

Analyse JESS Lokaal rapport toeristenbelasting 2021

Gemeente Schagen

Opgesteld door: A.F.N. (Toine) van Ierland
T.a.v.: Afdeling Financiën, Giselle Benit, Graham Johnstone
Projectnummer: TI/001/21.1505
Datum: 30 augustus 2021

Inleiding

Eind mei 2021 heeft de politieke partij JESS Lokaal een rapport aan de gemeente Schagen overhandigd waarin een aantal aanbevelingen zijn opgenomen die betrekking hebben op de heffing en inning van de toeristenbelasting.

In het betreffende rapport worden een aantal aanbevelingen gedaan op basis van eigen onderzoek. Voor de afdeling Financiën is van belang of de gedane aanbevelingen en het onderliggende onderzoek voldoende zijn onderbouwd en zijn gestaafd op feitelijke cijfers.

Legitiem heeft het verzoek van de gemeente Schagen gekregen het rapport van JESS Lokaal te analyseren en haar bevindingen bij het rapport aan te geven.

Legitiem is al een aantal jaren als adviesorgaan betrokken bij de heffing van de toeristenbelasting (inrichting verordening, forfaitair onderzoek, advisering heffingsmethodieken etc.). Daarnaast verifiëren medewerkers van Legitiem op verzoek van de afdeling Financiën, steekproefsgewijs de juistheid van de aangiften toeristenbelasting.

Rapport toeristenbelasting 2021

JESS Lokaal heeft een rapport opgesteld met als titel 'Tips en aanbevelingen toeristenbelasting 2022'. Het rapport is gericht aan zowel de gemeente Schagen als aan OFS Recreatie & Toerisme. Het doel van het rapport is het optimaliseren van de opbrengst toeristenbelasting door een aantal zaken aan te pakken die, in de ogen van JESS Lokaal, onvoldoende voor de gemeente Schagen in beeld zijn.

Belangrijkste conclusie die in het rapport getrokken wordt is dat de gemeente Schagen wellicht, mogelijk, 1 miljoen Euro aan inkomsten uit de toeristenbelasting misloopt.

JESS Lokaal somt een 10-tal redenen op waarom toeristenbelasting binnen JESS Lokaal zoveel aandacht krijgt. Dat zijn ook redenen waarom onder andere de opbrengst toeristenbelasting te laag is, of de impact van de opbrengst toeristenbelasting op de gemeentebegroting niet voldoende is.

Een aantal van de redenen zijn gebaseerd op aannames en van 'horen zeggen'.

Het eigen onderzoek van JESS Lokaal toont onder andere aan dat er wordt geknoeid met de TB waardoor vele goeden onder de kwaden lijden.

Wat JESS Lokaal probeert te bereiken door dit rapport is dat:

- Alle door verblijfbieders ingehouden toeristenbelasting ook daadwerkelijk wordt afgedragen.
- Er stevig wordt opgetreden tegen de verblijfsbieder die knoeit met toeristenbelasting.

- TOERISTENBELASTING
- FORENSENBELASTING
- PRECARIOBELASTING
- RECLAMEBELASTING
- HONDENBELASTING
- BRP/LAA CONTROLES
- WONINGTOEZICHT
- OPENLUCHTRECREATIE
- VERGUNNINGEN

LEGITIEM

- De rekening voor lastenverzwaringen de komende jaren zowel bij de eigen inwoners als bij de toerist wordt verhaald.
- Het totaal aantal overnachtingen en slaappleatsen wordt gemonitord even als de feitelijke jaarlijkse bezetting.
- Kwalitatieve investeringen binnen het openbaar gebied zowel voor de toerist als de eigen inwoner ten goede komen.

In de toelichting op het rapport aan de afdeling Financiën geeft JESS Lokaal een drietal bevindingen aan met toelichting en berekeningen. Met name op deze drie bevindingen concentreert zich de analyse.

