

Evaluatie steekproef reclamebelasting

Aan	Liesbeth Oudenampsen – Wenninkmeule, regiefunctionaris Belastingen gemeente Berkelland
Van	Maartje Hooijmans, strategisch adviseur GBTwente
Datum	30 September 2020
Onderwerp	Steekproef reclamebelasting gemeente Berkelland

Inleiding

In 2018 heeft de gemeente Berkelland reclamebelasting ingevoerd in het centrum en op de bedrijventerreinen van Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo. Vanwege de relatief hoge concentratie van objecten met een reclame-uiting, is er destijds voor gekozen om alleen hier reclamebelasting in te voeren.

De gemeente heeft GBTwente verzocht een steekproef uit te voeren in twee gebieden waar geen reclamebelasting wordt geheven, om te kijken of daar reclame-uitingen aanwezig zijn. Invoering in de huidige gebieden is op basis van een pilot gedaan, die na een periode geëvalueerd zou worden.

Het idee is om op basis van de uitgevoerde steekproef te beoordelen of reclamebelasting in de gehele gemeente ingevoerd kan worden. Hierbij zijn in overleg met de gemeente twee gebieden, bestaande uit een woongebied en een buitengebied geselecteerd, die een representatief beeld van de gehele gemeente vormen.

Aantallen en verdeling

De steekproef is uitgevoerd in twee gebieden, bestaande uit de wijken 730, 734, 744, 749 en 760 in Borculo, Eibergen en Ruurlo en heeft betrekking op 1.356 objecten. Deze objecten zijn verdeeld in 4 categorieën, te weten: agrarisch, courant (met name winkels, kantoor- en bedrijfspanden en horeca), incourant (onder andere sportaccommodaties, zorg, buurthuizen, culturele objecten, onderwijs) en wonen. De verdeling van de objecten is als volgt:

Type object	Borculo	Eibergen	Ruurlo	Totaal
Agrarisch	34	0	2	36
Courant	9	3	0	12
Incourant	20	2	0	22
Wonen	148	1.135	3	1.286
Totaal	211	1.140	5	1.356

Van al deze objecten is een adres bekend, maar de resultaten worden in het kader van de AVG anoniem gedeeld met de gemeente. Het aantal objecten waar een reclame-uiting is geconstateerd, is als volgt:

Type object	Borculo	Eibergen	Ruurlo	Totaal
Agrarisch	5	0	0	5
Courant	5	2	0	7
Incourant	4	1	0	5
Wonen	8	18	1	27
Totaal	22	21	1	44

Bovenstaande tabel laat zien dat er bijvoorbeeld bij 8 woningen in Borculo een reclame-uiting is geconstateerd. Bij de overige 140 woningen (= 148 – 8) in Borculo is geen reclame-uiting geconstateerd. De gegevens zijn verticaal getoond per kern en horizontaal per type vastgoed. Van alle 1.356 gecontroleerde objecten, is bij 44 objecten in september 2020 een reclame-uiting geconstateerd.

In verhouding zien we het volgende, waarbij het totaal tegen elkaar is afgezet:

Type object	Totaal
Agrarisch	13,9%
Courant	58,3%
Incourant	22,7%
Wonen	2,1%
Totaal	3,2%

Bovenstaande tabel laat zien dat er bijvoorbeeld bij 2,1% van de woningen een reclame-uiting is geconstateerd. Bij de overige 97,9% van de woningen die in de steekproef waren betrokken, is geen reclame-uiting aanwezig. Van alle 1.356 gecontroleerde objecten, is bij 3,2% in september 2020 een reclame-uiting geconstateerd.

Uitgangspunten voor (mogelijke) opbrengstprognose

Met de gemeente zijn onderstaande uitgangspunten afgesproken, op basis waarvan GBTwente een mogelijke opbrengstprognose probeert in te schatten als reclamebelasting in de gehele gemeente wordt ingevoerd, op basis van de resultaten van de steekproef.

