

**Ministerie van Economische Zaken**  
**Feitenonderzoek**  
**toeristenbelasting**  
**-eindrapport-**

Hoofddorp, juli 2003

Projectnummer: 3810



## **Inhoudsopgave**

|     |                                                      |    |
|-----|------------------------------------------------------|----|
| 1   | Inleiding                                            | 1  |
| 1.1 | Aanleiding                                           | 1  |
| 1.2 | Onderzoeksopdracht                                   | 1  |
| 1.3 | Onderzoeksaanpak                                     | 1  |
| 1.4 | Leeswijzer                                           | 2  |
| 2   | Algemene verkenning toeristenbelasting               | 3  |
| 2.1 | Beschrijving toeristenbelasting                      | 3  |
| 2.2 | Ontwikkeling aantal gemeenten                        | 5  |
| 2.3 | Tariefsysteem van gemeenten                          | 9  |
| 3   | Administratieve lasten en toeristische uitgaven      | 13 |
| 3.1 | Administratieve lasten gemeenten                     | 13 |
| 3.2 | Administratieve lasten ondernemer                    | 14 |
| 3.3 | Uitgaven toeristische voorzieningen                  | 18 |
| 4   | Jurisprudentie                                       | 23 |
| 4.1 | Inleiding                                            | 23 |
| 4.2 | Belastingplichtige                                   | 23 |
| 4.3 | Belastbaar feit                                      | 25 |
| 4.4 | Begrenzing ten aanzien van het begrip gemakelijkheid | 26 |
| 4.5 | Samenloop van belastingen                            | 27 |
| 4.6 | Heffingsgrondslag                                    | 28 |
| 5   | Effect toeristenbelasting op consument               | 31 |
| 6   | Toeristenbelasting in internationaal perspectief     | 35 |
| 6.1 | Frankrijk                                            | 35 |
| 6.2 | Luxemburg                                            | 37 |
| 6.3 | Duitsland                                            | 38 |
| 6.4 | Algemene observaties                                 | 39 |
|     | Bijlagen                                             | 41 |
| A   | Statistische verantwoording                          | 43 |
| A.1 | Ondernemersenquête                                   | 43 |
| A.2 | Gemeente-enquête                                     | 44 |

|   |                                                      |    |
|---|------------------------------------------------------|----|
| B | Vragenlijst ondernemers                              | 47 |
| C | Vragenlijst gemeenten                                | 57 |
| D | Gebruikte literatuur                                 | 61 |
| E | Gesprekspartners                                     | 63 |
| F | Begeleidingscommissie, klankbordgroep en projectteam | 65 |
| G | Kaarten                                              | 67 |

# **1 Inleiding**

## **1.1 Aanleiding**

Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft besloten binnen het Toeristisch-Recreatief Actie Programma (TRAP) een onderzoek te laten uitvoeren naar de toeristenbelasting waarin de verschillende aspecten van toeristenbelasting in één overzicht worden geplaatst. De resultaten van het onderzoek vormen één van de bouwstenen voor nadere discussie van EZ en haar gesprekspartners rond het onderwerp toeristenbelasting.

## **1.2 Onderzoeksopdracht**

In opdracht van EZ heeft KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (KPMG BEA) dit feitenonderzoek toeristenbelasting uitgevoerd. In het feitenonderzoek zijn onderstaande aspecten onderzocht en beschreven:

1. De kosten van inning en handhaving van toeristenbelasting zowel aan de zijde van gemeenten als aan de zijde van de ondernemers;
2. De opbrengsten van toeristenbelasting;
3. De gemeentelijke uitgaven aan toeristisch-recreatieve voorzieningen;
4. De juridische context;
5. Het effect van de toeristenbelasting op het keuzeproces van de consument;
6. De toeristenbelasting in internationaal perspectief.

Deze aspecten zijn verder verdeeld in een aantal onderzoeksvragen. In de hoofdstukken waarin betreffende aspecten worden besproken komen we terug op de onderzoeksvragen.

## **1.3 Onderzoeksaanpak**

De eerste stap in het onderzoek was een algemene oriëntatie op het onderwerp via deskresearch. Deze is grotendeels verricht door het COELO (Centrum van Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden). In de daaropvolgende stappen is per onderzoeksvraag een onderzoekstraject uitgezet. Voor de vragen naar de administratieve lasten is zowel onder ondernemers als onder gemeenten een enquête uitgezet. De eerste betrof een brede telefonische enquête onder 265 ondernemers uitgevoerd door het NIPO en de tweede een schriftelijke enquête onder 30 gemeenten. Deze gemeenten zijn nagebeld voor vragen met betrekking tot hun uitgaven aan toerisme. De vragen ten aanzien van het juridische zijn middels deskresearch door KPMG Meijburg beantwoord. KPMG Meijburg heeft zich geconcentreerd op de jurisprudentie over toeristenbelasting. Voor het internationale perspectief zijn telefonische interviews gehouden met betrokkenen op het gebied van

interviews gehouden met betrokkenen op het gebied van toeristenbelasting uit de volgende landen: Luxemburg, Duitsland en Frankrijk. Daarnaast zijn er telefonische interviews gehouden met wetenschappers om er achter te komen wat het effect is van toeristenbelasting op het gedrag van de consument. De resultaten van het onderzoek zijn voorgelegd aan de klankbordgroep waarin betrokken partijen zitting hadden. Tevens zijn er ter toetsing van de resultaten interviews gehouden met vertegenwoordigers van gemeenten en met enkele ondernemers.

## 1.4 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van dit rapport geven we een algemene verkenning van het onderwerp toeristenbelasting. We gaan daarbij in ondermeer op het tariefsysteem, belastingen die aanpalend zijn aan de toeristenbelasting, de hoogte van de tarieven en de ontwikkeling in tarieven. Het hoofdstuk geeft daarmee de stand van zaken weer van de toeristenbelasting.

Het derde hoofdstuk vormt de kern van het onderzoek. De administratieve lasten van zowel de gemeenten als van de ondernemers worden hierin aan de hand van de enquêtes bepaald. Deze lasten zijn uitgedrukt in tijd en in geld. In dit hoofdstuk gaan we ook in op de uitgaven en investeringen aan toerisme die de gemeenten doen. We komen tot een groslijst van kostenposten van gemeenten die direct of indirect aan toerisme zijn te verbinden. In het rapport zijn de resultaten van de enquête onder 30 gemeenten gebruikt ter illustratie. We hebben deze resultaten daarom in aparte kaders weergegeven.

Het vierde hoofdstuk geeft een weergave van de jurisprudentie. Het is dus geen weergave van juridische knelpunten, maar alleen van diegene waarover de rechterlijke macht een uitspraak heeft gedaan. Het hoofdstuk is verdeeld in een aantal juridische aspecten dat verband houdt met de toeristenbelasting. Zo gaan we in op de jurisprudentie rond de belastingplichtige, het begrip verblijf (het belastbare feit), de samenloop van toeristenbelasting en andere belastingen, en de heffingsgrondslag.

Hoofdstuk 5 geeft een beschrijving van het effect van toeristenbelasting op het keuzeproces van de consument. De belasting kan immers de prijs verhogen voor verblijf van de consument. Daarnaast heft niet elke gemeente toeristenbelasting, wat effect zou kunnen hebben op de keuze van een accommodatie. We baseren ons daarbij op meningen en niet op feiten (wetenschappelijk onderzoek). In het verleden is in ieder geval in Nederland geen onderzoek naar het onderwerp gedaan.

Het laatste hoofdstuk geeft weer óf er toeristenbelasting wordt geheven in de ons omringende landen en zo ja, hoe deze belasting is vormgegeven. We gaan daarbij in op de situatie in Duitsland, Frankrijk en Luxemburg. Het hoofdstuk ronden we af met een aantal algemene observaties.

## 2 Algemene verkenning toeristenbelasting

In dit hoofdstuk geven we eerst een algemene beschrijving van de toeristenbelasting, waarin we ingaan op de achtergrond, de belastbare feiten, het tariefsysteem en enkele aangrenzende belastingheffingen. Vervolgens geven we de resultaten weer van het onderzoek onder gemeenten van het COELO en KPMG BEA. Het onderzoek van COELO vond plaats onder alle gemeenten in Nederland. KPMG BEA heeft een enquête uitgezet onder 30 gemeenten (respons 26 gemeenten) in Nederland. De resultaten van het COELO onderzoek zijn daarom leidend, terwijl we de resultaten van de enquête van KPMG BEA ter illustratie waar relevant in een kader opnemen.

### 2.1 Beschrijving toeristenbelasting

#### *Reden van toeristenbelasting*

Toeristenbelasting kan worden geheven op basis van artikel 224 van de Gemeentewet. De achterliggende gedachte van toeristenbelasting is dat ook niet-inwoners gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen, terwijl de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hiermee geen rekening houdt. De toeristenbelasting is geen bestemmingsheffing. De opbrengst is niet bedoeld om toeristische voorzieningen in stand te houden, maar vloeit naar de algemene middelen van de gemeente.

#### *Belastbare feiten*

Het belastbare feit van toeristenbelasting is het *verblijf houden* binnen de gemeente door niet-inwoners.<sup>1</sup> Ook verblijf door niet-toeristen, zoals zakenlieden en asielzoekers, valt onder deze definitie. Wat precies onder *verblijf* wordt verstaan is niet eenduidig te zeggen. Ten eerste valt overnachten in elk geval onder de definitie, maar ook verblijf zonder overnachting kan worden belast. Het verblijf moet dan wel een zelfstandige betekenis hebben. Ten tweede kan het aandoen van een jachthaven of het innemen van een vaste ligplaats<sup>2</sup> onder de definitie vallen. Het komt voor dat gemeenten aparte verordeningen vaststellen voor watertoerisme en voor landtoerisme<sup>3</sup>. Maar het op doorreis zijn, bijvoorbeeld op een luchthaven of een veerboot, valt hier niet onder<sup>4</sup>, omdat dit teveel weg heeft van een tolheffing. Ook dagtoerisme, zoals een tocht met een rondvaartboot of een bezoek aan een pretpark, valt niet onder de toeristenbelasting<sup>5</sup>. Hierop kan echter gemakkelijkhedenretributie worden geheven.

---

<sup>1</sup> Volgens de jurisprudentie gaat het om verblijf waarbij de verblijfsbieder een financieel belang heeft, zie paragraaf 4.2.

<sup>2</sup> Zie Hoge Raad, 21 juli 1987, nr. 24516.

<sup>3</sup> Watertoeristenbelasting heeft betrekking op het verblijf houden binnen de gemeente op vaartuigen waarvoor wegens de aanwezigheid in het watergebied van de gemeente een vergoeding wordt betaald door personen, die niet als ingezetene in de GBA zijn ingeschreven.

<sup>4</sup> Zie Hoge Raad, 17 september 1999, nr. C98/307HR.