JESS Lokaal denkt dat:

1. *Voor te weinig overnachtingen toeristenbelasting wordt afgedragen aan de gemeente Schagen*
2. *Een deel van de verhuurders een onjuist (lees: veelal te veel) tarief toeristenbelasting in rekening brengt en de toeristenbelasting een verdienmodel is.*
3. *Verhuurders lang niet altijd transparant zijn over de toeristenbelasting*

In de navolgende paragrafen wordt per stelling de toelichting en rekensom beoordeeld.

1. Er wordt te weinig toeristenbelasting afgedragen

Deze stelling is gebaseerd op een aantal constatering. Men verwijst daarin onder meer naar de begroting 2018 waarin werd gesproken over een aantal overnachtingen van bijna 2 miljoen, het eindrapport van DECISIO, 6 mei 2021, Provincie Noord-Holland 'Actualisatie cijfers arbeidsmigranten Noord Noord-Holland en de gemeente Texel. Daarnaast stelt JESS Lokaal dat zij de indruk heeft dat de gemeente Schagen onvoldoende in beeld heeft wie verblijf biedt binnen de gemeente Schagen.

Ad 1

1. *In de begroting van 2018 werd al gesproken overal bijna 2 miljoen overnachtingen (<https://schagen.begroting-2018.nl/p707/schagen-heeft-een-sterke-toeristische-identiteit-en-draagt-deze-ook-uit>)*

In de begroting wordt inderdaad aangegeven dat het aantal overnachtingen bijna 2 miljoen is. Er is echter geen bronvermelding opgenomen. De context bij de tekst over het 'versterken van de toeristische identiteit van Schagen en het beter bekend maken daarvan bij toeristen en bezoekers. Met het doel: meer bezoekers, die langer blijven, vaker terugkomen en meer geld uitgeven.', is aan geven dat er potentie is om te groeien. Wellicht dat om die reden een enigszins rooskleurig beeld is geschetst.

Concrete gegevens over het werkelijk aantal overnachtingen in 2018 zijn op grond van de opbrengst toeristenbelasting in 2017 niet te ontleen aan de jaarrekening 2017. Dit vanwege het feit dat de verordening toeristenbelasting

- TOERISTENBELASTING
- FORENSENBELASTING
- PRECARIOBELASTING
- RECLAMEBELASTING
- HONDENBELASTING
- BRP/LAA CONTROLES
- WONINGTOEZICHT
- OPENLUCHTRECREATIE
- VERGUNNINGEN

LEGITIEM

2017 volledig gebaseerd was op een forfaitaire heffingsmethodiek voor alle verblijfsvormen. Daardoor is er geen reëel beeld te schetsen van het daadwerkelijk aantal overnachtingen in 2017 op basis van de afdracht toeristenbelasting.

In de toeristische overnachtingen zijn hoogstwaarschijnlijk ook de overnachtingen meegenomen van personen die verblijven in een zogenaamde 'gemeubileerde woning'. Verblijf in 'Gemeubileerde woningen' worden in Schagen niet belast met toeristenbelasting maar de eigenaar van het vakantieonderkomen krijgt een aanslag forensenbelasting.

2. Provincie Noord-Holland Actualisatie cijfers arbeidsmigranten Noord-Holland Noord Eindrapport, 6 mei 2021 (DECISIO):

- Aantal arbeidsmigranten 2019; 2.190
- Aantal ingeschreven in GAB: 416
- Gemiddelde verblijfsduur: 130 dagen (gewogen gemiddelde)
- Totaal overnachtingen: $(2190-416) * 130 = 230.620$ overnachtingen = € 304.000 Euro Toeristenbelasting

In het bedoelde rapport analyseert Economisch onderzoek – en adviesbureau Decisio de bewegingen op woon – werkgebied van arbeidsmigranten in verschillende delen van Noord Noord-Holland.

