

# Naar een rechtvaardige en doelmatige financiering van toeristische infrastructuur in Veere



NYFER

FORUM FOR ECONOMIC RESEARCH



Naar een rechtvaardige en doelmatige financiering  
van toeristische infrastructuur in Veere

NYFER

T 06 83798188

E [nyfer@nyfer.nl](mailto:nyfer@nyfer.nl)

I [www.nyfer.nl](http://www.nyfer.nl)

Dit onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de Federatie van Ondernemersverenigingen in de gemeente Veere en met financiële steun van de Stichting Economische Stimulering Veere. De visies en conclusies weergegeven in dit rapport komen niet noodzakelijkerwijs overeen met die van de opdrachtgever.

*Ontwerp en zetwerk*

Quina design, Breukelen

© auteursrecht NYFER, september 2016

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Naar een rechtvaardige en doelmatige financiering van toeristische infrastructuur in Veere

Onderzoek voor de Federatie van  
Ondernemersverenigingen in de gemeente Veere

Leo van der Geest

---

## Doelstelling NYFER

NYFER doet toegepast-wetenschappelijk economisch onderzoek op een groot aantal beleidsterreinen. De resultaten daarvan worden ingebracht in het publieke debat over economie en samenleving. NYFER wil meten, analyseren en vergelijken om het sociaal- en financieel-economisch beleid op een hoger plan te brengen. Onderzoeksterreinen zijn arbeidsmarkt en sociale zekerheid, gezondheidszorg, onderwijs, kenniseconomie, stedelijke vernieuwing en ruimtelijke ontwikkeling, marktordening, regulering en mededinging, en financiële economie. Het onderzoek is multidisciplinair en combineert economische met historische en bestuurlijke inzichten. Veel onderzoek plaatst nationale ontwikkelingen in een breder, internationaal perspectief. Er is bijzondere aandacht voor een heldere presentatie.

# Inhoud

Voorwoord	7
Belangrijkste conclusies en aanbevelingen	9
Inleiding	11
1 Toeristenbelasting in Veere en elders	13
1.1 Oorsprong en ontwikkeling van de toeristenbelasting	13
1.2 Toeristenbelasting in Veere	14
1.3 Opbrengst van de toeristenbelasting	15
1.4 Aandeel in de gemeentebegroting	17
1.5 Toeristische uitgaven	18
1.6 Vergelijking met andere (toeristen)gemeenten	20
1.7 Vergelijking met andere lokale belastingen	24
1.8 Discussie over de toeristenbelasting	26
1.9 Trends in de lokale belastingheffing	27
1.10 Conclusies	28
2 Economische effecten van de toeristenbelasting	31
2.1 Economisch belang van de verblijfsrecreatie in Veere	31
2.2 Toerisme in Zeeland in de lift	33
2.3 Impact van de toeristenbelasting	34
2.4 Andere lasten	39
2.5 Conclusies	39
3 Opties voor de financiering van toeristische infrastructuur	41
3.1 Parkeerheffingen	41
3.2 OZB zakelijke gebruikers	43
3.3 Doelheffing	44
3.4 Bedrijveninvesteringszones en ondernemersfondsen	46
3.4.1 Bedrijveninvesteringszones	46

3.4.2	Ondernemersfonds	48
3.5	Pps-constructies	49
3.6	Vrijwillige bijdragen	49
3.7	Uitvoeringsvarianten toeristenbelasting	50
3.7.1	Tariefdifferentiatie	50
3.7.2	Proportionele heffing	51
3.7.3	Forfaitaire heffing	51
3.7.4	Vermakelijkhedenretributie	52
3.7.5	Indexatie	52
3.7.6	Aftrekpost toeristische investeringen	53
3.7.7	Handhaving	54
3.8	Conclusies	55
4	Naar een doelmatige en rechtvaardige financiering van toeristische infrastructuur	57
4.1	Eisen aan belastingheffing	57
4.2	Belastingbronnen	58
4.3	Uitvoeringsvarianten	60
4.4	Transparantie en betrouwbaarheid	61
4.5	Conclusies	63
5	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	65
5.1	Conclusies	66
5.2	Aanbevelingen	68
	Literatuur	69
	Bijlage. Lijst van geïnterviewde personen	73



## Voorwoord

De toeristenbelasting is in de jaren '70 ingevoerd om gemeenten die extra kosten moesten maken voor het ontvangen van grote aantallen toeristen, de mogelijkheid te bieden daarvoor extra middelen in te zamelen. Inmiddels heft bijna 80% van alle gemeenten in Nederland toeristenbelasting en wordt de opbrengst steeds minder gebruikt voor het bekostigen van toeristische voorzieningen en steeds vaker om gemeentelijke begrotingen sluitend te maken. Het verhogen van de toeristenbelasting is politiek aantrekkelijker dan het verhogen van lokale lasten die op de eigen inwoners drukken.

In Veere, dat behoort tot de belangrijkste toeristengemeenten in Nederland, is de toeristenbelasting een belangrijke bron van inkomsten voor de gemeente. Recreatieondernemers zijn bezorgd dat de lokale politiek te gemakkelijk haar toevlucht neemt tot het verhogen van de toeristenbelasting om lokale voorzieningen te financieren. Tegen deze achtergrond heeft de Federatie van Ondernemersverenigingen in de gemeente Veere (FOV) NYFER opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren naar de effecten van de toeristenbelasting op de toeristische sector en de lokale economie. Daarnaast moesten alternatieve mogelijkheden worden verkend voor de financiering van toeristische infrastructuur. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek.

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit J.J. Troy (hotelier en secretaris FOV), A.J. Pouwer (campinghouder en regionaal bestuurslid Recron), M. Kloeg (hotelier en regionaal bestuurslid Koninklijke Horeca Nederland), W. de Visser (campinghouder en regionaal bestuurslid VeKabo) en A. van Disseldorp (regio-manager Recron Zeeland). NYFER is de commissieleden erkentelijk voor hun waardevolle adviezen gedurende het onderzoek. Een woord van dank is ook op zijn plaats voor ambtenaren van de gemeente Veere die zeer behulpzaam zijn geweest bij het verzamelen van cijfers en achtergrondstukken met betrekking tot de toeristenbelasting. Ten slotte hebben wij veel profijt gehad van gesprekken met recreatieondernemers, bestuurders en anderen die nauw bij het toerisme en het toeristisch beleid in Veere betrokken zijn. Bijlage 1 bevat een lijst van geïnterviewde personen.

Wij zijn allen zeer erkentelijk voor hun bereidwillige medewerking. Uitsluitend NYFER is verantwoordelijk voor de resultaten van het onderzoek.

Graag besluiten wij met de wens dat het rapport bijdraagt aan een constructieve discussie tussen recreatieondernemers en de gemeente Veere over versterking van het toeristisch-recreatieve aanbod in de regio.

## Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de toeristenbelasting in Veere. Onderzocht is hoe de toeristenbelasting uitwerkt op de lokale economie en welke alternatieven er zijn om lokale investeringen in toeristische voorzieningen te bekostigen. Hieronder een samenvatting van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

- De opbrengsten van toeristenbelasting, forensenbelasting en parkeerheffingen in Veere (tezamen € 7,85 miljoen in 2015) overtreffen ruimschoots de gemeentelijke uitgaven aan toeristische infrastructuur (€ 4,9 miljoen). Daarmee worden lokale lasten afgewenteld op de (verblijfs)recreant. Dat is niet rechtvaardig en doelmatig. Er moet worden gezocht naar een evenwichtiger mix van lokale heffingen om lokale voorzieningen te bekostigen. Daarbij kunnen de gemeentelijke belastinginkomsten gelijk blijven.
- De tarieven van de toeristenbelasting zijn over de afgelopen tien jaar ruim twee maal zo snel gestegen als de inflatie: met 36% tegenover 16%. Het verdient aanbeveling de tarieven te koppelen aan het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie (inflatiecijfer) of de tarieven van de OZB.
- Houders van campings en minicampings lopen € 1,37 miljoen resp. € 360.000 omzet mis door de heffing van toeristenbelasting. Hoteliers en exploitanten van vakantiebungalows lopen € 480.000 resp. € 340.000 omzet mis. In totaal lopen aanbieders van verblijfsrecreatie ongeveer € 2,5 miljoen omzet mis door het bestaan van toeristenbelasting.
- Er is ruimte om de parkeertarieven in Veere te verhogen. Op die manier draagt ook de dagrecreant naar evenredigheid bij aan gemeentelijke uitgaven ten behoeve van het toerisme.

- Ook OZB-tarieven zijn relatief laag. Geleidelijke verhoging van OZB-tarieven naar het landelijke gemiddelde brengt € 2,35 miljoen in het laatje. Die opbrengst kan worden gebruikt om de toeristenbelasting te verlagen.
- Recreatieondernemers worden in Veere niet systematisch betrokken bij investeringen in toeristische infrastructuur. Daarmee worden kansen gemist voor een zo doelmatig mogelijke inzet van publieke middelen. De Toeristische Impuls is een stap in de goede richting, maar moet worden gevolgd door verdere stappen. In de gemeente Soest zijn goede ervaringen opgedaan met de oprichting van een toeristisch investeringsfonds dat wordt gevoed uit toeristenbelasting ('het Soester model').
- Van de gemeentelijke overheid mag worden verwacht dat zij tijdig duidelijkheid schept over lokale belastingen en heffingen en oog heeft voor de totale lastendruk voor ondernemers. Toegespitst op de toeristenbelasting betekent dit dat ondernemers niet geconfronteerd worden met (onverwachte) tariefswijzigingen en dat de gemeente inzicht verschafft in de manier waarop de opbrengsten worden besteed.
- De sterke groei van websites als Airbnb, Booking.com e.d. houdt risico's van concurrentievervalsing en ontduiking van toeristenbelasting en andere belastingen (btw, inkomstenbelasting) in. Hetzelfde geldt voor wildkamperen. De gemeente moet investeren in strikte controle en handhaving om een gelijk speelveld te waarborgen. Dat begint met een goede registratie van overnachtingsplaatsen en een meldplicht voor Airbnb-verhuurders.
- Er is geen draagvlak voor tariefdifferentiatie in Veere. Een uitzondering zou kunnen worden gemaakt voor gezinnen met jonge kinderen (onder de vier jaar gratis) en voor grote gezinnen (vanaf het derde kind vrijstelling van toeristenbelasting). Een andere mogelijkheid is vrijstelling van toeristenbelasting buiten het hoogseizoen.
- De gemeente en lokale recreatieondernemers moeten niet blijven steken in vruchteloze discussies over de toeristenbelasting, maar gezamenlijk onderzoeken hoe toeristenbelasting, forensenbelasting en parkeergelden zo rechtvaardig en doelmatig mogelijk kunnen worden ingezet ter versterking van het toeristisch-recreatieve aanbod in Veere.

## Inleiding

In de gemeente Veere woedt al enkele jaren een felle discussie over de toeristenbelasting. De gemeente heeft een grote toeristische sector en int ruim € 5 miljoen aan toeristenbelasting, meer dan een derde van de totale inkomsten uit lokale belastingen. Hiermee heeft Veere – na Amsterdam, Haarlemmermeer, Den Haag en Schouwen-Duiveland – de hoogste opbrengsten uit toeristenbelasting.<sup>1</sup> De toeristenbelasting stijgt bovendien sterk. Sinds 2006 is het tarief toegenomen van € 0,88 naar € 1,20 per overnachting – een stijging van 36%. In dezelfde periode nam de inflatie met 16% toe.

Recreatieondernemers in Veere maken zich zorgen over de snelle verhoging van de toeristenbelasting. Hoewel er begrip is voor het feit dat de gemeente in haar inkomsten moet voorzien en uitgaven moet doen voor de toeristische infrastructuur, is men bezorgd dat de gemeente te gemakkelijk haar toevlucht neemt tot het verhogen van de toeristenbelasting om andere lokale heffingen, zoals de OZB, niet of minder te hoeven verhogen. Verhoging van de toeristenbelasting schaadt op de lange termijn de relatieve aantrekkelijkheid van Veere als toeristische bestemming. Daarmee lijdt de lokale economie en uiteindelijk ook de financiële gezondheid van de gemeente Veere schade.

Tegen deze achtergrond heeft de Federatie van Ondernemersverenigingen in de gemeente Veere (FOV) onderzoeksbureau NYFER verzocht om een onderzoek in te stellen naar de effecten van de toeristenbelasting op de toeristische sector en de plaatselijke economie. In het onderzoek moest tevens gekeken worden naar alternatieven voor de bekostiging van de toeristische infrastructuur. Doel van het onderzoek is niet afschaffing van de toeristenbelasting, maar verbreding van de heffingsgrondslag en verkenning van alternatieven die ten minste een gelijke netto-opbrengst garanderen. Het uiteindelijke doel is om tot een doelmatiger en rechtvaardiger financiering van de toeristische infrastructuur in Veere te komen.

<sup>1</sup> CBS, Opbrengst toeristenbelasting gemeenten stijgt met 8,6 procent, 23-3-2016.

Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek. Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 presenteert gegevens over de toeristenbelasting in Veere en vergelijkt de tarieven en opbrengsten met die in andere Nederlandse (toeristen)gemeenten. Hoofdstuk 2 schetst het economische belang van het toerisme voor Veere en becijfert hoe de toeristenbelasting uitwerkt op de vraag naar verblijfsrecreatie. Hoofdstuk 3 verkent alternatieve mogelijkheden voor de financiering van de toeristische infrastructuur en schetst de voor- en nadelen van verschillende belastingbronnen en heffingsvarianten. Hoofdstuk 4 analyseert hoe kan worden gekozen voor een zo doelmatig en rechtvaardig mogelijke financiering van toeristische voorzieningen. Aangetoond wordt dat er alternatieve financieringsmogelijkheden zijn waaraan minder bezwaren kleven, zonder dat dat ten koste van de gemeentelijke belastingopbrengsten gaat (budgettaire neutraliteit). Hoofdstuk 5 bevat conclusies en aanbevelingen.

Het onderzoek is gebaseerd op openbare bronnen. Steeds is vermeld waar de gebruikte cijfers en documenten te vinden zijn. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met recreatieondernemers, gemeenteambtenaren en anderen die nauw bij het toerisme en het toeristisch beleid in Veere betrokken zijn. Bijlage 1 bevat een lijst van geïnterviewde personen. Wij zijn allen zeer erkentelijk voor hun bereidwillige medewerking.



## Toeristenbelasting in Veere en elders

Net als veel andere gemeenten heft Veere toeristenbelasting. Dit hoofdstuk beschrijft de heffingsgrondslag en de tarieven van de toeristenbelasting en laat zien hoeveel de belasting opbrengt, zowel in euro's als in procenten van de gemeentebegroting. Daarnaast wordt een vergelijking gemaakt met tarieven en opbrengsten in andere (toeristen)gemeenten. Zowel in Veere als elders is er veel discussie over de toeristenbelasting. De belangrijkste argumenten die in deze discussie een rol spelen, passeren de revue. Het hoofdstuk sluit af met een korte uiteenzetting over landelijke trends in de lokale belastingheffing.

---

### 1.1 Oorsprong en ontwikkeling van de toeristenbelasting

De toeristenbelasting is in het begin van de jaren zeventig ingevoerd om gemeenten die extra kosten moesten maken voor toeristische voorzieningen, in staat te stellen daarvoor middelen in te zamelen via een belastingheffing op verblijfsrecreanten. Gemeenten zijn niet verplicht toeristenbelasting te heffen en zijn vrij om zelf hun tarieven te bepalen. De Gemeentewet (artikel 224) stelt ook geen eisen aan de manier waarop gemeenten de belastinggelden kunnen of moeten besteden. In feite is de toeristenbelasting een algemene belasting die vergelijkbaar is met de onroerendezaakbelasting (OZB).

In de loop der jaren zijn steeds meer gemeenten toeristenbelasting gaan heffen. In 2015 hief 78% van alle gemeenten toeristenbelasting.<sup>2</sup> Meestal is dat een vast bedrag per persoon per overnachting, doorgaans tussen de € 0,50 en € 1,50 per nacht. Enkele grote steden zoals Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht heffen een percentage van de prijs van een overnachting, wat gemakkelijk kan oplopen tot € 5 of meer per (hotel)overnachting. Het gemiddelde tarief ligt op € 1,67 per persoon per overnachting, maar dit wordt naar boven vertekend door de hoge tarieven in bovengenoemde steden. Het meest voorkomende tarief was in 2014 € 1,00 per persoon per overnachting.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> COELO, 2015: *Atlas voor gemeenten 2015*.

<sup>3</sup> COELO, 2014: *Atlas voor gemeenten 2014*.



Niet overal wordt toeristenbelasting geheven. Leeuwarden bijvoorbeeld, heeft de toeristenbelasting in 2006 met steun van de gehele Raad afgeschaft, omdat men vond dat er een verkeerd signaal van uitgaat: toeristen moeten naar de stad worden gelokt en niet worden geconfronteerd met een heffing. Arnhem heeft de toeristen- en precariobelasting in 2015 afgeschaft en tegelijkertijd de onroerende-zaakbelasting verhoogd. Amersfoort voerde de belasting op 1 januari 2014 in, maar schafte die op 1 juli van hetzelfde jaar weer af in ruil voor de toezegging van hoteliers om werkplekken te scheppen voor mensen met een bijstandsuitkering.

Landelijk innen gemeenten in 2016 naar verwachting € 188,6 miljoen aan toeristenbelasting.<sup>4</sup> Dit komt overeen met 3,8% van de totale inkomsten van gemeenten uit lokale belastingen. In gemeenten met een grote toeristische sector is het belang doorgaans groter en kan het oplopen tot meer dan 40% van de lokale belastingen.

Toeristenbelasting wordt geheven over personen die niet in de gemeente woonachtig zijn, maar er verblijven (overnachten) en daarvoor een vergoeding betalen. Het maakt niet uit of het verblijf een recreatieve, een zakelijke of een andere reden heeft. Gemeenten kunnen ook belasting heffen op niet-inwonenden die meer dan negentig dagen per jaar een gemeubileerde woning tot hun beschikking hebben voor zichzelf of hun gezin (met name eigenaren van tweede woningen). Dan is er geen sprake van toeristenbelasting, maar van forensenbelasting. In 2016 wordt in 147 (van de 388) gemeenten forensenbelasting geheven. De totale opbrengsten daarvan bedragen € 30 miljoen.

---

## 1.2 Toeristenbelasting in Veere

Ook in Veere wordt toeristenbelasting geheven. Het tarief bedraagt € 1,20 per persoon per overnachting. Voor 2017 is een verhoging tot € 1,25 aangekondigd. De toeristenbelasting wordt geïnd bij ondernemers die overnachtingen aanbieden in hotels, pensions, vakantiebungalows, mobiele kampeeronderkomens, niet-beroepsmatig verhuurde ruimtes en op vaste standplaatsen.<sup>5</sup> De ondernemer kan de belasting verhalen op de persoon aan wie verblijf wordt aangeboden. Bewoners van verzorgings- of verpleeghuizen zijn vrijgesteld van de belasting; ook vreemdelingen die onder verantwoordelijkheid van het Centraal Orgaan Opvang

<sup>4</sup> CBS, Opbrengst toeristenbelasting gemeenten stijgt met 8,6 procent, 23-3-2016.

<sup>5</sup> Gemeente Veere, 2015: *Verordening op de heffing en invordering van toeristenbelasting*.



Asielzoekers (COA) in een opvanggelegenheid verblijven, vallen niet onder de toeristenbelasting.

