moet een objectieve rechtvaardigingsgrond zijn om te differentiëren naar leeftijd. Het is gebruikelijk in andere sectoren (musea, openbaar vervoer) om bijvoorbeeld hele jonge kinderen niets te laten betalen en 65+'ers een korting te geven. Echter, differentiëren op andere leeftijdscategorieën, is ongebruikelijk en lastig te verdedigen. Een nadeel van deze methode is verder, dat door degene die verblijf biedt dan dit onderscheid op leeftijd zal moeten worden gemaakt. Er zal dan ook op gecontroleerd moeten worden door de gemeente om te voorkomen dat fraude wordt gepleegd. Een voordeel is dat de toerist die de korting krijgt er wellicht vrolijk van wordt. De gemeente zal echter geen inkomsten willen verliezen, zodat de andere leeftijdscategorieën dus een verhoging van de belasting tegemoet kunnen zien.

3.2.5. Differentiatie op basis van type accommodatie

Het hanteren van verschillende tarieven voor verschillende accommodaties kan als een eerlijke methodiek worden ervaren wanneer over de typering geen discussie bestaat. Dit is dan ook meteen een belangrijk nadeel: de type aanduiding dient te worden bijgehouden en deze is niet altijd eenduidig vast te stellen. Het indelen in types gebeurt overigens al bij de forfaitaire heffingen in de gemeente Bergen (en in andere gemeentes) en het volledig indelen van alle accommodaties in types lijkt dan ook geen enorme stap. Het indelen in types zal bij deze methode wel zo grof mogelijk moeten gebeuren (dat wil zeggen met zo weinig mogelijk typering) terwijl dan wel de gemeentelijke wensen, waaronder vooral de kindvriendelijkheid van de heffing, gerealiseerd worden. Een grove indeling met ruimere kaders per categorie zorgt voor minder discussie en een eenvoudiger handhaving.

3.2.6. Overige mogelijkheden en aandachtspunten

Zoals gezegd staat het de gemeente vrij om zelf de tarieven en maatstaf te bedenken. De methode moet objectief en redelijk zijn. In theorie zijn ook zeer exotische methodieken mogelijk, maar deze zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat ze in de praktijk niet als een redelijkerwijs te objectiveren maatstaf zullen worden geaccepteerd, of omdat de controle en handhaving te hoge kosten met zich mee zullen brengen. Het

risico dat de verordening onverbindend wordt verklaard, is te groot bij dergelijke exotische methodes.

Het is ook mogelijk om de bovengenoemde methoden te combineren. Bijvoorbeeld een verschillend percentage over de overnachtingsprijs voor elk type accommodatie. Echter, de complexiteit neemt uiteraard toe naarmate meerdere systemen tegelijk c.q. naast elkaar gebruikt worden. De kosten van handhaving en controle zullen ook toenemen naarmate de complexiteit van een systematiek toeneemt.

Naast de vrijheid tot het berekenen en bepalen van tarieven en maatstaf, kan de gemeente ook zelf besluiten tot het vrijstellen van bepaalde (groepen van) bezoekers. Voor overnachtingen in een ziekenhuis, bijvoorbeeld, is wettelijk al geregeld dat hierover geen toeristenbelasting betaald hoeft te worden, maar de gemeente kan ook besluiten om bijvoorbeeld jongeren onder 18 jaar vrij te stellen. Dat klinkt als een handige manier om 'kindvriendelijk' te heffen, het betekent echter wel dat degenen die verblijf bieden de leeftijden moeten bijhouden en dat de gemeente daar ook op dient te controleren. Om nog maar te zwijgen van de vraag of dit niet neigt naar leeftijdsdiscriminatie. Paradoxaal genoeg lijkt het vrijstellen van een specifieke groep toeristen een snelle winst in de uitvoering, maar dit blijkt in de praktijk vaak tot extra administratieve lasten te leiden voor zowel belastingplichtigen als de gemeente.

Ten slotte is het mogelijk om met forfaitaire heffingen te werken. Dat betekent dat voor bepaalde verblijfsaccommodaties een onderbouwde aanname wordt gedaan van het aantal overnachtingen per jaar die in de verordening wordt opgenomen. Degene die verblijf aanbiedt in een dergelijke accommodatie zal altijd de forfaitair berekende bedragen aan de gemeente moeten afdragen tenzij hij ervoor kiest om de werkelijk verschuldigde belasting te betalen. In de praktijk gebeurt dat laatste alleen als het werkelijk geïnde bedrag aan toeristenbelasting lager ligt dan de forfaitaire bedragen. De ondernemer zal dit lagere bedrag dan wel aan moeten tonen door middel van bewijsstukken en dat kan alleen als hij de aantallen overnachtingen toch heeft bijgehouden. En dat terwijl de forfaitaire regeling nu juist bedacht is om het belastingplichtigen en gemeenten gemakkelijker te maken. In de gemeente Bergen wordt door de jaren heen minder gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op forfaitaire basis af te dragen. Dit heeft vermoedelijk te maken met de professionalisering van verhuurders, die vaker simpelweg berekenen wat voordeliger is: forfaitair aangifte doen, of op basis van werkelijke aantallen. Overigens is in de gemeente Bergen de berekening van de forfaitaire aantallen overnachtingen ook al jarenlang ongewijzigd gebleven in de verordeningen. Volgens geldende jurisprudentie moeten de gebruikte kengetallen in forfaitaire berekeningen wel op werkelijke cijfers gebaseerd zijn. Wanneer een forfaitaire heffing blijft bestaan, is het raadzaam om bij de bedrijven die gebruik maken van de forfaitaire aangifte (maar zeker ook de ondernemingen die eerst wel forfaitair aangifte deden en nu niet meer) te controleren wat de werkelijke aantallen zijn geweest. Daarnaast zal de gemeente de kengetallen in de verordening opnieuw tegen het licht moeten houden.

Overigens heeft Cocensus aangegeven dat zij de forfaitaire heffing op dit moment geen toegevoegde waarde vinden hebben in de gemeente Bergen, omdat er maar zeer spaarzaam gebruik van wordt gemaakt en niet duidelijk is in hoeverre de gehanteerde forfaits nog correct zijn. ANG constateert min of meer hetzelfde tijdens het onderzoek. Er is geen sprake van recent onderbouwde forfaits, terwijl het volume dat als basis zou dienen voor een onderbouwd forfait hoogstwaarschijnlijk te klein is om te kunnen

voldoen aan de eisen die door de Hoge Raad zijn gesteld aan de maximale bandbreedte van afwijking tussen de werkelijkheid en het forfait.

Naast de bestaande forfaitaire regeling, is in de gemeente Bergen ook het idee naar voren gebracht om voor particulieren die slechts enkele weken per jaar een woning verhuren een zomerforfait in te voeren. Dit betreft dan een soort afkoopregeling, waarbij vooraf een vast bedrag betaald wordt, zodat men geen administratie hoeft bij te houden. De gedachte hierbij is dan dat dit de aangiftemoraal zal verhogen. ANG is van mening dat deze vorm van heffen juridisch niet houdbaar is, omdat zoals hiervoor al is aangegeven, er geen onderbouwing is voor het forfaitaire bedrag. Daarnaast is de kans dat een eventueel beroep op rechtsongelijkheid succesvol zal zijn, naar de mening van ANG vrij groot. Immers, wat is het verschil tussen de particulier die 5 weken zijn woning verhuurt en de particulier die het vier weken verhuurt? Beiden voldoen feitelijk aan hetzelfde belastbare feit, maar betalen op deze manier voor een nagenoeg gelijke grondslag een ander tarief. Ten slotte is deze manier van heffen fraudegevoelig, omdat het (ook wanneer er bepaalde voorwaarden aan deze regeling worden gesteld, zoals meldplicht bij hypotheekverstrekker en de verzekeringsmaatschappij) heel gemakkelijk is om te beweren dat er slechts enkele weken verhuurd wordt, maar dan toch langer te verhuren. Dit is vrijwel niet te controleren, tenzij er meerdere bezoeken per jaar plaatsvinden bij de particulieren die van de regeling gebruik wensen te maken. Dit brengt door de noodzakelijkerwijs intensieve controle en handhaving hoge uitvoeringskosten met zich mee voor de gemeente.

