Gemeente Borger-Odoorn

# M e m o

Exloo, maart 2021

| | |
|---|---|
| Bestemd voor: | Gemeenteraad Borger-Odoorn |
| Afkomstig van: | College van B&W |
| Onderwerp: | Advies Recreatieschap Drenthe inzake toeristenbelasting 2022-2023 |
| Kopie naar: | |
| Bijlagen: | Brief en adviesnota Recreatieschap Drenthe |

## 1 Inleiding

De tijd is weer daar voor de gemeente om het toeristenbelastingtarief voor het volgende jaar vast te gaan stellen. Door dit vroegtijdig te bepalen kan de informatie door de ondernemers worden meegenomen in hun communicatie richting klanten. Voor de gemeente is het belangrijk, omdat we in de Kadernota 2022 een voorstel over het tarief Toeristenbelasting 2022 willen doen.

Voor het huidige jaar 2021 was de insteek om gebruik te maken van een advies dat het Recreatieschap voor de periode 2021-2023 had opgesteld. Dit voorstel is indertijd vanwege de corona-uitbraak ingetrokken. Hoewel de situatie nu, een jaar later, nog steeds zeer onzeker is te noemen, heeft het bestuur van het Recreatieschap gemeend het advies, in iets aangepaste vorm, alsnog aan de aangesloten gemeenten voor te leggen. Samengevat luidt het betreffende advies, dat met ondersteuning van het adviesbureau Legitiem is opgesteld, als volgt voor de periode 2022-2023:

**Een gedifferentieerd (basis)tarief van € 1,50 per persoon per overnachting; voor campings en groepsaccommodaties een tarief van € 1,10 per overnachting. Hierbij wordt verder geadviseerd, vanuit de gedachte om uniformiteit van de deelnemende gemeenten in tariefstelling na te streven, om maximaal 10% hiervan af te wijken (bandbreedte).**

Belangrijke motivatie om niet meer uit te gaan van een generiek maar van een gedifferentieerd tarief is dat op die manier meer recht wordt gedaan aan de verhoudingen tussen de belasting en de bedragen die de verschillende accommodatievormen aan de consumenten in rekening brengen. Deze verhouding ligt voor campings/groepsaccommodaties (10 à 15%) aanzienlijk hoger dan voor bungalows/hotels/B&B ’s (2 à 5%).
Het advies is ook met de sector zelf (RECRON, KHN, Groepsaccommodaties Nederland, Vekabo) besproken. Zoals te verwachten was, liepen de meningen hierover uiteen.

Uitgaande van het bovenstaande advies is een tal van varianten denkbaar. Omdat het onderwerp diverse raakvlakken kent en betrekking heeft op een voor de gemeente relatief belangrijke sector stelt het college voor om in gezamenlijkheid met de raad op zoek te gaan naar die variant die het breedst gedragen wordt. Hiervoor kan het onderhavige memo met gegevens inzake de lokale situatie en verschillende argumenten “voor” en “tegen” als leidraad worden gebruikt.

### Huidige situatie

Momenteel bedraagt het lokale tarief € 1,25. Dit bedrag ligt evenals eerdere jaren in lijn met het advies van het Recreatieschap Drenthe. Met deze hoogte bevindt Borgen-Odoorn zich in de onderste regionen in Drenthe.

