

Inleiding

In deze notitie - verkenning regelgeving freeriders - wordt ingegaan op de mogelijkheden van regelgeving om het gedrag van freeriders tegen te gaan. Freeriders gedrag is het niet meedoen aan gezamenlijke activiteiten van bijvoorbeeld een middenstandsvereniging of ondernemersvereniging. Het niet-lid zijn van winkeliers van bijvoorbeeld een middenstandsvereniging betekent ook geen vrijwillige contributie voor diezelfde middenstandsvereniging. Onder het tegengaan van freeriders wordt in deze notitie verstaan het verkennen van de mogelijkheden tot het afdwingbaar innen (door de gemeente) van een bijdrage van alle ondernemers (dus ook freeriders) in een afgebakend gebied. (ondernemersfonds).

De volgende methoden komen in deze notitie aan de orde:

1. Het instellen van een ondernemersfonds en de heffing van reclamebelasting
2. Het instellen van een ondernemersfonds en een bedrijven investeringszone

Er ligt geen concreet verzoek van één van de ondernemersverenigingen om de financiële voeding te regelen voor een ondernemersfonds. De middenstandsvereniging Ondernemend Dalfsen bezint zich over een ondernemersfonds. Afhankelijk van de discussie in de raadscommissie gaan we in overleg met de ondernemersverenigingen.

1. Reclamebelasting

Een ondernemersfonds (ondergebracht in een onafhankelijke stichting) kan op verzoek van een middenstandsvereniging worden ingesteld ter bevordering van de economische positie van het centrum. Op basis van een vooraf vastgesteld programma kan de stichting vanuit het fonds kosten betalen voor voorzieningen, evenementen en overige activiteiten ten behoeve van collectieve belangen in het centrum. Alle ondernemers in een nader af te bakenen gebied dragen bij aan het fonds door de heffing van reclamebelasting, opgelegd en in te vorderen door de gemeente Dalfsen. Na aftrek van de door de gemeente gemaakte kosten (perceptiekosten) gaat het gevorderde bedrag via subsidieverlening naar het fonds.

Onderstaand worden een aantal aandachtspunten, voordelen en nadelen van de reclamebelasting genoemd.

Voor het heffen van reclamebelasting is een verordening nodig, waarmee de tarieven voor de reclamebelasting worden bepaald.

De reclamebelasting wordt geheven van de gebruikers van vestigingen waarop reclame-uitingen zijn aangebracht. In de verordening kan voor reclame een ruime begripsomschrijving worden opgenomen. Bij de verordening dient een kaart opgenomen te zijn die het gebied aanwijst waarbinnen de reclamebelasting wordt geheven. Een afbakening kan in overleg met een middenstandsvereniging worden gekozen en zou kunnen aansluiten bij de begrenzing van het winkelgebied van de Winkeltijdenverordening. Hiermee kan aansluiting plaatsvinden bij de functie van het centrumgebied richting consumenten en is het ook logisch en herkenbaar voor de ondernemers. Daarnaast dient een keuze gemaakt te worden voor de maatstaf van heffing. In relatie tot de gewenste fondsopbrengst zijn op basis van de maatstaf van heffing de tarieven voor de reclamebelasting te bepalen.

Wat zijn de voordelen van de reclamebelasting?

De voordelen van de reclamebelasting zijn:

- Het merendeel van de ondernemers valt onder de belasting, omdat vrijwel iedere ondernemer over één of meer openbare aankondigingen beschikt.
- Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid bij het invullen van de reclamebelasting. Zij mogen zelf de heffingsgrondslag bepalen zolang deze niet afhankelijk wordt gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen (artikel 219 Gemeentewet). Hierdoor is het mogelijk een vast gedifferentieerd bedrag als basis voor de bepaling van de bijdrage te gebruiken. Dit helpt de kosten voor het innen van de belasting te beperken.

- Reclamebelasting biedt de mogelijkheid om binnen het gebied waarvoor de reclamebelasting in het leven wordt geroepen verschillende tarieven te hanteren. Hiervoor moet wel een objectieve rechtvaardigingsgrond aanwezig zijn.

Wat is een openbare aankondiging.