In het rapport is in tabel 2.1 'Aantal werkzame arbeidsmigranten naar werklocatie, voor de Kop van Noord-Holland en de gemeenten daarbinnen, jaren 2010-2019' aangegeven dat er binnen Schagen 2.190 arbeidsmigranten werkzaam zijn. Er staat niet dat deze arbeidsmigranten ook daadwerkelijk in Schagen verblijven. Overigens is het aantal 'geregistreerde arbeidsmigranten naar woonlocatie' in Schagen in 2019, 585. Uit het rapport blijkt niet dat deze geregistreerde arbeidsmigranten ook daadwerkelijk zijn ingeschreven in de Basisregistratie personen (BRP). Men kan op basis van het Decisio rapport niet klakkeloos stellen dat ongeveer € 300.000 toeristenbelasting wordt misgelopen

Verder verwijst JESS Lokaal naar de Adviesnota Toeristenbelasting 2022 van Legitiem. Daarin zijn berekeningen opgenomen op basis van het verblijf van arbeidsmigranten bij diverse verblijfsbieders (agrarische bedrijven – overige verblijfsbieders).

Deze gegevens zijn ontleend aan de aangiften toeristenbelasting voor zover deze direct zijn te herleiden naar aanbieders huisvesting arbeidsmigranten. Tal van verblijfsbieders verhuren aan zowel toeristen – als aan arbeidsmigranten (voor – najaar, winter). Uit de aangiften is het onderscheid tussen het aantal overnachtingen van beide groepen niet te kwantificeren.

3. In vergelijking met Texel: waar men het aantal overnachtingen (4.300.000), het aantal slaappleatsen (45000) en de bezetting per maand en de gemiddelde bezetting over het jaar (60%) jaarlijks meet.

Binnen de gemeente Texel speelt al een aantal jaren de vraag wat het werkelijk aantal toeristische overnachtingen en het werkelijk aantal slaappleatsen is. In het verleden is een

- TOERISTENBELASTING
- FORENSENBELASTING
- PRECARIOBELASTING
- RECLAMEBELASTING
- HONDENBELASTING
- BRP/LAA CONTROLES
- WONINGTOEZICHT
- OPENLUCHTRECREATIE
- VERGUNNINGEN

LEGITIEM

planologisch aantal slaappleatsen vastgesteld op basis van destijds afgegeven vergunningen en ontheffingen. Zo mag elke Texelaar een gemaximeerd aantal bedden verhuren zonder logiesvergunning maar is niet volledig bekend wie dat ook daadwerkelijk doet. Mede gebaseerd op aannames is men tot een 'planologisch' aantal slaappleatsen gekomen. Dat zegt echter weinig over het werkelijk aantal overnachtingen en werkelijk aantal slaappleatsen. Binnen de gemeenteraad is eerder dit jaar de vraag gesteld hoe te komen tot een goed beeld voor wat betreft het aantal verblijfsbieders en slaappleatsen.

Net als Schagen (tot 2018) werkte de gemeente Texel met een verouderde verordening toeristenbelasting die deels gebaseerd was op niet – onderbouwde forfaits. Daardoor was een goed beeld op het daadwerkelijk aantal overnachtingen niet mogelijk. Verder speelde in Texel (tot 2020) dat de eerste zeven nachten verblijf onbelast waren (geen toeristenbelasting).

Het systeem waarmee Texel de overnachtingspercentages meet is gebaseerd op een zoekmachine die systematisch het aanbod (en boekingen) op boekingsites verzameld. Dat betekent dat alleen de gegevens van die verblijfsbieders die gebruik maken van een boekingsites in de percentages wordt meegenomen. Doorgaans maken kleine verblijfsbieders geen gebruik van deze boekingsites.

Om een halt toe te roepen aan speculaties over bedden capaciteit en het werkelijk aantal overnachtingen op Texel is de gemeente Texel gestart met het opzetten van een uniform registratiesysteem verblijfsbieders. Wie verhuurt aan niet-ingezetenen van de gemeente Texel dient een registratienummer te voeren bij al haar reclame-uitingen op elk medium (bv. Marktplaats, Facebook, boekingsites). Wanneer men niet geregistreerd is en toch verblijf biedt kan de gemeente overgaan tot het opleggen van een boete die kan oplopen tot € 25.000. De registratie wordt in de loop van 2022 ingevoerd.