Omdat niet altijd eenvoudig is vast te stellen hoeveel personen in een caravan of chalet op een vaste standplaats overnachten, is er de mogelijkheid om forfaitair af te rekenen op basis van een schatting van het aantal overnachtingen. Dit heeft zowel voor recreatieondernemers als de gemeente voordelen in de vorm van minder perceptie- en controlekosten. Voor bedrijfsmatig verhuurde strandslaaphuisjes moet worden afgerekend op basis van het werkelijke aantal overnachtingen.<sup>6</sup>

Niet-inwonenden die op een vaartuig overnachten en daarvoor een vergoeding betalen (huur of liggeld), zijn watertoeristenbelasting verschuldigd. Hiervoor is het tarief € 1,20 per persoon per etmaal.

---

### 1.3 Opbrengst van de toeristenbelasting

De opbrengst van de toeristenbelasting was in Veere in 2015 ruim € 5 miljoen. Na Amsterdam, Haarlemmermeer, Den Haag en Schouwen-Duiveland heeft Veere de hoogste inkomsten uit toeristenbelasting.<sup>7</sup> 44% daarvan is afkomstig van overnachtingen op campings en 28% van verhuur van vakantiebungalows. Minicampings<sup>8</sup> dragen 12% bij aan de opbrengst en hotels en pensions 14% (tabel 1.1 en figuur 1.1). De opbrengst van de watertoeristenbelasting is beperkt (€ 26.000 per jaar). Strandslaaphuisjes brengen € 41.000 aan toeristenbelasting op.

<sup>6</sup> De gemeente doet om de paar jaar onderzoek om vast te stellen of de forfaitaire berekeningswijze voldoende aansluit bij het werkelijke aantal overnachtingen. Het meest recente onderzoek heeft in 2016 plaatsgevonden.

<sup>7</sup> CBS, Opbrengst toeristenbelasting gemeenten stijgt met 8,6 procent, 23-3-2016

<sup>8</sup> Minicampings zijn campings op agrarische bedrijven met maximaal 25 standplaatsen.

**Tabel 1.1 Opbrengst toeristenbelasting Veere, 2015, x 1000 euro**

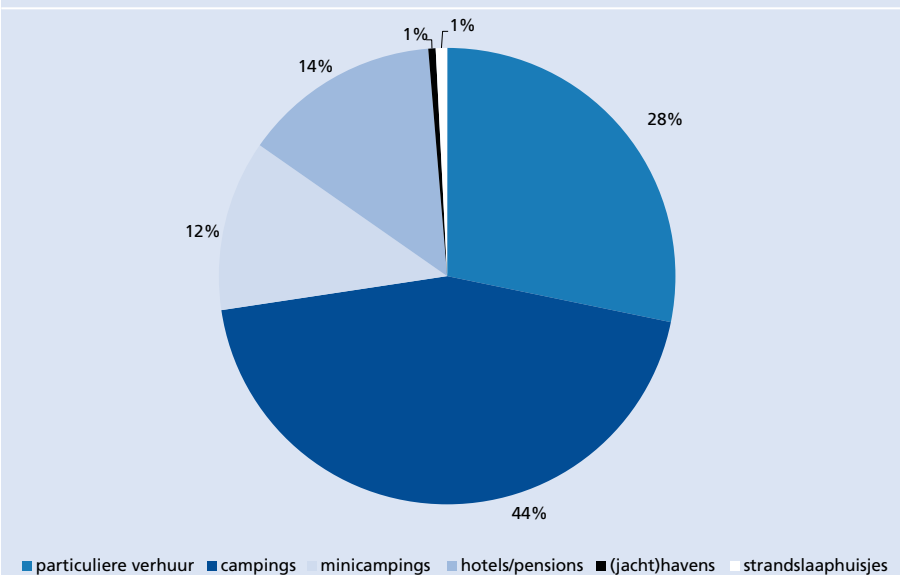
	opbrengst	in %
bungalowparken/particuliere verhuur*	1433	28%
campings	2254	44%
minicampings	614	12%
hotels/pensions	709	14%
(jacht)havens	26	1%
strandslaaphuisjes	41	1%
<b>totaal**</b>	<b>5080</b>	<b>100%</b>

\* inclusief kamerverhuur.

\*\* optelling klopt niet precies vanwege afrondingsverschillen.

Bron: gemeente Veere

**Figuur 1.1 Aandeel sectoren in opbrengst toeristenbelasting Veere, 2015**



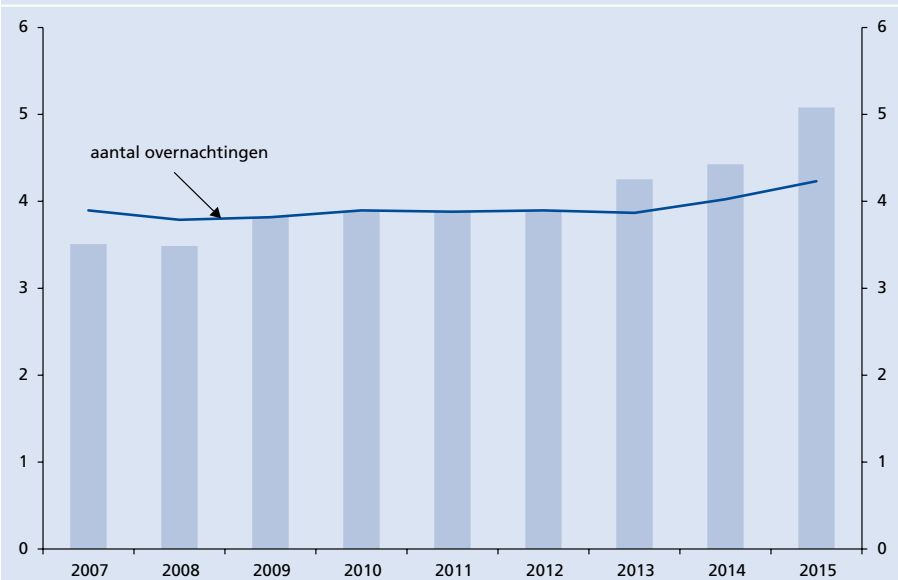
Bron: gemeente Veere

## Ontwikkeling van de opbrengsten

De inkomsten uit toeristenbelasting zijn in Veere in de afgelopen jaren toegenomen van € 3,5 miljoen in 2007 tot bijna € 5,1 miljoen in 2015, een stijging met 45% (figuur 1.2). Deze stijging is voornamelijk toe te schrijven aan een verhoging van de tarieven van € 0,90 per overnachting in 2007 naar € 1,00 in 2009, €1,10

in 2013 en € 1,20 in 2015 (een stijging van 33%). Het aantal overnachtingen nam in die zelfde periode veel minder toe (met 8,6%). Door de verhoging naar € 1,20 in 2015 zijn de opbrengsten in dat jaar met bijna € 600.000 toegenomen.

**Figuur 1.2 Opbrengst toeristenbelasting Veere, 2007-2015, in miljoenen euro's (linker-as) en aantal overnachtingen, in miljoenen personen (rechter-as)**



Bron: Gemeente Veere

## 1.4 Aandeel in de gemeentebegroting

Veere heeft een begroting van € 55 miljoen (2016). Lokale belastingen en heffingen leveren ruim € 17 miljoen op; de overige inkomsten zijn voor het overgrote deel afkomstig uit het Gemeentefonds. In het totaal van de lokale inkomsten uit belastingen en heffingen is de toeristenbelasting goed voor ruim een kwart en de forensenbelasting voor 10%. Tabel 1.2 laat dit zien. Binnen de totale gemeentebegroting is de toeristenbelasting goed voor 8,5%.

**Tabel 1.2 Lokale belastingen en heffingen, 2016\***

	x € 1000	% totaal
Onroerendezaakbelasting	4978	29%
Toeristenbelasting	4690	27%
Afvalstoffenheffing	3148	18%
Rioolheffing	2137	12%
Forensenbelasting	1727	10%
Lijkbezorgingsrechten	413	2%
Precariorechten	160	1%
Hondenbelasting	125	1%
<b>Totaal</b>	<b>17378</b>	<b>100%</b>

\* Programmabegroting 2016  
Bron: Gemeente Veere.

Parkeeropbrengsten zijn niet in bovenstaande tabel opgenomen. De netto opbrengsten uit parkeerheffingen bedroegen in 2015 € 1,05 miljoen.

Landelijk halen gemeenten iets meer dan 2% van hun heffingsinkomsten uit toeristenbelasting.<sup>9</sup> Zoals bovenstaande tabel laat zien, is dat in Veere veel meer (27%). Op de Waddeneilanden na realiseert Veere van alle Nederlandse gemeenten de hoogste opbrengsten uit toeristenbelasting in euro's per inwoner (€ 214).

Ook via de OZB leveren recreatiebedrijven in Veere een belangrijke bijdrage aan de lokale belastinginkomsten.

---

## 1.5 Toeristische uitgaven

Een gemeente als Veere met een grote toeristische sector doet natuurlijk ook uitgaven ten behoeve van het toerisme. De gemeentebegroting bevat geen uitsplitsing naar uitgaven specifiek voor toeristisch-recreatieve doeleinden, zodat moeilijk is vast te stellen hoe inkomsten en uitgaven op dit terrein zich tot elkaar verhouden. Op verzoek van NYFER heeft de gemeente een opstelling gemaakt van uitgaven aan toerisme en recreatie op basis van de begroting 2016 (tabel 1.3).

<sup>9</sup> CBS, Opbrengst toeristenbelasting gemeenten stijgt met 8,6 procent, 23-3-2016

De aan toerisme en recreatie toegerekende kosten worden voor dit jaar op € 4,9 miljoen geraamd. Het gaat hier om de totale toeristische uitgaven, dus zowel voor dagrecreatie als verblijfsrecreatie. Daarbij schrijft de gemeente een kwart van de uitgaven aan weg- en groenbeheer en de helft van de uitgaven aan politie, crisis- en rampenbestrijding toe aan toerisme en recreatie. De geraamde inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting zijn in 2016 € 4,7 resp. € 1,7 miljoen.

**Tabel 1.3 Begrote uitgaven t.b.v. toerisme en recreatie, Veere, 2016 (x €1000)**

Wegbeheer <sup>a</sup>	921
Groenbeheer <sup>a</sup>	507
Openbare verlichting <sup>a</sup>	80
St. Strandexploitatie Veere	1.084
Kust, strand en duinen (overige kosten)	282
APV, Crisisbeheersing en rampenbestrijding <sup>b</sup>	768
Subsidie VVV	357
Openbare toiletten	146
Ambtelijke kosten recreatie/toerisme	127
Overige kosten toerisme (subsidies/bijdragen e.d.)	361
Toeristische impuls	200
Inning- en controlekosten toeristenbelasting	108
<b>Totaal</b>	<b>4.941</b>

<sup>a</sup>-Van de totale gemeentelijke uitgaven is 25% toegerekend aan het toerisme. Dit percentage is gebaseerd op een begrotingsscan die in 2011 is uitgevoerd door het ministerie van BZK.

<sup>b</sup>-Van de totale gemeentelijke uitgaven is 50% toegerekend aan het toerisme. Ook dit percentage is gebaseerd op de begrotingsscan door BZK."

Bron: Raming Gemeente Veere

In hoeverre uitgaven aan toerisme en recreatie ten goede komen aan bezoekers van buiten de gemeente dan wel eigen inwoners is moeilijk te bepalen; daarom is een toerekening altijd ietwat arbitrair. Voor enkele uitgavenposten is wel een vergelijking met andere gemeenten mogelijk. Tabel 1.4 vergelijkt de uitgaven van Veere aan Verkeer & Vervoer en Openbare Orde & Veiligheid met die van negen andere gemeenten die qua inwonertal, oppervlak en verspreide bevolkingskernen veel overeenkomsten met Veere vertonen, maar minder toeristen trekken. Uit de vergelijking blijkt dat de uitgaven per inwoner aan Verkeer & Vervoer in Veere 38% hoger liggen dan gemiddeld in de tien gemeenten, waarbij de tien gemeenten gemiddeld iets meer kernen hebben dan Veere. De uitgaven aan Openbare Orde

& Veiligheid liggen in Veere per inwoner 29% boven het gemiddelde van de tien gemeenten. De inschatting van de gemeente dat de helft van de uitgaven aan politie, crisisbeheersing en rampenbestrijding samenhangt met het grote aantal toeristen lijkt daarmee aan de hoge kant.

**Tabel 1.4** Uitgaven aan Verkeer & Vervoer en Openbare Orde & Veiligheid in 10 gemeenten (euro/inwoner), 2014

	Borger Odoorn	Borsele	Dinkel- land	Donge- radeel	Oost -st.werf	Reimers- waal	Tholen	Veere	West- st.werf	De Wolden
Inwoners (x 1000)	26	23	26	24	26	22	25	22	26	24
Oppervlak (km <sup>2</sup> )	278	194	177	267	226	242	254	207	228	226
Aantal kernen	25	14	12	29	13	7	8	13	26	17
Gem. begroting (€ mln)	55	43	64	62	59	49	51	52	57	45
Uitgaven V&V (€/inwoner)	167	150	166	288	156	156	140	247	165	150
Uitgaven openbare orde & veiligheid (€/inwoner)	59	95	95	73	55	75	88	104	88	75

Bron: CBS, Gemeentebegrotingen

## 1.6 Vergelijking met andere (toeristen)gemeenten

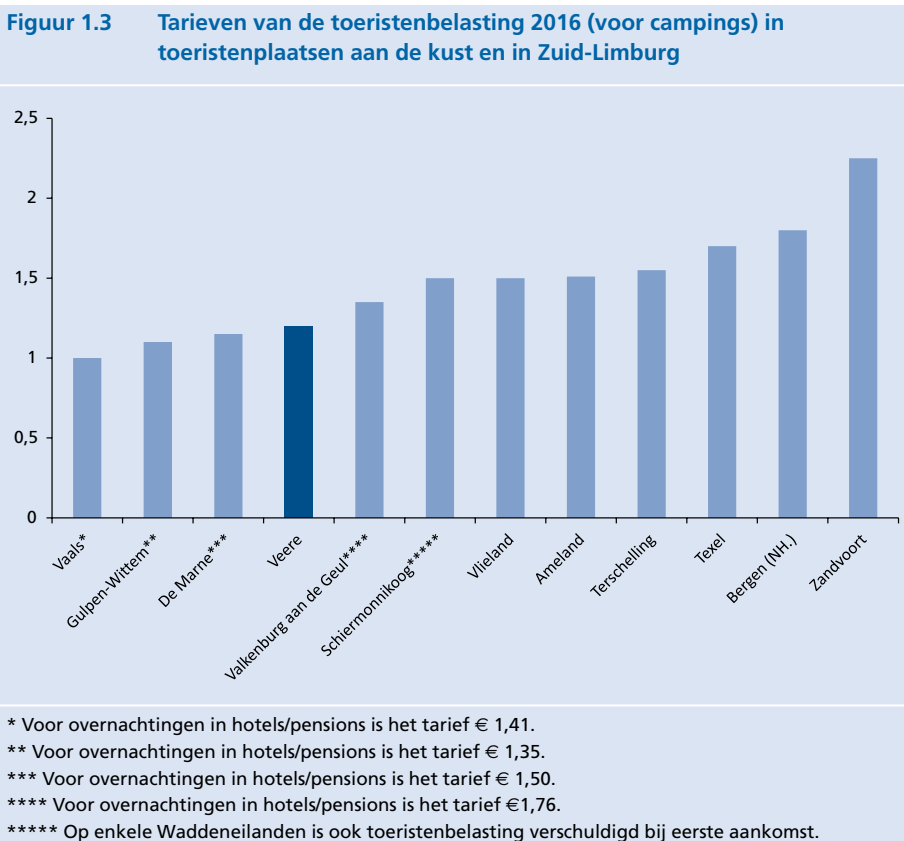
Veere is een echte toeristengemeente. De gemeente telt 31 kampeerterreinen, 171 minicampings, 52 hotels en ongeveer 3400 recreatiewoningen.<sup>10</sup> Veere staat ook in de top-5 van gemeenten met het grootste aanbod van overnachtingen via Airbnb.<sup>11</sup> Na de Waddeneilanden en Valkenburg aan de Geul en Gulpen-Wittem in Zuid-Limburg is Veere de gemeente met het grootste aantal bedrijven in het toerisme als percentage van het totale aantal commerciële bedrijven. Van de werkzame personen in commerciële bedrijven werkt 33% in de toeristische sector.

Het is interessant het tarief van de toeristenbelasting in Veere te vergelijken met dat van andere belangrijke toeristengemeenten aan de kust en in Zuid-Limburg

<sup>10</sup> Bron: Regio in bedrijf.

<sup>11</sup> Ruim 25.000 Airbnb's in Nederland. [www.nu.nl](http://www.nu.nl), 27-5-2016

(figuur 1.3).<sup>12</sup> In Vaals, Gulpen-Wittem en De Marne (aan de Lauwerszee) betaalt de toerist minder voor een overnachting op een camping, maar zijn de tarieven voor hotels en pensions hoger. Op een aantal Waddeneilanden (Ameland, Terschelling, Vlieland en Schiermonnikoog) betaalt de toerist ook bij aankomst al een keer toeristenbelasting (dit wordt verrekend in het ticket voor de overtocht per boot). Op die manier worden ook dagrecreanten belast. In Zandvoort is het tarief het hoogst: € 2,25 per overnachting.

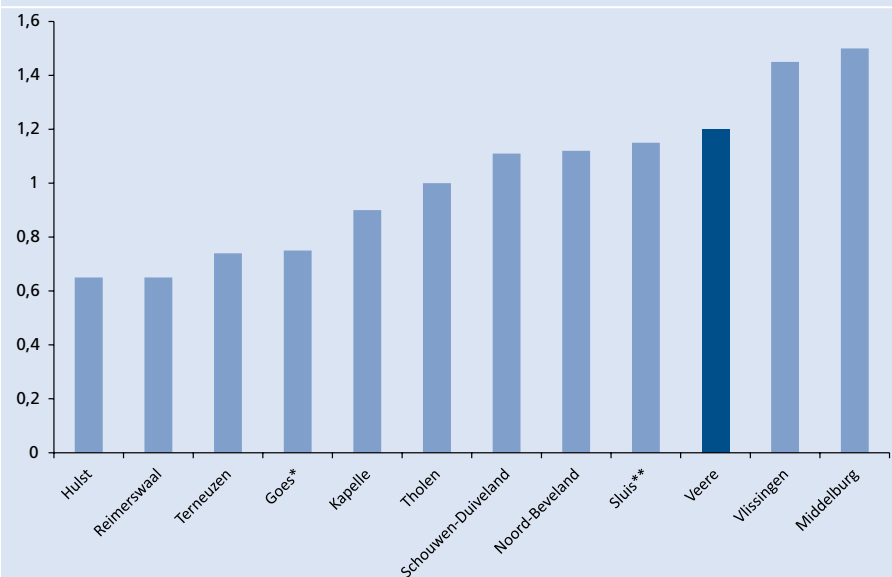


In figuur 1.4 worden de tarieven in Veere vergeleken met die in andere Zeeuwse gemeenten. In Middelburg en Vlissingen is de toeristenbelasting hoger (€ 1,50 resp. € 1,45); dit wordt mede veroorzaakt door de financiële nood waar deze

<sup>12</sup> Amsterdam heeft ook een relatief grote toeristische sector, maar is in deze vergelijking buiten beschouwing gelaten.

gemeenten in verkeren; bovendien hebben die gemeenten weinig kampeeraaccommodaties, maar voornamelijk hotelovernachtingen. In alle andere gemeenten is de belasting lager. In Borsele wordt helemaal geen toeristenbelasting geheven, maar is er een afspraak tussen gemeente en recreatieondernemers over een vaste jaarlijkse afdracht.