| | 2020 | 2021 | 2022 | |
|---|---|---|---|---|
| De Wolden | € 1,10 | € 1,10 | € 1,21 | Differentiatie niet eerder dan 2023 |
| Aa en Hunze | € 1,20 | € 1,20 | € 1,20 | Ander tarief niet meer in deze bestuurlijke periode |
| Tynaarlo | € 1,20 | € 1,20 | € 1,20 | Differentiatie ws per 2023 |
| Borger-Odoorn | € 1,20 | € 1,25 | | |
| Coevorden | € 1,25 | € 1,30 | ? | Ws verhoging (€ 1,35?) maar geen differentiatie |
| Midden-Drenthe | € 1,30 | € 1,30 | ? | Ws geen differentiatie in 2022 |
| Westerveld | € 1,25 | € 1,35 | ? | Ws verhoging (€ 1,50?), maar geen differentiatie |
| Ooststellingwerf | € 1,10 | € 1,40 | ? | Voorstel wordt ws € 1,50 in 2021 gedifferentieerd |
| Assen | € 1,35 | € 1,40 | ? | Nog niet bekend, denken wel aan differentiatie |
| Hoogeveen | € 1,25 | € 1,50 | ? | Wellicht verhoging maar ws geen differentiatie |
| Emmen | € 1,40 | € 1,50 | ? | Ws tariefsverhoging maar geen differentiatie |
| Noordenveld | € 1,10 | € 1,75 | ? | Blijft ws gelijk, is in 2021 gedifferentieerd. |

Vooruitlopende op het advies van het Recreatieschap hanteert de gemeente Noordenveld vanaf 2021 al een gedifferentieerd tarief. Voor groepsaccommodaties en campings wordt hier een tarief van € 1,10 gehanteerd. Dit wordt gecompenseerd door een hoog tarief van € 1,75 voor bungalows, hotels en B&B's.

**Voorstel Recreatieschap**

Bij het differentiatie-voorstel van het Recreatieschap speelt de verdeling van het aantal overnachtingen per segment een belangrijke rol. In hoeverre kan de afname van de opbrengsten van de campings en groepsaccommodaties worden gecompenseerd met de extra inkomsten via bungalowparken, hotels en B&B's. Omdat eerstgenoemde segment in onze gemeente met ca. 30% van alle overnachtingen relatief gering is kan de verlaging tot € 1,10 met een niet al te grote verhoging voor het tweede segment worden gecompenseerd. In onderstaande tabel worden de meeropbrengsten in 2022 t.o.v. 2021 per tarief weergegeven. Er wordt hierbij uitgegaan van de meest recente overnachtingcijfers, namelijk die van 2019.

| | |
|---|---|
| € 1,25 | - € 51.000 |
| € 1,30 | - € 10.000 |
| € 1,35 | + € 31.000 |
| € 1,40 | + € 72.000 |
| € 1,45 | + € 114.000 |
| € 1,50 | + € 155.000 |

Het omslagpunt ligt op € 1,31. Uitgaande van advies van het Recreatieschap en overnachtingscijfers van 2019, zullen bij tariefsverhoging naar € 1,50 de meeropbrengsten t.o.v. 2021 per saldo ongeveer € 155.000 bedragen. Ter vergelijking: normaliter bedraagt de gemiddelde meeropbrengst bij een verhoging van € 0,05 zonder differentiatie rond de € 60.000. Bij differentiatie en tariefsverhoging tot € 1,40 wordt deze situatie het meest benaderd.

**Voor- en nadelen voorstel**

Met het oog op het maken van een afweging wordt hieronder een aantal argumenten en kanttekeningen naar voren gebracht. Argumenten ter ondersteuning van het advies:

* Differentiatie brengt relatieve belasting accommodatietypen meer in balans.
* Verlaging tarieven voor groepsaccommodaties dient afgezien bovenstaande doel ook het ontzien van (school)groepen van kinderen (belangrijke doelgroep).

* Aantal grote parken kent gemengd karakter. Voor die parken wordt de verhoging voor bungalows enerzijds deels gecompenseerd door de verlaging voor kamperen anderzijds.
* Bij opvolgen van advies voldoet Borger-Odoorn aan het streven naar uniformiteit in Drenthe.
* De meeropbrengsten kunnen worden aangewend voor investeringen t.b.v. vitaliteit van de lokale R&T-sector. Denk hierbij met name aan (fiets)infrastructuur zoals hieronder toegelicht.