4. Wij hebben de indruk dat onze gemeente bovenstaande gegevens niet paraat heeft en dus niet kan weten hoeveel er totaal binnen zou moeten komen aan toeristenbelasting van ondernemers en particulieren? Kennen we alle verhuurders?

Na de actualisatieslag in 2018 kon eerst na de aanslagoplegging in het voorjaar 2019 daadwerkelijk inzicht worden verkregen in het werkelijk aantal overnachtingen dat wordt gerealiseerd binnen de gemeente Schagen. Door de rigoureuze veranderingen in de verordening toeristenbelasting 2019 ten opzichte van 2018 is veel energie gestoken in het controleren en ondersteunen bij het doen van aangifte over 2018 bij met name de campinghouders. Uit de controles bleken er in een enkel geval een afwijking te zitten tussen de aangifte en het werkelijk aantal overnachtingen.

De controles zijn sinds 2019 een structureel onderdeel van het belastingproces en worden steekproefsgewijs uitgevoerd.

Of alle verblijfsbieders in beeld zijn blijft altijd een vraag. Met de komst van AirBnB groeit binnen Nederland het aantal verblijfsbieders. Doorgaans zijn dit particulieren met een paar bedden, met een vakantiehuisje of stacaravan. Het achterhalen van deze aanbieders is bijzonder lastig vanwege het feit dat AirBnB geen n.a.w.- gegevens vermeld op haar website. Periodiek wordt door de afdeling Belastingen het internet gescand om nieuwe verblijfsbieders te achterhalen.

- TOERISTENBELASTING
- FORENSENBELASTING
- PRECARIOBELASTING
- RECLAMEBELASTING
- HONDENBELASTING
- BRP/LAA CONTROLES
- WONINGTOEZICHT
- OPENLUCHTRECREATIE
- VERGUNNINGEN

LEGITIEM

Ad 2

Voor ruim 90% van onze hotelkamers wordt meer Toeristenbelasting gevraagd dan € 1,32.

| Onze hotels van de gemeente Schagen | | (*) Bron: Booking.com | | | | |
|-------------------------------------|------------|-----------------------|-------------------|---------------|---------------|-----------------|
| | Kamers | Overnachtingen | Werkelijke TB (*) | TB | Verschil | Verdienmod |
| Fletcher | 62 | 38.471 | € 2,00 | € 1,32 | € 0,68 | € 26.160 |
| SoHotel | 13 | 8.067 | € 1,32 | € 1,32 | € 0,00 | € 0 |
| Hotel 't Zwaantje | 28 | 17.374 | € 1,75 | € 1,32 | € 0,43 | € 7.471 |
| Hotel Markstad | 65 | 40.333 | € 1,95 | € 1,32 | € 0,63 | € 25.409 |
| Strandhotel De Horn | 30 | 18.615 | € 2,00 | € 1,32 | € 0,68 | € 12.658 |
| Hotel the Ark | 10 | 6.205 | € 1,50 | € 1,32 | € 0,18 | € 1.117 |
| | 208 | 129.064 | € 1,88 | € 1,32 | € 0,56 | € 72.816 |

Voor heel 2020 komt de gemiddelde bezettingsgraad van Nederlandse hotels uit op 42,7%, zo'n 45% lager dan in 2019. M.a.w. De gemiddelde bezetting van de hotels is normaal gesproken ruim 85%

Uitgangspunten: Aantal personen per kamer: 2, bezettingsgraad: 85%

Bij de opstelling van de bovenstaande tabel is het uitgangspunt; 2 personen, bezettingsgraad 85% in een regulier jaar niet juist!