**Figuur 1.4** Tarieven van de toeristenbelasting 2016 in Zeeuwse gemeenten



\* Voor watertoeristen is het tarief € 1,03

\*\* Voor overnachtingen in hotels/pensions/recreatiewoningen is het tarief € 1,20

Behalve de hoogte van het tarief is van belang hoe de tarieven zich over de loop van de jaren hebben ontwikkeld. Figuur 1.5 geeft daar inzicht in. In Veere is het tarief tussen 2007 en 2016 verhoogd van € 0,90 naar € 1,20 (33%).<sup>13</sup> In de twaalf Zeeuwse gemeenten die toeristenbelasting heffen, is het (ongewogen) gemiddelde tarief gestegen van € 0,70 naar € 1,02 (45%). Vooral in Vlissingen en Middelburg is het tarief sterk verhoogd: resp. van € 0,52 naar € 1,45 en van € 0,90 naar € 1,50; de slechte financiële situatie van deze gemeenten is daar mede debet aan. In twaalf toeristenplaatsen langs de kust en in Zuid-Limburg (zie figuur 1.3) is

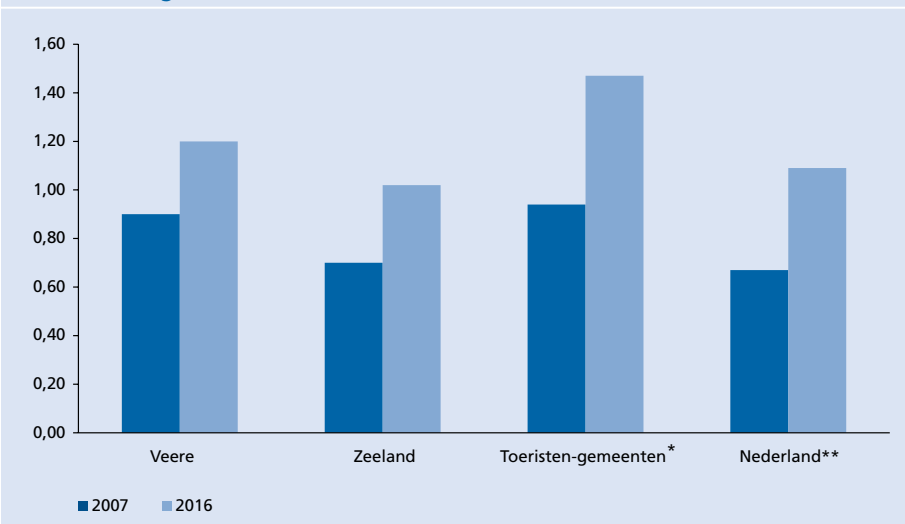
<sup>13</sup> Inmiddels is een verhoging naar € 1,25 in 2017 aangekondigd.



het gemiddelde tarief gestegen van € 0,94 naar € 1,47 (57%). Op de Waddeneilanden Texel, Terschelling en Ameland en in De Marne zijn de tarieven meer dan verdubbeld. In 278 Nederlandse gemeenten die toeristenbelasting heffen (excl. grote steden en enkele kleinere gemeenten die procentuele tarieven hanteren) is de toeristenbelasting verhoogd van gemiddeld € 0,67 in 2007 naar € 1,09 in 2016 (62%). De consumentenprijsindex (de inflatie) is in de periode 2007-2016 met 16% toegenomen. De toeristenbelasting stijgt dus veel sneller dan de inflatie.

Iets meer dan een kwart van de gemeenten die toeristenbelasting heffen, maakt gebruik van gedifferentieerde tarieven. Doorgaans geldt er dan een hoger tarief voor overnachtingen in hotels, pensions en recreatiewoningen en een lager tarief voor (mini)campings. Sommige gemeenten hebben ook een afwijkend tarief voor watertoeristenbelasting. Daarnaast wordt soms onderscheid gemaakt naar leeftijd (gereduceerd tarief voor personen onder een bepaalde leeftijdsgrens) of gelden groepskortingen.

**Figuur 1.5** Stijging toeristenbelasting, 2007-2016, Veere vergeleken met andere Zeeuwse gemeenten, andere toeristengemeenten en Nederland als geheel



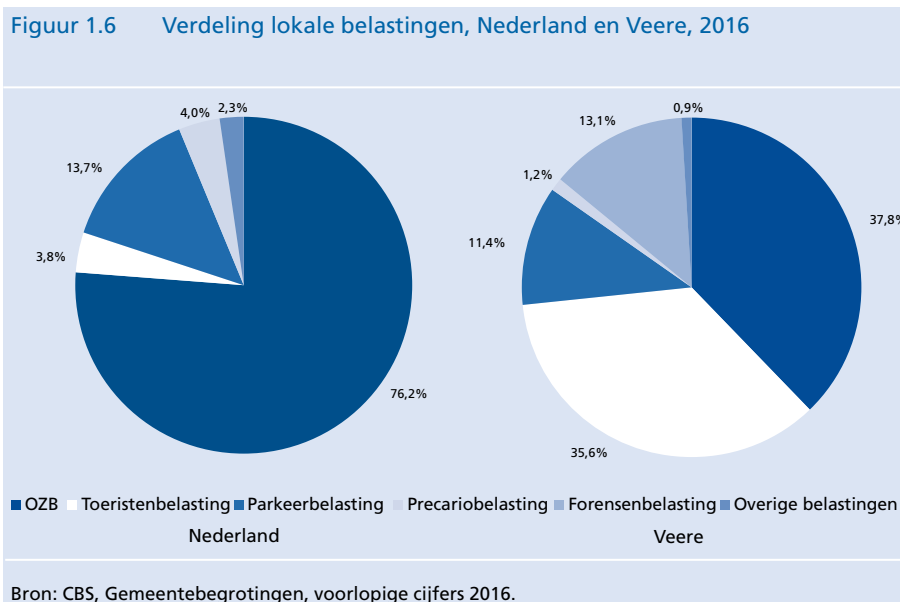
\* Vaals, Gulpen-Wittem, De Marne, Veere, Valkenburg aan de Geul, Schiermonnikoog, Vlieland, Ameland, Terschelling, Texel, Bergen (NH) en Zandvoort.

\*\* Ongewogen gemiddelde van 278 gemeenten die toeristenbelasting heffen, excl. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Haarlemmermeer, Breda, Tilburg, Groningen en enkele kleinere gemeenten die procentuele tarieven heffen.

Bronnen: gemeentelijke verordeningen; [www.cijfernieuws.nl](http://www.cijfernieuws.nl)

## 1.7 Vergelijking met andere lokale belastingen

In de meeste gemeenten levert de toeristenbelasting maar een beperkte bijdrage aan de lokale belastinginkomsten; de OZB (voor eigenaren en gebruikers) is met 76% verreweg de belangrijkste inkomstenbron, gevolgd door de parkeerbelasting (14%). De toeristenbelasting en de precariobelasting zijn beide goed voor ongeveer 4% van de gemeentelijke belastinginkomsten. Enkele kleinere belastingen, zoals de forensenbelasting, de hondenbelasting, de reclamebelasting en de baatbelasting, zorgen voor de rest. In Veere (en andere gemeenten met een grote toeristensector) is de situatie heel anders. Daar zijn de toeristenbelasting en de forensenbelasting samen goed voor bijna de helft van de lokale belastinginkomsten (36% resp. 13%), terwijl dat landelijk maar 6% is (zie figuur 1.6).<sup>14</sup>



Het is interessant om na te gaan of gemeenten met relatief veel inkomsten uit toeristenbelasting minder OZB heffen, met andere woorden of inwoners van toeristengemeenten ‘gesubsidieerd’ worden door verblijfsrecreanten. Daar lijken

<sup>14</sup> Naast belastingen innen gemeenten retributies. De belangrijkste daarvan zijn de rioolheffing en de reinigingsrechten/afvalstoffenheffing. Voor deze retributies geldt dat de tarieven kostendekkend moeten zijn. In tegenstelling tot de lokale belastingen mogen gemeenten deze dus niet verhogen als zij extra inkomsten nodig hebben.

wel aanwijzingen voor te zijn. De Waddeneilanden behoren tot de gemeenten met de laagste OZB-tarieven voor woningen en ook Veere zit relatief laag. In de ranglijst van gemeenten met de laagste netto woonlasten staan Ameland en Terschelling op plaatsen 1 en 2, Texel op 6 en Veere op 7.<sup>15</sup> Het lijkt er dus op of lokale lasten in toeristengemeenten, waaronder Veere, voor een deel worden afgewenteld op verblijfsrecreanten.

### Grenzen aan de stijging van OZB-tarieven

Gemeenten zijn vrij om zelf de hoogte van hun OZB-tarieven te bepalen, maar dat betekent niet dat zij hun tarieven ongelimiteerd kunnen verhogen. Sinds 2008 geldt er een zogeheten ‘macronorm’, die inhoudt dat de opbrengst van de OZB van alle gemeenten samen niet meer mag stijgen dan de reële trendmatige groei van het bruto binnenlands product plus de prijsontwikkeling. Wanneer gemeenten daar als collectief overheen gaan, kunnen zij gekort worden op de uitkering uit het Gemeentefonds. Hoewel de macro-norm verscheidene keren is overschreden (bijvoorbeeld in 2012, 2013 en 2014) heeft het kabinet dat nooit bestraft met een korting op het Gemeentefonds. Het is ook moeilijk verdedigbaar om alle gemeenten collectief te straffen wanneer een aantal van hen de OZB-opbrengst sterk laat toenemen. Niettemin gaat er van de macro-norm een zekere discipline-rende werking uit en zijn gemeenten doorgaans voorzichtig om OZB-tarieven te verhogen. Daarnaast zorgt de lokale democratie voor een rem op verhoging van de OZB; lokale politieke partijen die de tarieven te snel of te gemakkelijk willen verhogen, lopen het gevaar stemmen en zetels te verliezen bij de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezing.

Bij de toeristenbelasting (en ook de forensenbelasting) ligt dat anders. Er is geen ‘macro-norm’ of ander mechanisme om snelle verhogingen tegen te gaan. En omdat verblijfsrecreanten geen stem hebben in de lokale politiek, lopen politici weinig risico van stemmenverlies als zij de toeristenbelasting verhogen; hun eigen kiezers hebben er immers geen last van. Verhoging van de toeristenbelasting of forensenbelasting is politiek dus veel aantrekkelijker dan verhoging van de OZB die de eigen achterban treft. Dit verklaart waarom de toeristenbelasting de neiging heeft sneller toe te nemen dan de OZB.

<sup>15</sup> COELO, 2014: *Atlas voor gemeenten*.

---

## 1.8 Discussie over de toeristenbelasting

De heffing van toeristenbelasting is een terugkerend onderwerp van discussie tussen recreatieondernemers en gemeenten. Brancheorganisaties, zoals de Recron, Koninklijke Horeca Nederland (KHN), Stichting Vrije Recreatie (SVR), VeKaBo en Hiswa (watersportondernemers), luiden met grote regelmaat de alarmbel over in hun ogen ongerechtvaardigde verhogingen van de toeristenbelasting. Zij verzetten zich tegen het behandelen van de verblijfsrecreant als ‘melkkoe’ om gaten in de gemeentelijke begroting te dichten.<sup>16</sup> Ook VNO-NCW, MKB-Nederland en Gastvrij Nederland vinden dat het Rijk moet ingrijpen bij de toeristenbelasting en er op zijn minst voor moet zorgen dat de tarieven scherp omlaag gaan. Daarnaast stellen zij dat ondernemers in de gastvrijheidssector een rol moeten krijgen in de besteding van de opbrengsten van deze belasting.<sup>17</sup>

De belangrijkste bezwaren tegen de toeristenbelasting kunnen als volgt worden samengevat:

- 1 De toeristenbelasting drukt eenzijdig op verblijfsrecreanten; dagrecreanten die ook van de toeristische voorzieningen profiteren, worden niet belast.
- 2 De toeristenbelasting raakt uitsluitend bedrijven die verblijfsrecreatie aanbieden; talrijke andere bedrijven die van het toerisme profiteren, zoals sportzaken, kledingzaken, restaurants, supermarkten, doe-het-zelf-winkels, snackbars, souvenirwinkels e.d., hoeven geen toeristenbelasting te innen.
- 3 Het is niet duidelijk wat er met de inkomsten uit toeristenbelasting gebeurt; ze verdwijnen in de algemene middelen. Er is geen relatie tussen de opbrengsten van de belasting en de uitgaven aan toerisme en recreatie.
- 4 De toeristenbelasting gaat ten koste van investeringen die voor welvaart en werkgelegenheid moeten zorgen; als recreatiebedrijven minder kunnen investeren is er een risico dat toeristen wegblijven, waardoor uiteindelijk de hele lokale economie schade lijdt.
- 5 Laaggeprijsde verblijfsvormen, zoals (mini)campings, worden relatief zwaar belast.

In de hoofdstukken 2 en 3 zal dieper op deze bezwaren worden ingegaan.

<sup>16</sup> Zie onder meer [www.recron.nl/toeristenbelasting](http://www.recron.nl/toeristenbelasting).

<sup>17</sup> VNO-NCW: Ondernemers: “Rijk moet ingrijpen bij toeristenbelasting”, persbericht, 16-7-2013.



---

## 1,9 Trends in de lokale belastingheffing

Al jarenlang is er een ontwikkeling gaande waarbij taken verschuiven van het Rijk naar gemeenten. De decentralisaties binnen het sociaal domein (Jeugdzorg, Wmo, Participatiewet) zijn daar het recentste voorbeeld van. De financiële speelruimte die gemeenten krijgen om deze taken uit te voeren, is niet meegegroeid met de decentralisaties. Integendeel, gemeenten zijn financieel afhankelijker geworden van het Rijk en zijn daardoor minder in staat lokale voorkeuren adequaat af te wegen.

In een recent advies aan het kabinet pleit de commissie-Rinnooy Kan ervoor om gemeenten meer financiële vrijheid te bieden. Als gemeenten meer verantwoordelijkheden krijgen om taken uit te voeren, horen daar ook meer bevoegdheden bij om zelf middelen te vergaren en zelf te bepalen hoe zij die middelen inzetten: versterking van de lokale democratie op basis van het beginsel “wie betaalt, bepaalt”.<sup>18</sup> In de landelijke politiek is er een breed draagvlak voor dit advies en het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat het een belangrijke rol gaat spelen in de volgende kabinetsformatie als daar wordt gesproken over een verdere herziening van het belastingstelsel. Hoewel er vanuit een oogpunt van doelmatigheid en democratische verantwoording veel te zeggen valt voor vergroting van de lokale belastingautonomie<sup>19</sup>, zitten er ook risico's aan. Lokale politieke partijen kunnen kiezen voor het verhogen van belastingen die het minst ‘pijn’ doen bij hun eigen achterban, zoals de toeristenbelasting en de forensenbelasting. De Commissie Rinnooy Kan waarschuwt dan ook dat het niet de bedoeling is om belastingen af te wentelen op niet-inwoners (“no taxation without representation”)<sup>20</sup>, maar zoals eerder opgemerkt, zijn er op dit moment nauwelijks mogelijkheden om een dergelijke afwenteling tegen te gaan.

Inmiddels hebben minister Plasterk en staatssecretaris Wiebes in een brief aan de Tweede Kamer de ideeën voor hervorming van het gemeentelijk belastinggebied verder uitgewerkt.<sup>21</sup> De kern van hun voorstellen is om twee nieuwe belastingen in te voeren – de ingezetenhoefting en de OZB voor gebruikers van woningen – en enkele bestaande kleine belastingen, zoals de hondenbelasting, de baatbelasting, de forensenbelasting en de precariobelasting (gedeeltelijk)

<sup>18</sup> Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (zie Rinnooy Kan), 2015: *Bepalen betekent betalen*.

<sup>19</sup> Ministerie van BZK, 2015: *Agenda voor lokale democratie*.

<sup>20</sup> Commissie Financiële ruimte voor gemeenten, 2015: *Bepalen betekent betalen*, p. 24.

<sup>21</sup> Ministerie van BZK, 2016: *Hervorming gemeentelijk belastinggebied*.

af te schaffen. De toeristenbelasting zou moeten blijven bestaan, omdat die gemeenten in staat stelt bezoekers uit andere gemeenten en uit andere landen mee te laten betalen aan voorzieningen waar toeristen mede gebruik van maken. Het probleem van afwenteling op niet-stemmers – in de brief nadrukkelijk genoemd als belangrijke bouwsteen voor een nieuw lokaal belastingstelsel – wordt bij de toeristenbelasting gebagatelliseerd: het zou daar beperkt zijn vanwege de relatief kleine bedragen per huishouden en de mogelijkheden voor toeristen om een andere bestemming te kiezen. De bewindslieden lijken er aan voorbij te gaan dat in belangrijke toeristengemeenten als Veere, deze afwenteling een aanzienlijke omvang kan aannemen.

---

## 1.10 Conclusies

De toeristenbelasting (opbrengst ruim € 5 miljoen in 2015) is een belangrijke bron van inkomsten voor de gemeente Veere: zij is goed voor 8,5% van de begroting (het landelijk gemiddelde is 0,35%). Dat komt omdat Veere qua voorzieningen en bezoekersaantallen één van de belangrijkste toeristengemeenten van Nederland is.

De hoogte van de toeristenbelasting (€ 1,20 per overnachting) is niet uitzonderlijk voor een toeristengemeente. Het tarief ligt iets boven het landelijk gemiddelde (€ 1,09), maar onder het gemiddelde van andere belangrijke toeristenplaatsen aan de kust en in Zuid-Limburg (gemiddeld € 1,47). De tarieven in Veere zijn wel hoger dan die in andere Zeeuwse gemeenten, met uitzondering van Middelburg en Vlissingen. De tariefsverhogingen over de laatste tien jaar zijn ook niet uitzonderlijk vergeleken met de landelijke trend.

Als percentage van de lokale belastinginkomsten zijn de opbrengsten uit toeristenbelasting in Veere wel erg hoog: 36% (landelijk 4%). Na Amsterdam, Haarlemmermeer, Den Haag en Schouwen-Duiveland haalt Veere van alle Nederlandse gemeenten de hoogste opbrengsten uit toeristenbelasting.

Gemeenten met relatief hoge inkomsten uit toeristenbelasting hebben vaak lage tarieven voor de onroerendezaakbelasting. Ook in Veere is dat het geval. Verblijfsrecreanten subsidiëren als het ware inwoners.

Gemeenten die veel toeristenbelasting innen, zoals Veere, maken uiteraard ook kosten ten behoeve van toerisme en recreatie, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en infrastructuur. Er is echter geen duidelijke relatie tussen de inkomsten uit toeristenbelasting en de uitgaven aan toerisme. Dit is een belangrijk bezwaar van recreatieondernemers tegen de toeristenbelasting. In Veere liggen de inkomsten uit toeristenbelasting, forensenbelasting, parkeerheffingen en OZB op recreatieobjecten ruim boven de uitgaven aan toerisme en recreatie.

Een ander bezwaar is dat uitsluitend verblijfsrecreanten toeristenbelasting verschuldigd zijn. Dagrecreanten, die evenzeer gebruik maken van de toeristische voorzieningen, worden niet belast. Omdat de heffing plaatsvindt via recreatiebedrijven die overnachtingen aanbieden, drukt de belasting eenzijdig op deze sector. Andere bedrijven die van het toerisme profiteren, hoeven geen toeristenbelasting te innen. Dit wordt als onbillijk ervaren.