- De objecten die in de steekproef zijn beoordeeld, worden verdeeld in de categorieën agrarisch, courant, incurant en woningen. Met courant worden objecten bedoeld zoals winkels, kantoor- en bedrijfspanden en horeca. Met incurant worden objecten bedoeld zoals sportaccommodaties, zorg, buurthuizen, culturele objecten, onderwijs maar ook trafo's;
- De resultaten van de steekproef worden gebruikt om een voorzichtige inschatting te maken van de mogelijk aanwezige reclame-uitingen bij de andere, niet-gecontroleerde objecten. In de steekproef zijn 1.356 objecten meegenomen (= ca. 6% van het totaal aantal objecten). Hierbij is specifiek voor deze twee gebieden gekozen omdat deze een representatief beeld geven van de gemeente en de gegevens van de steekproef op die manier ook gebruikt kunnen worden voor de andere, niet-gecontroleerde objecten (= overige ca. 94% van het totaal aantal objecten);
- Op basis van de WOZ-gegevens heeft GBTwente inzage in het aantal objecten in de gemeente en zijn alle objecten te verdelen in de genoemde 4 categorieën;
- Van de gecontroleerde objecten is een WOZ-waarde van belastingjaar 2020 bekend of indien nog niet bekend, een WOZ-waarde van 2019. GBTwente mag uitgaan van een gemiddelde WOZ-waarde van de gecontroleerde objecten, omdat vooraf niet met zekerheid te zeggen is welke (niet-gecontroleerde) objecten wel of geen reclame-uiting zal hebben;
- GBTwente kan vooraf geen inschatting maken van het aantal reclame-uitingen dat verwijderd wordt, als reclamebelasting ingevoerd wordt. De reden van het verwijderen kan divers zijn (bijvoorbeeld het stoppen van een onderneming, maar ook het "uit protest" verwijderen omdat een ondernemer geen reclamebelasting wil betalen). GBTwente adviseert de gemeente wel om rekening te houden met reclame-uitingen die verwijderd worden;
- Reclamebelasting wordt geheven van zowel woningen als niet-woningen (agrarisch, courant en incurant). Voor woningen geldt echter alleen het starttarief, voor niet-woningen geldt ook de opslag als percentage van de WOZ-waarde. Dit uitgangspunt mag ook aangehouden worden voor de opbrengstprognose als reclamebelasting in de gehele gemeente wordt ingevoerd;
- In de verordening zijn in artikel 11 een aantal vrijstellingen opgenomen. Deze worden bij de definitieve aanslagoplegging meegenomen, maar zijn in deze steekproef buiten beschouwing gelaten;
- Reclamebelasting is op dit moment ingevoerd in verschillende gebieden. In 2020 is per gebied een starttarief bepaald, een opslag van 0,05% van de WOZ-waarde en een maximumbedrag. Deze gegevens staan in kolom 2 t/m 5 van onderstaande tabel. Op dit moment is niet duidelijk of en zo ja, hoe het gebied ingedeeld zal worden als er reclamebelasting in de gehele gemeente wordt ingevoerd. Om die reden mag GBTwente bij het bepalen van een mogelijke opbrengstprognose (in 2021) uitgaan van de volgende gegevens (van 2020) zoals vermeld in kolom 6 van onderstaande tabel:

Gebied	Ruurlo + Borculo centrum	Neede + Eibergen centrum	Ruurlo bedrijven-terrein	Overige bedrijven-terreinen	Gemiddelde overige gebieden
Starttarief in €	250	175	200	125	187,50
Opslag WOZ-waarde	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
Maximale heffing in €	650	450	650	450	550

De tarieven voor 2021 zijn nog niet bekend en kunnen mogelijk afwijken van de tarieven van 2020.

Advies met betrekking tot haalbaarheid

Op dit moment kent de verordening reclamebelasting Berkelland twee gebieden, namelijk: de centrumgebieden en de industriegebieden in de vier grote kernen. Bij de invoering van de reclamebelasting is gekozen voor het terug laten vloeien van de opbrengsten naar het ondernemersfonds. Deze constructie is mogelijk omdat het ondernemersfonds de opbrengsten besteedt aan activiteiten en voorzieningen in dat specifieke gebied (= profijtbeginnsel).

Als de gemeenteraad besluit reclamebelasting in te voeren in het buitengebied van de gemeente (dus buiten de nu al aangewezen gebieden) en de gemeente zou hiervoor dezelfde constructie hanteren als in het huidige gebied (de opbrengst terug laten vloeien naar een ondernemersfonds) dan moet er:

1. Een ondernemersfonds zijn voor het buitengebied. Dit mag ook het huidige ondernemersfonds zijn;
2. Het ondernemersfonds moet de opbrengst besteden aan activiteiten en voorzieningen;
3. De belastingplichtigen moeten ook profijt hebben van deze activiteiten en voorzieningen.