Gemiddeld genomen draaien (zakelijke) hotels als Fletcher, Van der Valk, Novotel, GoldenTulip, NH Hotels, een kamerbezettingsgraad van gemiddeld 85% over het jaar genomen. De bedbezettingsgraad is aanzienlijk lager en ligt gemiddeld genomen rond de 55% (op weekdays gemiddeld 1 persoon per kamer).

Hotels die zich voornamelijk richten op de toeristische sector kennen een lagere kamerbezettingsgraad over het gehele jaar genomen. Afhankelijk van ligging en kwaliteit van het hotel fluctueert de bedbezetting enorm. Dit blijkt uit duizenden controles uitgevoerd door Legitiem bij zowel kustgemeenten, landelijk gelegen gemeenten als steden.

Het staat de verblijfsbieder vrij om een afwijkend tarief ter dekking van de afdracht toeristenbelasting bij haar gasten in rekening te brengen zolang men het maar niet als toeristenbelasting op de website of facturen vermeld. Het gebruiken van de term 'toeristenbelasting' bij de inhouding is niet juist. Dat is een vertekende weergave van het werkelijke tarief. Verblijfsbieders dienen erop te worden gewezen dat zij de term toeristenbelasting bij een hogere inhouding dan het tarief toeristenbelasting, vervangen door bijvoorbeeld 'citytax & service charge', 'gemeentelijke heffingen', 'belasting & administratiekosten', et cetera.

Overigens ziet de fiscus een hogere opbrengst uit de inhouding 'toeristenbelasting' als omzet en neemt, ingeval dit tijdens controles wordt geconstateerd, de inhouding volledig mee in omzet.

Ad 3

- Op de websites van de verhuurders is lang niet altijd duidelijk hoe hoog de toeristenbelasting is, die wordt geheven.
- Milieuheffingen?
- Op boeking-sites is e.e.a. Noq diffuser. Soms inclusief, soms niet vermeld (achteraf?), soms exclusief etc. etc.

- TOERISTENBELASTING
- FORENSENBELASTING
- PRECARIOBELASTING
- RECLAMEBELASTING
- HONDENBELASTING
- BRP/LAA CONTROLES
- WONINGTOEZICHT
- OPENLUCHTRECREATIE
- VERGUNNINGEN

LEGITIEM

Het staat verblijfsbieder vrij om wel/niet de toeristenbelasting in rekening te brengen bij de gast. Vanuit de servicegedachte bieden met name kleinere verblijfsbieders all-in prijzen aan. Dat zie je vaak bij particulieren en minicampings.

Dat exploitanten van verblijfsaccommodaties milieuheffingen vermelden in combinatie met toeristenbelasting vloeit voort uit het feit dat exploitanten met tal van heffingen worden geconfronteerd; gemeente, provincie, waterschap, rijk. De verwijzing naar de milieuheffing houdt verband met de waterschapslasten en kosten van afvalstoffenheffingen.

De meeste boekingsites zijn generieke modules die geen rekening houden met gemeentelijke tarieven. Vaak staat er wel een vermelding dat er toeristenbelasting ter plaatse moet worden betaald. Bij sommigen maakt het onderdeel uit van een all-in plaats. Een enkele boekingsmodule brengt de toeristenbelasting wel in rekening. Dat zijn over het algemeen boekingsmodules van reserveringskantoren van grote aanbieders (Landal, Europarcs, Roompot e.d.).