Slechts visuele dan wel audiovisuele aankondigingen kunnen onder het begrip openbare aankondiging vallen. Dit kunnen schriftelijke aankondigingen zijn, maar ook foto's en kenmerkende beelden. Echter is het niet mogelijk om over elke openbaring belasting te heffen. Spreekt de belastingverordening van 'een voorwerp met opschrift', dan is sprake van één voorwerp, ook als hier meer opschriften op staan. Er kan dan ook slechts één keer belasting worden geheven, want één of meer gedeelten kunnen niet afzonderlijk in de heffing worden betrokken.

Een voorbeeld: Een driehoekige bak met op elke zijde dezelfde tekst op het dak van een kantoor, moet worden aangemerkt als één reclameobject en niet als drie.

De Hoge Raad is zeer strikt in het hanteren van het begrip openbare aankondiging. Een verordening die een voorwerp met opschrift toelaat, dient onverbindend te worden geacht omdat het alleen mag gaan om een aankondiging. De Hoge Raad oordeelde namelijk dat 'opschrift' een ruimer begrip is dan het begrip 'openbare aankondiging'. Er bestaat echter geen wettelijke omschrijving van het begrip 'openbare aankondiging'. Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt dat onder het begrip dient te worden verstaan: alle tot het publiek gerichte mededelingen welke erop zijn gericht de belangstelling van het publiek te trekken voor hetgeen wordt aangekondigd. Zakelijke mededelingen zoals openingstijden voldoen hier niet aan en hier zal dus ook geen belasting over mogen worden geheven.

Dit levert de vraag op of er ook belasting geheven kan worden als het gaat om een openbare aankondiging op bijvoorbeeld een auto die op een parkeerplaats staat geparkeerd. In één van zijn uitspraken zegt de Hoge Raad dat uit de wetsgeschiedenis en rechtspraak blijkt dat er geen wettelijke beperkingen zijn aan de vorm of wijze van een openbare aankondiging.

Reclame op een reclameauto zal dus in beginsel een belastbaar feit opleveren. De omstandigheid dat de openbare aankondiging op eigen terrein is geplaatst, zal belastingheffing ook niet in de weg staan. Het gaat erom of de aankondiging zichtbaar is vanaf de openbare weg. Dus zal een boer die besluit reclame te maken voor zijn aardappelen en een reclamebord hiervoor in zijn weiland aan de openbare weg zet, ook belastingplichtig zijn. Als de aankondiging slechts deels te zien is, valt de belastingverplichting alleen weg als de aankondiging niet kan worden begrepen of opgemerkt.

Voorbeelden wat onder reclame verstaan kan worden

Zuil, bord, vlag, spandoek, doek, poster of ander (commercieel bedoeld) aankondigingsvoorwerp.

Wat wordt verstaan onder de openbare weg

Het begrip openbare weg heeft in de rechtspraak een voor de hand liggende invulling gekregen. In beginsel geldt dat de weg openbaar is indien zij daadwerkelijk (in beginsel voor ieder) toegankelijk en begaanbaar is. Hof Leeuwarden heeft bepaald dat hiervoor de bepalingen van de Wegenwet gevolgd dienen te worden. In een recente uitspraak van de Rechtbank van Middelburg werd geoordeeld over een binnenplaats, die voor de winkeliers afsluitbaar was en waarbij er toezicht werd gehouden op wie binnen kwam. Daarbij kwam dat de binnenplaats volgens het bestemmingsplan als tuin moest worden gebruikt. Desondanks was de gemeente van mening dat dit openbare weg aangemerkt kon worden. De rechtbank besliste echter dat op geen enkele manier aannemelijk gemaakt kon worden waarom dit nu als openbare weg zou moeten worden aangemerkt.

Heffingsmaatstaf

Het moge duidelijk zijn dat ondanks de restricties die de inhoud van de begrippen openbare aankondiging en openbare weg opleggen, de gemeente veel vrijheid heeft in het bepalen van de belastingplichtige. Niet alleen met betrekking tot de belastingplichtige heeft de gemeente veel vrijheid, ook bij het bepalen hoeveel belasting mensen moeten afdragen zijn weinig richtlijnen door de wetgever opgelegd. Een beperking op het bepalen van de heffingsmaatstaf kan worden gevonden in artikel 219 lid 2 Gemeentewet. Hierin is een verbod op heffing naar draagkracht opgenomen, heffing afhankelijk van bijvoorbeeld omzet of winst is dus niet toegestaan. Daarnaast moet uit de verordening blijken op welk moment de materiële belastingschuld ontstaat. Er moet dus een heffingstijdvak worden genoemd.