<sup>5</sup> Zie Hoge Raad, 30 maart 1983, nr. 21535 en Hoge Raad, 13 januari 1988, nr. 25128.

### *Tariefsysteem*

In de praktijk heffen de gemeenten de toeristenbelasting via de verblijfverschaffers als hotels en campings. De heffingsmaatstaf is de duur van het verblijf en het aantal verblijfhoudende personen. Voor de ondernemers is het niet altijd mogelijk om precies bij te houden hoeveel personen hoeveel nachten in welk verblijf hebben overnacht. Daarom wordt vaak gebruik gemaakt van forfaitaire heffingen: een camping wordt dan bijvoorbeeld voor een bepaald aantal overnachtingen aangeslagen. Deze schatting wordt gebaseerd op het aantal slaapplekken per type vakantieondernemingen, gemiddelde bezettingsgraad en de gemiddelde verblijfsduur. De gemiddelde bezettingsgraad en de gemiddelde verblijfsduur dienen zoveel mogelijk te zijn gebaseerd op de in de gemeenten gehouden tellingen<sup>6</sup>.

Het tarief is meestal een vast bedrag per overnachting, soms afhankelijk van het soort accommodatie. Ook een percentage van de overnachtingprijs of een bedrag afhankelijk van het aantal sterren van een hotel komen voor. Verder kan worden gedifferentieerd naar bijvoorbeeld leeftijd en groepsgrootte zo lang het gelijkheidsbeginsel niet in het geding komt. Gemeenten hebben de mogelijkheid bepaalde categorieën (bijvoorbeeld asielzoekers) vrij te stellen van toeristenbelasting. Vrijstellingen mogen echter ook niet in strijd komen met het gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen binnen een bepaalde gemeente moeten gelijk worden behandeld.

### *Forensenbelasting*

De toeristenbelasting vertoont gelijkenissen met de forensenbelasting. Ook dit is een belasting op niet-ingezetenen waarvan de opbrengst naar de algemene middelen vloeit. Artikel 223 van de Gemeentewet onderscheidt twee soorten forensenbelastingen: een belasting van personen die vaker dan 90 keer (niet *per se* aaneengesloten) in een jaar in de gemeente overnachten, en een belasting van personen die meer dan 90 dagen per jaar een gemeubileerde kamer aanhouden voor hen zelf of voor hun gezin. Aantonen dat iemand meer dan 90 keer in de gemeente overnacht is lastig. De forensenbelasting heeft dan ook meestal de tweede vorm. Het gaat dan om recreatiewoningen, stacaravans en tweede woningen, objecten die niet zelden ook onder de OZB of de roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen vallen. Het tarief kan worden gekoppeld aan het vloeroppervlak, de huurwaarde of de waarde in het economisch verkeer. Ook een vast bedrag per woning of stacaravan, al dan niet gecombineerd met bijvoorbeeld vloeroppervlak, is mogelijk.

### *Vermakelijkhedenretributie*

De vermakelijkhedenretributie is in tegenstelling tot de toeristenbelasting en de forensenbelasting een bestemmingsheffing. Vermakelijkhedenretributie kan slechts worden geheven als de gemeente uitgaven doet die aantoonbaar verband houden met bepaalde vermakelijkheden zoals een pretpark. In tegenstelling tot rechten als het rioolrecht en het reinigingsrecht is het echter wel toegestaan dat de begrote opbrengsten de begrote uitgaven overtreffen. De ver-

---

<sup>6</sup> Hoge Raad, 6 november 1996, nr. 31 254, LJN: AA1737, BNB 1997/9 (Aalsmeer-II).



makelijkhedenretributie kan worden geheven op de exploitant van de vermakelijkheid die dit weer in zijn prijzen kan doorberekenen.

## 2.2 Ontwikkeling aantal gemeenten

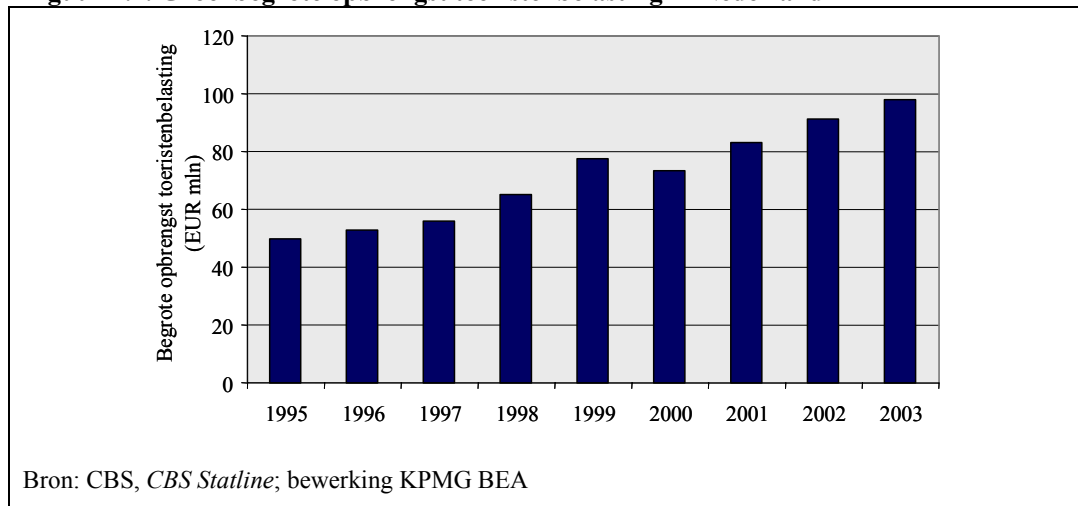
In deze paragraaf gaan we in op de onderstaande onderzoeksvragen:

- Hoe is de ontwikkeling van het aantal gemeenten dat de afgelopen jaren toeristenbelasting heeft geheven?
- Komt daarin een geografisch onderscheid tot uitdrukking?

### *Groei van begrote opbrengst toeristenbelasting in Nederland*

De afgelopen jaren is een groei waar te nemen in de *begrote* opbrengst van toeristenbelasting. In 1995 bedroeg de begrote opbrengst nog EUR 49,5 miljoen, in 2003 komt de toeristenbelasting in de begrotingen uit op bijna EUR 98 miljoen (zie figuur 2.1).

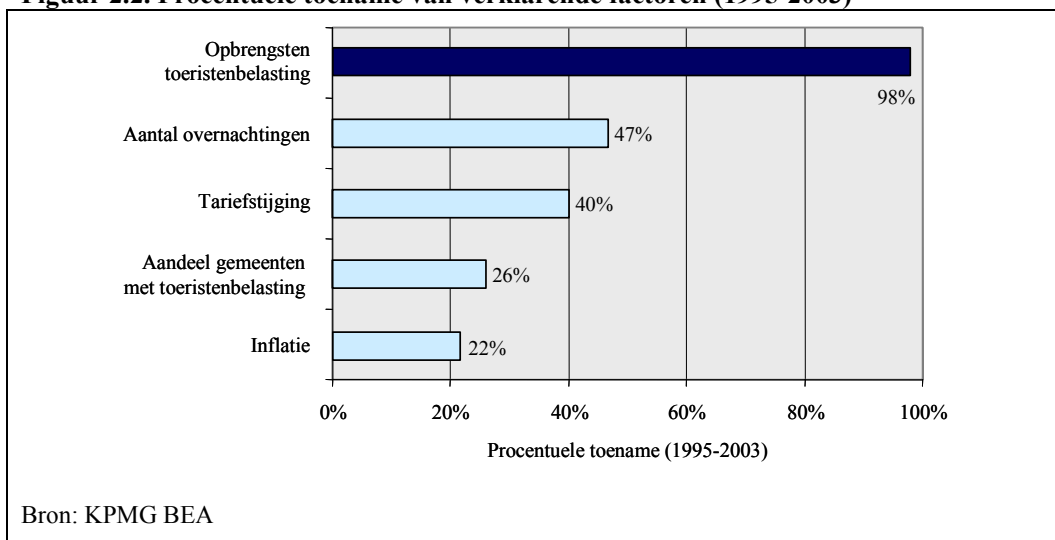
**Figuur 2.1. Groei begrote opbrengst toeristenbelasting in Nederland<sup>7</sup>**



Aan de toename van de begrote opbrengsten liggen verschillende oorzaken ten grondslag: het aantal overnachtingen in Nederland is toegenomen, de inflatie, toename van het aandeel gemeenten dat toeristenbelasting heft en de jaarlijkse tariefstijging. Als verklaring voor de toename van de opbrengsten is in figuur 2.2 te zien welke groei deze factoren de afgelopen jaren hebben doorgemaakt.

<sup>7</sup> Vanaf begrotingsjaar 1998 zijn de heffingen bruto opgenomen, dat wil zeggen voor aftrek van de zalmsnip en kwijtscheldingen.

**Figuur 2.2. Procentuele toename van verklarende factoren (1995-2003)**



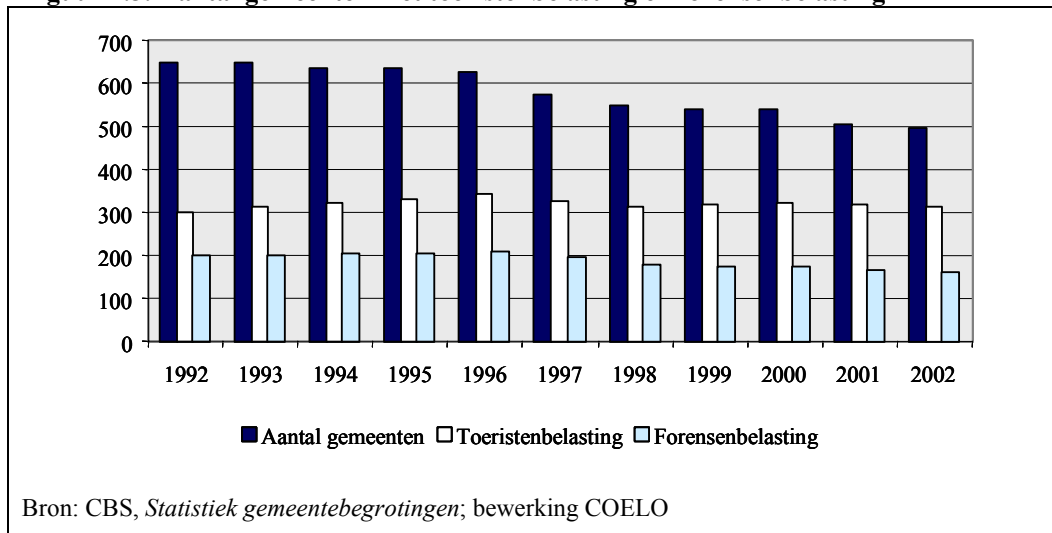
*Aandeel gemeenten dat toeristenbelasting heft, is gestegen door gemeentelijke herindeling*

Het aantal gemeenten dat toeristenbelasting heft, is de laatste tien jaar ongeveer gelijk gebleven: ruim 300 (zie figuur 2.3 op de volgende pagina). Als gevolg van gemeentelijke herindelingen is het aandeel van de gemeenten dat toeristenbelasting heft, gestegen van 47% in 1992 tot 63% in 2002.