Met name punt 3 lijkt GBTwente nauwelijks uitvoerbaar, aangezien het bijna onmogelijk is om een ieder die belastingplichtig is in het buitengebied, te laten profiteren van de activiteiten en voorzieningen.

Als de gemeenteraad besluit reclamebelasting in te voeren in het buitengebied van de gemeente (dus buiten de nu al aangewezen gebieden) en er zou besloten worden dat (enkel) voor deze gebieden de opbrengst naar de algemene middelen van de gemeente gaat, dan ziet GBTwente de volgende struikelblokken:

- In strijd met het gelijkheidsbeginnsel: bij het centrum- en industriegebied heeft de belastingplichtige profijt van het betalen van reclamebelasting. De opbrengst wordt immers weer besteed aan activiteiten en voorzieningen in dat specifieke gebied. In het buitengebied is er geen sprake van profijt, aangezien het geld daar teruggaat naar de algemene middelen. De belastingplichtigen zien er niet (direct) iets van terug.
- Geen of onvoldoende draagvlak: zoals hierboven al aangegeven, hebben de belastingplichtigen in het buitengebied geen profijt van het betalen van reclamebelasting. Daarom zal er nauwelijks draagvlak zijn.
- Veel bezwaren: geen of onvoldoende draagvlak betekent meestal veel bezwaren en daarmee extra uitvoeringskosten.

Het vrijstellen van (bijvoorbeeld) boerenbedrijven die eieren of aardappels verkopen, is niet goed uit te voeren. Vrijstellingen moeten objectief zijn en een dergelijke vrijstelling is dat niet. Want waarom wordt een boer vrijgesteld terwijl de thuiskapper die in de woning naast de boerderij zijn bedrijf heeft, niet vrijgesteld? Er is immers in beide situaties sprake van detailhandel. Ook het vrijstellen op basis van de hoogte van de omzet is niet toegestaan.

“Uitrol” van de resultaten van de steekproef over de gehele gemeente

De gemeente Berkelland telt in totaal 22.831 objecten. Om een goed beeld te krijgen van de verdeling van het aantal objecten in de gehele gemeente Berkelland, zijn de gegevens van alle objecten verdeeld in de categorieën agrarisch, courant, incourant en wonen.

Bij het verzamelen van deze gegevens is geconstateerd dat er in totaal 525 trafo's en hoogspanningsmasten in de categorie incourant vallen. GBTwente acht het niet waarschijnlijk dat er bij deze objecten sprake is van een reclame-uiting. Deze objecten zijn daarom buiten beschouwing gelaten. Op deze manier kunnen we een reëler beeld geven.

In de steekproef zijn geen ongebouwde percelen meegenomen en in de heffing in de huidige gebieden zijn slechts 2 ongebouwde percelen gelegen. Na overleg met de gemeente is besloten om ook deze 734 objecten buiten beschouwing te laten in de evaluatie.

Daarnaast is geconstateerd dat er 522 parkeerplaatsen, (losse) garageboxen en bergingen zijn, waarvan GBTwente het niet aannemelijk acht dat er bij deze objecten sprake is van een reclame-uiting. Na overleg met de gemeente is besloten om ook deze objecten buiten beschouwing te laten in de evaluatie.

Tot slot worden alle objecten in de acht bestaande reclamegebieden buiten beschouwing gelaten in de evaluatie. In deze gebieden worden reclame-uitingen al gecontroleerd.

Bestaand reclamegebied

Zoals eerder al aangegeven, heeft de gemeente al reclamebelasting in acht gebieden, namelijk vier bedrijventerreinen en vier centra. In totaal worden hiervoor 638 aanslagbiljetten verstuurd. Reclamebelasting wordt alleen geheven als er een reclame-uiting wordt geconstateerd. De gebieden waar de controles worden uitgevoerd, zijn echter groter en tellen meer objecten dan waar daadwerkelijk sprake is van een reclame-uiting. Met andere woorden: het aantal te controleren objecten in de gebieden waar mogelijk reclamebelasting geheven kan worden, is groter dan het aantal objecten waar daadwerkelijk een reclame-uiting wordt geconstateerd. In de evaluatie zijn alle te controleren objecten in de gebieden waar reclamebelasting wordt geheven, niet meegenomen. Zouden we alleen het aantal objecten niet meerekenen waar reclamebelasting wordt geheven, dan is er sprake van dubbeltelling en is de opbrengstprognose waarschijnlijk te hoog.