3.3 De methodieken op een rij

In de onderstaande tabel zijn de genoemde methodieken onder elkaar geplaatst en zijn scores gegeven bij de diverse wensen van de gemeente Bergen. De drie methodes met de hoogste scores zullen in hoofdstuk 4 nader worden uitgewerkt.

Bij het toekennen van scores is als volgt te werk gegaan: per eis van de gemeente zijn de verschillende methodieken gerangschikt van ongunstig naar gunstig. Bijvoorbeeld, het effect op de administratieve lasten van de ondernemer kan als volgt worden beoordeeld.

De vraag die beantwoordt dient te worden is dan: als de gemeente de administratieve lasten van de ondernemer omlaag wil brengen, welke heffingsmethode is dan het meest optimaal?

Het antwoord in afnemende mate van administratieve lasten is:

1. Leeftijd
2. Vast percentage
3. Sterren
4. Type accommodatie
5. Vast bedrag

Hierbij is dan telkens de positie tevens de score. Hoe minder punten een methodiek scoort, hoe minder deze methode als optimaal beschouwt kan worden. Oftewel, voor een lagere lastendruk bij de ondernemer zou heffen op basis van een vast bedrag het beste zijn en differentiëren op basis van leeftijd het meest arbeids- en administratie-intensief. Er is voor gekozen om geen gelijke scores uit te delen per kwaliteitseis: er moet tenslotte een keuze gemaakt worden.

Methode	Lasten gemeente	Lasten ondernemer	Eenvoudig handhaven	Kind-vriendelijk	Eerlijk	Totale score
Type accommodatie	3	4	3	4	5	19
Vast bedrag	5	5	4	1	1	16
Vast percentage	4	2	5	2	2	15
Sterren	1	3	2	3	4	13
Leeftijd	2	1	1	5	3	12

De eis van een gelijkblijvende of hogere opbrengst is in deze matrix niet betrokken, omdat de hoogte van de belastingopbrengsten niet echt afhankelijk is van de heffingsmethodiek. Het behalen van een bepaalde opbrengst is een kwestie van de juiste tarieven en kosten inschatten, ongeacht de methodiek. Wel is een inschatting gemaakt van de risico's ten opzichte van de verwachte opbrengst in de volgende matrix.

Risico	Hoog	Leeftijd	
	Laag	Percentage	Sterren Type Vast bedrag
		Onzeker	Zeker
		Opbrengst	

Hier wordt duidelijk dat als de gemeente kiest voor zekerheid over de opbrengst en geen risico wil lopen, de huidige heffingssystematiek de beste keuze is. Een hoog risico en een onzekere opbrengst is de methodiek die op basis van leeftijd differentieert. Daar tussenin bevinden zich de drie andere methoden, waarbij met name de mate van zekerheid over de opbrengst het verschil bepaalt. Een indeling in type accommodaties zal niet snel veranderen, zodat als deze eenmaal is vastgesteld, de opbrengst vrij goed kan worden ingeschat. Geheel statisch is de indeling echter niet. Vrijwel hetzelfde geldt voor een indeling naar sterren. Het risico van die laatste is iets hoger ingeschat, omdat het meer neigt naar een onderscheid naar inkomen, maar beide vallen in het laag risico segment. De laatste methode, de KurTax, heeft een relatief laag risico, maar de opbrengst hiervan is ook onzeker, omdat de grondslag niet door de gemeente te beïnvloeden is en belastingplichtigen de grens zullen opzoeken om zo weinig mogelijk belasting te hoeven betalen.

Uiteraard zijn er aan (de invoering van) de methodieken ook kosten verbonden. Deze extra kosten zijn echter verwaarloosbaar in het licht van de verwachte extra heffingsopbrengsten. Deze worden in de nadere uitwerking inzichtelijk gemaakt.

De methodiek die het beste past bij de wensen van de gemeente, blijkt de differentiatie op grond van het type accommodatie te zijn. Het heffen met een vast bedrag per persoon per nacht, de huidige methode, komt daarna. De derde plaats is voor het heffen met een percentage van de logiesomzet (ook wel KurTax). In Hoofdstuk 4 worden deze drie methodieken nader uitgewerkt.

Cocensus heeft in het interview aangegeven dat met name het overgaan naar een KurTax een complexe operatie zou betekenen voor wat betreft de aanpassingen in het systeem. Cocensus heeft gewezen op het risico dat de score voor administratieve lasten in de bovenstaande tabel in de praktijk mogelijk slechter zal kunnen uitpakken. Cocensus heeft wel ervaring met een KurTax en geeft aan dat dat systeem eigenlijk alleen goed werkt in gemeenten waar de meerderheid van de belastingplichtigen grote professionele bedrijven zijn. In het volgende hoofdstuk is dit argument ook nader uitgewerkt. Cocensus heeft een sterke voorkeur voor het handhaven van de huidige methode van een vast bedrag per overnachting.

Op het punt van de 'KurTax' deelt ANG de mening van Cocensus. In de praktijk is een dergelijke methode enkel effectief in te zetten indien het aantal aanbieders van verblijf beperkt is en soortgelijk. Bij bijvoorbeeld drie grote kampeerterreinen in de gemeente is dit goed inzetbaar, mits de ondernemers hieraan mee zouden willen werken. Echter kent Bergen een dusdanige variëteit aan accommodatie typen en verschillen in omvang daartussen, dat deze methode in praktische zin uiterst lastig uitvoerbaar zal zijn. Enkel het bepalen van het tarief door zeer diverse logies-prijzen, maakt reeds grote onzekerheden over de juridische houdbaarheid van dat tarief duidelijk.

4

Uitwerking alternatieven

De methode van een vast bedrag, de methode van een percentage van de overnachtingsprijs en de methode van differentiëren naar type accommodatie worden in dit hoofdstuk nader uitgewerkt door de consequenties in te schatten.

4.1 Vast bedrag per persoon per nacht

Deze methode wordt op het moment al toegepast. Het is in Nederland ook de meest toegepaste methodiek. Voor de gemeente en voor de ondernemer verandert er niets en daarom heeft deze methodiek dan ook de hoogste score gekregen bij de eis om lage lastendruk voor de gemeente zowel als de ondernemer. Het risico is laag, immers er is geen verandering nodig. Daarnaast is de opbrengst goed vooraf in te schatten.

De methode is eenvoudig te handhaven. (Niet het eenvoudigst, want dat is de KurTax. Immers bij KurTax wordt een accountantsverklaring toegezonden, die zonder meer geaccepteerd zal moeten worden. Handhaving is dan zeer eenvoudig.)

De methode van een vast bedrag houdt echter geen enkele rekening met kinderen, een belangrijk speerpunt voor de gemeente. Verder wordt deze methode vaak door een grote groep van belastingbetalers niet als de eerlijkste gezien. Immers, een goedkope camping overnachting kost evenveel aan belasting als een dure hotelovernachting. Naar verhouding is de belasting bij de camping daardoor soms meer dan 10% van een overnachtingsprijs, terwijl dat bij een luxe hotel vaak maar een fractie van de overnachtingsprijs is. Met name de kleinschalige particuliere aanbieders die enkele overnachtingsplaatsen aanbieden tegen lage prijzen, wijzen vaak op de verhouding te opzichte van de overnachtingsprijs.

Wat betreft de kindvriendelijkheid, kan een gedachte zijn om voor kinderen een ander lager vast bedrag te gaan rekenen, echter, dat is feitelijk dus differentiëren op basis van leeftijd en dus één van de andere onderzochte methodes waarvan is geconcludeerd dat dit de minst gunstige methode is.

4.1.1 Financiële consequenties

De financiële gevolgen van het handhaven van de huidige methode zijn overzichtelijk: er verandert niet veel. Wel is het verstandig om de communicatie over de toeristenbelasting te intensiveren en de controles aan te scherpen, zodat iedereen die aangifteplichtig is ook daadwerkelijk aangifte gaat doen.