Het aantal gemeenten dat forensenbelasting heft, is gedaald van 200 in 1992 naar 163 in 2002. Deze daling houdt vrijwel gelijke tred met de daling van het aantal gemeenten, zodat het aandeel van de gemeenten met forensenbelasting ongeveer eenderde is gebleven. Vermakelijkhedenretributie wordt door slechts enkele gemeenten geheven<sup>8</sup>.

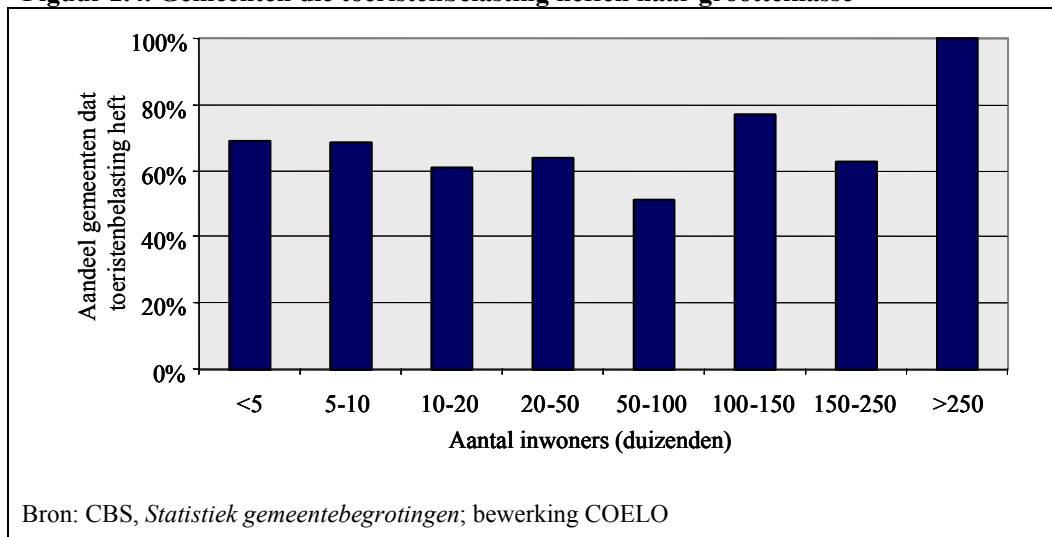
<sup>8</sup> In 1997 werden in een steekproef van 235 gemeenten, waarvan tien van de 11 gemeenten met de grootste toeristische attracties, slechts twee gemeenten aangetroffen met een vermakelijkhedenretributie (bron: P. de Bruin en C. van der Werf, *Gemeentelijke heffingen in de toeristische sector*, Research voor Beleid, Leiden, 1997). Uit de enquête van het NIPO onder ondernemers blijkt dat twee van de geënquêteerde 265 ondernemers vermakelijkhedenretributie afdragen.

**Figuur 2.3. Aantal gemeenten met toeristenbelasting en forensenbelasting**



Toeristenbelasting wordt geheven door gemeenten uit alle groottegroepen. De grote steden kennen allemaal een toeristenbelasting. Bij gemeenten met tussen de 50.000 en de 100.000 inwoners komt deze belasting het minst voor (zie figuur 2.4).

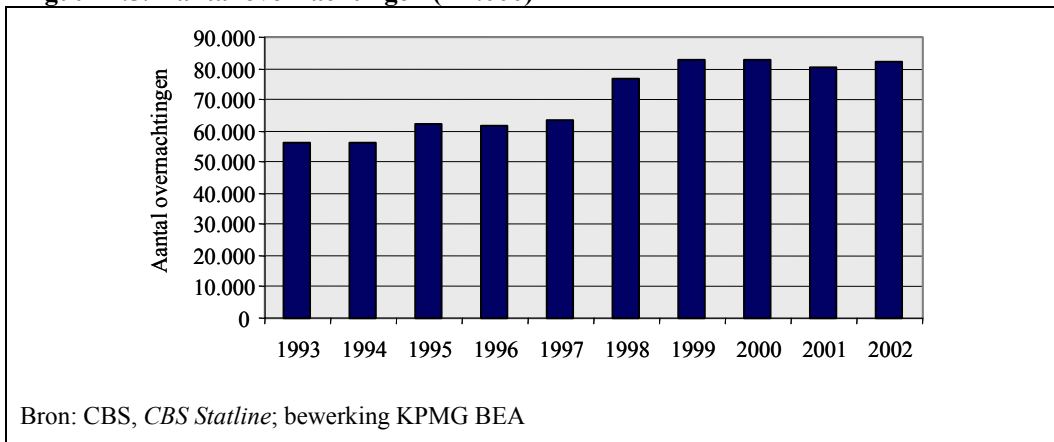
**Figuur 2.4. Gemeenten die toeristenbelasting heffen naar grootteklasse**



### *Groei van toerisme in Nederland*

Naast de gemeentelijk herindeling heeft ook de toeristische sector de afgelopen jaren een groei doorgemaakt. Hierdoor is de kans groot dat meer ondernemers en meer toeristen geconfronteerd worden met toeristenbelasting. Het aantal logiesaccommodaties in Nederland is bijvoorbeeld gestegen van 4.960 in 1992 tot 5.350 in 2001<sup>9</sup>. Het aantal overnachtingen in Nederland is ook gestegen, namelijk van 56 mln in 1993 tot ruim 82 mln in 2002 (zie figuur 2.5)<sup>10</sup>.

**Figuur 2.5. Aantal overnachtingen (x 1.000)**



### *Westen en zuiden kennen een gemiddeld beperkt hoger tarief*

In bijlage G kaart 1 is te zien dat toeristenbelasting in heel Nederland wordt geheven; dus in zowel toeristische als niet-toeristische gemeenten. Wanneer er geen toeristenbelasting wordt geheven dan is dat vaak in niet-toeristische gemeenten. Verder kennen het westen en het zuiden van het land een gemiddeld beperkt hoger tarief dan het noorden en oosten (bijlage G kaart 3).

#### **Ter illustratie: de gemeente-enquête - repons 26 gemeenten**

- 25 van de 26 gemeenten heffen toeristenbelasting. Dit zijn niet alleen gemeenten in toeristische gebieden zoals de Noordzeekust, Friese merengebied en de Veluwe, maar ook gemeenten in minder toeristische gebieden;
- Daarnaast heffen 15 gemeenten forensenbelasting op recreatiewoningen en negen gemeenten forensenbelasting op stacaravans. Zeven gemeenten heffen watertoeristenbelasting en twee gemeenten heffen vermakelijkheden-retributie;
- 22 van de 25 gemeenten die toeristenbelasting heffen, hanteren een forfaitaire heffing.

<sup>9</sup> Op basis van CBS-cijfers in 2003. Onder logiesaccommodaties verstaan we hier hotels, pensions, conferentie-oorden, kampeerterreinen, bungalowparken en jeugdherbergen.

<sup>10</sup> Op basis van CBS-cijfers in 2003.

## 2.3 Tariefsysteem van gemeenten

In deze paragraaf gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

- Worden voor dezelfde belastbare feiten veelal dezelfde heffingsgrondslagen gehanteerd?
- Is er bij gemeenten sprake van een meer dan inflatiecorrigerende tariefsontwikkeling?
- Wat zijn hiervoor de oorzaken? Stijgen 'lage tarieven' sneller dan de 'hoge tarieven'?

*In 61% van de gevallen is een vast bedrag per overnachting de heffingsgrondslag*

Gemeenten kunnen op verschillende manieren toeristenbelasting heffen. Voor een hotelovernachting kan dit bijvoorbeeld zijn: een vast bedrag per overnachting, een tarief afhankelijk van het aantal sterren hotel of een percentage van de overnachtingprijs. In bijlage G kaart 1 is te zien dat het tarief voor een hotelovernachting in de meeste gevallen (61% van de gemeenten) een vast bedrag is. 4% van de gemeenten heft een toeristenbelasting waarbij het tarief is gerelateerd aan de overnachtingprijs en 1% heft een tarief dat samenhangt met het aantal sterren van het hotel. Voor het grootste deel van de overige gemeenten (34%) geldt dat zij geen toeristenbelasting heffen.

*Gemiddeld tarief per overnachting in 2003: EUR 1,07 bij hotels en EUR 0,55 bij campings*

Tabel 2.1 geeft het overzicht van de gemiddelde tarieven in Nederland van de gemeenten waar toeristenbelasting wordt geheven. Hierbij gaan we bij hotels uit van een overnachtingprijs van EUR 45,- of van een hotel met drie sterren en bij de campings gaan we uit van een drie sterren camping.

**Tabel 2.1. Gemiddelde tarieven toeristenbelasting in 2003**

|                                                           | <b>Hotel</b> | <b>Camping*</b> |
|-----------------------------------------------------------|--------------|-----------------|
| Overnachtingprijs in EUR (p.p.p.n. ex toeristenbelasting) | 45,-         | 8,54**          |
| Toeristenbelasting in EUR                                 | 1,07         | 0,55            |
| Aandeel toeristenbelasting in overnachtingprijs           | 2,4%         | 6,8%            |

\* Aselecte steekproef van 65 campings uit: ANWB, *ANWB campinggids Nederland 2003*, 2003

\*\* Op basis van het vergelijkingstarief 2<sup>11</sup>

In de gemeenten waar toeristenbelasting wordt geheven is in 2003 het laagste tarief voor een hotelovernachting EUR 0,14 en het hoogste EUR 3,70. Figuur 2.5 geeft de variatie van de

---

<sup>11</sup> Het vergelijkingstarief 2 is de overnachtingprijs in het hoogseizoen voor twee volwassen personen van een overnachting welke is samengesteld uit: de kosten van een standplaats, parkeren van de auto, elektriciteit, eenmaal douchen per persoon en eventuele toeristenbelasting.

tarieven aan van hotelovernachtingen voor 2000. De tarieven die toeristen betalen op campings variëren tussen de EUR 0,14 en EUR 1,68 per overnachting.

#### *Gemiddelde tariefstijging per jaar is 5%*

Gecorrigeerd voor inflatie bedroeg de gemiddelde jaarlijkse tariefstijging voor hotelovernachtingen bij de ruim 300 gemeenten, die zowel in 2000 als in 2003 toeristenbelasting hieven, 5,3%. In 141 gemeenten bleef het tarief achter bij de inflatie, terwijl 187 gemeenten het tarief met meer dan de inflatie verhoogden. De grootste tariefdaling bedraagt 14,2%, de grootste tariefstijging 102,2%. Bijlage G kaart 2 toont de geografische spreiding van de tariefmutaties. Een patroon is hier niet in te ontdekken.