Autonomie

Zoals hierboven beschreven is, doet het er dus niet toe waar de reclame op is bevestigd of waar het is geplaatst, als het maar zichtbaar is vanaf de openbare weg. Bijna alle uitingen van reclame kunnen worden belast, de enige voorwaarde is dat zij visueel of audiovisueel zijn en ook bij het bepalen van de heffingsmaatstaf zijn naast de algemene beperking uit de Gemeentewet geen restricties opgelegd. De gemeente heeft hierin dus zoveel vrijheid dat het heffen van reclamebelasting met recht een autonome bevoegdheid genoemd worden. Hierdoor is reclamebelasting een buitengewoon goede manier om extra inkomsten te genereren voor de gemeentekas en zullen gemeenten hier gretig gebruik van maken.

Wat zijn de nadelen van de reclamebelasting?

De nadelen van de reclamebelasting zijn:

- De reclamebelasting kan alleen worden geheven als sprake is van een openbare aankondiging die zichtbaar is vanaf de openbare weg. Dat geldt weliswaar voor vrijwel ieder bedrijf, maar toch moet rekening worden gehouden met een groep bedrijven die niet kan worden aangeslagen omdat zij niet beschikken over een openbare aankondiging.
- De reclamebelasting wordt opgelegd aan de gebruiker van een vestiging waarop een openbare aankondiging is aangebracht. Meestal is dit de ondernemer die in het betreffende pand zijn onderneming uitoefent. Reclamebelasting is dus niet geschikt als het ook de bedoeling is dat eigenaren van onroerende zaken meebetalen. De eigenaren kunnen alleen worden aangeslagen als zij tevens eigenaar zijn van de genoemde vestiging.
- De uitvoeringskosten zijn relatief hoog voor een gemeente. Om reclamebelasting te kunnen heffen, is het nodig openbare aankondigingen te registreren in een bestand en dat bestand bij te houden. Hieraan zijn extra kosten verbonden die ten laste komen van de te genereren opbrengst in het fonds.
- De reclamebelasting kan alleen worden geheven als de openbare aankondiging zichtbaar is vanaf de openbare weg. Aan winkels in een winkelcentrum waarvan het binnenterrein geen openbaar gebied is en waarvan de reclame vanaf de openbare weg niet te zien is, kan geen aanslag worden opgelegd.
- Onder de reclamebelasting vallen ook de openbare aankondigingen van bijvoorbeeld scholen, theaters, gemeentelijke instellingen, medische voorzieningen en dergelijke. Dit kan tot onbedoelde effecten leiden. Het is mogelijk om in de verordening een bepaling op te nemen die dit soort openbare aankondigingen uitsluit.
- Het is de gemeente die uiteindelijk beslist over het instellen van de reclamebelasting, de hoogte daarvan en over de aanwending van de inkomsten daaruit. Zij bepaalt of ze wel of niet mee wil werken aan het gebruik van de reclamebelasting als financieringsmiddel voor collectieve ondernemersactiviteiten. Ondernemers zijn dus afhankelijk van de medewerking van de gemeente.

Wie is belastingplichtig bij de reclamebelasting?

De reclamebelasting wordt geheven van degene van wie, of voor wie een openbare aankondiging wordt aangetroffen. Vaak is dit degene die de reclame-uiting heeft geplaatst.

Voorbeelden van reclame-uitingen die belast worden?

- alle openbare aankondigingen die groter zijn dan 10 vierkante centimeter worden belast, ook niet-reclame-uitingen, zoals de naam van een sporthal of een theater op een gevel.
- de reclamebelasting wordt gebaseerd op (semi)permanente reclame-uitingen, zoals de bedrijfs- en/of formulenaam op het bedrijfspand.
- Reclame-uitingen in bedrijfsverzamelgebouwen voor zolang deze zichtbaar zijn vanaf de openbare weg. De Wegenverkeerswet bepaalt of de binnenruimte van een bedrijfsverzamelgebouw als openbare weg wordt gezien. Dit verschilt per situatie.