De toeristenbelasting drukt relatief zwaar op gasten van kampeerterreinen en minicampings, omdat de heffing daar een groter deel van de prijs voor een overnachting uitmaakt.

Het verhogen van de toeristenbelasting is een politiek aantrekkelijke oplossing voor gemeenten die gaten in de begroting willen dichten of de lokale belastingen laag willen houden; de eigen achterban heeft er immers nauwelijks last van. De voorgenomen uitbreiding van het gemeentelijk belastingdomein vergroot de risico's dat lokale belastingen die niet op inwoners drukken, zoals de toeristenbelasting, extra worden verhoogd om de eigen inwoners (en kiezers) te ontzien.





# 2

## Economische effecten van de toeristenbelasting

Toerisme is van groot economisch belang voor Veere. Dit hoofdstuk bevat een aantal kerncijfers over het toeristisch-recreatieve aanbod en het economische belang daarvan. Om het toerisme te faciliteren zijn investeringen in o.a. veiligheid en infrastructuur nodig die voor een deel worden gefinancierd door de toeristenbelasting. In dit hoofdstuk wordt becijferd hoe de toeristenbelasting uitwerkt op de vraag naar verblijfsrecreatie. Veere trekt ook veel dagtoeristen, maar omdat die geen toeristenbelasting betalen, leveren ze geen bijdrage aan de financiering van toeristische infrastructuur.

### 2.1 Economisch belang van de verblijfsrecreatie in Veere

Veere heeft een omvangrijke toeristische sector. De gemeente telt 31 grote campings, 171 minicampings, 52 hotels, 3400 recreatiewoningen en 4 jachthavens.<sup>22</sup> In deze verschillende accommodaties worden per jaar meer dan 4 miljoen overnachtingen geboekt. Recent werd bekend dat Veere ook in de top-5 staat van gemeenten met het grootste aantal Airbnb's: 22,1 per duizend huishoudens; dit komt overeen met ongeveer 200 adressen.<sup>23</sup> Daarnaast zijn er veel dagtoeristen: op basis van verkeerstellingen schat het Kenniscentrum Kusttoerisme dit op 2 à 2,5 miljoen. De verschillende stranden langs de 35 km lange kust trekken jaarlijks zo'n 2,7 miljoen bezoekers.<sup>24</sup> Verder telt Veere 209 horecabedrijven. De jaaromzet die het toerisme genereert, wordt op € 150 miljoen geraamd.<sup>25</sup> Het aandeel van dagtoeristen in de totale bestedingen is ongeveer gelijk aan dat van verblijfsrecreanten.<sup>26</sup> Het aantal banen in de sector toerisme & recreatie bedroeg in 2014 2780.<sup>27</sup> Daarmee is ruim 30% van het totale aantal banen in Veere direct aan het toerisme gelieerd.

<sup>22</sup> Bron: Regio in bedrijf.

<sup>23</sup> Ruim 25.000 Airbnb's in Nederland. [www.nu.nl](http://www.nu.nl), 27-5-2016.

<sup>24</sup> Decisio, 2011: *Ruimte voor recreatie op het strand*.

<sup>25</sup> Gemeente Veere, 2012: *Structuurvisie Gemeente Veere 2025*.

<sup>26</sup> Informatie van Kenniscentrum Kusttoerisme.

<sup>27</sup> Bron: LISA.

**Tabel 2.1    Kerncijfers toerisme Veere**

Campings	31
Minicampings	171
Hotels	52
Recreatiewoningen	3.400
Jachthavens	4
Airbnb (adressen)	200
Horecagelegenheden	209
Overnachtingen (per jaar)	4 mln
Dagrecreanten (per jaar)	2-2,5 mln
Bezoekers stranden (per jaar)	2,7 mln
Jaaromzet toeristische sector (x mln euro)	150
Werkgelegenheid toeristische sector (banen)	2780
Aandeel toeristische sector in totale werkgelegenheid (%)	30

### Toegevoegde waarde en werkgelegenheid

De toegevoegde waarde van de sector toerisme en recreatie in Zeeland is € 552 miljoen (cijfers 2014) en de sector creëert een werkgelegenheid van 17.063 banen.<sup>28</sup> In Veere vinden 2780 mensen werk in de toeristische sector; dat is een zesde van de totale werkgelegenheid in die sector in Zeeland. Als de verhouding tussen toegevoegde waarde en werkgelegenheid in Veere niet verschilt van die in de rest van Zeeland, realiseert de sector toerisme en recreatie in Veere een toegevoegde waarde van € 90 miljoen.

Het belang van de toeristische sector voor de Veerse economie strekt verder dan uit bovenstaande cijfers naar voren komt. Zonder toerisme zou het voorzieningenniveau in Veere op een veel lager niveau liggen dan nu het geval is. Denk aan infrastructuur, horeca, winkelvoorzieningen, cultureel aanbod, sportfaciliteiten, recreatieve voorzieningen e.d., waar niet alleen toeristen, maar alle inwoners van Veere van profiteren. Natuurlijk staan daar ook nadelen tegenover, zoals drukte, lawaai en overlast. Daarnaast kunnen campings en strandhuisjes de natuurlijke omgeving aantasten.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Kenniscentrum Kusttoerisme.

<sup>29</sup> Provincie Zeeland, 2012: *Kustvisie Provincie Zeeland*.

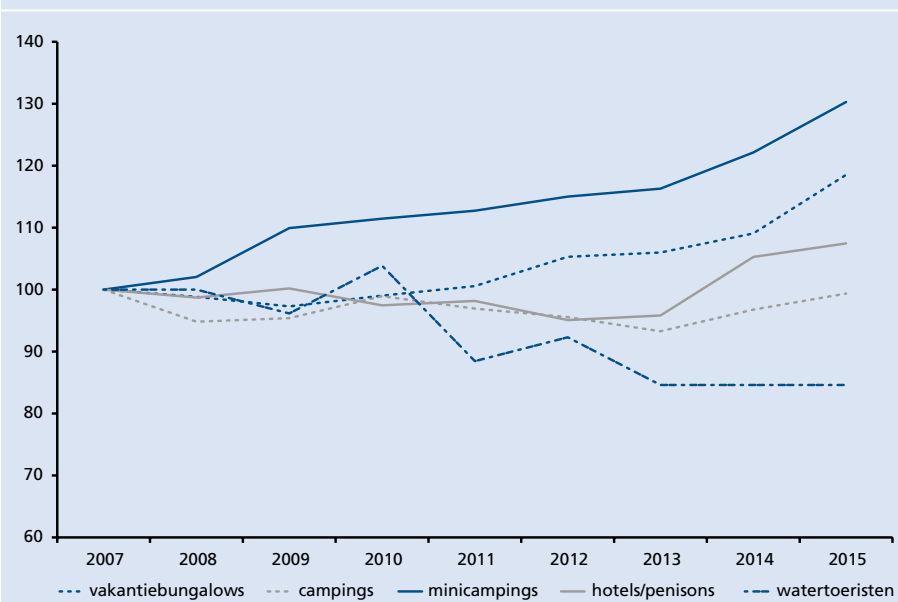


## 2.2 Toerisme in Zeeland in de lift

Net als vele andere sectoren is het toerisme in Zeeland na 2008 geraakt door de economische crisis: zowel het aantal overnachtingen als de toeristische bestedingen stagneerden. Maar de laatste jaren zit de toeristische sector weer in de lift. Sinds 2012 is het aantal toeristische overnachtingen in Zeeland met 22% gestegen, deels door een sterke groei van het aanbod (vooral vakantiebungalows), deels door een hogere bezettingsgraad.<sup>30</sup>

In Veere is het aantal overnachtingen in vakantiebungalows sinds 2007 met 18,5% gegroeid en in hotels en pensions met 7,5%. Campings doen het minder goed met een stabilisatie van het aantal overnachtingen, terwijl minicampings het juist bijzonder goed doen (30% stijging), mede omdat bij veel minicampings het aantal toegestane staanplaatsen van 15 naar 25 is uitgebreid. Het aantal overnachtingen op jachthavens is met 15% gedaald, in lijn met de landelijke trend (figuur 2.1).

**Figuur 2.1** Ontwikkeling van het aantal toeristische overnachtingen in Veere, 2007-2015 (2007=100)



Bron: Gemeente Veere

<sup>30</sup> Bron: CBS, Logiesaccommodaties.

De positieve ontwikkelingen impliceren niet dat het elke recreatieondernemer voor de wind gaat. Een onderzoek in opdracht van de Provincie Zeeland naar de vitaliteit van de verblijfsrecreatiesector in Zeeland concludeert dat het overgrote deel van de Zeeuwse verblijfsrecreatiesector goed presteert in termen van productiviteit, winstgevendheid en kwaliteitsverbetering, maar dat er ook een flink aantal bedrijven is dat het contact met de markt dreigt te verliezen.<sup>31</sup> Het gaat dan met name om minicampings die verder van de kust zijn gelegen en verouderde bungalowparken. Ook jachthavens hebben het zwaar, omdat het bootgebruik onder zware druk staat. Volgens het rapport is er tot 2020 voor 600 campingplaatsen (3% van het aanbod) en 1400 bungalows (23% van het aanbod) geen perspectief, omdat zij kwalitatief achterop raken en onvoldoende onderscheidend zijn. Tegelijkertijd wordt elders juist fors geïnvesteerd in nieuw aanbod. Zo staan er voor de komende jaren ruim 1900 nieuwe recreatiebungalows gepland, waarvan meer dan 90% vlakbij de kust.

Om het aanbod 'bij de tijd' te houden moeten recreatieondernemers fors investeren in product vernieuwing en kwaliteitsverbetering. Als vuistregel geldt dat de investeringen in kwaliteitsverbetering gemiddeld zo'n 15% van de omzet moeten bedragen. De afgelopen jaren is er overigens behoorlijk geïnvesteerd; volgens ZKA liggen de investeringen in Zeeland als geheel gemiddeld op marktconform niveau.<sup>32</sup> Zoals gezegd, is er echter ook een flink aantal bedrijven dat achterblijft bij de norm.

---

## 2.3 Impact van de toeristenbelasting

De toeristenbelasting wordt geheven op toeristen die een overnachting boeken; de recreatieondernemer fungeert uitsluitend als (onbezoldigd) belastinginnehmer. Toch wordt de recreatieondernemer ook direct geraakt door de toeristenbelasting. Hij loopt het risico dat gasten afhaken vanwege de prijs (incl. toeristenbelasting). In dat geval neemt de bezettingsgraad af en daalt de omzet. Omdat de (vaste) kosten doorlopen, daalt de bruto winst, waaruit investeringen in onderhoud en vernieuwing moeten worden bekostigd. Achterblijvende investeringen kunnen leiden tot verlies aan kwaliteit en aantrekkelijkheid, waardoor nog meer gasten wegblijven.

<sup>31</sup> ZKA, 2015: *Vitaliteit Verblijfsrecreatie Zeeland*.

<sup>32</sup> Idem, p. 28.

Op die manier kan een vicieuze cirkel ontstaan die uiteindelijk tot het einde van de onderneming leidt. Vaak gaat daar lange tijd overheen. Veel (familie)campings of bungalowparken waarin te weinig wordt geïnvesteerd, verdwijnen niet van de markt, maar worden met minimale kosten zo lang mogelijk in stand gehouden en leiden dan een marginaal bestaan. Deze verouderde en soms zelfs verpauperde ondernemingen schaden het imago van Zeeland als kwalitatief hoogwaardig toeristisch gebied.<sup>33</sup>

Hoe groot de invloed van de prijs op de vraag naar verblijfsrecreatie precies is, is moeilijk te bepalen. De beslissing om een vakantie in Zeeland (in casu Veere) te boeken, hangt af van talrijke factoren waarvan de prijs er één is. Ook het weer bijvoorbeeld is heel belangrijk – campinghouders merken dat het aantal gasten toeneemt na twee mooie zomers – en op dit moment zorgt de onrust in landen als Turkije, Egypte, Tunesië, Griekenland e.d., ervoor dat Nederlandse, Duitse en Belgische toeristen eerder voor een (strand)vakantie in Zeeland kiezen. Toch blijft prijs belangrijk. Dankzij prijsvergelijkingen en reviews op internet hebben consumenten een vrij nauwkeurig beeld van wat een bepaald aanbod mag kosten. Als ondernemers daarover heengaan, kost dat klanten. Prijsverhogingen zijn in de ogen van de consument alleen gerechtvaardigd als daar een uitbreiding van de dienstverlening of verbetering van kwaliteit tegenover staat.

Tabel 2.2 vermeldt gemiddelde logiesprijzen voor de verschillende typen accommodaties. Deze zijn berekend op basis van gemiddelde seizoenprijzen die op websites worden vermeld en gecheckt in interviews met ondernemers uit de betreffende sectoren. Op basis hiervan kan worden bepaald, hoe zwaar de toeristenbelasting als percentage op de prijs van een overnachting drukt.

<sup>33</sup> ZKA, 2015: *Vitaliteit Verblijfsrecreatie Zeeland*, p. 3.

**Tabel 2.2 Logiesprijzen\* in Veere per type accommodatie en aandeel toeristenbelasting**

	over- nachtingen (x 1000)	gem. prijs (€)	prijs p.p.p.n. (€)	toeristen- belasting (€)	idem in % van de prijs
vakantie bungalows <sup>a</sup>	1.130	700 per week (4 pers)	25	1,20	5
campings <sup>b</sup>	1.829	30 per plaats (3-4 p.)	8,50	1,20	14
minicampings <sup>c</sup>	480	23 per plaats (3-4 p.)	6,50	1,20	18
hotels/pensions <sup>d</sup>	579	100 per kamer (2 pers)	42,50 <sup>e</sup>	1,20	3
watertoeristen <sup>a</sup>	21	16 per schip (2 pers)	8	1,20	15
<b>Totaal</b>	<b>4.040</b>				

\* Gemiddelde prijzen door het jaar heen (hoogseizoen, voor- en naseizoen).

<sup>a</sup> Bron: ZKA (2014)

<sup>b</sup> Ongewogen gemiddelde o.b.v. prijslijsten van 11 campings, staanplaats incl. 2 volw., 1-2 kinderen, auto, elektra.

<sup>c</sup> Ongewogen gemiddelde o.b.v. prijslijsten van 31 minicampings, staanplaats incl. 2 volw., 1-2 kinderen, auto, elektra.

<sup>d</sup> Ongewogen gemiddelde o.b.v. prijslijsten van 37 hotels: tweepersoonskamer.

<sup>e</sup> Excl. ontbijt à € 7,50 p.p.

Om te berekenen wat de toeristenbelasting betekent voor de vraag naar overnachtingen, is de prijsgevoeligheid van consumenten (prijselasticiteit) van belang. Tot de belangrijkste factoren die op de vraag naar diensten in de gastvrijheidssector van invloed zijn, behoren – naast het weer en de onrust elders – de ontwikkeling van de koopkracht, het consumentenvertrouwen, de prijs van concurrerende producten zoals goedkope vliegreizen en de prijs van complementaire producten (als bijvoorbeeld reizen of parkeren duurder wordt, vermindert dat ook de vraag). Daarnaast spelen kwaliteitsaspecten, zoals het serviceniveau en de ‘beleving’ die met het bezoek samenhangt, een zeer belangrijke rol. Ook marketinginspanningen zijn van invloed op de vraag. Voor al deze factoren moet worden gecorrigeerd om de zuivere prijselasticiteit te achterhalen.

Omdat maar weinig studies daarin goed slagen, laten schattingen van prijselasticiteiten een enorme variatie zien. Een overzichtartikel van Rosenberger en Stanley over 329 publicaties waarin de prijsgevoeligheid van de vraag naar recreatieve diensten wordt onderzocht, concludeert dat de prijselasticiteit in deze studies

gemiddeld op  $-0,997$  uitkomt.<sup>34</sup> Een prijsverhoging met 1% zal dus gepaard gaan met 1% minder vraag. De auteurs waarschuwen echter dat alleen studies die sterke, significante effecten vinden, voor publicatie in wetenschappelijke tijdschriften in aanmerking komen. Als voor dit effect wordt gecorrigeerd, komt de prijselasticiteit volgens de auteurs veel lager uit. De vraag naar recreatieve diensten zou dan nog maar beperkt reageren op een prijsstijging.

In dit onderzoek sluiten wij aan bij ervaringscijfers van ZKA voor de verschillende marktsegmenten.<sup>35</sup> Voor vakantiebungalows schatten zij de prijselasticiteit het kleinst:  $-0,25$ .<sup>36</sup> Voor toeristische kampeerplaatsen geldt een prijselasticiteit van  $-0,75$ , voor vaste plaatsen is die  $-0,50$ .<sup>37</sup> Voor hotels en pensions geeft ZKA geen schatting, maar gaan wij uit van een prijselasticiteit van  $0,6$  à  $-0,8$  voor de leisure markt (de zakelijke markt is minder prijsgevoelig).<sup>38</sup> Voor overnachtingen in jachthavens nemen we aan dat de prijselasticiteit gelijk is aan die van campings.

Aan de hand van deze cijfers kan worden berekend welk effect de toeristenbelasting heeft op de vraag naar verblijfsrecreatie (tabel 2.3).

**Tabel 2.3      Effecten toeristenbelasting op de vraag naar verblijfsrecreatie**

	overn. (x 1000)	prijs incl tb	prijs excl tb	proc. verand. prijs	prijs- elast	proc. verand. vraag	verand. overn. (x 1000)	verand. omzet (€ 1000)
Vakantie/ bungalows	1.130	26,20	25,00	4.6%	-0,25	-1.1%	-13	-339
Campings	1.829	9,70	8,50	12.4%	-0,625	-7.7%	-141	-1.372
Minicampings	480	7,70	6,50	15.6%	-0,625	-9.7%	-47	-360
hotels/pensions	579	43,70	42,50	2.7%	-0,7	-1.9%	-11	-486
watertoeristen	21	9,20	8,00	13.0%	-0,625	-8.2%	-2	-16
<b>totaal</b>							<b>-215</b>	<b>-2.573</b>

<sup>34</sup> Rosenberger en Stanley, 2010: *Publication Selection of Recreation Demand Price Elasticity: A Meta-Analysis*.

<sup>35</sup> ZKA, 2012: *Gevolgen verhoging toeristenbelasting in de gemeente Venlo*.

<sup>36</sup> Een prijselasticiteit van  $-0,25$  betekent dat een prijsstijging van 1% leidt tot een daling van de vraag met  $\frac{1}{4}$ %.

<sup>37</sup> Ervan uitgaande dat het aantal vaste plaatsen ongeveer gelijk is aan dat van toeristische plaatsen resulteert voor campings een prijselasticiteit van  $-0,625$ .

<sup>38</sup> Konovalova en Vidishcheva, 2013: Elasticity of Demand in Tourism and Hospitality, in: *European Journal of Economic Studies*, vol. 4, no 2.

Als er geen toeristenbelasting was geweest en prijzen navenant lager hadden gelegen, hadden vooral campings en mini-campings daarvan profijt gehad.<sup>39</sup> Zij hadden 7,7 resp. 9,7% meer overnachtingen gehad. Dat correspondeert met een omzetgroei van € 1,37 miljoen resp. € 360.000. Hotels en pensions hadden bijna een half miljoen meer omzet gehad. Omdat de prijselasticiteit voor vakantie-bungalows relatief laag is, was de omzet in die sector beperkt hoger geweest met € 339.000. Omdat jachthavens een kleine sector zijn, is de omzetzijdering daar beperkt. In totaal zou de omzet uit verblijfsrecreatie ongeveer € 2,5 miljoen hoger hebben gelegen.