4.2 Percentage van de overnachtingsprijs

Het is lastig om een inschatting te maken van de opbrengsten wanneer een heffing zou plaatsvinden door het tarief als een percentage van de overnachtingsprijs in de verordening op te nemen. Om een begroting te kunnen maken moeten de kamerprijzen of omzetgegevens worden opgevraagd. Dit is al meteen een eerste risico en een

kostenpost. Aangezien niet bekend is wat de huidige gemiddelde prijs voor een overnachting is in Bergen, zal hier onderzoek naar gedaan moeten worden.

Een belangrijk uitgangspunt voor het heffen van toeristenbelasting is dat zo veel mogelijk aansluiting gezocht wordt bij de administratieve processen van de toeristenbelastingplichtigen in de gemeente. Het is vanuit maatschappelijk en economisch standpunt gezien belangrijk dat een belastingheffing voor de belastingplichtigen niet tot onnodig grote administratieve rompslomp leidt, omdat dit anders leidt tot uitholling van het draagvlak en daarmee de belastingmoraal. Vanuit dat perspectief dient te worden beoordeeld of de heffing van toeristenbelasting naar de logiesvergoeding voor de gemeente Bergen een toegevoegde waarde heeft.

Gesteld kan worden dat de wenselijkheid van het invoeren van de logiesvergoeding als heffingsmaatstaf mede bepaald wordt door de mate van administratieve professionaliteit van de belastingplichtigen binnen de gemeenten.

Als controlemiddel op de aangifte wordt vaak een accountantsverklaring gebruikt. Dit stuit echter bij kleinere ondernemers met een minder professioneel administratiesysteem vaak op problemen. En hierin zit in de gemeente Bergen nu juist het aandachtspunt. Uit onderzoek naar de methodiek van differentiatie op basis van type accommodatie blijkt dat 80% van de objecten waar logies wordt aangeboden in het kleinschalige particuliere segment valt. Uit ervaring weet ANG dat de administratie van deze belastingplichtigen vrijwel nooit ingericht is op een heffingsmaatstaf in de vorm van een verblijfsvergoeding.

Belastingplichtigen doen zelf aangifte op basis van het aantal overnachtingen dat zij middels een nachtverblijvenregister bijgehouden hebben. Het bijhouden van een nachtverblijvenregister vergt geen grote administratieve inspanningen voor belastingplichtigen, te meer daar zij veelal degene die overnachten eveneens in het kader van de veiligheid en calamiteiten moeten registreren. Bij invoeren van deze heffingsmaatstaf zal het merendeel van de belastingplichtigen niet meer zelf aangifte kunnen doen, omdat dit hun eigen administratieve vaardigheden te boven gaat. In dat geval zullen zij te allen tijde genoodzaakt zijn om de aangifte via hun eigen accountant te laten verlopen of hiervoor afzonderlijk een accountant in te schakelen. Dit brengt uiteraard extra kosten en rompslomp met zich mee voor belastingplichtigen.

Gelet op de samenstelling van de belastingplichtigen in Bergen is de verwachting van ANG dat het tot een toename van de administratieve rompslomp en kosten bij het merendeel van de belastingplichtigen zal leiden en daarmee het draagvlak van de belasting en de belastingmoraal zal ondermijnen.

Ook is het goed om de samenstelling van belastingplichtigen te bezien vanuit het perspectief van het gemiddelde aantal overnachtingen op jaarbasis. Daarbij dient zich nog een ander probleem aan dat ingrijpende gevolgen heeft indien de verblijfsvergoeding als heffingsmaatstaf wordt doorgevoerd.

Uitgaande van het aantal overnachtingen zijn de bungalowparken en hotels samen goed voor bijna 70% van alle overnachtingen. Bij invoering van een percentage van de logiesvergoeding, waarbij er vanuit wordt gegaan dat de opbrengsten ten minste gelijk moeten blijven, zullen de 15% bungalowparken en hotels in het areaal dus feitelijk de maat gaan vormen, omdat daar nu eenmaal 70% van de overnachtingen plaatsvinden.

Zou hier geen rekening mee gehouden worden, dan zal deze 15% ofwel veel meer ofwel veel minder belasting moeten gaan betalen dan nu het geval is. Vice versa geldt uiteraard hetzelfde voor de overige belastingplichtigen die, indien het heffingspercentage aan de bungalowparken en hotels is geconformeerd, op basis van dit percentage ook andere bedragen aan toeristenbelasting zullen gaan afdragen dan nu het geval is. Dit omdat de verblijfsvergoeding van bungalowparken en hotels ook van andere aard is dan bij het merendeel van de overige belastingplichtigen.

Verder houdt een vast percentage voor alle soorten accommodaties in dat met de eis van een kindvriendelijkere heffing geen enkele rekening gehouden wordt. Dit kan worden opgelost door wel een splitsing te maken op accommodatietype en te werken met verschillende percentages per type. Echter, een combinatie van type-indeling en tariefswijziging betekent een complexere heffing. Dit zal leiden tot hogere administratieve lasten bij zowel de gemeente als de belastingplichtigen.

Ten slotte is ook in de praktijk al gebleken dat aangezien de heffing uitsluitend mag gaan over de logiesomzet en niet over de omzet over andere zaken, ondernemers creatief worden in hun pogingen zo weinig mogelijk belasting te hoeven afdragen. De prijs voor logies wordt dan kunstmatig laag gehouden en de 'extra's' vormen dan het grootste deel van de prijs die een toerist betaalt. In theorie kan een hotel een kamer aanbieden voor € 1,00 per nacht en voor het ontbijt, het gebruik van de handdoeken, het parkeerterrein, de badslippers en de toiletartikelen € 149,00 in rekening brengen. De totale prijs per persoon per overnachting is dan € 150,00, echter de logiesomzet is dan € 1,00. Er kan dan alleen toeristenbelasting geheven worden over de € 1,00 logiesomzet.

Er zijn niet heel veel gemeenten in Nederland die heffen op basis van een percentage. De gemeente Amsterdam hanteert een percentage van 5,5%. De gemeente Rotterdam hanteert een percentage van 4,5%. De gemeente Westellingwerf hanteert een percentage van 4%. Er wordt hier telkens gebruik gemaakt van één vast percentage, ongeacht het type accommodatie.

Met het huidige tarief van € 1,75 per overnachting levert de Toeristenbelasting de gemeente Bergen € 2.284.440,00 op. Het aantal overnachtingen is 1.305.394. Gezien de diversiteit van de verhuurde accommodaties lijkt het hanteren van een gemiddelde overnachtingsprijs om de begrote opbrengst te berekenen vrijwel onmogelijk zo lang daar geen onderzoek naar is gedaan. Wel is een indicatie mogelijk: als de gemiddelde overnachtingsprijs in Bergen € 50,00 bedraagt, dan is een gemiddeld tarief van 3,5% nodig om een gelijke opbrengst te garanderen. Een tarief van 4% levert een extra opbrengst van € 320.000,00 op. Als de overnachtingsprijs € 10,00 hoger is dan ingeschat, levert dit € 500.000,00 extra belastingopbrengsten op. Dit zijn enorme fluctuaties, die vooraf niet goed in te schatten zijn als niet duidelijk is wat de logiesomzetten zijn.

Vanuit de belastingplichtige gezien betekent een KurTax eveneens een grote verandering. Het eerder genoemde percentage van 3,5% zou bij een overnachtingsprijs van € 100,00 betekenen dat niet € 1,75 wordt geheven aan toeristenbelasting, maar € 3,50: een verdubbeling. Een camping zal met een prijs per persoon per nacht van € 15,00 in plaats van € 1,75 nog slechts € 0,52 aan toeristenbelasting verschuldigd zijn. Deze verschuivingen zijn procentueel enorm en goede communicatie is dan ook essentieel.