Type object	Aantal te controleren objecten	Aantal objecten met reclame-uiting	% objecten met reclame-uiting	Aantal aanslagbiljetten reclame
Agrarisch	4	0	0,0%	0
Courant	834	578	69,3%	578
Incourant	62	30	48,4%	30
Ongebouwd	2	1	50,0%	1
Wonen	655	29	4,4%	29
Totaal	1.557	638	41,0%	638

Aantal objecten betrokken in de evaluatie van de steekproef

Op basis van de hierboven genoemde aantallen en uitgangspunten, ziet u hieronder een overzicht van deze gegevens:

Type object	Aantal	In steekproef (ja / nee)	Aantal reeds te controleren objecten	Aantal in evaluatie meegenomen
Agrarisch	892	ja	4	888
Courant	1.153	ja	834	319
Incourant	951	ja	62	364
- waarvan trafo's en hoogspanningsmasten	525	nee	0	0
Ongebouwd	734	nee	2	0
Wonen	19.101	ja	655	17.924
- waarvan garageboxen en parkeerplaatsen	522	nee	0	0
Totaal	22.831		1.557	19.495

Bepaling van de opbrengstprognose

In de steekproef zijn reclame-uitingen geconstateerd die per type object in een percentage zijn uitgedrukt. Onderstaande tabel staat ook bovenaan pagina 2 van deze evaluatie:

Type object	Totaal
Agrarisch	13,9%
Courant	58,3%
Incourant	22,7%
Wonen	2,1%
Totaal	3,2%

Als we deze percentages afzetten tegen het aantal objecten dat in de evaluatie is meegenomen (19.495), mogen we aannemen dat bij onderstaand aantal objecten een reclame-uiting geconstateerd wordt. Om welke objecten dit precies zal gaan, is niet aan te geven.

Type object	Aantal in evaluatie meegenomen	Geconstateerd % reclame-uitingen in steekproef	Geraamd aantal te constateren reclame-uitingen
Agrarisch	888	13,9%	123
Courant	319	58,3%	186
Incourant	364	22,7%	83
Wonen	17.924	2,1%	376
Totaal	19.495	3,2%	768

GBTwente heeft van alle objecten het gemiddelde tarief voor reclamebelasting (zie “Uitgangspunten voor (mogelijke) opbrengstprognose”) afgezet tegen de huidige WOZ-waarde en rekening gehouden met het aantal geconstateerde reclame-uitingen in de steekproef.

Dit leidt tot de volgende, maximaal haalbare opbrengst (afgerond op € 1.000,-), als er geen reclame-uitingen worden verwijderd, de uitgangspunten inderdaad juist zijn geweest en WOZ-waarden niet verlaagd worden n.a.v. bezwaarschriften, waarbij door GBTwente is gerekend met de gemiddelde tarieven zoals vermeld op pagina 3 van deze evaluatie.

Type object	Maximale opbrengstprognose
Agrarisch	46.000
Courant	55.000
Incourant	29.000
Wonen	70.000
Totaal	200.000

Uitvoeringskosten

Indien de gemeente besluit om reclamebelasting in het gehele gebied in te voeren, dan dient GBTwente hier éénmalig een aantal voorbereidende werkzaamheden voor uit te voeren. Deze kosten hebben bijvoorbeeld betrekking op de inrichting van de belastingapplicatie, het aanpassen van informatie op de website van GBTwente, het informeren van medewerkers (met name aan de frontoffice) en het opstellen van een nieuwe verordening.

Daarnaast dient er een initiële inventarisatie plaats te vinden van alle hierboven genoemde 19.495 objecten, waarbij alle objecten met een reclame-uiting ter plekke ook gefotografeerd worden. De gegevens die geconstateerd zijn, worden vervolgens verwerkt in de belastingapplicatie, waardoor er ook een aanslagbiljet verstuurd kan worden.

Er wordt voor alle objecten die voor het eerst een aanslag reclamebelasting moeten ontvangen, een separaat aanslagbiljet verstuurd. Naar verwachting gaat het hierbij om 768 objecten. Hierbij gaat het om het printen en versturen van de aanslagbiljetten, het verwerken van de ontvangsten, het verwerken van de mutaties en de afhandeling van bezwaarschriften, uitgaande van maximaal 5% bezwaren.