Vrijstellingen

Verder heeft de gemeente nog de vrijheid om vrijstellingen te verlenen indien er objectieve rechtvaardigingsgronden aanwezig zijn. En kan de gemeente besluiten de reclamebelasting gemeentebreed te heffen of te beperken tot delen van de gemeente, maar dan moet daarvoor een objectieve en redelijke grond bestaan. Het kan bijvoorbeeld worden beperkt tot de binnenstad als er sprake is van bijzondere investeringen in de infrastructuur van de binnenstad, waar belanghebbenden in het centrum in het bijzonder profijt van hebben.

Voorbeelden van reclame-uitingen die niet worden belast?

- Reclame bij sportvelden, zover ze niet gericht zijn op de openbare weg
- Tijdelijke aankondigingen van ideële of niet commerciële aard
- Bewegwijzering van de ANWB
- Aankondigingen van scholen
- Aankondigingen van openbare erediensten van kerk of moskee
- Aankondiging van eerstelijnszorg
- Aankondigingen van verkoop, verhuur of verpachting van een onroerende zaak waarbij de naam van de tussenpersoon wordt vermeld
- Wisselende aanduidingen, bijvoorbeeld van (week)aanbiedingen
- Borden van aannemers. Reclame-uitingen kleiner dan 10 vierkante centimeter openbare aankondigingen die korter dan dertien weken aanwezig zijn;
- aankondigingen door de gemeente geplaatst ter uitvoering van een publieke taak;
- aankondigingen politieke partijen en die een ideëel belang dienen;
- aankondigingen die door de winkel verkocht of verhuurd kunnen worden;
- producten van een winkel;
- aankondigingen aangebracht door of namens winkeliersverenigingen of wijkorganen;
- aankondigingen bestemd voor verkoop of verhuur van onroerende zaken in de nabijheid van de zaak;
- aankondigingen op bouwterreinen.

Ook worden niet belast openbare aankondigingen die niet meer beogen dan degene die zich aan een adres vervoegt de inlichtingen te geven die voor een goede gang van zaken nodig zijn. Denk bijvoorbeeld aan een klein naambord of openingstijden van een winkel.

Betaalt iedere ondernemer hetzelfde bedrag bij de reclamebelasting?

Hierover dienen afspraken gemaakt te worden. Dit kan afhankelijk gesteld worden van de vestigingslocatie of oppervlakte. Een locatie in zone A kan hoger zijn dan een locatie in zone B, C, of D.

Hoe worden reclame-uitingen gemeten?

Elk oppervlak reclame-uiting wordt op een bepaalde datum digitaal vastgelegd en geregistreerd.

Wie heeft de hoogte van het tarief bepaald bij de reclamebelasting?

De gemeenteraad stelt formeel de hoogte van het tarief vast in een raadsbesluit. De hoogte van het tarief zal voortgekomen uit het overleg tussen gemeente en de vereniging. Overwegingen daarin kunnen zijn:

- te realiseren ambities;
- te ondernemen activiteiten;
- begroting van de te ondernemen activiteiten;
- omvang van de groep belastingplichtigen;
- verdeelsleutel die wordt gehanteerd.

Worden de tarieven van de reclamebelasting ieder jaar aangepast?

Het is de bedoeling de tarieven gelijk te laten lopen met het vierjarig programma van activiteiten.

Kan de gemeente de tarieven van de reclamebelasting zelfstandig verhogen 'ten eigen bate'?

De gemeente zou de tarieven van de reclamebelasting zelfstandig kunnen verhogen en kunnen gebruiken voor eigen doeleinden. Het verdient aanbeveling dat de vereniging afspraken maakt met de gemeente om deze tarieven niet zonder toestemming te verhogen.

Wie beslist over de besteding van de gelden?

De gemeente zal de ontvangen gelden op basis van een plan en programma in de vorm van een subsidie beschikbaar stellen aan de vereniging. Om dit te kunnen bereiken moeten er tussen de vereniging en de gemeente afspraken worden gemaakt over de inzet van de reclamebelasting als financieringsmiddel voor de collectieve ondernemersactiviteiten.