Op basis van dezelfde kengetallen kan ook worden berekend wat er gebeurt als de toeristenbelasting met € 0,30 verhoogd wordt tot € 1,50. Dan zien campings en minicampings hun omzet met bijna € 350.000 resp. € 90.000 afnemen. Hotels en pensions ervaren een omzetzijdering van ruim € 100.000 en bungalowparken van iets minder dan € 100.000. In totaal neemt de omzet in de verblijfsrecreatiesector met bijna € 650.000 af. In termen van werkgelegenheid gaat het om circa twintig banen.

**Tabel 2.4 Effecten van verhoging van de toeristenbelasting tot € 1,50 op de vraag naar verblijfsrecreatie**

	overn. (x 1000)	proc. verand prijs	prijs- elast	proc. verand vraag	daling overn. (x 1000)	daling omzet (€ 1000)
Vakantiebungalows	1.130	1.1%	-0,25	-0.3%	-3	-85
Campings	1.829	3.1%	-0,625	-1.9%	-35	-343
Minicampings	480	3.9%	-0,625	-2.4%	-12	-90
hotels/pensions	579	0.7%	-0,7	-0.5%	-3	-122
watertoeristen	21	3.3%	-0,625	-2,0%	-0.4	-4
<b>totaal</b>					<b>-215</b>	<b>-644</b>

Minder omzet betekent doorgaans een meer dan evenredige daling van de bruto winst, omdat vaste kosten doorlopen. Afname van de bruto winst leidt tot minder ruimte om te investeren in onderhoud en verbetering van de kwaliteit. Dat kan uiteindelijk ten koste gaan van de aantrekkelijkheid van het toeristisch-recreatieve product.

<sup>39</sup> Overigens zijn er geen plannen om de toeristenbelasting af te schaffen.



---

## 2.4 Andere lasten

De toeristenbelasting is niet de enige lokale heffing waar recreatieondernemers mee worden geconfronteerd. Ondernemers betalen ook onroerendezaakbelasting, zuiveringslasten, rioolrechten, afvalstoffen-heffing, precariorechten, retributies en leges voor verschillende vergunningen. Alle gemeentelijke heffingen tezamen beslaan al gauw 10% van de bedrijfsomzet, bij campings kan dat zelfs nog verder oplopen.<sup>40</sup> De kosten en administratieve verplichtingen die samenhangen met de lokale lasten drukken zwaar op de bedrijfsvoering van recreatiebedrijven.

Tegen deze achtergrond pleiten de Recron en KHN voor grenzen aan:

- het percentage waarmee een heffing mag worden verhoogd;
- hoe vaak een heffing mag worden verhoogd;
- hoe lang van tevoren een verhoging bekend gemaakt dient te worden;
- een doelmatige besteding van de opbrengsten;
- oog voor de totale lastendruk voor de ondernemer.

Recron en KHN vragen gemeenten om duidelijke afspraken met de gastvrijheidssector te maken over de financiële en administratieve lasten, zodat ondernemers en de toerist weten waar ze aan toe zijn en de overheid functioneert als een betrouwbare partner voor de recreatieve sector.

---

## 2.5 Conclusies

De toeristische sector is van groot economisch belang voor Veere. De sector realiseert een omzet van € 150 miljoen, creëert een toegevoegde waarde van circa € 90 miljoen en biedt werkgelegenheid aan bijna 3000 mensen. Dagtoeristen en verblijfsrecreanten dragen in ongeveer gelijke mate bij aan de totale bestedingen door toeristen. De toeristische sector heeft positieve uitstralingseffecten op de gehele lokale economie: meer werkgelegenheid, betere voorzieningen, meer levendigheid in de kernen. Daarnaast zijn er negatieve effecten voor inwoners van Veere in de vorm van drukte, lawaai en overlast. Na enkele jaren van stagnatie als gevolg van de financiële crisis zit de toeristisch-recreatieve sector de laatste jaren weer in de lift.

<sup>40</sup> [www.recron.nl/lokale lasten](http://www.recron.nl/lokale%20lasten)

De toeristenbelasting die door de gemeente wordt geheven, verhoogt de prijs voor een overnachting in Veere. Bij vakantiebungalows maakt de toeristenbelasting ongeveer 5% uit van de prijs van een overnachting, bij hotels en pensions 3%. Voor bezoekers van campings, minicampings en jachthavens drukt de toeristenbelasting zwaarder op de prijs van een overnachting met resp. 14, 18 en 15%.

De heffing van toeristenbelasting heeft een negatief effect op de vraag naar verblijfsrecreatie. Hotelhouders en exploitanten van vakantiebungalows lopen € 480.000 resp. € 340.000 omzet mis door het bestaan van toeristenbelasting. Houders van campings en minicampings zouden € 1,37 miljoen resp. € 360.000 meer omzet realiseren als er geen toeristenbelasting was. In totaal lopen aanbieders van verblijfsrecreatie ongeveer € 2,5 miljoen omzet mis door het bestaan van toeristenbelasting. Als de gemeente de toeristenbelasting zou verhogen van € 1,20 naar € 1,50, zou dat recreatieondernemers ruwweg € 650.000 aan omzet kosten. Omzetzaling gaat ten koste van de bruto winst, die noodzakelijk is voor investeringen in onderhoud en vernieuwing en daarmee voor het behoud van de aantrekkelijkheid van het toeristisch-recreatieve product. Als vuistregel geldt dat recreatieondernemers ongeveer 15% van hun omzet moeten investeren om hun product aantrekkelijk te houden.

Naast de toeristenbelasting worden recreatieondernemers geconfronteerd met andere lokale heffingen. De ervaring leert dat lokale lasten aanzienlijk sneller stijgen dan de inflatie. Daarom dringen recreatieondernemers aan op duidelijke afspraken over het percentage waarmee een heffing mag worden verhoogd. Ook willen zij tijdig duidelijkheid over voorgenomen tariefswijzigingen.

# 3

## Opties voor de financiering van toeristische infrastructuur

Hoewel de toeristenbelasting geen ‘doelheffing’ is, wordt het bestaan ervan gerechtvaardigd door uitgaven die gemeenten moeten doen ten behoeve van toeristische infrastructuur. Dit hoofdstuk verkent een aantal alternatieve mogelijkheden voor de financiering van toeristische infrastructuur.

### 3.1 Parkeerheffingen

Parkeergeld wordt door iedereen betaald die zijn voertuig op een betaalde parkeerplaats in de gemeente Veere plaatst. Het primaire doel van de parkeerheffing is het reguleren van de verkeersstroom, maar de parkeeropbrengsten vormen ook een aantrekkelijke inkomstenbron voor de gemeente. Anders dan de toeristenbelasting drukt de parkeerheffing niet alleen op verblijfsrecreanten, maar ook op dagrecreanten die een bezoek brengen aan Veere, Domburg of een van de vele stranden. Daarmee komt de parkeerheffing tegemoet aan één van de belangrijkste bezwaren van de toeristenbelasting, dat dagrecreanten die net zo goed gebruik maken van de toeristische infrastructuur als verblijfsrecreanten, daar niet aan meebetalen. Parkeerbelasting zorgt met andere woorden voor een verbreding van de heffingsgrondslag voor de financiering van toeristische infrastructuur.

Net als toeristenbelasting maken parkeerheffingen onderdeel uit van de integrale prijs van een bezoek aan Veere. Dus ook parkeerheffingen hebben een negatieve invloed op de bereidheid van toeristen om een bezoek aan Walcheren te brengen. De prijselasticiteit van parkeren is echter laag. Internationaal onderzoek komt uit op gemiddelde waarden van  $-0,3$ .<sup>41</sup> Dat komt omdat de waarde van een bezoek niet zozeer wordt bepaald door de prijs van het parkeren, maar door de waarde van de activiteit die men wil verrichten (bijvoorbeeld strandbezoek of bezoek aan een toeristisch stadje). Nederlands onderzoek naar parkeertarieven bij winkelcentra bevestigt dat parkeertarieven nauwelijks of geen invloed hebben op bezoekers-

<sup>41</sup> Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2013: *Parkeerbeleid op middellange termijn*, p. 10.

aantallen of op de omzet per m2 winkelloppervlak; het is vooral de attractiviteit van het centrum die telt.<sup>42</sup> Voor een bezoek aan de stranden of stadscentra van Veere en Domburg zal dat niet anders zijn: de aantrekkelijkheid van een bezoek wordt primair door andere factoren bepaald, niet door het parkeergeld.

In Veere-Stad zijn de parkeertarieven maximaal € 2,20 per uur in het centrum en € 1,50 in omliggende zones. Op parkeerterreinen die wat verder van het centrum zijn gelegen (op 5 minuten loopafstand) is gratis parkeren mogelijk. In Domburg gelden vergelijkbare tarieven. Parkeren bij de stranden kost € 1,10 per uur of € 6 per dag. Sinds 2014 beheert de gemeente Veere ook de parkeerterreinen van het waterschap Scheldestromen die vlakbij het strand zijn gelegen. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de netto opbrengsten uit parkeerheffingen over de periode 2013-2015. De opbrengsten zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen.

**Tabel 3.1 Exploitatiesaldi parkeren, 2013-2015 (x € 1000)**

	2013	2014	2015
Opbrengsten	1931	2221	2624
Kosten	1342	1137	1574
Exploitatiesaldo	589	1074	1050

Bron: Gemeente Veere

Een rapport van het Kenniscentrum Kusttoerisme en NV Impuls beveelt aan om parkeerterreinen bij de kust een functie te geven als locatie waar de toerist gastvrij wordt 'onthaald'.<sup>43</sup> Het parkeerterrein wordt dan meer dan een plaats waar een bezoeker zijn auto parkeert voor een dagje strand. Op het parkeerterrein wordt bijvoorbeeld informatie verstrekt over de omgeving (wandel- en fietsroutes, horeca, toeristische attracties) en zijn voorzieningen aanwezig, zoals toilet, watertap, douche, kluisjes, etc. Betalen wordt zo makkelijk mogelijk gemaakt met pinpas en parkeer app. Daarnaast heeft de bezoeker de mogelijkheid om een vervoermiddel te huren waarmee de omgeving kan worden verkend. Op die manier voelt de gast zich welkom, is hij beter op de hoogte van de mogelijkheden die het gebied te bieden heeft en heeft hij het gevoel dat hij 'waarde' voor zijn parkeergeld krijgt.

<sup>42</sup> Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2013: *Vervoer naar retail*.

<sup>43</sup> Kenniscentrum Kusttoerisme en NV Economische Impuls Zeeland, 2016: *Gastvrij ontvangen aan de Zeeuwse kust*.



## 3.2 OZB zakelijke gebruikers

Uit het Continu Vakantie Onderzoek blijkt dat de gemiddelde toerist in Zeeland € 32,50 per persoon per dag uitgeeft. Iets meer dan de helft van de bestedingen heeft betrekking op logies en horeca, de andere helft gaat naar detailhandel, vervoer, vermaak en andere zaken.<sup>44</sup> Indirect profiteren ook andere bedrijven, bijvoorbeeld in de bouw en de zakelijke dienstverlening, van het toerisme. Al deze bedrijven hoeven geen toeristenbelasting af te dragen. Een mogelijke oplossing voor deze ongelijkheid is om alle bedrijven die in Veere actief zijn, in gelijke mate aan te slaan. Dat kan via de onroerendezaakbelasting. Op die manier wordt de heffingsgrondslag voor de financiering van toeristische infrastructuur breder en drukt zij minder eenzijdig op logiesverstrekkers. In de economische theorie van de optimale belastingheffing geldt als stelregel: hoe breder de grondslag, hoe lager het tarief en hoe geringer de economische verstoring.

De tarieven voor de OZB liggen in Veere relatief laag, zoals in hoofdstuk 1 aangeeft. Dat geldt niet alleen voor eigenaren van woningen, maar ook voor eigenaren en gebruikers van niet-woningen (bedrijfspanen). Op zich zeggen OZB-tarieven weinig. Een gemeente met relatief dure woningen en/of bedrijfspanen kan lagere tarieven toepassen om toch dezelfde opbrengst te behalen. Maar ook als voor dit effect wordt gecorrigeerd, behoort Veere zowel voor woningen als niet-woningen tot de gemeenten met de laagste tarieven.<sup>45</sup>

Tabel 3.2 toont de OZB-tarieven voor eigenaren van woningen en voor eigenaren en gebruikers van niet-woningen en vergelijkt die met het landelijk gemiddelde. Het tarief voor woningbezitters ligt in Veere 21% onder het landelijk gemiddelde, de tarieven voor eigenaren en gebruikers van niet-woningen liggen 47 resp. 46% lager. De gemeente belast eigen inwoners en bedrijven dus relatief laag. Dit wordt mogelijk gemaakt door de hoge inkomsten uit toeristenbelasting en forensenbelasting.

<sup>44</sup> Kenniscentrum Kusttoerisme, *Het belang van de vrijetijdsector voor de Zeeuwse economie*.

<sup>45</sup> COELO, 2014; *Atlas van de lokale lasten 2014*, kaart 8 en kaart 9.

**Tabel 3.2 OZB-tarieven en –opbrengsten in Veere, 2015**

	Tarieven OZB			WOZ-waarde (€ mln)	Opbrengst OZB		
	Veere	land. gemid.	verschil (%)		tarief Veere	tarief land.gem	verschil (€ mln)
eigenaren woningen	0.0983	0.1251	-21%	3433	3.375	4.295	-0.920
eigenaren niet-woningen	0.1315	0.2466	-47%	696	0.915	1.716	-0.801
gebruikers niet-woningen	0.1047	0.1948	-46%	696	0.729	1.356	-0.627
<b>totaal</b>					<b>5.019</b>	<b>7.367</b>	<b>-2.348</b>

Bronnen: COELO, gemiddelde OZB-tarieven; CBS, WOZ-waarden.

Aan de hand van deze cijfers is ook te berekenen hoeveel de OZB-opbrengsten zouden zijn als de OZB-tarieven in Veere op het landelijk gemiddelde zouden liggen. Woningbezitters in Veere zouden ruim € 900.000 meer betalen dan nu het geval is en bedrijven € 1,4 miljoen meer. De gemeente Veere zou € 2,35 miljoen meer aan OZB kunnen innen als zij (landelijk) gemiddelde tarieven zou toepassen. Als alleen zakelijke gebruikers belast zouden worden met het landelijk gemiddelde tarief, zou de OZB € 0,6 miljoen meer opbrengen.

### 3.3 Doelheffing

Net als in Nederland wordt in veel andere landen toeristenbelasting geheven. In Duitsland en Oostenrijk heffen sommige gemeenten Kurtaxe, ook wel Ortstaxe, Gästetaxe, Aufenthaltsabgabe of Nächtigungstaxe genoemd. De naam is afkomstig van de kuuroorden in Duitsland en Oostenrijk waar de belasting als eerste werd ingevoerd en bijdroeg aan de financiering en bloei van het toerisme. Anders dan de toeristenbelasting in Nederland is de Kurtaxe een doelheffing: de inkomsten worden uitsluitend gebruikt voor de financiering van toeristische voorzieningen.

In Nederland hebben enkele gemeenten zich verplicht om de inkomsten uit toeristenbelasting (deels) te bestemmen voor versterking van de toeristische infrastructuur. In Texel is de toeristenbelasting in 2009 verhoogd van € 1,09 naar

€ 1,50 en is een deel van de extra opbrengsten (ruim vier ton per jaar) ondergebracht in een Stichting Toeristisch Investeringsfonds Texel (STIFT). Met de middelen worden projecten gefinancierd die tot doel hebben de toeristische kwaliteit van Texel te verhogen.<sup>46</sup> Gemeente en ondernemers zitten gezamenlijk in het Bestuur en de Raad van Toezicht, die autonoom bepalen hoe de middelen worden ingezet op basis van een vastgestelde investeringsstrategie. Breda heeft in 2012 toeristenbelasting ingevoerd, waarvan twee ton naar de algemene middelen gaat en het overige in samenspraak met de sector geïnvesteerd wordt in het versterken van het toeristische profiel van de stad.<sup>47</sup>

### Toeristische impuls

In Veere is in 2015 een eerste – bescheiden – stap gezet in de richting van een doelheffing met de z.g. Toeristische Impuls. Dit is een convenant tussen de gemeente en de toeristische sector<sup>48</sup> om in de collegeperiode 2014-2018 jaarlijks twee ton uit de (verhoogde) toeristenbelasting te reserveren voor projecten die de toeristische ontwikkeling een impuls kunnen geven. Gemeenten en de recreatiesector bepalen samen welke projecten hiervoor in aanmerking komen. Als eerste is de doorontwikkeling van de VeerePas naar een ZeelandPas ter hand genomen; inmiddels is deze pas in omloop gebracht.<sup>49</sup> Andere projecten betreffen onder meer de introductie van breedband internet in het buitengebied, een tuk-tuk voor toeristisch vervoer, verbeteren van strandovergangen, bevordering van watersport (Eredivisie Zeilen) op het Veerse Meer en een proef met toiletvoorzieningen op het parkeerterrein Strandweg. Het convenant heeft landelijk aandacht getrokken en werd in 2015 bekroond met de Toeristenbelasting Award 2015, tot verbazing overigens van de lokale recreatieondernemers die – zacht gezegd – nog niet onder de indruk waren van de samenwerking met de gemeente op toeristisch-recreatief gebied.

De ontwikkeling in de richting van een doelheffing komt tegemoet aan een belangrijk bezwaar tegen de toeristenbelasting: het ontbreken van een relatie tussen de opbrengsten en de uitgaven aan toerisme en recreatie. Het bezwaar dat niet alle bedrijven die van het toerisme profiteren, aan de noodzakelijke voorzieningen meebetalen, wordt door een doelheffing echter niet weggenomen.

<sup>46</sup> [www.stiftexel.nl](http://www.stiftexel.nl).

<sup>47</sup> Gemeente Breda, 2011: *Verordening toeristenbelasting 2012*.

<sup>48</sup> De sector wordt vertegenwoordigd door FOV Veere, Recron, Vekabo, SVR en KHN, afdeling Veere.

<sup>49</sup> [www.zeelandpas.nl](http://www.zeelandpas.nl)

---

## 3.4 Bedrijveninvesteringszones en ondernemersfondsen

---

### 3.4.1 Bedrijveninvesteringszones

Bedrijveninvesteringszones (BIZ) zijn afgebakende gebieden (bijvoorbeeld een winkelstraat of bedrijventerrein) waarbinnen ondernemers gezamenlijk investeren in de kwaliteit van het gebied. De gemeente int een heffing<sup>50</sup> en keert de opbrengsten uit aan een vereniging of stichting die namens de ondernemers in het gebied bepaalde activiteiten uitvoert. Denk aan het verbeteren van verkeersvoorzieningen, bewegwijzering, groenvoorziening, verlichting, schoonmaak, onderhoud, brandveiligheid, extra surveillance, hekwerken, camerabewaking etc.<sup>51</sup> Een BIZ kan alleen worden ingesteld als er voldoende draagvlak onder de ondernemers in het gebied is (minimaal tweederde van de ondernemers moet vóór zijn). Als aan de formele vereisten wordt voldaan, kan de heffing dwingend worden opgelegd aan alle ondernemers in het gebied. Op die manier wordt 'free-rider'-gedrag voorkomen en kunnen plaatselijke voorzieningen worden gerealiseerd die anders niet van de grond zouden komen. In 2015 waren er 64 gemeenten met één of meer bedrijveninvesteringszones.<sup>52</sup>

Vrijwel alle bestaande BIZ-en hebben betrekking op goed afgebakende gebieden, zoals binnensteden en industrieterrinen. Volgens het Landbouw-Economisch Instituut biedt een BIZ echter ook kansen voor toeristisch-recreatieve doeleinden in buitengebieden.<sup>53</sup> Dan moet er wel een goed georganiseerde vereniging van ondernemers zijn die binnen een bepaald gebied duidelijk omschreven activiteiten wil organiseren en bekostigen. Bovendien moet het gaan om taken of activiteiten die bovenop de normale publieke voorzieningen komen, anders is het enige effect dat de financiering van publieke taken op een beperkte groep ondernemers wordt afgewenteld.