#### *Tariefstijging hangt samen met hoogte van het tarief*

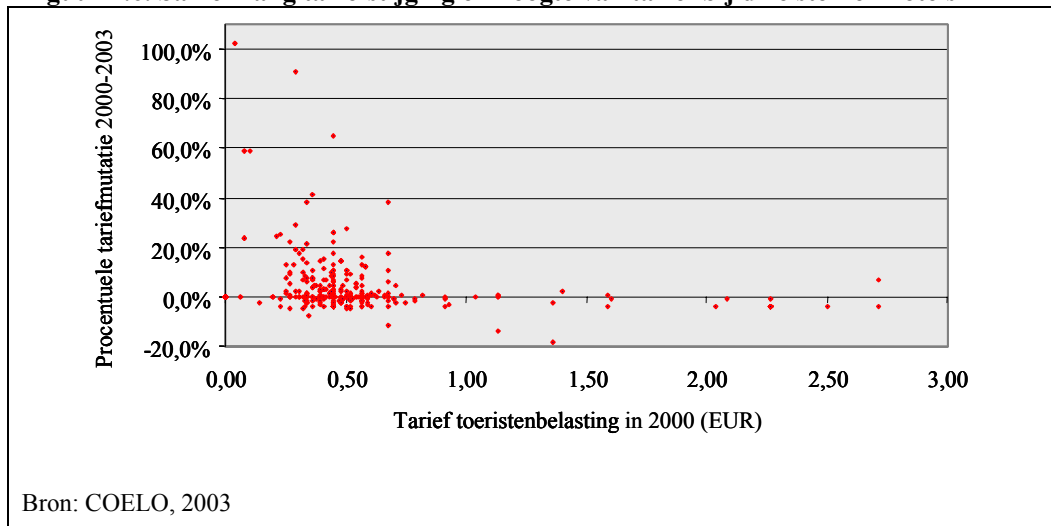
Figuur 2.6 laat zien dat de omvang van de tariefstijging bij een hotelovernachting samenhangt met de hoogte van het tarief. Gemeenten die in 2000 een laag tarief hadden, verhoogden het tarief meer (procentueel gezien) dan gemeenten met een naar verhouding reeds hoog tarief. De tarieven groeiden de laatste jaren dus naar elkaar toe. Dit komt ook tot uitdrukking in de daling in de variatiecoëfficiënt van 1,28 in 2000 naar 1,11 in 2003<sup>12</sup>.

Voorbeelden van deze samenhang zijn de gemeente Amsterdam en de gemeente Raalte (zie kaart 2 en 3 in bijlage G). Op kaart 2 is zichtbaar dat de gemeente Amsterdam een jaarlijkse daling van het tarief kent, die groter is dan 3%. Het tarief in de gemeente Amsterdam is daarbij EUR 2,- of hoger en behoort tot de relatief hogere tarieven. In de gemeente Raalte is het tegenovergestelde zichtbaar. De gemeente heeft een relatief laag tarief (lager dan EUR 0,40), maar de jaarlijkse stijging van het tarief bedraagt meer dan 30%.

---

<sup>12</sup> De variatiecoëfficiënt wordt berekend als de standaarddeviatie gedeeld door het gemiddelde, en is een maatstaf voor de spreiding.

**Figuur 2.6. Samenhang tariefstijging en hoogte van tarief bij drie sterren hotels<sup>13</sup>**



**Ter illustratie: de gemeente-enquête - respons 26 gemeenten**

- De 25 gemeenten die toeristenbelasting heffen, gebruiken alle het aantal overnachtingen als heffingsgrondslag. Het tarief bestaat bij 24 gemeenten uit een vaste prijs per overnachting. Eén gemeente hanteert een percentage van de overnachtingprijs;
- Van de 15 gemeenten die forensenbelasting heffen op recreatiewoningen hanteren 13 gemeenten de waarde van de woning als heffingsgrondslag. Eén gemeente hanteert het oppervlakte van de woning als heffingsgrondslag en één gemeente gebruikt een vaste prijs per woning;
- Het laagste tarief voor de toeristenbelasting in de enquête is EUR 0,29 per overnachting, het hoogste tarief is EUR 4,32 per overnachting in een vijf sterren hotel;
- De tarieven laten geen duidelijk onderscheid zien tussen toeristische gemeenten en minder toeristische gemeenten. Uitzondering daarop zijn de gemeenten aan de Noordzeekust, die een bovengemiddeld tarief hanteren;
- Het tariefbeleid van omliggende gemeenten is bij 11 gemeenten niet van invloed op het tariefbeleid. Tien gemeenten geven aan dat het tariefbeleid van vergelijkbare gemeenten wel van invloed is op het tariefbeleid;
- Bij 65% van de gemeenten vindt geen afstemming plaats over toeristenbelasting met andere gemeenten. Overleg met ondernemers vindt bij 43% van de gemeenten plaats.

<sup>13</sup> Voor heringedeelde gemeenten zijn voor de tarieven in 2000 gewogen gemiddelden gehanteerd. Hierdoor komt het voor dat bepaalde tarieven relatief laag liggen.





### 3 Administratieve lasten en toeristische uitgaven

In dit hoofdstuk komen de administratieve lasten van gemeenten en ondernemers en de uitgaven die gemeenten doen aan toeristische voorzieningen aan de orde.

#### 3.1 Administratieve lasten gemeenten

De onderzoeksvragen waar we in deze paragraaf op ingaan zijn:

- Wegen de opbrengsten van de toeristenbelasting op tegen de perceptiekosten (kosten van inning)?
- Bestaat er bij gemeenten eenduidigheid in het vaststellen van de perceptiekosten van een heffing?
- Heeft de heffingsgrondslag een significante invloed op de hoogte van de perceptiekosten?

##### *Administratieve lasten bij gemeenten*

De administratieve lasten van gemeenten zijn in dit onderzoek als volgt gedefinieerd:

- *Kennisgeving over toeristenbelasting en het inrichten administratie.* Hieronder valt bijvoorbeeld het bestuurlijk en politiek overleg (commissie- en raadvergaderingen), eventueel overleg met de ondernemers (inspraakprocedures) en de aanpassing van de gemeentelijke verordening;
- *Innen van de toeristenbelasting.* Hieronder valt bijvoorbeeld het uitsturen van aangiftes en de verwerking in de administratie;
- *Controle en tellingen.* Hieronder vallen de controle van de aangiftes en het doen van tellingen bij de verblijfsverschaffers. Deze vindt vaak meerdere keren per jaar plaats;
- *Bezwaarprocedures.* Hierbij gaat het om de beantwoording en afhandeling van bezwaarprocedures die ondernemers indienen.

##### *Opbrengsten wegen op tegen de perceptiekosten*

Het aantal gemeenten dat aangeeft dat ze de perceptiekosten heeft vastgesteld, komt uit op zes van de 26 gemeenten. Deze gemeenten geven aan dat de perceptiekosten lager zijn dan de opbrengsten van toeristenbelasting. Maar ook de gemeenten die de perceptiekosten niet hebben berekend, geven aan dat de opbrengsten opwegen tegen de perceptiekosten.

Omdat de meerderheid van de gemeenten de perceptiekosten niet zelf heeft berekend, heeft KPMG BEA op basis van de enquêteresultaten een berekening van de administratieve lasten gemaakt. Als gevolg van de respons op de vragen over administratieve lasten, is het mogelijk om de administratieve lasten voor 19 gemeenten te berekenen. Daarom zijn deze gegevens ter illustratie opgenomen in onderstaand kader.

**Ter illustratie: de gemeente-enquête - respons 26 gemeenten**

In onderstaande tabel geven we een overzicht van een aantal kengetallen per administratieve handeling van een gemeente. Omdat een deel van de 26 gemeenten de vragen over administratieve lasten heeft beantwoord, is enige voorzichtigheid bij de gegevens in de tabel geboden.

**Tabel 3.1. Gemiddelde omvang administratieve handelingen per geënquêteerde gemeente**

|                                | Kennisgeven<br>en inrichten | Innen | Controle en<br>tellingen | Bezwaar-<br>procedures | Totaal |
|--------------------------------|-----------------------------|-------|--------------------------|------------------------|--------|
| Aantal uur per jaar            | 142                         | 29    | 321                      | 33                     | 525    |
| Aandeel in het aantal uur p.j. | 27%                         | 5%    | 61%                      | 6%                     | 100%   |
| Kosten per jaar in Euro        | 9.200                       | 1.900 | 20.700                   | 2.200                  | 34.000 |

Bron: Enquête KPMG BEA, 2003

De tabel laat zien dat de meeste tijd uitgaat naar controle en tellingen. De totale gemiddelde perceptiekosten komen in 2003 uit op circa EUR 34.000,- voor een gemeente. Wanneer we vervolgens kijken naar de verhouding tussen de perceptiekosten en de opbrengsten van toeristenbelasting dan zien we dat de perceptiekosten bij de geënquêteerde gemeenten circa 5% zijn van de opbrengsten uit toeristenbelasting. De perceptiekosten van de gemeente wegen hier dus op tegen de opbrengsten. Bij de gemeenten die veel overnachtingen (hotels en campings) binnen de gemeente hebben en die daarmee relatief veel opbrengsten genereren, zijn de perceptiekosten procentueel gezien het laagst. Zo liggen bij gemeenten met meer dan 1 miljoen overnachtingen per jaar de perceptiekosten rond de 4% van de opbrengsten, terwijl dit bij gemeenten met minder dan 250.000 overnachtingen rond de 8% ligt. Er lijkt hier dus sprake te zijn van een schaaffect.

## 3.2 Administratieve lasten ondernemer

In deze paragraaf gaan we in op de administratieve lasten van ondernemers. Daartoe beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- Berekent de ondernemer de toeristenbelasting door?
- Wat is de administratieve last van toeristenbelasting voor de ondernemer?
- Heeft de heffingswijze significante invloed op de hoogte van de administratieve lasten?

*Circa 85% van de ondernemers berekent de belasting in zijn geheel door aan de toerist*

Alle geënquêteerde ondernemers dragen toeristenbelasting af aan de gemeente. Dat dit percentage zo hoog is in vergelijking tot figuur 2.3 (het aantal gemeenten dat toeristenbelasting heft) heeft zeer waarschijnlijk te maken met de vestigingsplaats van de ondernemers: vooral in toeristische gebieden.

Wanneer we vervolgens bekijken of en welk deel daarvan wordt doorberekend aan de toerist komen we tot onderstaande tabel.

**Tabel 3.2. Doorberekening toeristenbelasting**

| Doorberekening toeristenbelasting aan toerist | Percentage ondernemers |
|-----------------------------------------------|------------------------|
| Volledige doorberekening aan de toerist       | 85%                    |
| Gedeeltelijke doorberekening                  | 4%                     |
| Geen doorberekening aan de toerist            | 9%                     |
| Weet niet                                     | 2%                     |

Circa 4% van de ondernemers berekenen de toeristenbelasting gedeeltelijk door. Deze doorberekening bedraagt dan gemiddeld genomen 55%.