Vaak betekent een overgang van vaste bedragen per overnachting naar een percentage over de logiesomzet dat een aantal overgangsjaren worden genomen om op het

uiteindelijk gewenste tarief te komen. In het eerste jaar krijgt de gemeente dan een beeld van de logiesomzetten en kan voor het eerst een goede inschatting van de belastingopbrengst voor het volgende jaar gemaakt worden. In het tweede jaar worden dan de grijze gebieden (aangepaste prijzen voor logies) zichtbaar en in het derde jaar kan een stabielere percentage worden vastgesteld. Dit kan betekenen dat de opbrengsten in de eerste jaren lager uitvallen.

4.2.1. Financiële consequenties

De verwachting is dat de optie om het tarief op een vast percentage van de logiesomzet te bepalen, voor de gemeente Bergen de op één na goedkoopste optie is, maar dat is wel afhankelijk van hoe lang de extra communicatie, die bij het overstappen van het huidige systeem zeker nodig en intensief zal zijn, plaats moet vinden. Daarbij is ook uitgegaan van één vast percentage. Wanneer er meer dan één percentage wordt gehanteerd, zal dit een extra investering kosten en zal ook de handhaving duurder zijn.

4.3 Type accommodatie

Een belangrijke eis van de gemeente was dat er een 'kindvriendelijkere' heffing moest ontstaan. Het zonder meer onderscheid maken op basis van leeftijd kan echter gezien worden als leeftijdsdiscriminatie en zal mogelijk niet gezien worden als een redelijkerwijs te objectiveren maatstaf. De toepassing van een variabel tarief op basis van het type accommodatie kan voor een 'eerlijker' en 'kindvriendelijkere' heffing zorgen.

ANG heeft binnen de beschikbare adressen een onderverdeling gemaakt in type accommodaties, om zo de mogelijkheid te kunnen onderzoeken van eventuele tariefdifferentiatie. Daarbij is in eerste instantie aansluiting gezocht bij de codering en definities die het CBS hanteert (en daarmee ook de Kamer van Koophandel) in de vorm van de SBI 2008 codes. SBI codes sluiten aan bij internationaal gestandaardiseerde codes die economische activiteiten beschrijven. Binnen de SBI codering bestaan zes verschillende typen in de sectie Logiesverstrekking:

Type logies	Omschrijving
Hotel-restaurants	Verschaffen van logies voor kortstondig verblijf in hotels en motels in combinatie met de exploitatie van een restaurant.
Hotels (geen hotel-restaurants), pensions en conferentie-oorden	Verschaffen van logies voor kortstondig verblijf voor zover niet in combinatie met exploitatie van een restaurant in: hotels, motels en pensions en de exploitatie van conferentieoorden.
Verhuur van vakantiehuisjes en appartementen	Verhuur van vakantiehuisjes en -bungalows, zomerhuisjes, vakantie-appartementen en kamers aan verblijfsrecreanten. Verhuur van caravans en tenten op kampeerterrainen.
Jeugdherbergen en vakantiecampen	Verstrekken van logies aan - veelal jeugdige - verblijfsrecreanten of groepen daarvan. Slaapgelegenheid moet men mogelijk met derden delen. Verstrekken van logies in het bedrijfsgebouw of gedeelte van een agrarisch bedrijf.
Kampeerterrainen	De exploitatie van terreinen voor recreatief verblijf in tenten, (sta)caravans, campers, trekkershutten e.d.
Overige logiesverstrekking	Het bieden van onderdak voor meer dan drie maanden waarbij sanitair en/of keukenvoorzieningen gedeeld worden, bijvoorbeeld aan buitenlandse werknemers en studenten. Pensions die onderdak bieden aan vaste bewoners met gedeeld sanitair en/of keuken.

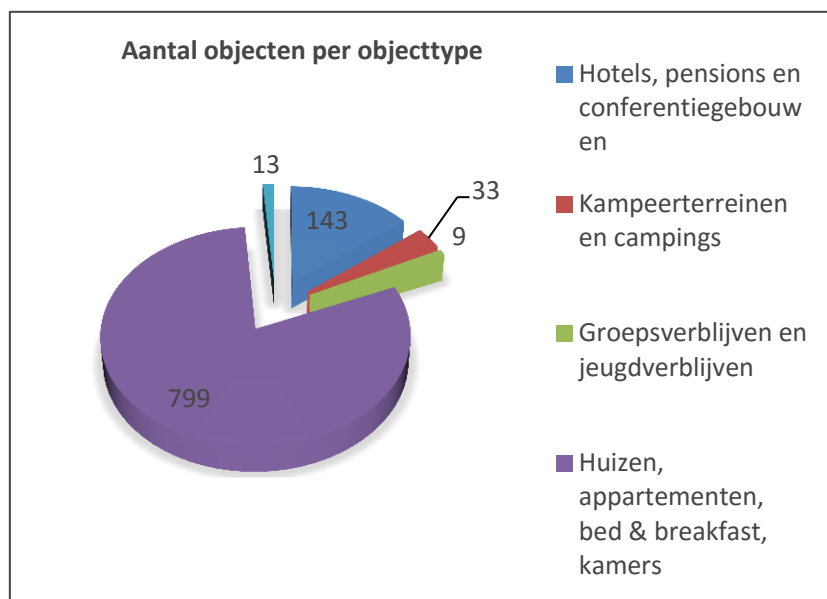
Uitgaande van deze indeling is ervoor gekozen om de bestaande accommodaties in eerste instantie grofweg in vijf groepen onder te verdelen:

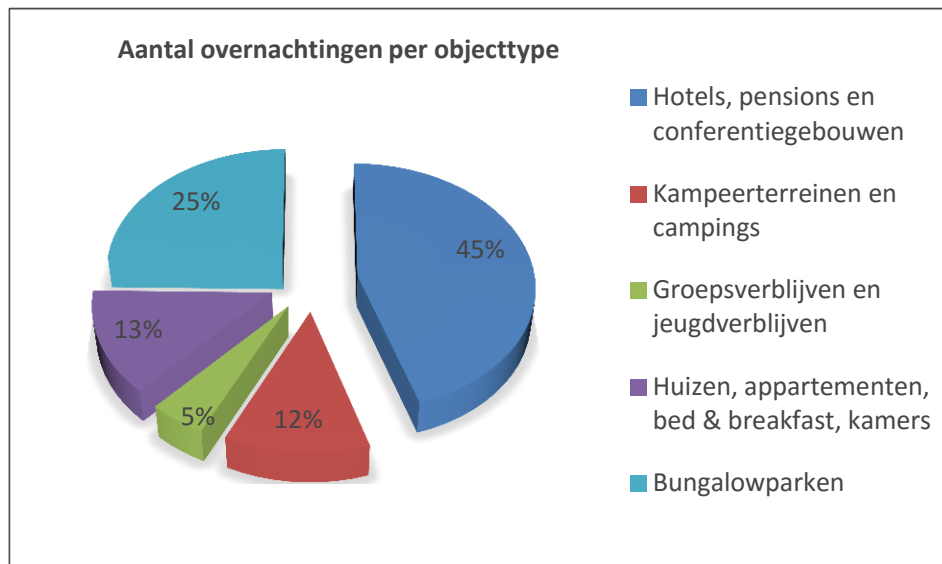
- Hotels, pensions en conferentiegebouwen (wel of geen restaurant is voor de vergelijkbaarheid in het kader van de toeristenbelasting niet relevant)
- Kampeerterrinen en campings (hoewel de exploitatie van een kampeerterrin en de verhuur van caravans en tenten op een terrein binnen de SBI codering als aparte types worden beschouwd, is dat voor de toeristenbelasting niet relevant)
- Groepsverblijven en jeugdverblijven
- Huizen, appartementen, Bed & Breakfast, kamers
- Bungalowparken

Toepassing van deze indeling op de beschikbare adressen uit het bestand van de gemeente Bergen levert het volgende overzicht op (gebruik makend van de gegevens over 2013).