In enkele gemeenten is onderzocht of een toeristische BIZ mogelijk zou zijn als alternatief voor de toeristenbelasting. Daarmee zouden ondernemers rechtstreeks invloed krijgen op de besteding van de inkomsten uit toeristenbelasting. In Steenwijkerland bijvoorbeeld, is in 2014 (tijdens de vorige Collegeperiode) uitvoerig

<sup>50</sup> De heffing kan gekoppeld zijn aan de WOZ-waarde of voor elke deelnemer gelijk zijn, waarbij elke deelnemer ook een gelijkwaardige stem heeft in de besteding van de middelen.

<sup>51</sup> COELO, 2014: *Atlas van lokale lasten 2014*, p. 49.

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> LEI, 2014: *Bedrijven Investeringszone. Kansen voor de gastvrijheidseconomie in het buitengebied*.



gediscussieerd over de mogelijkheden van zo'n BIZ. Belangrijke discussiepunten waren de schaal: één BIZ voor de hele gemeente of afzonderlijke BIZ-en voor kleinere zones binnen de gemeente, en de heffingsgrondslag. Ook was er discussie met het College of dit bereid was de zeggenschap over de inzet van gemeentelijke middelen te delen met de recreatiesector. De discussies hebben vooralsnog niet tot consensus geleid over de oprichting van een toeristische BIZ.<sup>54</sup>

In Súdwest Fryslân heeft men geconcludeerd dat aan een BIZ voor toeristische doeleinden te veel haken en ogen zitten. De regeling is te ingewikkeld en er zijn te veel restricties aan de manier waarop men het geld kan uitgeven.<sup>55</sup> Er is meer draagvlak voor een fonds dat breder ingezet kan worden dan alleen maar binnen een bepaald gebied en voor specifieke BIZ-doelen. Daarom verkent de gemeente nu de mogelijkheden van andere financiële constructies, zoals een ondernemersfonds en reclamebelasting (zie hieronder).<sup>56</sup>

In de gemeenten Stichtse Vecht en Wijdmeren is de discussie blijven steken op de vraag welk basisvoorzieningsniveau de gemeente moet bieden. Pas als daarover duidelijkheid is, kan verder worden nagedacht over een mogelijke extra bijdrage van ondernemers voor de financiering van toeristische voorzieningen en infrastructuur.

De conclusie is dat een toeristische BIZ voor een heel gebied op veel uitvoeringsproblemen stuit. Gezien de uitgestrektheid van de gemeente Veere (meerdere kernen) en de diversiteit van belangen lijkt een BIZ voor de bekostiging van toeristische voorzieningen in Veere geen haalbare optie. Wel is het denkbaar dat de gezamenlijke ondernemers in een dorpskern of rond een afgebakend strand de koppen bij elkaar steken om met elkaar bepaalde activiteiten te financieren. In Domburg zijn de eerste stappen gezet voor de oprichting van een BIZ-fonds voor de bebouwde kom, waarbij één van de doelen is om de internationaal erkende status van 'heilzame zeebadplaats' verder uit te bouwen. Daarmee kunnen ook Europese subsidies worden binnengehaald. De gemeente stelt een startsubsidie beschikbaar en ondernemers investeren mee in de vorm van een opslag op de onroerendezaakbelasting. In overleg met de gemeente bepalen ondernemers waarvoor het geld wordt ingezet.

<sup>54</sup> LEI, 2015: *Bedrijven InvesteringsZone: een mogelijk financieringsinstrument voor investeren in de bedrijfsomgeving*, p. 11.

<sup>55</sup> Blaauwberg, 2014: *Toeristisch stimuleringsfonds en ondernemersfonds in Súdwest-Fryslân. Technische mogelijkheden en politiek-economische context*.

<sup>56</sup> LEI, 2015, op. cit., p. 12.

---

### 3.4.2 Ondernemersfonds

Anders dan een BIZ kent een ondernemersfonds geen sectorgerichte of gebiedsgerichte heffing, maar betalen alle belastingplichtigen mee via de OZB. De bredere grondslag maakt het mogelijk om te praten over versterking van het ondernemingsklimaat in de gemeente als geheel. Bijkomende voordelen zijn de lage inningskosten, de grotere flexibiliteit, een minimum aan voorschriften en maximale vrijheid om op collectieve basis te investeren in wat men belangrijk acht.<sup>57</sup> Verspreid over het land zijn er 120 gemeenten die een ondernemersfonds kennen.<sup>58</sup>

Diverse gemeenten kennen ondernemersfondsen voor toeristische doeleinden. In de gemeente Dinkelland is een Stichting Ondernemersfonds actief om de toeristisch-recreatieve sector te versterken en de centra van Denekamp en Ootmarsum een kwaliteitsimpuls te geven.<sup>59</sup> Het fonds wordt gevoed door BIZ-heffingen in Denekamp en Ootmarsum, een gemeentelijke subsidie “VVV, toerisme en evenementen” en een afdracht uit de toeristenbelasting. De Stichting bepaalt in overleg met de gemeente welke activiteiten worden uitgevoerd. Deze moeten passen binnen het overeengekomen meerjarenbeleidsplan.

#### Reclamebelasting

In toenemende mate wordt de reclamebelasting ingezet voor de financiering van ondernemersfondsen. Voorbeelden zijn de gemeenten Borne, Doesburg en Rijsen-Holten. In deze gemeenten wordt reclamebelasting geheven van alle ondernemers in de centrumgebieden naar rato van de WOZ-waarde (gebruikersdeel) van hun bedrijfspanden. Het geld gaat in een fonds waarover ondernemers en gemeente gezamenlijk beslissen. Zo kunnen gemeenschappelijke activiteiten worden gefinancierd zonder het risico van *free-rider-gedrag*.

<sup>57</sup> Blaauwberg, op. cit., p. 25.

<sup>58</sup> Coelo, 2015: *Atlas van de lokale lasten 2015*, p. 14.

<sup>59</sup> Gemeente Dinkelland, 2012: *Uitvoeringsovereenkomst Stichting Ondernemersfonds Dinkelland, 2012-2016*.

### Box 3.1 Het Soester model <sup>60</sup>

De gemeente Soest heeft enkele jaren geleden een convenant gesloten met lokale logiesverstrekkers, verenigd in de stichting Logies Verstrekkers Soest. Dit convenant houdt in dat er geen toeristenbelasting meer geheven wordt, maar dat de stichting jaarlijks een bijdrage aan de gemeente betaalt, die door alle deelnemers gezamenlijk, op basis van een verdeelsleutel, bij elkaar wordt gebracht. De gemeente bemoeit zich niet met de vaststelling van de verdeelsleutel en laat dit volledig over aan de stichting. De stichting krijgt als tegenprestatie voor de bijdrage inspraak in de wijze waarop de gemeente de opbrengsten besteedt. De samenwerking biedt ondernemers de mogelijkheid om initiatieven te ontwikkelen die het aantal overnachtingen binnen de gemeente bevorderen en leidt daarmee tot een impuls voor de lokale economie.

## 3.5 Pps-constructies

Publiek-private samenwerking (pps) is een contractvorm, waarbij overheid en private partijen gezamenlijk participeren in een project waar beide belang bij hebben. Risico's en rendementen worden gedeeld. Pps-constructies worden toegepast bij investeringsprojecten in infrastructuur, gebiedsontwikkeling of grondexploitatie. Hoewel pps soms genoemd wordt als optie om toeristische investeringen te financieren, zijn ons geen voorbeelden bekend van succesvolle toepassing van pps in de toeristisch-recreatieve sector.

## 3.6 Vrijwillige bijdragen

Toeristische infrastructuur kan in sommige gevallen ook worden gefinancierd met vrijwillige bijdragen van bezoekers. Het idee is dat gasten die van hun bezoek hebben genoten, bereid zijn iets terug te geven voor het behoud van hun geliefde plek. Ondernemers incasseren de bijdrage en dragen die af aan een project dat door de deelnemende ondernemers is uitgekozen. Een dergelijk systeem is in 2015 in de Biesbosch ingevoerd: het Beleef en Geef Biesbosch Fonds.<sup>61</sup> Ondernemers hanteren richtlijnen voor de vrijwillige bijdragen die zij aan hun gasten voorleggen, variërend van € 0,50 bij de verhuur van een kano of fiets tot € 1 bij een overnachting. Een vrijwillig 'beleef en geef'-fonds is een interessante optie om bijzondere projecten te financieren, maar biedt onvoldoende basis voor structurele financiering van de toeristische infrastructuur.

<sup>60</sup> Gemeente Utrechtse Heuvelrug, *Het "Soester model" als alternatief voor de toeristenbelasting*.

<sup>61</sup> [www.np-debiesbosch.nl](http://www.np-debiesbosch.nl)

In Canada wordt bij toeristische attracties bovenop de ticketprijs vaak een Destination Marketing Fee (DMF) geheven voor marktonderzoek, promotie, productontwikkeling e.d. Het gaat hier om initiatieven vanuit de sector zelf, niet om door de overheid opgelegde belastingen of heffingen. Aan toeristen moet duidelijk worden gemaakt waarvoor de opslagen bedoeld zijn en zij mogen uitdrukkelijk niet als belasting gepresenteerd worden.

---

## 3.7 Uitvoeringsvarianten toeristenbelasting

---

### 3.7.1 Tariefdifferentiatie

Eén van de bezwaren tegen de toeristenbelasting is dat deze veel zwaarder drukt op laaggeprijsde logiesvormen, zoals overnachtingen op (mini)-campings dan op overnachtingen in hotels en pensions (zie tabel 2.2). Daarom hanteren sommige gemeenten verschillende tarieven voor hotels en pensions resp. campings. Landelijk past bijna 30% van de gemeenten die toeristenbelasting heffen, een vorm van tariefdifferentiatie toe.<sup>62</sup>

Men kan vraagtekens plaatsen bij de rechtvaardiging voor tariefdifferentiatie. Vanuit het perspectief van een zo doelmatig mogelijke belastingheffing zou het tarief hoger moeten zijn naarmate de prijselasticiteit kleiner is, want dan is het effect op de keuze van consumenten zo beperkt mogelijk en is er minder sprake van 'welvaartsverlies' door economische verstoringen. Omdat de prijselasticiteit van hotelovernachtingen en overnachtingen op campings ongeveer gelijk is, ligt hier geen argument voor tariefdifferentiatie. Daarnaast geldt dat campinggasten net zo veel gebruik maken van toeristische voorzieningen als hotel- en pensiongasten; ook dat pleit niet voor tariefdifferentiatie. Ten slotte is een bezwaar dat de inningskosten oplopen naarmate er meer verschillende tarieven zijn. In Veere staan de gezamenlijke recreatieondernemers op het standpunt dat tariefdifferentiatie niet wenselijk is.<sup>63</sup> Een uitzondering kan misschien worden gemaakt voor gezinnen met jonge kinderen (onder de vier jaar gratis) of met veel kinderen (toeristenbelasting voor maximaal 3 kinderen per gezin).

<sup>62</sup> Coelo, 2014: *Atlas van de lokale lasten 2014*, p. 87.

<sup>63</sup> De Stichting Vrije Recreatie (SVR) pleit wèl voor tariefdifferentiatie.

Een alternatief voor differentiatie naar tarief is differentiatie naar periode. Zo zou bijvoorbeeld alleen toeristenbelasting kunnen worden geheven tussen mei en oktober. Dit kan ertoe bijdragen om het toerisme in rustiger maanden te stimuleren.

---

### 3.7.2 Proportionele heffing

In de meeste gemeenten is de toeristenbelasting een vast bedrag per overnachting, ongeacht de prijs van de overnachting. Er zijn ook gemeenten waar het tarief een percentage van de overnachtingsprijs is (proportionele heffing). Tegen een proportionele heffing gelden dezelfde bezwaren als tegen tariefdifferentiatie. Alleen weegt het bezwaar van de hogere perceptie- en inningskosten hier nog zwaarder, omdat er niet één vaste prijs is die als heffingsgrondslag kan gelden. Bijna alle recreatieondernemers werken met seizoenprijzen, speciale aanbiedingen, kortingsacties e.d., waardoor de gerealiseerde overnachtingsprijs bijna per gast en per nacht verschilt. In hotels en pensions zijn prijzen vaak incl. ontbijt en/of een welkomstdrankje; daarvoor zou dan eerst moeten worden gecorrigeerd om de feitelijke overnachtingsprijs te bepalen.

---

### 3.7.3 Forfaitaire heffing

Omdat het niet altijd goed mogelijk is om te bepalen hoeveel overnachtingen in een vakantiebudget of op een vaste staanplaats hebben plaatsgevonden, passen veel gemeenten een forfaitaire berekeningswijze toe. Daarmee nemen de controle- en perceptiekosten voor ondernemers én gemeente af. Ook Veere maakt gebruik van forfaitaire heffingen. Het aantal personen dat op een plaats heeft overnacht, wordt bepaald op 3, en er worden vaste getallen gehanteerd voor het veronderstelde aantal overnachtingen in het voorseizoen, hoogseizoen, naseizoen of in een geheel jaar. Belastingplichtigen kunnen kiezen voor een niet-forfaitaire heffing als blijkt dat het aantal overnachtingen lager is dan vastgesteld op basis van de forfaitaire berekeningswijze.

Uit een oogpunt van rechtvaardige belastingheffing is het belangrijk dat de forfaitaire heffing zo nauwkeurig mogelijk aansluit bij het werkelijke aantal overnachtingen. Daarom moet de gemeente regelmatig (laten) toetsen of de forfaitaire raming de realiteit voldoende benadert. Veere heeft in 2016 een dergelijke toet-

sing uitgevoerd.<sup>64</sup> De conclusie daarvan is dat het forfaitair vastgestelde aantal overnachtingen redelijk overeenkomt met het werkelijke aantal overnachtingen, behalve in het naseizoen (forfait te laag) en bij strandslaaphuisjes (forfait te hoog). In het najaar van 2016 zal aanvullend onderzoek plaatsvinden naar het aantal overnachtingen in het naseizoen.

---

### 3.7.4 Vermakelijkhedenretributie

Enkele gemeenten heffen een vermakelijkhedenretributie op activiteiten waarmee wordt beoogd het publiek (tegen betaling) amusement, verstrooiing, ontspanning of vermaak te verschaffen. Een voorwaarde is dat gebruik wordt gemaakt van voorzieningen die door de gemeente tot stand zijn gebracht of in stand worden gehouden. Doorgaans gaat het om dagattracties die grote bezoekersaantallen trekken. Enkele voorbeelden zijn de Efteling, Keukenhof, Walibi, de TT-races in Assen en het autocircuit in Zandvoort. Ook rondvaartboten in Amsterdam moeten per betalende passagier een vermakelijkhedenretributie afdragen. In Veere zou alleen Deltapark Neeltje Jans een optie zijn. Dit park trekt ruim 300.000 bezoekers per jaar.

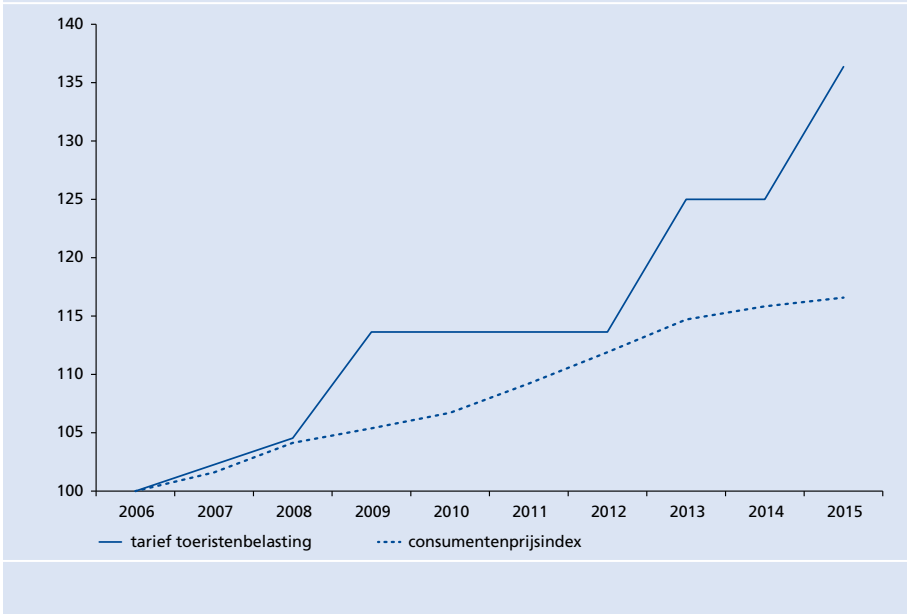
---

### 3.7.5 Indexatie

Om een te snelle stijging van het tarief van de toeristenbelasting te voorkomen, kunnen gemeenten ervoor kiezen een indexatie toe te passen. Tariefstijgingen worden dan bijvoorbeeld gekoppeld aan de prijsindex voor gezinsconsumptie (het inflatietempo). In Veere hebben het College en de sector afspraken gemaakt over een dergelijke koppeling, maar dat sluit autonome tussentijdse verhogingen niet uit. Zoals figuur 3.1 laat zien, is het tarief van de toeristenbelasting in Veere veel sneller gestegen dan de inflatie. Een alternatief is om de tarieven van de toeristenbelasting in de pas te laten lopen met de tarieven van de OZB. Op die manier wordt voorkomen dat de verblijfstoerist opdraait voor gemeentelijke uitgavenstijgingen, terwijl eigen inwoners worden ontzien.

<sup>64</sup> Gemeente Veere, 2016: *Rapportage Onderzoek forfaitaire regeling gemeente Veere*.

**Figuur 3.1** Tarief toeristenbelasting Veere stijgt veel sneller dan de inflatie (2006 = 100)



### 3.7.6 Aftrekpost toeristische investeringen

Een interessante innovatie is om bepaalde investeringen door recreatiebedrijven in openbare voorzieningen ten behoeve van het toerisme, aftrekbaar te maken van de toeristenbelasting. Denk aan strandcampings die publieke strandovergangen verbeteren, hotels die bankjes, informatiepanelen of andere voorzieningen in de openbare ruimte plaatsen enz. Het moet daarbij gaan om voorzieningen die voor alle toeristen toegankelijk zijn en niet alleen voor de eigen gasten (publieke voorzieningen). Via de gemeentelijke verordening kunnen voorwaarden en beperkingen aan de aftrekbaarheid worden gesteld, zodat het ook budgettair niet uit de hand loopt.

Op deze wijze kunnen belastingplichtigen voor een klein deel mee bepalen waar het geld naar toe gaat. Dat zal vaak efficiënter zijn dan wanneer de middelen eerst door de overheid worden geheven en vervolgens weer worden uitgegeven. Bedrijven zullen vooral gemotiveerd zijn te investeren in de directe omgeving; dit levert kwaliteitsverbetering op en vergroot de betrokkenheid tussen bedrijven en hun omgeving. Om ervaring met het nieuwe instrument op te doen, zou voor enkele jaren een experiment kunnen worden gestart.