Bij een verdere uitsplitsing van de ondernemers die de toeristenbelasting doorberekent aan de toerist zien we dat 30% van de ondernemers die groepsaccommodatie aanbieden en 60% van de ondernemers die strandstoelen verhuren geen toeristenbelasting doorberekenen. Voor het al of niet doorberekenen van de belasting maakt het niet uit of een onderneming gevestigd is in een toeristische of niet-toeristische regio. Daarnaast heeft de omvang van de onderneming geen invloed op het doorberekenen.

Uit de enquête blijkt dat circa 75% van de ondernemers *die de toeristenbelasting doorberekenen* dat op de rekening apart vermelden.

#### *Een ondernemer besteedt gemiddeld circa 43 uur per jaar aan de administratieve lasten*

Om de administratieve lasten van de toeristenbelasting van de ondernemer te bepalen, is in de enquête een aantal vragen gesteld dat daar mee verband houdt. Wij onderscheiden in dit onderzoek daarbij de volgende administratieve handelingen:

- *Indienen van bezwaarschriften.* Het gaat hierbij om het opstellen en de communicatie richting de gemeente rond bezwaarschriften. Deze bezwaarschriften worden bijvoorbeeld ingediend als ondernemers het niet eens zijn met de aanslag die zij ontvangen. Bij het opstellen zullen de ondernemers enige tijd bezig zijn met het achterhalen van de informatie uit de eigen administratie, deze vergelijken en verwerken in het bezwaarschrift;
- *Kennisnemen van nieuwe tarieven en inwinnen van informatie.* Over het algemeen vindt er elk jaar een verhoging van de tarieven plaats. Hierover wordt de ondernemer geïnformeerd. Daarnaast vinden er soms of bij een relatief grote verhoging van het tarief overleg plaats met de gemeente. Dit soort overleg doet een ondernemer individueel en/of met een groep ondernemers uit dezelfde gemeente;
- *Ondersteunen bij telling van de gemeente.* De gemeenten tellen regelmatig het aantal overnachtingen. De frequentie van het aantal keer tellen verschilt per gemeente: van een aantal keer per jaar tot eens in de zoveel jaar. De ondernemer zal in het geval van een telling aanwezig moeten zijn en waar nodig vragen beantwoorden, informatie/gegevens aandragen en deze toelichten;
- *Aanpassen administratie op de nieuwe tarieven.* Zoals gezegd veranderen de tarieven in de regel ieder jaar. Hiervoor dient de ondernemer zijn administratie aan te passen.

In een aantal gevallen – zeker bij de kleinere ondernemers – gebeurt de administratie deels handmatig. Tevens zal de ondernemer daar waar noodzakelijk de prijsinformatie die hij verstrekt richting de klant moeten aanpassen (brochures, Internet etc.);

- *Administratie bijhouden voor toeristenbelasting.* Dagelijks kan de administratie van de ondernemer ten aanzien van toeristenbelasting bijgehouden worden. Elke overnachting wordt immers belast. Het betreft bij deze administratieve last ook het informeren van de klant indien hij vragen heeft over de rekening c.q. de toeristenbelasting en het apart op de rekening vermelden van de toeristenbelasting;
- *Ondersteunen controle door gemeente bij afdracht van de belasting.* De gemeente controleert de aangifte van de gemeenten. Hierbij kan zij vervolgens weer een beroep doen op de ondernemer. Het gaat daarbij vooral om zaken als inzage of informatie verschaffen uit de administratie.

Tabel 3.3 geeft een overzicht van het aantal uur dat een gemiddelde ondernemer besteedt aan de administratieve handelingen die samenhangen met de toeristenbelasting.

**Tabel 3.3. Administratieve handelingen van een gemiddelde ondernemer**

|                                | Indienen<br>bezwaar-<br>schriften | Kennisne-<br>men en<br>inwinnen<br>info | Onder-<br>steunen<br>telling | Aanpassen<br>admini-<br>stratie | Bijhouden<br>admini-<br>stratie | Onder-<br>steunen<br>controle | Totaal |
|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|--------|
| Aantal uur per jaar            | 1,1                               | 4,8                                     | 1,9                          | 2,8                             | 29,5                            | 2,6                           | 42,7   |
| Aandeel in het aantal uur p.j. | 3%                                | 11%                                     | 4%                           | 7%                              | 69%                             | 6%                            | 100%   |
| Kosten per jaar in Euro        | 26                                | 114                                     | 46                           | 68                              | 701                             | 62                            | 1.016  |

De tabel laat zien dat een ondernemer gemiddeld bijna 43 uur van zijn tijd besteedt aan handelingen die verband houden met toeristenbelasting. Met name het (dagelijks) bijhouden van de administratie kost de ondernemer het meeste tijd. Wanneer we de administratieve handelingen uitdrukken in geld dan blijkt dat dit jaarlijks circa EUR 1.020,- is<sup>14</sup>. Hierbij gaan we uit van een uurtarief van EUR 23,75<sup>15</sup>. Dit uurtarief is gebaseerd op 200 dagen en acht uur werken per dag, en op het fiscaal minimuminkomen van EUR 38.000,- van een aandeelhouder van een BV (bijvoorbeeld eigenaar van een camping).

Tabel 3.3 gaat uit van wat een ondernemer gemiddeld aan tijd besteedt aan de administratieve handelingen. Uiteraard verschilt dit per ondernemer. Zo blijkt dat 79% van de ondernemers de laatste drie jaar geen bezwaarschrift heeft ingediend<sup>16</sup>, dat 36% van de ondernemers geen tijd kwijt is aan het ondersteunen van de gemeente bij de telling en dat 46% van de on-

<sup>14</sup> Ter vergelijking: de gemiddelde administratieve lasten - voortkomend uit wet- en regelgeving - van een gemiddeld bedrijf (ongeacht sector en omvang) bedroeg in 2001 circa EUR 13.000,-. De administratieve lasten als percentage van de toegevoegde waarde is 7% in de horeca. Bron: EIM, *Monitor administratieve lasten bedrijven 2001*, mei 2002.

<sup>15</sup> Het uurtarief is getoetst bij ondernemers tijdens de interviews.

<sup>16</sup> Indien ondernemers een bezwaarschrift indienen dan doet 55% dit via de branche-organisatie.

ondernemers geen tijd kwijt is aan het ondersteunen van de gemeente bij de controle van de afdracht. De drie andere handelingen worden door het merendeel van de ondernemers uitgevoerd: kennisnemen van nieuwe tarieven en inwinnen van informatie (100%), aanpassen administratie (81%) en bijhouden administratie (84%).

Bij een verdere analyse kijken we naar de significant afwijkende resultaten van de enquête. We komen daarbij tot de volgende uitkomsten, waarbij we ons beperken tot die ondernemingen die de betreffende administratieve handeling ook daadwerkelijk uitvoeren:

- *Uitsplitsing naar type accommodatie:*
  - de ondernemers die groepsaccommodatie aanbieden besteden 2,5 uur aan kennisnemen en inwinnen informatie versus 4,8 uur voor een gemiddelde ondernemer;
  - de pensionhouders besteden circa 45 minuten aan de ondersteuning bij een telling versus 1,9 uur voor een gemiddelde ondernemer;
  - de hoteliers en de pensionhouders besteden de minste tijd aan de aanpassing van de administratie, namelijk 86 minuten voor een één, twee of drie sterren hotel en 50 minuten voor een pension. De campinghouders besteden de meeste tijd aan de aanpassing van de administratie: meer dan 3 uur;
  - bij de controle van de gemeente van de afdracht is de campinghouder de meeste tijd kwijt, namelijk 3,8 uur versus 2,6 uur voor een gemiddelde ondernemer.
- *Uitsplitsing naar niet-toeristische regio's en 'gemiddelde' regio's:*
  - geen van de ondernemers in een niet-toeristische regio's uit de enquête heeft de afgelopen drie jaar een bezwaarschrift ingediend;
  - de ondernemers in niet-toeristische regio's zijn 1,8 uur bezig met het kennisnemen van nieuwe tarieven en het inwinnen van informatie daarover. Een gemiddelde ondernemer is hier per jaar 4,8 uur mee bezig;
  - in de niet-toeristische regio's wordt bij 8% van de ondernemers geteld, terwijl dit gemiddeld genomen bij 64% van de ondernemers gebeurt. Degene in niet-toeristische regio's die wel een telling kennen, zijn daar 10 minuten per jaar mee kwijt;
  - het bijhouden van de administratie kost de ondernemers in een niet-toeristische regio 17,3 uur per jaar versus 29,5 uur voor een gemiddelde ondernemer;
  - de ondersteuning van de controle van de afdracht door de gemeente kost de ondernemer in een niet-toeristische regio circa 40 minuten per jaar versus 2,6 uur per jaar voor een gemiddelde ondernemer in Nederland.
- *Uitsplitsing naar omvang van de onderneming:*
  - bij de tijd die besteed wordt aan de aanpassing van de administratie op de nieuwe tarieven zien we dat de kleinere ondernemingen daar minder tijd aanbesteden: 2,1

uur voor eenmansbedrijven, 3,8 uur voor ondernemingen met tussen 2 en 4 werknemers en 6,8 uur voor ondernemingen met tussen 5 en 9 werknemers<sup>17</sup>;

- bij de tijd die besteed wordt aan het bijhouden van de administratie zien we dat de kleinere ondernemingen daar meer tijd aanbesteden. De ondernemingen met 4 of minder werknemers besteden daar 43,5 uur aan, terwijl de ondernemingen met 5 of meer werknemers daar 22,3 uur aan besteden. Dit kan samen hangen met het administratieve systeem dat men gebruikt.
- *Uitsplitsing naar wijze belasting heffen, namelijk forfaitair of achteraf zelf bepalen:*
  - de ondernemers waarbij de belasting via een forfaitaire heffing wordt geheven zijn voor het bijhouden van de administratie 24,6 uur per jaar kwijt, terwijl de ondernemers die de hoogte van de belasting achteraf bepalen aan de hand van een aangifte daar 45,3 uur per jaar kwijt zijn;
  - de ondernemers die een forfaitaire heffing kennen, zijn voor de ondersteuning van de controle van de afdracht door de gemeente 1,2 uur per jaar kwijt. De ondernemers die de hoogte van de belasting zelf bepalen (via aangifteformulier), zijn daar langer mee bezig, namelijk 3,6 uur per jaar;
  - wanneer we kijken naar de totale tijd die een ondernemer kwijt is en we gaan er vanuit dat hij *alle* administratieve handelingen zou verrichten dan is de ondernemer met een forfaitaire heffing 35,1 uur van zijn tijd bezig met toeristenbelasting, terwijl de andere ondernemer 59,3 uur van zijn tijd bezig met toeristenbelasting.