Type	Type omschrijving	Aantal accommodaties	Aantal overnachtingen 2013	Gemiddeld aantal overnachtingen
1	Hotels, pensions en conferentie- gebouwen	143	589.183	4.120
2	Kampeerterrinen en campings	33	155.770	4.720
3	Groepsverblijven en jeugdverblijven	9	62.172	6.908
4	Huizen, appartementen, Bed & Breakfast, kamers	799	175.363	219
5	Bungalowparken	13	322.906	24.839
	Totaal	997	1.305.394	1.309

De verhouding tussen de verschillende objecten en het aantal overnachtingen is in de onderstaande grafieken in beeld gebracht. Te zien is dat 80% van de objecten type 4 objecten betreft en dat deze voor 13% van de overnachtingen in de gemeente zorgen. De hotels en bungalowparken vormen samen slechts ongeveer 15% van het objectenbestand, maar zijn verantwoordelijk voor bijna 70% van de overnachtingen.





Het gemiddeld aantal overnachtingen bij bungalowparks (totale aantal overnachtingen in de categorie gedeeld door het aantal accommodaties van dit type) is verreweg het hoogste met 24.839. Daarna volgen de jeugd- en groepsverblijven op gepaste afstand: gemiddeld 6.908. Nipt op plaatst drie staan de campings en kampeerterrains. Er is een enorm verschil tussen de particuliere aanbieders en de professionals zichtbaar. De categorie huizen, appartementen, Bed & Breakfast en kamers heeft een gemiddelde van slechts 219 overnachtingen per jaar.

Met behulp van de gegevens uit 2013 en het tarief van 2015 is het volgende overzicht gemaakt.

Type omschrijving	Aantal overnachtingen 2013	Huidige tarief	Opbrengst
Hotels, pensions en conferentiegebouwen	589.183	€ 1,75	€ 1.031.070
Kampeerterrains en campings	155.770	€ 1,75	€ 272.597
Groepsverblijven en jeugdverblijven	62.172	€ 1,75	€ 108.801
Huizen, appartementen, Bed & Breakfast, kamers	175.363	€ 1,75	€ 306.885
Bungalowparks	322.906	€ 1,75	€ 565.085
Totaal	1.305.394		€ 2.284.440

De wens om kindvriendelijker te heffen zou bij deze methodiek betekenen dat type 3 een lager tarief zou moeten hebben. Gezinnen met kinderen zullen daarnaast ook vaker op campings te vinden zijn. Een verlaging in de tarieven bij deze types betekent dat het verlies aan inkomsten gecompenseerd moet worden door een verhoging bij de andere types.

Type omschrijving	Aantal overnachtingen 2013	Huidig tarief	Huidige Opbrengst	Nieuw tarief	Opbrengst nieuw	Vershil
Hotels, pensions en conferentiegebouwen	589.183	€ 1,75	€ 1.031.070	€ 1,85	€ 1.089.988	€ 58.918
Kampeertreinen en campings	155.770	€ 1,75	€ 272.597	€ 1,30	€ 202.500	€ -70.096
Groepsverblijven en jeugdverblijven	62.172	€ 1,75	€ 108.801	€ 1,30	€ 80.823	€ -27.977
Huizen, appartementen, Bed & Breakfast, kamers	175.363	€ 1,75	€ 306.885	€ 1,85	€ 324.422	€ 17.536
Bungalowparken	322.906	€ 1,75	€ 565.085	€ 1,85	€ 597.376	€ 32.290
Totaal	1.305.394		€ 2.284.440		€ 2.295.111	€ 10.671

Bij bovenstaand voorbeeld is het tarief ten opzichte van het huidige tarief verlaagd voor de twee types waarbij over het algemeen veel kinderen overnachten: de campings en groepsaccommodaties. De tarieven bij de andere accommodaties zijn licht verhoogd, maar er is geen onderscheid gemaakt in de tariefstelling. Dit betekent dat er in totaal twee tarieven gehanteerd worden. Met deze tarieven is een iets hogere opbrengst als in het afgelopen jaar realiseerbaar. In de huidige verordening toeristenbelasting 2015 wordt het verblijf van kinderen tot en met 17 jaar in georganiseerd educatief verband vrijgesteld van de betaling van toeristenbelasting. Dat was in 2014 niet het geval. De berekening zijn uitgevoerd met de werkelijke aantallen overnachtingen uit belastingjaar 2013. Wat het gevolg van deze nieuwe vrijstelling zal zijn, zal blijken als belastingjaar 2015 is opgelegd. De verwachting van de gemeente is vooralsnog dat het ongeveer 1% minder opbrengsten (in deze berekening dus ongeveer € 23.000,00) zal betekenen. Het is overigens mogelijk dat met de voorgestelde tariefsdifferentiatie het verwachte verlies aan inkomsten beperkter zal zijn.

Om deze methodiek door te kunnen voeren moeten alle accommodaties ingedeeld worden onder één van de beschikbare categorieën. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de indeling in de genoemde categorieën niet altijd even gemakkelijk is. Er zijn bungalowparken in Bergen waar stenen villa's staan, maar er zijn ook bungalowparken in Bergen waar de bungalows feitelijk houten (soms ook verplaatsbare) chalets zijn. Ook de categorie huizen, appartementen, Bed & Breakfast 's en kamers is zo divers dat het mogelijk leidt tot een gevoel van oneerlijk heffen. ANG adviseert om bij het onderverdelen in types uit te gaan van drie categorieën, namelijk:

1. Hotels, pensions en conferentiegebouwen
2. Campings, kampeertreinen en jeugd- en groepsverblijven
3. Overige logiesverblijven

Hoe ruimer de categorieën zijn samengesteld, hoe minder kans dat er succesvol bezwaar tegen de indeling kan worden gemaakt. Zeker wanneer de indeling bovendien eenvoudig en herkenbaar blijft. De karakteristieken van een hotel, pension, of conferentiegebouwen zijn in het algemeen verkeer wel bekend en verdedigbaar. Datzelfde geldt ook voor de campings, kampeertreinen en jeugd- en groepsverblijven. De categorie 'overig' is dan automatisch de rest.

Met deze indeling zijn er maximaal drie tarieven mogelijk. Uiteraard zullen belastingplichtigen proberen om in het voor hen meest gunstige tarief terecht te komen. Hoe meer differentiatie wordt toegepast, hoe meer dit kan worden aangegrepen om bezwaar te maken tegen de indeling of het gehanteerde tarief.

Het is niet nodig om daadwerkelijk een beschikking te nemen met betrekking tot de categorie waarin een object is ingedeeld. De indeling vloeit voort uit de verordening en is daarom geen besluit. Dit is vergelijkbaar met de indeling als woning, of niet-woning. Het is voldoende om de categorie bij het doen van aangifte en op de heffingsaanslag te vermelden.

4.3.1. Financiële consequenties

Van de drie opties nader zijn uitgewerkt, is de optie om te differentiëren op basis van het type accommodatie voor wat betreft de incidentele lasten voor de gemeente wel de duurste. Er moet immers een type-indeling gemaakt, vastgelegd en bijgehouden worden. Voor 95% van de objecten kan dit vrij eenvoudig van achter het bureau. Een deel zal wellicht ter plaatse moeten worden beoordeeld. Een laatste deel zal na het opleggen van de heffing wellicht aangepast moeten worden op grond van reacties van de belastingplichtigen.

Naast de type-indeling zal over de wijziging van de heffing gecommuniceerd moeten worden. Hoewel communicatie ook wordt geadviseerd bij de beide andere methodieken, brengt een heffing naar type accommodatie vermoedelijk meer vragen met zich mee dan wanneer de huidige methodiek wordt gehandhaafd. Of het ook meer vragen oplevert dan een eventuele overgang naar een heffingspercentage op basis van logiesomzet, is wel de vraag.