De totale kosten voor de aanslagoplegging, op basis van de huidige tarieven, bedragen (voor het nieuwe gebied):

- Voorbereidende werkzaamheden:	€ 3.500,-
- Initiële veldcontrole à € 6,- per object / 19.495 objecten:	€ 116.970,-
- Aanslagoplegging à € 36,45 / 768 biljetten:	€ 27.994,-
	(afgerond) € 148.500,-

Indien er sprake is van een dwangbevel worden bovenstaande kosten verhoogd met een bedrag van € 40,14 per verstuurd dwangbevel. Als tegen meer dan 5% van de opgelegde aanslagen een bezwaarschrift wordt ingediend, dan zullen deze bezwaarschriften op basis van nacalculatie in rekening worden gebracht tegen een uurtarief van € 78,50.

Na de opstartfase moeten er jaarlijks twee veldcontroles uitgevoerd worden en alle geconstateerde mutaties dienen verwerkt te worden. De kosten hiervan bedragen – voor alle objecten, inclusief de objecten in de huidige acht gebieden – € 9,50 per te controleren object per jaar. Als er inderdaad geen controle plaatsvindt van de trafo's en hoogspanningsmasten, ongebouwde percelen en parkeerplaatsen en garageboxen, dienen er jaarlijks 21.050 objecten gecontroleerd te worden. De totale kosten voor de controle, op basis van de huidige tarieven, bedragen vanaf 2021 (afgerond):

€ 200.000,-.

Nu is er geen sprake meer van voorbereidende werkzaamheden en kan de aanslagoplegging plaatsvinden via het combi-aanslagbiljet. Deze kosten komen neer op € 1,02 per aanslagregel en bedragen voor alle objecten (geraamde 768 objecten + bestaande 638 objecten) circa € 1.400,-.

Huidige opbrengst

In de begroting van 2020 gaat de gemeente uit van een opbrengst reclamebelasting van € 160.000,- in de in het centrum en op de bedrijventerreinen van Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo. Vanwege de relatief hoge concentratie reclame-uitingen in deze gebieden (zie "Bestaand reclamegebied" hierboven) liggen de perceptiekosten hier in verhouding lager, namelijk op ca. € 12.500,-.

Conclusie

GBTwente raadt de gemeente niet aan om reclamebelasting in het gehele gebied in te voeren, gelet op de risico's, te weten:

- Het ondernemersfonds moet de opbrengst besteden aan activiteiten en voorzieningen;
- De belastingplichtigen moeten ook profijt hebben van deze activiteiten en voorzieningen.

Dit laatste punt lijkt GBTwente nauwelijks uitvoerbaar, aangezien het bijna onmogelijk is om iedereen die belastingplichtig is in het buitengebied, te laten profiteren van de activiteiten en voorzieningen.

Daarnaast ziet GBTwente de volgende struikelblokken:

- Er moet een ondernemersfonds zijn voor het buitengebied. Dit fonds is er nu nog niet, maar mag eventueel ook het huidige ondernemersfonds zijn;
- In strijd met het gelijkheidsbeginsel: bij het centrum- en industriegebied heeft de belastingplichtige profijt van het betalen van reclamebelasting. De opbrengst wordt immers weer besteed aan

activiteiten en voorzieningen in dat specifieke gebied. In het buitengebied is er geen sprake van profijt, aangezien het geld daar teruggaat naar de algemene middelen. De belastingplichtigen zien er niet (direct) iets van terug.

- Geen of onvoldoende draagvlak omdat de belastingplichtigen in het buitengebied geen profijt van het betalen van reclamebelasting. Daarom zal er nauwelijks draagvlak zijn.
- Veel bezwaren: geen of onvoldoende draagvlak betekent meestal veel bezwaren en daarmee extra uitvoeringskosten.
- Het vrijstellen van (bijvoorbeeld) boerenbedrijven die eieren of aardappels verkopen, is niet goed uit te voeren.

Tot slot is het goed mogelijk dat ondernemers reclame-uitingen verwijderen, waardoor de aantallen waarmee nu gerekend is, uiteindelijk te hoog zijn ingeschat. Gelet op de (enigszins) beperkte opbrengsten in relatie tot de hoge uitvoeringskosten, is de opbrengst voor het ondernemersfonds gering. De gemeente Berkelland heeft de reclamebelasting destijds ingevoerd voor het ondernemersfonds en de verschillende ondernemersverenigingen. Met het invoeren van reclamebelasting in de gehele gemeente lijkt dit laatste uitgangspunt nu niet haalbaar, aangezien er (nog) geen ondernemersfondsen en/of ondernemersverenigingen zijn opgericht in de overige gebieden.