### 3.3 Uitgaven toeristische voorzieningen

In dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvragen:

- Wat is de investeringsomvang van gemeenten in toeristische voorzieningen?
- Hoe wenden gemeenten de toeristenbelasting aan?
- Is er een verband tussen de uitgaven aan toeristische voorzieningen en opbrengsten van toeristenbelasting?

#### *Totale investeringsomvang moeilijk vast te stellen*

De investeringsomvang van gemeenten in toerisme is op basis van de informatie ons voorhanden moeilijk vast te stellen<sup>18</sup>. De investeringen zijn namelijk niet los te koppelen van reguliere investeringen/uitgaven. Zo worden voorzieningen als fietspaden, VVV, riolering en straatverlichting ook gebruikt door de inwoners van de gemeente, en zijn contracten/afspraken gemaakt met afvalverwerkers en bijvoorbeeld de politie niet te herleiden naar

---

<sup>17</sup> Zowel campings als hotels vallen in de categorie van meer dan 5 werknemers.

<sup>18</sup> De informatie waar KPMG BEA zich op baseert, zijn de vier interviews bij gemeenten en aanvullende telefonische interviews onder de 30 gemeenten die ook schriftelijk geënquêteerd zijn.

toerisme. Daarnaast speelt mee dat een deel van de toeristen dat de gemeente bezoekt dag-toeristen zijn. Deze hebben over het algemeen geen relatie met toeristenbelasting (maar wel met kosten die de gemeente maakt voor bijvoorbeeld het onderhoud van het strand). Tot slot speelt mee dat voor sommige voorzieningen, zoals de aanleg van riolering naar het kamperterrein, ondernemers soms voor een deel mee betalen. We geven dus geen getal voor de totale investeringsomvang.

#### *Uiteenlopende uitgavenposten aan toerisme*

Op basis van interviews en gegevens verstrekt door gemeenten is bepaald aan welke kostenposten moet worden gedacht als het om (structurele) uitgaven aan toerisme gaat. Deze zijn:

- Inzet ambtenaren en bestuurders (uitvoering en handhaving beleid);
- Bijdrage aan de VVV;
- Promotie-activiteiten;
- Onderhoud en/of aanleg van:
  - Wegen;
  - Fietspaden;
  - Voetpaden;
  - Riolering;
  - Straatverlichting;
  - Straatmeubilair;
  - Parkeervoorzieningen
  - Bewegwijzering
  - Natuur (bos, strand, duin, hei, binnenwater);
- Ophalen afval;
- Inzet extra politie;
- Inzet extra brandweer;
- Toeristische attracties als musea, theaters, kinderboerderij, stoomtrein etc.

#### *Aanwending toeristenbelasting niet eenduidig vast te stellen*

Omdat toeristenbelasting geen bestemmingsheffing is, komen de opbrengsten van toeristenbelasting in de algemene middelen van de gemeente. Hierdoor is het niet mogelijk aan te geven hoe de toeristenbelasting wordt aangewend. Geen van de gemeenten die KPMG BEA in het kader van dit feitenonderzoek (enquête en interviews) heeft gesproken, kan hier dan ook antwoord op geven.

Er zijn gemeenten die geen toeristenbelasting heffen, maar een contract of convenant hebben afgesloten met de ondernemers in de gemeente. Afgesproken is met deze ondernemers om het geld jaarlijks over te maken aan de gemeente. Deze bedragen zijn over het algemeen niet groot (EUR 50.000,- en minder). Het voordeel is dat zowel aan de zijde van de ondernemers als aan de zijde van de gemeente er nauwelijks administratieve lasten bestaan. In deze afspraak is ook vermeld dat de gemeente moet aantonen waaraan ze het geld heeft besteed. In sommige gevallen mogen de ondernemers daarvoor voorstellen doen. Wanneer we kijken waaraan het geld wordt besteed dan zien we dat dat met name gaat naar de VVV, naar toeristische attracties en naar promotionele activiteiten.

#### *Toeristische uitgaven ten opzichte van de opbrengsten van toeristenbelasting*

Uit de extra gesprekken die we met verschillende gemeenten gevoerd hebben, hebben we voor een aantal gemeenten meer inzicht verkregen in de omvang van de toeristische uitgaven. In het onderstaande kader staan deze uitgaven ter illustratie weergegeven. Daarnaast hebben we ten opzichte van de toeristische uitgaven de opbrengsten van toeristenbelasting van deze gemeenten vermeld. Uit deze gegevens kunnen we de conclusie trekken dat de toeristische uitgaven de opbrengsten van toeristenbelasting overstijgen. De gemeenten geven meer uit aan toeristisch beleid en voorzieningen dan ze aan toeristenbelasting ontvangen.

| <b>Ter illustratie: uitgaven van gemeenten ten opzichte van de opbrengsten van toeristenbelasting</b>                                                                                                                                                                |                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| <b>Tabel 3.4. Voorbeelden van uitgaven en opbrengsten van gemeenten</b>                                                                                                                                                                                              |                     |
| <b>Uitgaven</b>                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Opbrengsten</b>  |
| Gemeente A:<br>- Marketing van de stad: ruim EUR 5 mln (VVV, campagnes, promotie, website, bewerking van de zakelijke markt en cultuurmarketing);<br>- Evenementen: EUR 186.000,-;<br>- Toeristische infrastructuur: EUR 1,5 mln.                                    | Circa EUR 3,5 mln   |
| Gemeente B:<br>- Subsidie aan VVV: EUR 70.000,-;<br>- Subsidie aan musea: EUR 250.000,-;<br>- Promotieactiviteiten en evenementen: EUR 10.400,-.                                                                                                                     | Circa EUR 60.000,-  |
| Gemeente C:<br>- Subsidie aan VVV: EUR 45.000,-;<br>- Recreatieve voorzieningen en beleid: EUR 150.000,-;<br>- Onderhoud en aanleg van infrastructuur: EUR 360.000,- (fietspaden, bewegwijzering en riolering);<br>- Veiligheid en toezicht recreatie: EUR 15.000,-. | Circa EUR 225.000,- |
| Gemeente D:<br>- Toeristische voorzieningen: EUR 300.000,-.                                                                                                                                                                                                          | Circa EUR 190.000,- |

#### *Verband tussen uitgaven en opbrengsten niet aangetoond*

In geen van de gemeenten die wij hebben gesproken of geïnterviewd, is aangegeven dat er een direct verband zou bestaan tussen de omvang van de opbrengsten (hoogte tarieven) en de



uitgaven. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste zijn de uitgaven over het algemeen niet bekend. Dit is in de vorige alinea uitgelegd. Ten tweede is het karakter van de belasting niet zo dat er een verband zou hoeven te bestaan. De reden voor een gemeente om toeristenbelasting te heffen of tarieven te verhogen kan dan ook een budgettaire zijn. Dit bleek ook uit interviews met gemeenten en ondernemers. We kunnen het daarom goed voorstellen dat EZ ter zijner tijd - in overleg met de VNG - tot een vervolgonderzoek komt waarin de toeristische uitgaven van gemeenten centraal staan en waarin dieper wordt ingegaan op de begrotingen van de gemeenten.



## 4 Jurisprudentie

### 4.1 Inleiding

Een deel van dit feitenonderzoek is gericht op de juridische context. Dit hoofdstuk gaat daarop in. De volgende vragen worden beantwoord:

- Een inventarisatie van de jurisprudentie over toeristenbelasting;
- Welke knelpunten en vraagpunten zijn daaruit af te leiden<sup>19</sup>?

De eerste paragrafen gaan in op de jurisprudentie over toeristenbelasting. In deze paragrafen zijn dus ook direct de knel- en vraagpunten af te leiden. Met jurisprudentie bedoelen we de rechtsopvatting van de rechterlijke macht zoals blijkt uit beslissingen die zij heeft genomen<sup>20</sup>. Hierbij worden de volgende onderwerpen onderscheiden:

- Belastingplichtige;
- Belastbaar feit;
- Begrenzing ten aanzien van het begrip gemakelijkheid;
- Samenloop van belastingen;
- Heffingsgrondslag.

### 4.2 Belastingplichtige

De toeristenbelasting wordt geheven van degene die of in een gemeente verblijft, maar geen ingezetene is van die gemeente, of van degene die het mogelijk maakt om te verblijven (exploitanten van hotels, campings, vakantiewoningen etc.). Aangezien de controle op het verblijf houden niet eenvoudig is, wijst de gemeente veelal de exploitanten als belastingplichtigen aan. Het begrip belastingplichtige heeft tot onderstaande jurisprudentie geleid.

*Een verblijfhoudend persoon hoeft geen toerist te zijn*

Anders dan de naam van de belasting doet vermoeden, is niet vereist dat iemand toerist hoeft te zijn. Uit de uitspraak van de Hoge Raad van 22 april 1998 (BNB 1998/213) blijkt dat bijvoorbeeld ook het verblijf houden door asielzoekers onder het bereik van de toeristenbelasting kan vallen. De Hoge Raad overwoog als volgt:

---

<sup>19</sup> In feite gaat dit om knelpunten die in het verleden hebben gespeeld. Het knelpunt is opgelost door de uitspraak daarover van de rechterlijke macht.

<sup>20</sup> Dit betekent dat niet alle juridische knelpunten ten aanzien van de toeristenbelasting hier worden besproken, maar alleen diegene waarover de rechterlijke macht een uitspraak heeft gedaan.

“De wetgever heeft welbewust aan de gemeenten de mogelijkheid geboden onder de naam toeristenbelasting verblijfsbelastingen van uiteenlopende aard te heffen, waaraan alle niet-ingezetenen die enigszins duurzaam in de gemeente verblijven, kunnen worden onderworpen, zonder dat is vereist dat het verblijf voor toeristische doeleinden plaatsvindt.”

#### *Verblijfsbieders zonder financieel belang daarbij kunnen geen belastingplichtigen zijn*

Op grond van artikel 224 van de Gemeentewet is de verblijfsbieder bevoegd de belasting te verhalen op degene die verblijft. In feite fungeert de verblijfsbieder daarmee als inhoudingsplichtige. De verblijfsbieder die bij de toerist geen financieel belang heeft, kan echter niet als inhoudingsplichtige worden aangemerkt. Zo werd aan een publiekrechtelijk lichaam - eigenaar-beheerder van de haven van Terschelling - watertoeristenbelasting door de gemeente Terschelling opgelegd omdat hij gelegenheid tot ligging bood. Het Hof Leeuwarden oordeelde op 23 november 1979 (BNB 1981/35) het volgende:

“Het ligt niet in de rede om personen die gelegenheid tot verblijf bieden, doch die bij de toerist geen financieel belang hebben, als belastingplichtige aan te wijzen. De aanwijzing van belanghebbende als belastingplichtige is in casu geschied in strijd met een beginsel van behoorlijk bestuur.”