Drenthe staat bekend als de fietsprovincie. Dat geldt zeker voor de Hondsrug waar het aantal fietsvakanties maar liefst 25% hoger ligt dan gemiddeld. De groeiende vakantiemarkt a.g.v. corona doet het aantal fietsactiviteiten momenteel nog verder toenemen. Ook de opmars van de e-bike is belangrijk. Het gebruik hiervan is van grote betekenis zowel in toeristische zin maar ook voor wat betreft de inwoners. Er kan tot op hogere leeftijd worden doorgefietst (speelt in op vergrijzing), de actieradius wordt steeds groter en het vergt minder tijd om je doel te bereiken. Het verhogen van de fietsmobiliteit faciliteert dus de economie, de lokale leefbaarheid en het milieu.
Om goed op deze ontwikkelingen in te spelen zal de infrastructuur aangepast dienen te worden, met name waar het gaat om de breedte. De daarmee gemoeide kosten zijn substantieel.

De upgrading van de fietspaden (85km), behorende tot het lokale fietsknooppuntennetwerk, bedraagt globaal geschat ruim € 20 milj. Uitgaande van een vervangingstermijn van 20 jaren, bedragen de jaarlijkse kapitaalslasten € 75.000 per € 1 milj. aan investeringen. Vanuit de jaarlijkse meeropbrengsten zou al bijna 10 km. aangepakt kunnen worden. Hiermee kan een begin worden gemaakt met de e-bikeroute in Zuidoost Drenthe. Het ligt daarbij in de lijn der verwachting dat ook partijen als het Rijk en de Provincie gaan aanhaken en meefinancieren.

Voor de kadernota/begroting 2022 maken we hiervoor een dpl-voorstel. Het is onze werkwijze om alle dpl-voorstellen in de begroting integraal af te wegen. We kunnen ons voorstellen dat dit dpl-voorstel een hoge bestuurlijke prioriteit krijgt in verband met de meeropbrengst toeristenbelasting. Ook voor het draagvlak voor de tariefverhoging bij ondernemers in de R&T-sector is dit van belang. Opgemerkt wordt dat de toeristenbelasting een algemene belasting betreft en dat het geen verplichting is om te investeren in fietspaden.

Kanttekeningen die bij het advies kunnen worden geplaatst zijn:
* Verhoging van € 0,25 is relatief fors en met € 1,50 gaat BO in 2022 waarschijnlijk behoren tot de bovenste regionen.
* Huidige tijd nog steeds onzeker. Gevolgen van corona voor R&T kent meerdere kanten en laat wisselende effecten zien.
* Differentiatie zou kunnen leiden tot meer administratielast. Meeste bedrijven kennen evenwel één type logies en grotere gemengde bedrijven administreren veelal per eenheid/categorie.

**Varianten op voorstel**
Gemeenten zijn uiteraard vrij om de tarifering zelf te bepalen. Het Recreatieschap erkent dat en vraagt de gemeenten met het oog daarop wel binnen een bandbreedte van 10% van het advies te blijven. Het aantal denkbare varianten is te groot om ze allemaal te gaan benoemen, daarom is gekozen voor een beperkt aantal om een indruk te geven van de bijbehorende consequenties (voor- en nadelen). Overwegingen op basis van de varianten kunnen uiteraard leiden tot nieuwe opties.

Variant 1: Tarief campings/groepsacc. € 1,00 en bungalows/hotels/B&B's € 1,50.
Meeropbrengsten € 120.000.
Argumenten: belastingverhoudingen nog beter, jeugd (via groepsacc.) nog meer ontzien.
Kanttekeningen: minder (meer)opbrengsten.

Variant2: Tarief groepsacc. € 0,00, camping € 1,10, bungalows/hotels/B&B's € 1,50.
Meeropbrengsten ca. € 90.000.

Argumenten: groepsaccommodaties veelal met jeugd als doelgroep worden ontzien.
Kanttekeningen: nog meer tarieven, minder (meer) opbrengsten.