### 3.7.7 Handhaving

Belastingheffing moet rechtvaardig zijn. Als sommige belastingplichtigen de dans ontspringen, betekent dit dat anderen meer moeten betalen. Dit leidt tot concurrentievervalsing en ondermijnt het draagvlak voor de belasting (de belastingmoraal). Daarom is het van groot belang dat de overheid investeert in naleving van de belastingplicht. In het geval van de toeristenbelasting ligt die taak bij de gemeente.

Een groeiend probleem is de particuliere verhuur van kamers en woningen via websites als Airbnb, Booking.com, Marktplaats en kleinere sites, waarover geen toeristenbelasting, btw en inkomstenbelasting wordt afgedragen. Ook voldoen de verhuurders niet aan de veiligheids- en andere voorschriften waar reguliere hotels en pensions wel aan moeten voldoen. In Veere heeft de verantwoordelijk wethouder Molenaar vorig jaar aangekondigd de controles te intensiveren.<sup>65</sup> Inmiddels zijn via de betreffende websites ca. 120 adressen achterhaald waar logies wordt aangeboden en zijn de aanbieders aangeschreven om met terugwerkende kracht (tot 2013) aangifte toeristenbelasting te doen. Het is nog niet bekend of de belastingplichtigen hieraan gevolg hebben gegeven.<sup>66</sup>

#### Box 3.2 Airbnb en de toeristenbelasting

De stormachtige groei van websites als Airbnb, Booking.com en talloze kleinere sites, waarop particulieren hun woning verhuren aan toeristen, roept steeds meer weerstand op bij gemeenten en lokale ondernemers.<sup>67</sup> Gemeenten maken zich zorgen over de toenemende overlast en het ontduiken van regels op het gebied van veiligheid en belastingplicht (toeristenbelasting). Ondernemers klagen over de oneerlijke concurrentie van particulieren die 'hotelletje spelen' zonder aan de normale eisen en verplichtingen te hoeven voldoen. Als één van de eerste gemeenten heeft Amsterdam inmiddels afspraken met Airbnb gemaakt om uitwassen tegen te gaan. Zo mogen woningen maximaal zestig nachten per jaar worden verhuurd aan maximaal vier personen per reservering en moet het gaan om woningen die normaliter door de eigenaar zelf bewoond worden. Bovendien is overeengekomen dat Airbnb in 2015 € 5,5 miljoen aan toeristenbelasting afdraagt. Of de afspraken controleerbaar en handhaafbaar zijn, blijft onduidelijk. Ook Veere en andere gemeenten hebben geprobeerd afspraken met Airbnb te maken, maar dat is vooralsnog niet gelukt. De organisatie laat weten dat zij vanwege de snelle groei de tijd en mankracht mist om alle klachten aan te pakken.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Veere opent jacht op ontduiken toeristenbelasting, *PZC*, 24 juni 2015.

<sup>66</sup> SWSD, 2016: *Rapportage Controle Toeristenbelasting Gemeente Veere*.

<sup>67</sup> Een luchtbedje met ontbijt. Onderzoek: de macht van Airbnb, in: *De Groene Amsterdammer*, 13 april 2016.

<sup>68</sup> Golf van kritiek groeit Airbnb boven het hoofd, in: *het financieele dagblad*, 19 mei 2016.



Een andere groep die zich aan toeristenbelasting onttrekt, zijn de wildkampeerders (vaak campers), die illegaal overnachten op parkeerplekken of langs de openbare weg. Ook hier dient handhaving plaats te vinden om een gelijk speelveld te waarborgen.

Controle begint met een goede en complete registratie van soort en aantal slaapplekken en betrouwbare overnachtingscijfers plus een meld- of vergunningsplicht voor Airbnb-verhuurders.

---

### 3.8 Conclusies

In hoofdstuk 1 bleek dat er belangrijke bezwaren aan de toeristenbelasting kleven. Dit hoofdstuk laat zien dat er verschillende alternatieven zijn om investeringen in toeristische voorzieningen te bekostigen. Met name parkeerheffingen en de onroerendezaakbelasting bieden goede mogelijkheden. Zowel de parkeertarieven als de OZB zijn relatief laag in Veere.

Op termijn kan de toeristenbelasting worden omgevormd tot een doelheffing. Dan hoeven verblijfstoeristen niet langer te betalen voor voorzieningen waar zij geen profijt van hebben. Wel blijft een bezwaar dat alleen verblijfstoeristen betalen, terwijl alle toeristen van de voorzieningen profiteren. Een alternatief is de vorming van een ondernemersfonds, dat (gedeeltelijk) wordt gevoed uit toeristenbelasting en waarbij ondernemers en de gemeente gezamenlijk beslissen over toeristische investeringen. De Toeristische Impuls in Veere is een eerste bescheiden stap in die richting.

Omvorming van het huidige vaste tarief van de toeristenbelasting naar een gedifferentieerd tarief of een proportioneel tarief biedt weinig voordelen, maar brengt wel hogere uitvoeringskosten met zich. In Veere is geen draagvlak voor tariefdifferentiatie. Een uitzondering zou kunnen worden gemaakt voor (grote) gezinnen met kinderen voor wie de toeristenbelasting relatief zwaar drukt op de totaalprijs. Dat kan bijvoorbeeld door vrijstelling van kinderen onder vier jaar of voor derde en volgende kinderen van een gezin.

*Forfaitaire heffing* vermindert de perceptiekosten van de toeristenbelasting en vergemakkelijkt de uitvoerbaarheid voor zowel ondernemers als de gemeente. Daar-

bij is wel van groot belang dat forfaitaire heffingen zo goed mogelijk aansluiten bij het werkelijke aantal overnachtingen. Dat betekent dat de gemeente regelmatig moet investeren in onderzoek naar de juistheid van toegepaste forfaits.

Ook moet de gemeente er scherp op toezien dat particulieren die woningen of kamers aanbieden voor verblijfsrecreatie, onderworpen worden aan dezelfde regels met betrekking tot afdracht toeristenbelasting, veiligheidseisen, etc. als reguliere aanbieders. Gezien de sterke groei van dit segment dat zich grotendeels aan het zicht onttrekt, is extra aandacht voor handhaving en naleving geboden. Dat moet beginnen met een goede registratie van slaappleatsen en overnachtingcijfers en een meldplicht voor Airbnb-verhuurders.

De tarieven van de toeristenbelasting zijn in de afgelopen tien jaar twee maal zo snel toegenomen als de inflatie. Dat leidt tot steeds verdere scheefgroei. Inmiddels zijn afspraken gemaakt om de tarieven te indexeren met het prijspeil van de gezinsconsumptie, waarbij stapsgewijze verhogingen (met minimaal 5 cent) pas plaatsvinden als het prijspeil ook in die mate is gestegen (geen afronding).

Een interessante optie is om een experiment te starten met het aftrekbaar maken van toeristische investeringen door recreatiebedrijven in de openbare ruimte. Na enkele jaren kan worden bekeken of dit werkt en bijdraagt aan de kwaliteit van het recreatieve product.

# 4

## Naar een doelmatige en rechtvaardige financiering van toeristische infrastructuur

Belastingheffing moet doelmatig, rechtvaardig en praktisch uitvoerbaar zijn en voldoende opleveren om voorzieningen te bekostigen. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd in hoeverre de toeristenbelasting en mogelijke alternatieven aan deze vereisten voldoen.

---

### 4.1 Eisen aan belastingheffing

#### Doelmatigheid

Doelmatigheid omvat twee aspecten: 1. de heffing moet voorkeuren van consumenten zo min mogelijk verstoren; dit kan worden bereikt door een zo breed mogelijke grondslag; daardoor kunnen tarieven laag blijven en komen consumentenvoorkeuren het best tot hun recht; 2. de ingezamelde middelen moeten zo doelmatig mogelijk worden ingezet, dus het toerisme in Veere optimaal faciliteren. Recreatieondernemers die de belasting innen en dagelijks contact hebben met toeristen, weten het best wat daarvoor nodig is. Daarom is het zinvol (doelmatig) om hen te betrekken bij de besteding van de ingezamelde middelen.

#### Rechtvaardigheid

Rechtvaardige belastingheffing houdt in dat de lasten eerlijk worden verdeeld over degenen die profiteren van de voorziening. Een tweede aspect is dat lasten niet worden afgewenteld op personen die geen stem hebben in beslissingen over lastenverzwaring (“no taxation without representation”). In de derde plaats vereist een billijke lastenverdeling dat iedereen die onder de heffing valt, ook daadwerkelijk wordt belast. Dat vereist controle en handhaving. Uiteraard zijn daar grenzen aan. Vanuit economisch gezichtspunt is intensivering van controle en handhaving efficiënt zolang de extra opbrengsten de extra controlekosten overtreffen.

#### Uitvoerbaarheid

De belastingheffing moet ook praktisch uitvoerbaar zijn en de inning moet zo efficiënt mogelijk gebeuren.

## Voldoende opbrengsten

Last but not least, moet de belasting voldoende opbrengen om de gewenste voorzieningen te bekostigen.

## 4.2 Belastingbronnen

In hoofdstuk 3 zijn verschillende mogelijkheden om de toeristische infrastructuur te bekostigen, besproken. Tabel 4.1 laat zien hoe deze scoren op de hierboven geformuleerde criteria.

**Tabel 4.1 Alternatieven voor de financiering van toeristische infrastructuur**

	doelm. I *	doelm. II **	rechtv	uitvoer- baarheid	inkomsten gemeente
Toeristenbelasting	-	-	-	+	++
Parkeerheffingen	+	-	+	+	++
Ozb (zak. gebr.)	+	-	+	+	++
Doelheffing	-	+	-	+	+
BIZ	+	+	+	-	+
Ondernemersfonds	+	+	+	0/-	+
PPS	+	+	+	-	+
Vrijwillige bijdragen	-	0	0	+	-

\* doelmatigheid I = weinig economische verstoringen vanwege brede heffingsgrondslag.

\*\* doelmatigheid II = effectieve aanwending middelen doordat belastingplichtigen meebeslissen over aanwending middelen

De toeristenbelasting is een aantrekkelijke inkomstenbron voor de gemeente en de belasting is relatief eenvoudig te innen, maar zij scoort slecht op doelmatigheid en rechtvaardigheid. De heffing verstoort consumentenvoorkeuren, zeker als er meer belasting wordt geheven dan nodig is om de toeristische voorzieningen te bekostigen. Belastingplichtigen hebben ook geen stem in de manier waarop de ingezamelde middelen worden aangewend. De rechtvaardigheid is in het geding omdat uitsluitend verblijfsrecreanten worden belast en maar een beperkt deel van de bedrijven die van het toerisme profiteren, de belasting hoeft af te dragen.

Parkeerheffingen zijn een aantrekkelijk alternatief. Omdat zowel verblijfstoeristen als dagtoeristen parkeergeld betalen, wordt de belastinggrondslag breder en

de lastenverdeling rechtvaardiger. Omdat de prijselasticiteit voor parkeren lager is dan die voor overnachtingen, is het doelmatig om een deel van de benodigde inkomsten uit parkeergelden te halen. Parkeergelden vormen een aantrekkelijke inkomstenbron voor de gemeente en als eenmaal de nodige voorzieningen zijn getroffen (parkeermeters, controleurs, administratieve verwerking e.d.), is de heffing goed uitvoerbaar.

Ook de OZB is een aantrekkelijk alternatief voor de toeristenbelasting omdat de heffing drukt op alle bedrijven die van het toerisme profiteren in plaats van alleen op logiesverstrekkers. Dat is niet alleen rechtvaardiger, maar ook doelmatiger: door de bredere belastingbasis zijn er minder risico's van negatieve effecten op de bezoekersaantallen. Verhoging van de OZB-tarieven is eenvoudig uitvoerbaar en helpt de gemeente op een gemakkelijke manier aan extra inkomsten. Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, zijn de tarieven in Veere relatief laag waardoor er ruimte voor tariefsverhogingen is.

Omvorming van de toeristenbelasting tot een *doelheffing* houdt in dat er niet méér geld wordt geïnd dan nodig om de investeringen in toeristische voorzieningen te bekostigen. Verblijfstoeristen hoeven dus niet langer te betalen voor voorzieningen waar zij geen profijt van hebben. Wel blijft een bezwaar dat alleen verblijfs-toeristen betalen; de heffingsgrondslag blijft dus smal. Voor de gemeente betekent omvorming van de toeristenbelasting tot een doelheffing dat zij afstand doet van een lucratieve inkomstenbron. Wel wordt er dan nog steeds voldoende geld ingezameld om de toeristische voorzieningen te bekostigen. Qua uitvoerbaarheid zijn er geen grote verschillen met de toeristenbelasting.

Een verdere stap naar verhoging van doelmatigheid kan worden gezet door de vorming van een *ondernemersfonds*, dat (gedeeltelijk) wordt gevoed uit toeristenbelasting (verdere uitbouw van de Toeristische Impuls). Als ondernemers meebeslissen over toeristische investeringen die uit het ondernemersfonds worden bekostigd, bevordert dat de doelmatigheid en het draagvlak voor de toeristenbelasting. Een nadeel is dat uitvoeringskosten hoger worden.

Bedrijveninvesteringszones en pps-constructies voor de financiering van toeristische voorzieningen stranden op de uitvoerbaarheid, tenzij het om duidelijk afgebakende, specifieke projecten gaat. Vrijwillige bijdragen kunnen helpen om bijzondere projecten te financieren die veel sympathie bij het publiek wekken,

maar zijn ontoereikend als structurele financieringsbron voor de toeristische infrastructuur.

### 4.3 Uitvoeringsvarianten

De toeristenbelasting kan (in beginsel) ook rechtvaardiger en doelmatiger gemaakt worden door wijziging van de uitvoering, maar de doelmatigheidswinst zal in het algemeen beperkt zijn, omdat de heffingsgrondslag niet groter wordt bij een andere verdeling. Tabel 4.2 laat zien hoe de diverse uitvoeringsvarianten die in hoofdstuk 3 zijn besproken, scoren op doelmatigheid en rechtvaardigheid.

**Tabel 4.2** Uitvoeringsvarianten voor de toeristenbelasting vergeleken met een vast tarief

	doelmatigheid	rechtvaardigheid	uitvoerbaarheid
Tariefdifferentiatie	0	0	–
Proportionele heffing	0	0	–
Forfaitaire heffing	0	0/–	+
Aftrekbaarheid toeristische investeringen	+	0	–
Indexatie	+	+	+
Intensivering naleving	+	+	–

*Tariefdifferentiatie* leidt niet tot doelmatigheidswinst omdat de prijselasticiteit van duurdere overnachtingsvormen niet veel verschilt van die van goedkopere vormen. Omdat hotel- en pensiegasten evenveel gebruik maken van de toeristische voorzieningen als campinggasten, ligt ook daar geen argument voor tariefdifferentiatie. Tariefdifferentiatie gaat gepaard met hogere perceptie- en uitvoeringskosten, omdat er veel verschillende tarieven bestaan. Zoals eerder opgemerkt, kan tariefdifferentiatie in Veere niet op draagvlak onder de lokale ondernemers rekenen.

Een *proportionele heffing* lijdt aan dezelfde bezwaren als tariefdifferentiatie. Alleen nemen de uitvoeringsproblemen nog toe, omdat prijzen per overnachting en per gast sterk kunnen verschillen als gevolg van aanbiedingen en kortingsacties.

*Forfaitaire heffingen* verminderen de perceptiekosten van de toeristenbelasting en vergemakkelijken de uitvoerbaarheid voor zowel ondernemers als de gemeente. Daarbij is wel van groot belang dat forfaitaire heffingen zo goed mogelijk aansluiten bij het werkelijke aantal overnachtingen, anders is sprake van concurrentievervalsing en wordt het draagvlak van de toeristenbelasting uitgehoud.

*Aftrekbaarheid* van investeringen door recreatieondernemers in publieke toeristische infrastructuur vergroot de doelmatigheid doordat ondernemers direct zelf kunnen bepalen waar middelen worden ingezet. Inning van toeristenbelasting wordt moeilijker als beoordeeld moet worden of bepaalde investeringen aftrekbaar zijn.

*Indexering* is een belangrijk instrument om tot een rechtvaardige en doelmatige heffing te komen. Indexering kan op een eenvoudige manier in de verordening worden vastgelegd en is daarmee gemakkelijk uitvoerbaar.

*Strikte naleving* draagt bij aan zowel de doelmatigheid (breder heffingsgrondslag) als de rechtvaardigheid (gelijke lasten) van de heffing van toeristenbelasting. Gezien de sterke groei van het Airbnb-segment is extra aandacht voor handhaving en naleving geboden. Daar zijn uiteraard uitvoeringskosten aan verbonden.

---

#### 4.4 Transparantie en betrouwbaarheid

Een aspect dat hier nog niet is besproken, is dat van transparantie en betrouwbaarheid. Recreatieondernemers doen grote investeringen om toeristen naar Veere te trekken. Daar profiteert de gehele gemeenschap van. Die investeringen worden geremd als ondernemers niet weten waar zij aan toe zijn wat betreft (lokale) heffingen, belastingen, vergunningen en andere zaken die van invloed zijn op de bedrijfsvoering. Een voorspelbare en betrouwbare overheid is dan ook een belangrijk element van een goed ondernemingsklimaat.

Om ondernemers zekerheid te bieden is de gemeente Leudal in Zuid-Limburg voornemens om met de samenwerkende toeristische ondernemersorganisaties een convenant te sluiten, waarbij het tarief voor de toeristenbelasting voor vier jaar wordt bevroren en een plafond wordt vastgesteld voor de jaarlijkse opbrengsten.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> Gemeente Leudal, 2016: *Convenant Gastvrij Leudal*.

Dit plafond geldt eveneens voor een periode van vier jaar. Meeropbrengsten kunnen door recreatieondernemers worden teruggevorderd als zij kunnen aantonen dat zij voor dat bedrag hebben geïnvesteerd in hun bedrijf. Het convenant zorgt ervoor dat ondernemers meerjarige zekerheid hebben over het tarief en de maximale afdracht van de toeristenbelasting.

#### Box 4.1 Libéma en de toeristenbelasting<sup>70</sup>

Libéma, eigenaar van recreatiepark De Beekse Bergen in Hilvarenbeek, dat vorig jaar bijna 900.000 bezoekers trok, wil € 60 miljoen investeren in uitbreiding van het aantal vakantiehuysjes, maar wenst vooraf zekerheid over de toeristen- en vermakelijkheidsbelasting. Sinds 2010 is de toeristenbelasting met 80% gestegen en de ondernemer wil niet het risico lopen opnieuw met dergelijke lastenstijgingen geconfronteerd te worden als hij zijn miljoenen in de gemeente investeert. Daarom zijn de gemeente en Libéma in gesprek over een overeenkomst waarin een plafond wordt afgesproken voor de afdracht van toeristen- en vermakelijkheidsbelasting en Libéma voor vijftig jaar wordt gevrijwaard van tariefsveranderingen en andere wijzigingen in de gemeentelijke heffingen. Na vijftien jaar kunnen de bedragen worden aangepast op basis van de consumentenprijsindex. Fiscalisten betwijfelen of afspraken met individuele ondernemers over de verschuldigde belasting niet in strijd zijn met de wet. Wel is het mogelijk om in de gemeentelijke verordening een plafond op te nemen over de maximale afdracht van toeristenbelasting per belastingplichtige. Die weg hebben de gemeente Loon op Zand en de Efteling gekozen om forse lastenverzwaringen te voorkomen.