4.4 Financiën

De uitvoering van de lokale belastingen van de gemeente Bergen is uitbesteed aan Cocensus inclusief de toeristenbelasting. Sinds 2015 is Cocensus gevraagd om in aanvulling op de reeds bestaande taken in het kader van de toeristenbelasting en forensenbelasting ook zelf de belastingplicht te bepalen en zorg te dragen voor de afhandeling van bezwaar en beroepschriften in het kader van die toeristenbelasting en forensenbelasting

Aangezien Cocensus een totaalpakket aan belastingsoorten voor de gemeente Bergen uitvoert, dient opgemerkt te worden dat de totale kosten die Cocensus in rekening brengt niet goed te vergelijken zijn met de individuele uitvoeringskosten van één belastingsoort, zoals dat hieronder nader is uitgewerkt. Bovendien komen ook niet alle werkzaamheden overeen met de calculatie zoals deze hieronder is gemaakt. Zo voert Cocensus bijvoorbeeld geen controles in het veld uit. Uiteraard dient dit rapport wel inzicht te geven in de kosten die gepaard gaan met de aanpassingen in en de uitvoering van de toeristenbelasting. In de onderstaande berekeningen is uitgegaan van het gemiddelde uurtarief van de gemeente Bergen en van tarieven die verwacht mogen worden bij externe uitvoering van de werkzaamheden.

De financiële consequenties zijn al per methodiek kort aangestipt. De verschillen zijn niet enorm tussen de diverse methoden, omdat het grootste deel van de kosten gemaakt zal worden ongeacht welke keuze de gemeente maakt. Van de nieuwe adressen zal immers moeten worden nagegaan of deze onder de toeristenbelasting vallen of niet. In de onderstaande begrotingen is uitgegaan van tariefdifferentiatie op basis van type accommodaties.

Initiële kosten 2015 Type Accommodatie		Kosten	Uitvoering
Software aanpassen		€ 5.000,00	Gemeente
Communicatie	24 uur à € 75,00	€ 1.800,00	Gemeente
Verordeningen en beleidsregels aanpassen:			
- Toeristenbelasting en Watertoeristenbelasting	1 dag à € 1.040,00	€ 1.040,00	Extern / Gemeente
- Forensenbelasting	0,5 dagen à € 1.040,00	€ 520,00	Extern / Gemeente
Areaalonderzoek*:			
- 83 adressen nieuw te bezoeken	per stuk € 150,00	€ 12.450,00	Extern / Gemeente
- 485 objecten gegevens bij zoeken	per stuk € 35,00	€ 16.975,00	Extern / Gemeente
- 48 adressen (van de 485)	per stuk € 150,00	€ 7.200,00	Extern / Gemeente
Bestandsverwerking	131 adressen à 0,25 dag à € 75,00	€ 2.465,25	Gemeente
Totale kosten		€ 47.450,25	

Wanneer de gemeente ervoor kiest om geen andere systematiek in te voeren, dan blijven de kosten van het areaalonderzoek staan en is een aanscherping van de communicatie nog altijd aan te bevelen. De kosten voor het aanpassen van verordeningen en beleidsregels vervallen, evenals de aanpassingen aan de software. De totale initiële kosten zullen dan € 40.890,25 bedragen.

Kiest de gemeente voor een heffingsmethode van een percentage over de logiesomzet, dan zullen alle posten in de begroting blijven staan. De verwachting is dat de communicatiekosten hoger zullen liggen, omdat deze methode erg afwijkt van wat gebruikelijk is. Vooralsnog is er vanuit gegaan dat de kosten voor het aanpassen van de software € 7.500,00 zal belopen en de communicatie ten minste het dubbele zal kosten. De totale kosten bedragen dan € 51.750,25

Methodiek	Initiële kosten
Vast bedrag (huidige methode)	€ 40.890,25
Type accommodatie	€ 47.450,25
Vast percentage	€ 51.750,25

Tegenover de initiële kosten staat een extra heffingsopbrengst. In onderstaande tabel is deze berekend. De geschatte extra inkomsten in 2015 liggen hoger dan de initiële kosten. Daarbij is er vanuit gegaan dat de nieuwe objecten vallen in de categorie huizen, appartementen, Bed & Breakfast 's en kamers. Ten eerste omdat dit het meest waarschijnlijke is en ten tweede omdat in die categorie het aantal overnachtingen per jaar van 219 (dit gemiddelde is berekend met de werkelijke aantallen overnachtingen uit het gemeentelijk bestand van 2013, zie paragraaf 4.3) gemiddeld het laagst is.

Deze geschatte belastingopbrengsten betreft één belastingjaar tegen het huidige tarief. Het is mogelijk om in elk geval tot drie jaar terug de heffing alsnog op te leggen. De te verwachten aantallen zijn ingeschat op basis van ervaringscijfers van ANG en de opbrengst is gebaseerd op gemiddelde aantallen overnachtingen die in de gemeente Bergen de afgelopen jaren werden opgegeven bij particulieren in het kleinschalige segment. Hoewel ANG een voorzichtige inschatting heeft gedaan, kan de opbrengst wel degelijk ook lager uitvallen. Zo heeft Cocensus bijvoorbeeld aangegeven dat het

gemiddelde aantal overnachtingen bij die woningen die via AirBnB worden aangeboden eerder richting de 70 overnachtingen per jaar zal liggen dan de 219 die uit het bestand van de gemeente naar voren komt.

Nieuwe objecten	Aantal objecten	Onbekend bij gemeente	Tarief	Potentiële opbrengst heffingsjaar 2015
Handmatig nieuw gevonden	83	83	€ 1,75	€ 31.809,75
Airbnb.nl	132	13	€ 1,75	€ 4.982,25
Aanzee.com	202	20	€ 1,75	€ 7.665,00
Adressen zonder aantallen	151	15	€ 1,75	€ 5.748,75
Totaal	568	131		€ 50.205,75

Naast de initiële kosten zijn ook de jaarlijkse kosten begroot. Ook hier is er vanuit gegaan dat de gemeente kiest voor een heffingsmethodiek op basis van type accommodatie.

Permanente uitvoeringskosten 2016		Kosten	Uitvoering
Verordeningen digitaliseren	4 uur à € 75,00	€ 300,00	Gemeente
Communicatie en vragen beantwoorden	48 uur à € 75,00	€ 3.600,00	Gemeente
Aanslagoplegging	3 dagen/jaar: 24 uur à € 75,00	€ 1.800,00	Gemeente
Aangiften verwerken	10 dagen/jaar: 80 uur à € 75,00	€ 6.000,00	Gemeente
Bestand-bijhouding	2 dagen/maand: 192 uur à € 75,00	€ 14.400,00	Gemeente
Bezwaar en beroep (10%)	100 adressen à 2 uur à € 75,00	€ 15.000,00	Gemeente
Jaarlijkse bestandscontrole (25%)	250 adressen per stuk € 135,00	€ 33.750,00	Extern / Gemeente
Totale kosten		€ 74.850,00	

Bij een indeling naar drie types objecten zoals in hoofdstuk 4.3 is voorgesteld, kan als volgt een begrote opbrengst worden berekend. In deze tabel zijn ook de nieuwe objecten uit het areaalonderzoek meegenomen.

Type omschrijving	Aantal overnachtingen 2013	Verwachte opbrengst tarief (€ 1,75)	Voorstel tarief	Opbrengst nieuw 2016	Vershil
Hotels, pensions en conferentiegebouwen	589.183	€ 1.031.070	€ 1,85	€ 1.089.989	€ 58.918
Kampeerterreinen en campings en Groepsverblijven en jeugdverblijven	217.942	€ 381.399	€ 1,40	€ 305.119	-/- € 76.280
Overig	526.958	€ 922.177	€ 1,80	€ 948.524	€ 26.348
Totaal	1.334.083	€ 2.334.645		€ 2.343.632	€ 8.987

De keuze om een fors lager tarief te hanteren in de tweede categorie is ingegeven door de wens van de gemeente om een kindvriendelijkere heffing op te leggen. De

verwachting is dat in deze categorie relatief de meeste jeugd verblijft. Bovendien komt de gemeente hiermee tegemoet aan een veelgehoorde klacht dat de toeristenbelasting bij de campings en kampeerterreinen relatief een forse opslag betekent op de overnachtingsprijs.