Na overdracht van de gelden beslissen de ondernemers over de besteding daarvan. Gemeenten kunnen aan de overdracht wel voorwaarden verbinden. Zo zullen de gelden moeten worden aangewend voor het doel waarvoor de gelden beschikbaar zijn gesteld. Afspraken daarover moeten ook worden vastgelegd.

Wie beslist over de voortzetting van de regeling?

De gemeente bepaalt, na overleg met de vereniging, vooraf welke voorwaarden er gelden voor het beëindigen of voortzetten van de regeling na afloop van de vooraf vastgestelde periode.

Is bij de reclamebelasting wettelijk een draagvlakmeting vereist?

Nee, bij de reclamebelasting is wettelijk geen draagvlakmeting vereist. De gemeenteraad kan zelfstandig besluiten de reclamebelasting in te voeren. In sommige gemeenten geeft de gemeenteraad er de voorkeur aan om toch een draagvlakmeting te houden. De eisen waaraan de draagvlakmeting moet voldoen, worden dan bepaald door de gemeenteraad.

Voorbeeld hoe gemeente Veenendaal het organiseert

Ongeveer vijf jaar geleden is er een Ondernemersfonds in Veenendaal opgericht. Dit Ondernemersfonds wordt gefinancierd door middel van reclamebelasting in de binnenstad en op de bedrijventerreinen. Op deze wijze betalen vrijwel alle ondernemers mee aan collectieve activiteiten op het gebied van o.a. centraal inkopen, beveiliging, evenementen, promotie, inrichting, schoonmaak en bereikbaarheid.

Veenendaal werkt volgens de methode van parkmanagement met een parkmanager.

De reclamebelasting wordt geheven naar de oppervlakte van de reclame uiting.

Het tarief per jaar bedraagt voor het hebben van een reclameobject, aangebracht op of aan een bouwwerk.

1. Minder dan 0,5 vierkante meter € 255,00
2. Van 0,5 tot 5 vierkante meter € 510,00
3. Van 5 tot 20 vierkante meter € 765,00
4. Van 20 tot 50 vierkante meter € 970,00
5. Van 50 tot 100 vierkante meter € 1.045,00
6. Vanaf 100 vierkante meter en meer € 1.120,00

Is er een koppeling mogelijk tussen de reclame uiting en de oppervlakte van het bedrijf?

Waarbij er dan ook nog 3 tarieven bepaald gaan worden.

Bijvoorbeeld:

Oppervlakte tot 100 m²

Oppervlakte tussen 100 - 500 m²

Oppervlakte boven de 501 m².

Over de veronderstelde relatie tussen tarieven en oppervlakte van het bedrijf heeft geen relatie met de aankondiging. Eenzelfde aankondiging kan namelijk dan leiden tot een verschillende belastingschuld.

Er zijn gemeenten die - op advies van Van den Bosch en partners - de reclamebelasting heffen naar de WOZ-waarde. Ook daar ontbreekt de relatie, maar het gebeurt in de praktijk dus wel. Tot op heden geen jurisprudentie hierover, dus wat mij betreft risicovol.

Voorbeeld hoe gemeente Raalte het organiseert?

De gemeente Raalte heeft eind 2015 het besluit genomen voor het invoeren van een ondernemersfonds en heffing van de reclamebelasting met ingang van 2016. De maatstaf voor heffing is de WOZ-waarde. De kosten voor inning worden verrekend binnen het ondernemersfonds, waarna de subsidie wordt overgemaakt. In het voorjaar van 2018 vindt er een evaluatie plaats naar de heffing van reclamebelasting en de werking van het ondernemersfonds.

2. Bedrijven Investeringszone (BIZ)

Een bedrijven investeringszone is een ondernemersfonds voor en door de ondernemers. Ondernemers binnen een bedrijven investeringszone moeten belasting betalen in de vorm van een BIZ-bijdrage. De gemeente gebruikt dit geld om de bedrijfsomgeving bijvoorbeeld veilig en aantrekkelijk te maken. Hiervoor dient een speciale vereniging of stichting opgericht. Deze krijgt voor de maatregelen subsidie van de gemeente na aftrek van de door de gemeente gemaakte kosten (perceptiekosten).

Een bedrijven investeringszone kan bijvoorbeeld een nieuw of bestaand industrieterrein, bedrijventerrein of winkelgebied zijn.