Het volgende voorbeeld gaat ook over dit onderwerp. In de uitspraak van het Hof Amsterdam van 22 september 2000 (Belastingblad 2001, blz. 299) verwierp het hof de stelling van een exploitant van een zeemanshuis, dat zij op grond van het gelijkheidsbeginsel geen toeristenbelasting verschuldigd was. De vergelijking met het Leger des Heils, waarvan geen toeristenbelasting wordt geheven, ging niet op omdat er geen sprake was van gelijke gevallen. De exploitant verstreekte, in tegenstelling tot het Leger des Heils, namelijk geen *gratis* overnachtingen.

#### *Alleen de daadwerkelijke verblijfsbieder kan als belastingplichtige worden aangewezen*

Bij het aanwijzen van een belastingplichtige is het voor de gemeente taak zorgvuldig na te gaan wie daadwerkelijk gelegenheid biedt tot verblijf. Een voorbeeld hiervan is te geven aan een uitspraak van het Hof Amsterdam 29 juni 1994 (Belastingblad 1995, blz. 116). De gemeente had ten onrechte een aanslag toeristenbelasting opgelegd aan de moedermaatschappij van een BV die een camping exploiteerde. De aanslag werd door het hof vernietigd, omdat de moedermaatschappij niet belastingplichtig was. Zij had immers zelf nooit gelegenheid gegeven tot verblijf.

#### *Strandstoelverhuurders worden ook als belastingplichtigen gezien*

De Hoge Raad zag geen reden om de verordening van de gemeente Zandvoort onverbindend te verklaren voor strandstoelverhuurders (HR 3 januari 1996, BNB 1996/76). De gemeente Zandvoort biedt de verhuurder tegen een vergoeding de gelegenheid om strandstoelen te exploiteren. Daarmee biedt de verhuurder - die de toerist laat betalen voor de huur van een

stoel of bed - de toerist de mogelijkheid tot verblijf. De strandstoelverhuurder dient dus gezien te worden als belastingplichtige.

*Als bepaalde groepen buiten de verordening vallen, is een afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid nodig*

Het kan voorkomen dat de toepassing van de verordening van een gemeente ertoe leidt dat bepaalde groepen potentiële belastingplichtigen buiten de heffing blijven. Dan dient een afweging gemaakt te worden tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Zo werden bezoekers van de gemeente Marken die per bus of auto kwamen niet in de heffing betrokken. Dit gold ook voor het busbedrijf dat deze toeristen vervoerde en de opvarenden van de jachten en charterschepen die afmeerden in de haven van Marken. Terwijl een bedrijf dat de bootdienst onderhoudt tussen Monnickendam-Volendam-Marken, wel belastingplichtig was. Het Hof (Hof Amsterdam 10 februari 1995, BNB 1998/23) oordeelde dat de gemeente aannemelijk heeft gemaakt dat degenen die aan de heffing ontsnappen in omvang een relatief bescheiden groep is. De verordening van de gemeente en de uitvoering ervan is namelijk afgestemd op de eisen van uitvoerbaarheid en controleerbaarheid. Hierin is volgens het Hof voldoende rechtvaardiging te vinden voor het buiten de heffing laten van deze groepen.

Dit werkt ook de ‘andere kant’ op. Zo achtte het Hof Leeuwarden (6 oktober 1995, Belastingblad 1996, blz. 35) de verordening van de gemeente Zuidlaren onverbindend omdat het in strijd was met het gelijkheidsbeginsel. In deze gemeente werden hotels en pensions niet in de heffing betrokken, maar een exploitant van een kampeerterrein wel. Door een behoorlijk aantal overnachtingen buiten de heffing te laten, was de gemeente tot een willekeurige heffing van de toeristenbelasting gekomen.

Een ander voorbeeld waarin deze afweging van toepassing is, is bij de verordening van de gemeente Amsterdam. Het Hof Amsterdam was van mening (Belastingblad 2000, blz. 99) dat de omstandigheid dat een groot aantal personen, namelijk de dagtoeristen, buiten de heffing was gelaten om redenen van uitvoerbaarheid en controleerbaarheid, onaanvaardbaar was. Echter, in cassatie heeft de Hoge Raad (HR 14 februari 2001, Belastingblad 2001, blz. 256) beslist dat het voor de wetgever onduidelijk was op welke wijze dagtoeristen in de heffing zouden kunnen worden betrokken. Gelet op deze onduidelijkheid vormen in dit geval, ondanks het gegeven dat grote groepen buiten de heffing blijven, de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid rechtvaardigingsgronden voor de ongelijke behandeling.

### **4.3 Belastbaar feit**

Het houden van verblijf binnen de gemeente door personen, die niet als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zijn ingeschreven, vormt het belastbaar feit. In de wettekst is echter geen definitie opgenomen van het begrip “houden van verblijf”. De invulling wordt daarmee overgelaten aan de belastingrechter. In de jurisprudentie is de strekking van het begrip dan ook diverse malen aan de orde geweest.

*Verblijf houden hoeft niets met toerisme te maken te hebben*

Uit een uitspraak van de Hoge Raad (22 april 1998, BNB 1998/213) valt af te leiden dat het niet vereist is dat het verblijf in een gemeente voor toeristische doeleinden plaatsvindt. De wetgever heeft aan de gemeenten de mogelijkheid geboden onder de naam toeristenbelasting verblijfsbelastingen van uiteenlopende aard te heffen. Zo werd het heffen van toeristenbelasting ten aanzien van asielzoekers geoorloofd geacht.

*Verblijf houden dient wel een duurzaam karakter te kennen*

De Hoge Raad (17 september 1999, BNB 1999/407) oordeelde dat er geen aanknopingspunt is voor de gedachte dat aan aard en/of doel van het verblijf geen enkele betekenis toekomt. Het zou niet stroken met de aard van de toeristenbelasting om onder “het houden van verblijf” ook te laten vallen (vliegtuig)passagiers die zich uitsluitend ten behoeve van hun vervoer voor korte tijd zich ophouden op een luchthaven. Het dient dus te gaan om verblijf met een enigszins duurzaam karakter.

#### **4.4 Begrenzing ten aanzien van het begrip vermakelijkheid**

Volgens de wetsgeschiedenis is het mogelijk om de belasting te beperken tot bepaalde gedeelten van de gemeente. Deze mogelijkheid leek aanvankelijk voor de gemeenten met toeristische attracties uitkomst te bieden. Men kon namelijk op die manier proberen langs de weg van de toeristenbelasting de opbrengst van de vervallen vermakelijkhedenbelasting te compenseren.

*Geen ruime interpretatie van toeristenbelasting*

De Hoge Raad heeft daar met zijn uitspraak van 30 maart 1993 (BNB 1983/191) een einde aangemaakt. De door de wetgever beoogde afschaffing van vermakelijkhedenbelasting valt niet te rijmen met een verruiming van de toeristenbelasting zodat een gemeente daarmee langs een achterdeur een belasting op vermakelijkheden kan heffen. Zo is een uur durende rondvaart een vermakelijkheid en dus niet te belasten via een toeristenbelasting.

*Vermakelijkhedenretributie kan alleen als de gemeente een rol heeft in de attractie*

Een vermakelijkhedenretributie kan worden geheven op vermakelijkheden waarbij gebruik wordt gemaakt van, door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand gebrachte of instandgehouden voorzieningen of waarbij een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins getroffen wordt. Zo dienen de terreinen van De Efteling te worden aangemerkt als een inrichting tot het geven van vermakelijkheid, aldus de Hoge Raad in zijn uitspraak van 13 januari 1988, Belastingblad 1998, blz. 128.

#### *Onderscheid tussen verblijf bieden en vermakelijkheid*

Het vervoer van dagtoeristen naar Marken wordt door het Hof Amsterdam (10 februari 1995, Belastingblad 1995, blz. 450) niet aangemerkt als vermakelijkheid, maar als het bieden van gelegenheid tot verblijf. Omdat de vervoersfunctie centraal staat, is er sprake van vervoer en niet van het geven van een vermakelijkheid.

In cassatie oordeelde de Hoge Raad in zijn uitspraak van 12 november 1997 (BNB 1998/23) dat het vervoer van dagtoeristen door middel van een boot die afmeert in de haven, kan worden aangemerkt als het bieden van gelegenheid tot verblijf en dus een heffing van toeristenbelasting mogelijk is.

De Hoge Raad oordeelde (HR 3 januari 1996, BNB 1996/76) dat een voor bezoekers vrij en toegankelijk deel van het Noordzeestrand dat primair benut wordt om te genieten van de zon, zee en het strand niet als een inrichting tot het geven van een vermakelijkheid (attractie) kan worden aangemerkt. Dat karakter krijgt het ook niet indien de bezoekers de gelegenheid wordt geboden tot de huur van een strandstoel of strandbed en/of het nuttigen van consumpties.

## **4.5 Samenloop van belastingen**

Er mag een samenloop van belastingen (cumulatie) optreden in de heffing van toeristenbelasting en forensenbelasting. Artikel 223 van de Gemeentewet geeft de gemeenten de mogelijkheid forensenbelastingen in te voeren, te weten een slaapforensenbelasting en een woonforensenbelasting. Deze laatste belasting kan worden geheven van personen die, zonder in de gemeente te wonen, er gedurende het belastingjaar een gemeubileerde woning beschikbaar houden (vakantiehuisjes, caravans etc.). Uit de wetgeschiedenis valt op te maken dat indien een gemeente zowel een toeristenbelasting als een forensenbelasting invoert, er voor gezorgd moet worden dat ‘onbillijkheden’ worden voorkomen.

#### *Samenloop van toeristenbelasting en forensenbelasting*

Zij die als forens belastbaar zijn, kunnen ook onderworpen zijn aan toeristenbelasting. Dit blijkt uit de uitspraak van Hof 's-Gravenhage (1 oktober 1975, BNB 1976/83). Het ontbreken van een bepaling ter voorkoming van cumulatie van toeristenbelasting en woonforensenbelasting bij hetzelfde huis werd niet in strijd geacht met enig wettelijk voorschrift. In haar overwegingen betoogt het Hof dat de rechter niet bevoegd is de innerlijke waarde of de billijkheid van de wet te beoordelen.

In deze uitspraak wordt niet de vraag beantwoord waar de grens dient te worden gelegd tussen iemands hoedanigheid van woonforens en diens hoedanigheid van toerist. Op grond van de jurisprudentie is iemand al toerist, als hij zich voor niet-toeristische doeleinden in een toeristengemeente bevindt. Het zou niet onbillijk zijn dat de hoedanigheid van toerist opgaat in

die van woonforens. In dat geval zou een vrijstelling van toeristenbelasting kunnen worden verleend.