Hoewel er in 2015 een vrijstelling voor jeugd tot en met 17 jaar in georganiseerd educatief verband is opgenomen in de verordening, is het verstandig om de werkelijke aantallen uit 2013 te handhaven in de begroting, omdat niet zeker is of de eventuele daling (er is 1% ingeschat door de gemeente) in verband met deze vrijstelling niet gecompenseerd wordt door een toename in het aantal overnachtingen in zijn algemeenheid en omdat er ook met de tarieven wordt gevarieerd. Wat betreft aantallen overnachtingen is het beter om van feitelijke gegevens uit te gaan dan van schattingen.

Uiteraard staat het de gemeente vrij om in de tarieven te variëren en een keuze te maken voor wat zij rechtvaardig acht. Hieronder staan nog een tweetal begrotingen.

Type omschrijving	Aantal overnachtingen 2013	Verwachte opbrengst tarief (€ 1,75)	Voorstel tarief	Opbrengst nieuw 2016	Vershil
Hotels, pensions en conferentiegebouwen	589.183	€ 1.031.070	€ 1,90	€ 1.119.448	€ 88.377
Kampeerterreinen en campings en Groepsverblijven en jeugdverblijven	217.942	€ 381.399	€ 1,35	€ 294.222	€ -87.177
Overig	526.958	€ 922.177	€ 1,75	€ 922.177	€ 0
Totaal	1.334.083	€ 2.334.645		€ 2.335.846	€ 1.201

In bovenstaande berekening wordt de verlaging in de 'jeugd' categorie geheel gedragen door een verhoging bij het 'zakelijke' segment.

Type omschrijving	Aantal overnachtingen 2013	Verwachte opbrengst tarief (€ 1,75)	Voorstel tarief	Opbrengst nieuw 2016	Vershil
Hotels, pensions en conferentiegebouwen	589.183	€ 1.031.070	€ 1,85	€ 1.089.989	€ 58.918
Kampeerterreinen en campings en Groepsverblijven en jeugdverblijven	217.942	€ 381.399	€ 1,40	€ 305.119	€ -76.280
Overig	526.958	€ 922.177	€ 1,85	€ 974.872	€ 52.696
Totaal	1.334.083	€ 2.334.645		€ 2.369.980	€ 35.334

Het laatste voorbeeld laat zien dat een kleine verhoging in een van de categorieën meteen flink wat extra inkomsten betekent.

De totale perceptiekosten kunnen nu als volgt berekend worden:

	2015	2016
Incidentele kosten	€ 47.450,00	Niet van toepassing
Permanente kosten	€ 74.850,00	€ 74.850,00
Totale kosten	€ 122.300,00	€ 74.850,00
Opbrengst	€ 2.284.440,00	€ 2.343.632,00
Extra opbrengst nieuwe objecten	€ 50.205,75	In de reguliere opbrengst
Totale opbrengst	€ 2.334.645,75	€ 2.343.632,00
Perceptiekosten	5,24%	3,19%

5

Conclusies en advies

Hieronder staan de belangrijkste zaken uit het onderzoek nog een keer op een rij. Daarnaast zijn een aantal algemene aanbevelingen opgesomd.

5.1 Algemene aandachtspunten

Elke methode kent voor- en nadelen. Een aantal voor- en nadelen gelden echter voor elk van de drie geselecteerde methodes. Verbetering van het belastingproces is niet uitsluitend afhankelijk van de gekozen methodiek van heffen, maar kan ook door instrumenten te verbeteren of door risico's te beperken.

5.1.1. Veranderen betekent informeren

Wanneer er gekozen wordt voor een andere methode dan de huidige, dan zal de gemeente de belastingplichtigen daarover tijdig moeten informeren. Hier zijn kosten mee gemoeid. Echter, informeren is gezien het resultaat uit het areaalonderzoek ook wel nodig: niet iedereen die logies tegen betaling aanbiedt doet aangifte voor de toeristenbelasting. Een wijziging van de heffingssystematiek is een natuurlijk moment om burgers te informeren en ze tegelijk uit te nodigen aangifte te doen. Gezien de omvang van het toerisme in de gemeente Bergen en gezien de mogelijke extra opbrengsten die ANG voorziet, lijkt een uitgebreide communicatiestrategie geen overbodige luxe.

5.1.2. Neem een boetebedrag op in de verordening

Uit het deskonderzoek is gebleken dat voor ruim 15% van de belastingobjecten geen aangifte is gedaan. Althans, de objecten komen niet voor in het bestand dat de gemeente Bergen in het kader van het onderzoek heeft aangeleverd. Uit het onderzoek is niet na te gaan sinds wanneer een object feitelijk in het kader van de toeristenbelasting een heffing opgelegd had moeten krijgen, maar er is een mogelijkheid om in elk geval voor een deel van deze objecten alsnog de achterstallige heffingen op te leggen en te innen. ANG stelt voor om in de nieuwe verordening voor 2016 een boete op te nemen voor belastingplichtigen die niet tijdig aangifte hebben gedaan. Deze wijziging in de verordening is een prima aanleiding om de burgers te informeren over toeristenbelasting in de gemeente Bergen en deze meteen te kans bieden om nog dit jaar onder de oude verordeningen, dus zonder boete, aangifte te doen over de afgelopen 3 jaar (art. 11 lid 3 AWR) indien van toepassing. De gemeente kan er daarbij op wijzen dat intensieve controles zijn/worden gepland de komende maanden en in het nieuwe jaar én dat de gemeente vanaf de nieuwe verordening (dit kan dus niet met terugwerkende kracht) wel degelijk boetes gaat uitdelen wanneer uit de controles blijkt dat er de afgelopen jaren wel tegen betaling logies werd aangeboden, maar er geen toeristenbelasting werd aangegeven. Een deel van de ontbrekende aangiftes zullen dan alsnog worden gedaan.

5.1.3. Zichtbare controles

Uit het onderzoek blijkt dat het aantal niet geregistreerde aanbieders ruim 8% is. Heldere communicatie over de verplichting aangifte te doen, gecombineerd met een zichtbare jaarlijkse controle in het veld, zorgt voor een verbeterde aangifte mentaliteit bij de belastingplichtigen. Het uitdelen van een informatiepakket aan nieuwe belastingplichtigen die zichzelf komen aanmelden kan een verbetering van de aangiftebereidheid met zich meebrengen, maar ook het informeren van belastingplichtigen en het geven van heldere uitleg over het aangifteproces tijdens de controlebezoeken door de controleur blijkt in de ervaring van ANG resultaten af te werpen. De kosten hiervan zullen terugverdiend worden doordat meer belastingplichtigen aangifte zullen doen en dit ook zullen blijven doen. Afhankelijk van de resultaten in het eerste jaar zal moeten worden bezien of en hoe lang de intensieve communicatie en zichtbaarheid van de controleurs noodzakelijk is.

5.1.4. Forfaitair heffen

De gemeente biedt in de verordening toeristenbelasting de mogelijkheid om een aanslag op te leggen die is gebaseerd op een forfaitaire grondslag. Deze forfaitaire grondslag, dat wil zeggen het forfaitair aantal personen en het aantal forfaitaire overnachtingen, is al enige jaren niet meer aangepast en mogelijk zelfs niet gecontroleerd met de werkelijkheid. Volgens jurisprudentie moeten forfaitaire berekeningen echter wel gebaseerd zijn op werkelijke aantallen. Er is dus een zeker risico bij deze berekening.

Van de mogelijkheid om een aanslag te ontvangen die gebaseerd is op forfaitaire aantallen overnachtingen wordt door de jaren heen overigens minder gebruik gemaakt. Hoewel het bieden van een forfaitaire heffing op het eerste gezicht handig lijkt voor een ondernemer, is het voor een ondernemer pas duidelijk of forfaitair heffen gunstiger is dan op basis van werkelijke aantallen, als hij de aantallen bijhoudt. Een echte vereenvoudiging van de administratieve lasten is het dus niet. De ondernemer moet immers nog altijd de toeristenbelasting inhouden en de aantallen overnachtingen registreren. Voor minder dan 8% van de overnachtingen wordt een extra systeem voor het forfaitair heffen in stand gehouden, terwijl de keuze tussen forfaitair heffen of regulier alleen maar door de ondernemer gemaakt kan worden als hij toch alle overnachtingen afzonderlijk registreert. ANG is daarom geen voorstander van forfaitair heffen. Zoals gezegd heeft ook Cocensus zo zijn bedenkingen bij de forfaitaire heffingssystematiek voor Bergen. Ook zij constateren een zeer laag gebruik van het forfait door de verblijfgevers.