Is bij de bedrijven investeringszone wettelijk een draagvlakmeting vereist?

Ja, bij de bedrijven investeringszone is wettelijk draagvlakmeting vereist. De gemeenteraad kan niet zelfstandig besluiten een bedrijven investeringszone in te voeren.

Voor het instellen van een BIZ zijn aan de draagvlakmeting drie voorwaarden verbonden:

1. De meerderheid van stemmen.
2. Van de stemmen moet 2/3 voor zijn.
3. De voorstemmers moeten minimaal 50% van de WOZ-waarde vertegenwoordigen.

Wat moet verder vastgesteld worden?

1. Belastingplichtige: gebruikers en/of eigenaren
2. Het gebied van de BIZ. Hieruit volgt het aantal stemobjecten.
3. Het benodigde jaarbedrag. Dit wordt vastgesteld aan de hand van een begroting.

Zowel punt 2 als punt 3 zijn afhankelijk van het gebied waar de collectieve activiteiten (gaan) plaatsvinden en kosten die daarvoor gemaakt worden.

Welke documenten zijn nodig?

1. Een projectplan BIZ
2. Statuten Stichting BIZ – specifieke naam -
Het bestuur van een stichting bestaat voor tweederde uit de kring van de (beoogde) bijdrageplichtigen.
3. Uitvoeringsovereenkomst Gemeente Dalfsen - Stichting
4. BIZ Verordening gemeente Dalfsen

BIZ-bijdrage/tarieven

De BIZ-bijdrage wordt gevraagd voor onroerende zaken die niet als woning worden gebruikt, zoals kantoorpanden en winkels.

De ondernemers binnen de bedrijven investeringszone krijgen van de gemeente een belastingaanslag als er een BIZ-bijdrage moet worden betaald.

De hoogte van bijdragen zijn afhankelijk van het aantal objecten en gerelateerd aan de WOZ-waarde. In de praktijk wordt een staffel toegepast. Door de gestaffelde tariefstelling moet bij hogere waarden steeds een hoger bedrag worden betaald.

Peildatum

De peildatum waarop wordt bepaald wie eigenaar en/of gebruiker is van een onroerende zaak is 1 januari. In de volgende gevallen verandert er dus niets aan de opgelegde aanslag:

- Verkoop van de woning/bedrijfspand in de loop van het belastingjaar;
- Beëindiging van het gebruik van het bedrijfspand in de loop van het belastingjaar.

Dit betekent dat de nieuwe eigenaar niet eerder een aanslag krijgt dan in het volgende jaar. Dit geldt voor alle gemeenten in Nederland.

Vrijstelling

Binnen de zone zijn kerken en begraafplaatsen vrijgesteld van onroerende zaak belasting.

Verordening

Voor de heffing en de invordering van een BIZ-bijdrage is een verordening opgesteld.

Bezwaar

Een ondernemer kan bezwaar maken tegen de aanslag.
Dit kan een ondernemer doen als:

- de WOZ-waarde van uw pand niet juist is vastgesteld;
- de beschikking niet voor hem/haar is bestemd;
- de onroerende zaak niet goed is aangeduid.

Bezwaar indienen kan schriftelijk binnen zes weken na dagtekening van het aanslagbiljet bij de heffingsambtenaar WOZ. Hierbij dient het beschikingsnummer te worden vermeld, dat bij de WOZ-waarde wordt gebruikt. En moet het bezwaar worden gemotiveerd.

Voorbeeld hoe gemeente Hardenberg het organiseert.

De gemeente Hardenberg kent sinds 2012 een bedrijven investeringszone. Elke huurder of eigenaar van een bedrijfs- of winkelpand in het centrumgebied van Hardenberg en Dedemsvaart, betaalt jaarlijks de belasting voor bedrijven investeringszone (BI-Zone). Zij moet dit betalen via de aanslag gemeentelijke belastingen.

De aanslag wordt opgelegd aan de gebruiker (huurder) van het pand. Wanneer het pand leegstaat wordt de aanslag opgelegd aan de eigenaar. De opbrengst van deze belasting wordt gebruikt voor investeringen in het centrumgebied. Deze investeringen hebben het thema 'schoon, heel en veilig'.