Naast het financiële aspect is het ook belangrijk om aan het onderling vertrouwen tussen gemeente en recreatieondernemers te werken. In de voorbije jaren heeft dit vertrouwen een knauw gekregen door onverwachte en in de ogen van ondernemers ongerechtvaardigde verhogingen van de toeristenbelasting. Het is nu zaak om het vertrouwen te herstellen. In de economische literatuur wordt samenwerking tussen bedrijfsleven, (lokale) overheid en bij voorkeur ook kennisinstellingen als een belangrijke succesfactor voor economische bloei aangemerkt.<sup>71</sup>

De gemeente Veere en de recreatieondernemers hebben een gezamenlijk belang bij een florerende recreatiesector. Er worden kansen gemist als gemeente en ondernemers blijven steken in een strijd over de toeristenbelasting. De toeristenbelasting moet onderdeel zijn van een bredere strategische aanpak ter versterking

<sup>70</sup> *mstreden deal rond Beekse Bergen, in: het financiële dagblad, 29 maart 2016.*

<sup>71</sup> *VNG Bestuurdersdag over regionale economische groei, VNG Magazine, 20-3-2015.*



van het toeristisch-recreatieve aanbod. Hieronder worden enkele elementen van zo'n aanpak geschetst. <sup>72</sup>

- 1 Gemeente en ondernemers gaan met elkaar in gesprek en stellen een lange termijn ontwikkelingsplan op, gericht op versterking van het toeristisch-recreatieve aanbod in de regio.
- 2 Het plan bevat heldere en haalbare doelen, die 'SMART' geformuleerd zijn. <sup>73</sup>
- 3 Onderdeel van het plan is een meerjaren investeringsagenda.
- 4 Er wordt een Stichting opgericht die tot taak heeft het investeringsprogramma uit te voeren. Gemeente en vertegenwoordigers van de recreatiesector hebben zitting in het Bestuur van de Stichting. Zij leggen jaarlijks verantwoording af aan de Gemeenteraad.
- 5 Er wordt een fonds gevormd om het investeringsprogramma te financieren. Dit fonds wordt gevoed met inkomsten uit de toeristenbelasting, de forensenbelasting en (eventueel) parkeerheffingen op basis van een vaste verdeelsleutel.
- 6 Jaarlijks wordt getoetst of investeringen en uitgaven passen binnen de meerjaren investeringsagenda. Ook wordt nagegaan of het meerjarenplan aanpassing behoeft vanwege gewijzigde omstandigheden of prioriteiten.
- 7 Niet-bestede middelen worden in de sector teruggeploegd in de vorm van verlaging van toeristenbelasting, forensenbelasting en/of parkeerheffingen.

---

## 4.5 Conclusies

De inzet van toeristenbelasting (en forensenbelasting) in Veere is niet doelmatig en rechtvaardig.

Ten eerste wordt méér toeristen- en forensenbelasting geheven dan nodig is om toeristische voorzieningen te financieren. Optimale heffing houdt in dat de belasting niet hoger is dan de extra kosten die de gemeente maakt om het toerisme van buiten te faciliteren. In dat geval betalen toeristen voor wat zij ontvangen (profijtbeginssel). De hogere tarieven leiden tot welvaartsverlies bij consumenten en zijn om die reden niet doelmatig. De economie van Veere lijdt schade omdat er minder toeristen komen dan mogelijk zou zijn bij lagere tarieven.

<sup>72</sup> Zie ook ZKA, 2015: *Fundamentele omslag in toeristenbelasting*, [www.zka.nl](http://www.zka.nl)

<sup>73</sup> SMART staat voor *Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden*.

De toeristenbelasting is ook niet rechtvaardig, omdat alleen verblijfsrecreanten betalen, terwijl ook dagrecreanten en eigen inwoners profiteren van de toeristische voorzieningen. De heffing wordt rechtvaardiger en doelmatiger als iedereen die van de toeristische voorzieningen profiteert, naar evenredigheid bijdraagt (brede grondslag). Uiteraard voor zover dat uitvoeringstechnisch haalbaar is.

In Veere zijn voldoende mogelijkheden voor een doelmatiger en rechtvaardiger financiering van toeristische voorzieningen zonder dat de gemeentelijke inkomsten daaronder lijden (budgettaire neutraliteit). Via verhoging van parkeerheffingen kunnen ook dagtoeristen een evenredige bijdrage leveren en door verhoging van de OZB voor zakelijke gebruikers kunnen ook andere ondernemers dan logiesverstrekkers hun deel bijdragen.

De doelmatigheid van investeringen in toeristische voorzieningen kan verder worden bevorderd door recreatieondernemers te betrekken bij beslissingen over de inzet van middelen voor het toerisme. Dit kan door de oprichting van een ondernemersfonds dat wordt gevoed met toeristenbelasting. De Toeristische Impuls biedt daarvoor een eerste aanzet.

Ontduiking van toeristenbelasting door particulieren en ondernemers moet worden voorkomen door strikte controle en handhaving. Niet alleen om opbrengsten te vergroten, maar ook om concurrentievervalsing tegen te gaan. Transparantie kan worden bevorderd door in de APV een meldplicht op te nemen voor particulieren die logies aanbieden.

Het is belangrijk dat gemeente en recreatieondernemers de strijdbijl over de toeristenbelasting begraven en constructief met elkaar in gesprek gaan over een langetermijn investeringsstrategie ter versterking van het toeristisch-recreatieve aanbod in de regio. Opbrengsten van de toeristenbelasting, forensenbelasting en parkeerheffingen kunnen worden gebruikt om de toeristische investeringsagenda ten uitvoer te brengen.

# 5

## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De gemeente Veere int ruim € 5 miljoen toeristenbelasting, € 1,7 miljoen forensenbelasting en ruim € 1 miljoen parkeergeld per jaar. Dat is aanzienlijk meer dan de gemeentelijke uitgaven ten behoeve van toerisme en recreatie, die in 2016 op € 4,9 miljoen zijn begroot. Na de Waddeneilanden haalt Veere per hoofd van de bevolking de hoogste opbrengsten uit toeristenbelasting. De toeristenbelasting is in het afgelopen decennium sterk toegenomen: van € 0,88 per overnachting in 2006 naar € 1,20 nu – een stijging met 36%. In dezelfde periode nam de inflatie met 16% toe.

Hoewel het niveau en de tariefstijgingen niet uitzonderlijk zijn vergeleken met andere (toeristen)gemeenten, maken recreatieondernemers in Veere zich zorgen dat de gemeente te gemakkelijk haar toevlucht neemt tot het verhogen van de toeristenbelasting om andere lokale heffingen, zoals de OZB, niet of minder te hoeven verhogen. Lokale lasten worden op die manier afgewenteld op de verblijfsrecreant. Ondernemers wijzen er op dat de voortdurende verhoging van de toeristenbelasting ten koste gaat van de investeringsruimte voor recreatiebedrijven en op de lange termijn de relatieve aantrekkelijkheid van Veere als toeristische bestemming schaadt. Daarmee lijdt de hele lokale economie, die sterk afhankelijk is van het toerisme, schade. Bovendien vinden zij het onrechtvaardig dat uitsluitend de verblijfsrecreant wordt belast voor de financiering van toeristische voorzieningen, waar ook eigen inwoners en dagrecreanten van profiteren.

In dit rapport is onderzocht in hoeverre de toeristenbelasting in Veere doelmatig en rechtvaardig is en of er alternatieven zijn voor de financiering van toeristische infrastructuur waaraan minder bezwaren kleven. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies op een rij.

---

## 5.1 Conclusies

- De opbrengsten van toeristenbelasting, forensenbelasting en parkeerheffingen bedroegen in 2015 € 7,8 miljoen. Ook via de OZB draagt de recreatiesector belangrijk bij aan gemeentelijke inkomsten uit toerisme. De inkomsten zijn aanzienlijk meer dan de gemeentelijke uitgaven aan toeristische infrastructuur (€ 4,9 miljoen). Dit betekent dat lokale lasten worden afgewenteld op de (verblijfs)recreant.
- De voorgenomen uitbreiding van het gemeentelijke belastingdomein vergroot het risico dat lokale heffingen worden afgewenteld op niet-inwoners die geen stem hebben in de lokale democratie.
- Dat het gevaar van afwenteling reëel is, wordt bevestigd doordat OZB-tarieven in Veere relatief laag zijn. Het geleidelijk optrekken van OZB-tarieven naar het landelijk gemiddelde levert € 2,3 miljoen op: ruim € 900.000 bij woningeigenaren, ruim € 800.000 bij zakelijke gebruikers en ruim € 600.000 bij zakelijke eigenaren.
- De tarieven van de toeristenbelasting zijn over de afgelopen tien jaar ruim twee maal zo snel gestegen als de inflatie: met 36% tegenover 16%.
- Houders van campings en minicampings lopen € 1,37 miljoen resp. € 360.000 omzet mis door de heffing van toeristenbelasting. Hoteliers en exploitanten van vakantiebungalows lopen € 480.000 resp. € 340.000 omzet mis. In totaal lopen aanbieders van verblijfsrecreatie ongeveer € 2,5 miljoen omzet mis door het bestaan van toeristenbelasting.
- Het is niet rechtvaardig en doelmatig uitsluitend verblijfsrecreanten te belasten voor toeristische voorzieningen. Dagrecreanten en eigen inwoners maken daar evenzeer gebruik van. Ook andere bedrijven die van het toerisme profiteren, zoals sportzaken, kledingzaken, restaurants, supermarkten, snackbars, souvenirwinkels e.d., betalen niet mee aan de financiering van toeristische voorzieningen. Dit pleit voor een evenwichtiger mix van toeristenbelasting, parkeerbelasting en OZB voor zakelijke gebruikers.

- Recreatieondernemers worden in Veere niet systematisch betrokken bij de uitgaven aan toeristische infrastructuur. Daarmee worden kansen gemist voor een zo doelmatig mogelijke inzet van publieke middelen voor het toerisme. De Toeristische Impuls is een eerste stap om hier verandering in te brengen. Vervolgstappen zijn mogelijk door de oprichting van een toeristisch ondernemersfonds (investeringsfonds) dat (gedeeltelijk) wordt gevoed uit toeristenbelasting ('het Soester model').
- Tariefdifferentiatie draagt niet bij aan de doelmatigheid en rechtvaardigheid van de toeristenbelasting, en bemoeilijkt de uitvoerbaarheid. Er is onder recreatieondernemers in Veere geen draagvlak voor tariefdifferentiatie. Een uitzondering zou kunnen worden gemaakt door kinderen onder vier jaar en kinderen van grote gezinnen (vanaf het derde kind) vrij te stellen van toeristenbelasting. Om het toerisme in rustige maanden te bevorderen, kan worden overwogen uitsluitend toeristenbelasting in het hoogseizoen te heffen.
- De prijselasticiteit voor parkeren is lager dan die voor overnachtingen. Dit pleit ervoor een deel van de benodigde inkomsten voor de financiering van toeristische infrastructuur uit parkeergelden te halen. Dit is niet alleen doelmatiger, maar ook rechtvaardiger omdat dagtoeristen evenzeer van de toeristische voorzieningen profiteren als verblijftoeristen. In Veere zijn de parkeertarieven gematigd. Daarmee lijkt er ruimte te zijn voor een gedeeltelijke substitutie van toeristenbelasting voor parkeerbelasting.
- Van de gemeentelijke overheid mag worden verwacht dat zij tijdig duidelijkheid schept over (eventuele) lastenverzwaringen en oog heeft voor de totale lastendruk voor ondernemers. Toegespitst op de toeristenbelasting betekent dit dat ondernemers niet geconfronteerd worden met (onverwachte) tariefswijzigingen en dat de gemeente inzicht verschafft in de manier waarop de opbrengsten worden besteed.
- De sterke groei van websites als Airbnb, Booking.com e.d. voor particuliere verhuur van vakantiewoningen houdt risico's van concurrentievervalsing in. Hetzelfde geldt voor wildkamperen. Door ontduiking van regels en toeristenbelasting wordt het gelijke speelveld verstoord.

---

## 5.2 Aanbevelingen

- Koppel de tarieven van de toeristenbelasting aan de prijsindex voor gezinsconsumptie (inflatiecijfer) of het tarief van de OZB.
- Betrek recreatieondernemers bij beslissingen over investeringen in toeristische infrastructuur. Dit kan door de Toeristische Impuls uit te bouwen tot een Ondernemersfonds voor bevordering van het toerisme.
- Voedt dit fonds met middelen uit toeristenbelasting, forensenbelasting en parkeerbelasting. Kies voor een zo rechtvaardig en doelmatig mogelijke mix van deze heffingen om de investeringen in toeristische infrastructuur te financieren.
- Verlaag de tarieven van de toeristenbelasting onder gelijktijdige verhoging van de OZB voor zakelijke gebruikers, zodanig dat de totale belastinginkomsten voor de gemeente gelijk blijven.
- Intensiveer de controle op ontduiking van toeristenbelasting, met name door particulieren die via websites logies aanbieden en door wildkampeerders. Dat begint met een betrouwbare inventarisatie van het aantal en soort overnachtingsplaatsen, goede overnachtingscijfers en een meldplicht voor Airbnb-verhuurders. Controle en handhaving worden ook eenvoudiger als ondernemers verplicht worden de toeristenbelasting op de factuur te vermelden.
- Blijf niet steken in vruchteloze discussies over de toeristenbelasting, maar onderzoek hoe toeristenbelasting, forensenbelasting en parkeergelden zo rechtvaardig en doelmatig mogelijk kunnen worden ingezet voor versterking van de toeristisch-recreatieve infrastructuur in Veere.

## Literatuur

Blaauwberg, 2014: *Toeristisch stimuleringsfonds en ondernemersfonds in Sudwest-Fryslan. Technische mogelijkheden en politiek-economische context*, Leiden

COELO, 2014: *Atlas voor gemeenten 2014*, COELO, Groningen

COELO, 2015: *Atlas voor gemeenten 2015*, COELO, Groningen

Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (cie Rinnooy Kan), 2015: *Bepalen betekent betalen*, Ministerie van BZK, Den Haag

Decisio, 2011: *Ruimte voor recreatie op het strand*, Decisio, Amsterdam

Een luchtbedje met ontbijt. Onderzoek: de macht van Airbnb, in: *De Groene Amsterdammer*, 13 april 2016

Gemeente Breda, 2011: *Verordening toeristenbelasting 2012*

Gemeente Dinkelland, 2012: *Uitvoeringsovereenkomst Stichting Ondernemersfonds Dinkelland, 2012-2016*

Gemeente Leudal, 2016: *Convenant Gastvrij Leudal*

Gemeente Utrechtse Heuvelrug, *Het "Soester model" als alternatief voor de toeristenbelasting*

Gemeente Veere, 2012: *Structuurvisie Gemeente Veere 2025*

Gemeente Veere, 2015: *Verordening op de heffing en invordering van toeristenbelasting*

Gemeente Veere, 2016: *Parkeerbeleid Gemeente Veere, Onderzoeksrapportage Rekenkamercommissie gemeente Veere*

Gemeente Veere, 2016: *Rapportage Onderzoek forfaitaire regeling gemeente Veere*

Golf van kritiek groeit Airbnb boven het hoofd, in: *het financieele dagblad*, 19 mei 2016

Kenniscentrum Kusttoerisme, 2014: *Het belang van de vrijetijdssector voor de Zeeuwse economie*, Infographic, Vlissingen

Kenniscentrum Kusttoerisme en NV Economische Impuls Zeeland, 2016: *Gastvrij ontvangen aan de Zeeuwse kust*, Vlissingen

Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2013: *Parkeerbeleid op middellange termijn*, KpVV, Ede

Kennisplatform Verkeer en Vervoer, 2013: *Vervoer naar retail*, KpVV, Ede

Konovalova, A.A. en E.V. Vidishcheva, 2013: Elasticity of Demand in Tourism and Hospitality, in: *European Journal of Economic Studies*, vol. 4, no 2, pp. 84-89

LEI, 2014: *Bedrijven Investeringszone. Kansen voor de gastvrijheidseconomie in het buitengebied*, Wageningen

LEI, 2015: *Bedrijven InvesteringsZone: een mogelijk financieringsinstrument voor investeren in de bedrijfsomgeving*, Wageningen

Ministerie van BZK, 2015: *Agenda voor lokale democratie*, Den Haag

Ministerie van BZK, 2016: *Hervorming gemeentelijk belastinggebied*, Kamerbrief 24 juni 2016, Den Haag

Ministerie van EZ, 2003: *Feitenonderzoek toeristenbelasting, Eindrapport*, Den Haag

NYFER, 2015: *Gastvrijheid en de btw. De economische risico's van btw-verhoging voor de gastvrijheidssector*, NYFER, Utrecht

Omstreden deal rond Beekse Bergen, in: *het financieele dagblad*, 29 maart 2016



Opbrengst toerismebelasting in vijf jaar fors toegenomen, in: *CBS Webmagazine*, 16 juli 2013

Provincie Zeeland, 2012: *Kustvisie Provincie Zeeland*, Middelburg

Rosenberger, R.S. en T.D. Stanley, 2010: *Publication Selection of Recreation Demand Price Elasticity: A Meta-Analysis*, Oregon State University

Samenwerkingsverband Walcheren en Schouwen-Duiveland, 2016: *Rapportage Controle Toeristenbelasting Gemeente Veere*

Veere opent jacht op ontduiken toeristenbelasting, in: *PZC*, 24 juni 2015

VNG Bestuurdersdag over regionale economische groei, in: *VNG Magazine*, 20-3-2015

VNO-NCW: Ondernemers: “Rijk moet ingrijpen bij toeristenbelasting”, persbericht, 16-7-2013

Weg met de toeristentaks, in: *Reisgids*, november/december 2015, pp. 8-12

ZKA, 2012: *Gevolgen verhoging toeristenbelasting in de gemeente Venlo*, ZKA, Waalwijk

ZKA, 2015: *Vitaliteit Verblifsrecreatie Zeeland*, ZKA, Waalwijk

ZKA, 2015: Fundamentele omslag in toeristenbelasting, [www.zka.nl](http://www.zka.nl)

## Websites

[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

[www.cijfernieuws.nl](http://www.cijfernieuws.nl)

[www.np-debiesbosch.nl](http://www.np-debiesbosch.nl)

[www.nu.nl](http://www.nu.nl)

[www.recron.nl/toeristenbelasting](http://www.recron.nl/toeristenbelasting)

[www.stiftexel.nl](http://www.stiftexel.nl)

[www.zeelandpas.nl](http://www.zeelandpas.nl)



## Bijlage. Lijst van geïnterviewde personen

C. Bierens, fractievoorzitter VVD, Provinciale Staten Zeeland, bestuurslid FOV

H. en N. Bimmel, Hotel The Wigwam, Domburg

T. Booi, projectmanager Vrijetijdseconomie NV Impuls Zeeland

R. Dekker, afdeling Ruimtelijke ontwikkeling Gemeente Veere

W. Dingemanse, Afdeling Bedrijfsvoering Gemeente Veere

M. Duvekot, Minicamping Schorre, Vrouwenpolder

D. Hannewijk, Roompot vakantieparken

A. van der Hoofd, supermarkthouder EMTE Supermarkten

D. Korteweg Maris, projectmanager Kenniscentrum Kusttoerisme

B. van Leeuwen, Minicamping de Heksenketel, Veere, bestuurslid SVR

J. Leydekkers, Camping Westhove, Aagtekerke

H. en A. Lous, Camping Janse, Zoutelande

J. Suurmond, voorzitter Toeristisch Ondernemend Zeeland, oud-burgemeester Sluis

D. van der Velde, Ondernemersmanager gemeente Veere

T. Vermeulen, Camping De Pekeling, Oostkapelle