Eventueel kan er voor gekozen worden om voor bepaalde categorieën eenvoudigweg vaste bedragen te rekenen, zodat de volledige berekeningswijze uit de verordening kan worden gelaten. In plaats van $2,5 \text{ (personen)} * 58 \text{ (nachten)} * € 1,75 \text{ (tarief)}$ wordt dan in de verordening opgenomen dat per vaste jaarplaats € 253,75 aan toeristenbelasting betaald moet worden.

Bijkomend voordeel van een vast bedrag in plaats van een forfaitaire berekening is dat de gemeente de voorschriften die aan het reguliere forfait worden gesteld ontgaat.

5.1.5. Forensenbelasting en toeristenbelasting

De gemeente heft naast de toeristenbelasting ook forensenbelasting. Belastingplichtigen hebben de neiging om, indien de keuze bestaat, te kiezen voor het meest gunstige regime. De vraag is daarbij echter of dit ook de juiste keuze is volgens de gemeente. Het vermoeden bestaat dat waarschijnlijk te veel belastingplichtigen in de forensenbelasting terecht zijn gekomen die (ook) toeristenbelasting zouden moeten betalen. Dit is ook in Bergen sterk het geval. Er vindt in hoge mate 'belastingtoerisme' plaats waardoor de samenloop per geval en per belastingsoort steeds opnieuw dient te worden uitgezocht.

ANG adviseert om ook de belastingplichtigen die forensenbelasting betalen uit te nodigen om aangifte te doen voor de toeristenbelasting voor het belastingobject en vice versa. Immers, hoewel de persoon die belastingplichtig is voor de forensenbelasting dit niet is voor de toeristenbelasting, kan het object voor een gedeelte van het jaar wel degelijk verhuurd zijn aan een andere persoon die wel valt onder de belastingplicht volgens de toeristenbelasting. In de huidige uitvoeringspraktijk wordt een object dat onder de forensenbelasting valt in het geheel bij de uitvoering van de toeristenbelasting buiten beschouwing gelaten. Hierdoor valt niet uit te sluiten dat Bergen (bewust of onbewust) opbrengsten misloopt. Door belastingplichtigen een opening te bieden in de vorm van een vrijstelling voor toeristenbelasting in de verordening forensenbelasting of andersom, ontstaat juist extra ‘belastingtoerisme’ en loopt de gemeente dus meer inkomsten mis.

Daarnaast is er een recente uitspraak (Hoge Raad, 6 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:222) inzake verhuurbemiddelingsovereenkomsten waardoor mogelijk de situatie kan ontstaan dat een belastingplichtige ‘kiest voor’ forensenbelasting, maar vervolgens met behulp van deze uitspraak onder deze belasting probeert uit te komen. Een groot deel van de belastingplichtigen die onder de forensenbelasting vallen, werkt met zo’n verhuurbemiddelingsovereenkomst. ANG wijst de gemeente hier met nadruk op, zodat zij zich bewust is van de risico’s die op dit moment spelen rondom de heffing van forensenbelasting. Een verlies aan inkomsten forensenbelasting van ongeveer 50%, ofwel ongeveer € 900.000,00 is niet ondenkbaar.

Burgers die forensenbelasting betalen uitnodigen tot het doen van aangifte voor de toeristenbelasting creëert een juridische basis om toeristenbelasting te kunnen (na)vordering indien dat nodig blijkt. Indien bij een controle blijkt dat een belastingplichtige 0 overnachtingen heeft aangegeven, maar er wel degelijk sprake was van verblijf dat valt onder de toeristenbelasting, dan kan er altijd een navordering worden gedaan. Deze werkwijze is ook van belang om de burgers die wel toeristenbelasting betalen te laten zien dat gelijke behandeling voor de gemeente Bergen belangrijk is.

Om te voorkomen dat de personen die al forensenbelasting betalen het als problematisch ervaren dat zij ook toeristenbelasting moeten afdragen, kan er overigens voor gekozen worden om in de verordening forensenbelasting twee tarieven op te nemen, waarbij dan dat tweede tarief een lager tarief is voor het geval ook toeristenbelasting verschuldigd is. Ook Cocensus heeft aangegeven dat zij de mogelijkheden in dit kader graag nader onderzocht zouden willen zien, al was het maar vanuit het oogpunt van reacties en bezwaar.

5.1.6. Digitaal aangifte doen

Het doen van aangifte is voor veel ondernemers een behoorlijke klus. De uitnodiging tot het doen van aangifte komt via de post en de ondernemer moet vervolgens het aangifteformulier invullen, ondertekenen, een postzegel plakken in een enveloppe stoppen en versturen. Een veelgehoorde wens van ondernemers is om digitaal aangifte te mogen doen. Deze mogelijkheid bestaat sinds kort voor de belastingplichtigen in de gemeente Bergen en het advies is om hier meer nadruk op te leggen.

Voor de belastingplichtigen betekent het een snellere manier om de aangifte te doen. Hij logt in, vult de aantallen in en verzendt de aangifte. Papier komt er niet meer aan te pas. Voor gemeenten betekent dit structuur in de werkzaamheden, onmiddellijke digitale

vastlegging, inclusief bewaking en signalering van tijdspaden en managementrapportages.

De gemeente Bergen dient wel de overgang naar het doen van aangifte op digitale wijze verder te stimuleren. Dit zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden door niet langer een analogo aangifteformulier te verstrekken maar alleen inlogcodes en wachtwoorden toe te zenden voor het doen van digitale aangifte. Alleen op aanvraag zou het analoge aangifteformulier nog beschikbaar dienen te zijn.

5.2 Conclusies en aanbevelingen

- De heffingsmethodiek die het hoogste scoort als met de eisen en wensen van de gemeente Bergen rekening wordt gehouden, is de tariefdifferentiatie op basis van type accommodatie.
- De heffingsmethodiek op basis van 'KurTax' is gezien de grote variatie in accommodatietypen, het grote aantal particuliere verblijfsaanbieders en diversiteit in logiesprijzen in de praktijk geen uitvoerbare optie.
- De ervaring van ANG is dat een veldonderzoek naar het areaal veelal lonend is en positief bijdraagt aan de aangiftemoraal.
- De kosten van het veldonderzoek en van de eventuele invoering van de andere heffingssystematiek kunnen waarschijnlijk vanuit de extra te genereren heffingsopbrengsten worden gedekt.
- De aangiftebereidheid kan omhoog gebracht worden door:
 - regelmatig en zichtbaardere controles van de aangiftes.
 - uitgebreid en persoonlijk informeren van degenen die logies aanbieden
 - regelmatig areaalonderzoek
 - stimuleren van digitaal aangifte doen
 - opnemen van een boetebedrag bij navorderingen in de nieuwe verordening
- Schaf de forfaitaire heffingsberekening af. Eventueel kan voor specifieke typen accommodaties een vast bedrag in de verordening worden opgenomen.
- Het invoeren van een zogenoemd 'zomerforfait' is juridisch niet houdbaar, fraudegevoelig en zeer kostbaar in verband met controle en handhaving. ANG adviseert dan ook dit niet in te voeren.
- Alle belastingplichtigen in het kader van forensenbelasting dienen een uitnodiging te krijgen tot het doen van aangifte in het kader van de toeristenbelasting.
- Om hier draagvlak voor te creëren zouden in de verordening forensenbelasting twee tarieven kunnen worden opgenomen: belastingplichtigen die wel en belastingplichtigen die niet ook toeristenbelasting moeten afdragen.
- De administratieve lasten voor de gemeente en voor de belastingplichtigen kan omlaag als nadrukkelijker wordt aangestuurd op het digitaal doen van aangifte.