Conclusies en opmerkingen

- Als er één belastingsoort is waarbij de 80/20 regel geldt; 20% van de capaciteit van belasting wordt benut om 80% van de opbrengst te generen. 80% van de capaciteit wordt gebruikt om de laatste 20% van de opbrengst binnen te halen, dan is het wel de toeristenbelasting. Deze regel is het gevolg van de ontsluiting van de verblijfsrecreatiemarkt door internet!
100% zekerheid krijgen dat elke overnachting die wordt gerealiseerd door niet-ingezetenen van de gemeente Schagen ook daadwerkelijk met toeristenbelasting wordt belast is in onze ogen oppertune. Dat geldt niet alleen voor Schagen, maar voor alle Nederlandse gemeenten.
- Door de komst van Marktplaats, Ebay, Facebook en bemiddelingssites als AirBnB is het aanbieden van een slaapplek, vakantiehuis of stacaravans sterk vereenvoudigd.
Ontwikkelingen op de woningmarkt zoals in bijvoorbeeld Amsterdam, waarbij woonruimte structureel wordt onttrokken om toeristen onder te brengen hebben de discussie aangezwengeld om te komen tot strenge beleidsregels. De invoering van het uniforme registratiesysteem toeristische verhuur woonruimten opgenomen in de Huisvestingswet is één van de maatregelen die verblijfsbieders dwingt zich te melden.
- Huisvesting van arbeidsmigranten is in veel gemeenten een heikel onderwerp. Door het beeld op straat is het gevoel dat er een grote groep arbeidsmigranten binnen de gemeente verblijft. Het is vaak onduidelijk of dat beeld ook juist is. Verblijven arbeidsmigranten die werkzaam zijn binnen de gemeente Schagen ook daadwerkelijk binnen de gemeente? Die vraag is op dit moment niet te beantwoorden omdat er tot op heden geen gericht onderzoek naar de verblijfslocaties van arbeidsmigranten is uitgevoerd.
- De gemeente Schagen kan verblijfsbieders niet dwingen om het juiste tarief toeristenbelasting te vermelden op websites en facturen. Wel kan zij wijzen op het feit dat een verkeerde weergave van de werkelijkheid niet wenselijk is. Daarbij kan zij verzoeken om het tarief juist toe te passen en niet te verhogen om extra omzet te generen. Het is uiteindelijk aan de exploitant om dat wel of niet te doen. Het blijft aan de exploitant wat hij in rekening brengt en hoe hij/zij de kosten noemt.

- TOERISTENBELASTING
- FORENSENBELASTING
- PRECARIOBELASTING
- RECLAMEBELASTING
- HONDENBELASTING
- BRP/LAA CONTROLES
- WONINGTOEZICHT
- OPENLUCHTRECREATIE
- VERGUNNINGEN

LEGITIEM

- Het periodiek monitoren van alle gerealiseerde overnachtingen binnen de gemeente Schagen is op dit moment niet mogelijk. Los van het technische aspect speelt daarbij ook dat wanneer exploitanten wordt gevraagd maandelijks opgave te doen van het aantal overnachtingen, dat een administratieve lastendruk bij de exploitant legt die daar niet op zit te wachten. Grotere verblijfsbieders kunnen vanuit hun registratiesystemen relatief eenvoudig de cijfers produceren. Bij middelgrote en kleine exploitaties is de inspanning die moet worden verricht om deze cijfers te produceren aanzienlijk groter.

Aanbevelingen

- Het uitvoeren van een onderzoek naar de verblijfslocaties van arbeidsmigranten kan zicht bieden op het werkelijk aantal arbeidsmigranten dat verblijft binnen de gemeente Schagen.
- Het uitvoeren van periodiek areaalonderzoek middels internetraadpleging kan bijdragen aan het in beeld brengen van verblijfsbieders die tot nu toe onder de radar blijven.
- Het verhogen van het aantal jaarlijkse controles op de juistheid van de aangiften, in combinatie met uitvoeren van steekproeven op het voeren van de nachtverblijfsregister bij kleinere aanbieders kan bijdragen aan het optimaliseren van de aangiftemoraal.
- Invoering van het uniform registratiesysteem toeristische verhuur in combinatie met aanpassingen in de APV kan worden ingezet als instrument om alle verblijfsbieders, klein en groot, binnen de gemeente Schagen in beeld te krijgen.

- TOERISTENBELASTING
- FORENSENBELASTING
- PRECARIOBELASTING
- RECLAMEBELASTING
- HONDENBELASTING
- BRP/LAA CONTROLES
- WONINGTOEZICHT
- OPENLUCHTRECREATIE
- VERGUNNINGEN