Variant 3: Tarief campings/groepsacc. € 1,10 en bungalows/hotels/B&B's € 1,40.
Meeropbrengsten € 72.000.
Argumenten: iets minder rechttrekken van belastingdruk, minder fors (BO blijft in middenmoot), meeropbrengsten gelijkwaardig aan die normaliter (met verhoging € 0,05) worden gegenereerd.
Kanttekeningen: minder (meer)opbrengsten.

Variant 4: geen differentiatie en tariefsverhoging naar € 1,30.
Meeropbrengsten ca. € 60.000.
Argumenten: conform eerdere wijze van verhogingen.
Kanttekeningen: belastingverhouding verslechtert, niet conform advies (buiten bandbreedte), minder (meer)opbrengsten.

**Kindvriendelijkheid**
Het vrijstellen van toeristenbelasting voor een bepaalde leeftijdsgroep bijv. tot 13 jr. wordt door enkele gemeenten - veelal vanuit marketing-technisch oogpunt - toegepast. Er zijn namelijk geen aanwijzingen dat dit instrument daadwerkelijk leidt tot meer overnachtingen van (gezinnen met) jonge kinderen. Dat komt ook omdat vrijstelling van kinderen veelal wordt gecompenseerd door tariefsverhoging voor "niet-kinderen". Per saldo wordt per gezin dus weinig "winst" wordt behaald. Wanneer in Borger-Odoorn een vrijstelling voor kinderen tot 13 jaar zou worden gehanteerd, dan zouden naar schatting de belastinginkomsten met maar liefst een kwart afnemen. Dat staat gelijk aan een bedrag van ca. € 350.000. Om dit te compenseren zou het tarief met € 0,50 (extra!) verhoogd moeten worden tot € 2,00.
Tot slot wordt opgemerkt dat vrijstelling op basis van leeftijd in de praktijk nogal eens blijkt te leiden tot moeizame administratieve verwerking. Daarom wordt veelal een vermindering van een bepaald, niet goed te onderbouwen, percentage vrijstellingen toegepast. Het Recreatieschap beveelt derhalve in haar advies de vrijstelling voor bepaalde leeftijdsgroepen niet aan.

**Vermakelijkheidsbelasting**
De optie van vermakelijkheidsbelasting is in het onderzoek c.q. advies van Recreatieschap aangestipt. Om dit in te voeren moeten gemeenten aantonen dat er kosten gemaakt dienen te worden om het vermaak mogelijk te maken. Om dat te doen dienen onderzoeken te worden uitgevoerd. Het kan zijn dat de kosten die de gemeenten hiervoor moeten maken hoger uitvallen dan de opbrengsten vanuit de vermakelijkheidbelasting.
Belangrijk is verder dat het invoeren van een dergelijke belasting ook segmenten treft die gevoelig zijn voor prijsverhogingen. Denk daarbij aan Drouwenerzand die (scherpe) prijstelling hanteert als een belangrijk marketingtool in het aantrekken van grote (school)groepen. Met deze belasting wordt ook het jeugdige (school)publiek getroffen dat vanuit educatieve redenen attracties als het Hunebedcentrum en Boomkroonpad bezoekt.

**Overige aanbevelingen**
De overige aanbevelingen betreffen forfaitaire tarieven en de lokale verordeningen.
Forfaitaire tarieven zijn bedragen die zijn vastgesteld op basis van berekeningen van het gemiddelde aantal overnachtingen en de gemiddelde bezetting. Forfaitaire tarieven kunnen op verzoek worden toegepast voor gasten met een vaste of seizoenplaats. Insteek van het college is om het advies m.b.t. periodieke onderzoek naar de onderbouwing van de forfaitaire tarieven in samenwerking met het Recreatieschap uit te laten voeren.
Het advies met betrekking tot de lokale verordening (met name betrekking hebbend op forfaitaire tarieven) zal worden meegenomen in de nieuw op te stellen versie per 2022.