#### *Samenloop binnen de toeristenbelasting*

Voorts kan er een samenloop of cumulatie optreden binnen de toeristenbelasting zelf. Er treedt geen ongeoorloofde cumulatie op door de belastingheffing te beperken tot uiteenlopende typen van verblijf houden en daarbij dan ook onderscheid te maken naar plaats (een deel van de gemeente), naar tijd (bepaalde uren overdag of 's nachts), naar vorm (overnachten) of nog in ander opzicht volgens het Hof Amsterdam op 14 september 2000 (Belastingblad 2001, blz. 941). Ook het tegelijkertijd maken van onderscheid in meer dan één opzicht is in beginsel toegestaan; bijvoorbeeld het gebruik van strandstoelen of -bedden op het strand tegen vergoeding, in het tijdvak van maart tot en met september, tussen 10 en 18 uur. Deze vrijheid is echter niet onbegrensd. Niet elk type van verblijf houden kan worden belast. Zo moet het verblijf houden naar zijn aard en doel enigszins duurzaam zijn en er mag ook geen willekeurige en onredelijke heffing in het leven worden geroepen. Ook mogen de verordeningen geen strijd opleveren met wetgeving of verdragen en met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en andere algemene rechtsbeginselen. De modelverordeningen van de VNG voorzien in een vrijstelling van de algemene toeristenbelasting, indien voor ditzelfde feit reeds watertoeristenbelasting wordt geheven.

## **4.6 Heffingsgrondslag**

De heffingsgrondslag van de toeristenbelasting is niet vermeld in artikel 224 van de Gemeentewet. Een bepaling hierover zal in de belastingverordening van de gemeente moeten worden opgenomen. Tussen de heffingsgrondslag en het tarief enerzijds en het houden van verblijf anderzijds dient een duidelijk verband te bestaan; bijvoorbeeld de duur van het verblijf of de kosten van het verblijf of het aantal personen dat verblijft. Een forfaitaire vaststelling is mogelijk hoewel zoals uit onderstaande uitspraken zal blijken, dat ook de nodige haken en ogen oplevert.

#### *De heffing - ook bij forfaitair tarief - dient aan te sluiten de duur en het aantal personen*

Dat de heffing dient aan te sluiten bij het aantal personen dat verblijft en bij de duur van het verblijf, ook als er volgens een forfaitair tarief wordt geheven, is meerdere malen door de Hoge Raad bepaald (bijvoorbeeld in HR 21 januari 1981, VN 1981, blz. 494 en HR 17 juni 1981, BNB 1981/243).

Het bedrag van de belasting dient op enigerlei wijze afhankelijk worden gesteld van feiten en omstandigheden die verband houden met de duur van het verblijf en het aantal personen dat verblijf houdt. Tariefdifferentiaties naar bijvoorbeeld leeftijd en groepsgrootte zijn aanvaardbaar. Ook het hanteren van een tarief naar een percentage van de overnachtingprijs is, zo blijkt uit Hof Amsterdam (8 maart 2002, Belastingblad 2002/542), mogelijk. Wel dient opgemerkt te worden dat cassatie tegen deze uitspraak is aangetekend.



*Een goede schatting is nodig voor het vaststellen een forfaitair tarief*

De schattingen, waarbij men bij het vaststellen van een forfaitair tarief gebruik van maakt, dienen gebaseerd te zijn op een gemiddelde bezettingsgraad en een gemiddelde verblijfsduur. Naar het oordeel van de Hoge Raad in zijn uitspraak van 6 november 1996 (BNB 1997/9) is een afwijking van 25% ten opzichte van het forfaitair gemiddelde toegestaan. De tellingen moeten echter zodanig over het heffingstijdvak zijn gespreid, dat een reëel beeld van de gemiddelde bezettingsgraad kan worden verkregen (HR 11 juni 1997, BNB 1997/247).



## 5 Effect toeristenbelasting op consument

In dit hoofdstuk gaan we in op het effect dat de toeristenbelasting heeft op de consument. Daartoe beantwoorden we onderstaande onderzoeksvragen:

- Zijn er studies naar het onderwerp verricht en wat zijn de conclusies daaruit?
- Hoe verloopt het keuzeproces van de consument en de rol van prijs daarin?
- Wat zijn de effecten op het keuzeproces van de consument van het heffen van toeristenbelasting, van de hoogte van toeristenbelasting en van onderlinge verschillen in de hoogte van toeristenbelasting?

### *Geen onderzoek in Nederland verricht naar toeristenbelasting en het keuzeproces*

We zijn geen onderzoek tegen gekomen waarin het effect van toeristenbelasting op het keuzeproces van de consument is beschreven. Ook de geïnterviewde personen konden ons niet verwijzen naar Nederlands onderzoek hierover. In dit hoofdstuk zullen we ons daarom alleen kunnen baseren op meningen en niet op feiten. De meningen zijn afkomstig van wetenschappers die ondermeer hebben gekeken naar het keuzegedrag van een consument in zijn algemeenheid en van mensen die wij hebben gesproken in het veld zoals gemeenten en ondernemers. We doen daarom geen eindspraak over wat het effect precies zal zijn<sup>21</sup>.

### *Het keuzeproces kent verschillende aspecten*

Er zijn meerdere aspecten waarmee rekening dient te worden gehouden als we kijken naar het keuzeproces van de consument bij de aanschaf van een product/dienst. Deze aspecten zouden in een onderzoek allemaal mee moeten worden genomen en moeten worden gewogen op hun invloed.

Een aspect is het onderscheid in het type consumenten. In de marketing worden drie consumentengroepen onderscheiden. Dit is ten eerste de prijsbewuste consument die gedreven wordt door zijn beperkte budget of door 'krenterigheid'. Op deze consument zal toeristenbelasting eerder een effect kunnen hebben op het keuzeproces. De prijs van overnachting wordt immers hoger. Ten tweede is er de consument die let op de prijs-kwaliteit verhouding. Deze consument is best bereid meer te betalen als daarvoor wel goede kwaliteit geleverd krijgt. In de toerisme kan dat ondermeer betekenen dat een toerist bereid is een hogere prijs voor verblijf te betalen (inclusief toeristenbelasting) indien het verblijf op een unieke locatie gevestigd is. We zien dit terug uit het voorbeeld dat in gemeenten aan het strand wel toeristenbelasting heffen en buurgemeenten die niet aan het strand liggen geen toeristenbelasting heffen. Ondanks dat de prijs van verblijf in de strandgemeente hoger ligt, willen toeristen toch graag nabij het strand verblijven en zijn bereid daar meer voor te betalen. Ten derde is er de zoge-

---

<sup>21</sup> KPMG BEA kan zich voorstellen dat in de toekomst dit onderwerp zou kunnen meelopen met het Continue Vakantie Onderzoek (CVO).

naamde *innovator*. Deze consument interesseert zich in eerste instantie niet in de prijs maar alleen om het product dat hij aanschafft. Daarbij loopt de innovator dus voorop in de trends.

Een ander aspect wat het keuzeproces beïnvloedt, is de zichtbaarheid van de prijs. Zo wordt in de Verenigde Staten de prijs van een product in een winkel zonder en met belasting zichtbaar gemaakt. De prijs van overnachting wordt over het algemeen inclusief toeristenbelasting gecommuniceerd. Het is voor de consument dan sowieso niet duidelijk vooraf dat er toeristenbelasting wordt betaald. De consument kijkt uiteindelijk naar de totaalprijs.

Een derde aspect is de hoogte van de toeristenbelasting ten opzichte van de totale overnachtingprijs. Wanneer we uitgaan van tabel 2.1 dan kunnen we aflezen dat de toeristenbelasting ten opzichte van de totaalprijs bij campings relatief gezien hoger ligt dan bij hotels. Indien toeristenbelasting invloed zou hebben dan zou dat het eerst verwacht kunnen worden bij de campings. Mogelijk speelt bij de consument op een camping ook eerder mee dat zij een prijsbewuste consument zou kunnen zijn. Daarnaast verblijft een consument op een camping mogelijk voor een aanzienlijk langere tijd op een camping (vaste staanplaats) dan een consument in een hotel.

Een vierde aspect is dat het gedrag van de consument op vakantie anders zal zijn dan zijn gedrag buiten de vakantie. Een consument kan een jaar lang uitgekeken hebben naar zijn vakantie en daar ook voor gespaard hebben. Mogelijk is een consument dan minder kieskeurig als hij op vakantie is en gaat hij bijvoorbeeld makkelijker uiteten. Een duurdere verblijf zal de consument eerder 'tolereren'. Onderzoek naar het keuzegedrag van de consument in zijn algemeenheid lastig uit te voeren zoals het bepalen van de prijselasticiteit van producten. Het blijkt dat mensen toch in een onderzoek ("laboratorium") anders reageren dan in de werkelijkheid doen. Dit maakt onderzoek naar consumentengedrag op vakantie alleen nog maar lastiger.

Een laatste aspect dat we hier noemen, is dat de consument niet alleen kijkt naar de prijs van overnachting als hij een verblijfplaats kiest maar bijvoorbeeld ook naar de prijs van parkeren of de prijs van attracties. Zo wordt het parkeren in een aantal gemeenten belast via parkeergelden. Niet alle verblijfplaatsen hebben privé parkeerplaatsen. In dat geval kan een consument mogelijk meer moeten betalen per dag voor het parkeren van de auto dan voor de toeristenbelasting.

**“Kieskeurig Nederland, routines in de vakantiekeuze van Nederlandse toeristen”**

Het proefschrift “Kieskeurig Nederland” van Bertine Bargeman geeft onder andere inzicht in hoe het keuzeproces verloopt van de Nederlandse toerist bij het bepalen van zijn of haar bestemming. Hiervoor heeft zij op basis van diverse theorieën een vakantiekeuzemodel opgesteld. Hierin wordt een onderscheid gemaakt in contextuele factoren als tijd-ruimtelijke, natuurlijke en structurele aspecten en in persoonsgebonden factoren als gezinssituatie, inkomen, sociale klasse en leeftijd. Het inkomen vertegenwoordigt in dit model dus het financiële aspect in de keuze. In het onderzoek zijn acht vakantiegroepen (type toeristen) onderscheiden. De groepen bleken qua keuzeproces weinig van elkaar te verschillen; bijvoorbeeld in vertrekmaand, logiesvorm of vervoermiddel. In de keuze blijkt over het algemeen de bestemming een rol te spelen en niet de accommodatie. Dit strookt met een uitspraak van een geïnterviewde ambtenaar: “Toeristen komen naar deze stad vanwege de stad als totaalproduct. Ze komen er niet om in een hotel te slapen”. Verder kunnen we opmerken dat uit het gesprek dat gevoerd is met Bertine Bargeman bleek dat hoewel zij een groot aantal toeristen heeft geïnterviewd er geen één keer gesproken is door de toeristen over toeristenbelasting.

**“Rapportage toeristenbelasting, ANWB Omnibusonderzoek 2002”**

De ANWB heeft onderzoek gedaan naar de bekendheid en de acceptatie van de toeristenbelasting. Relevante resultaten uit dit onderzoek zijn dat de toeristenbelasting bij 86% van de respondenten bekend is en dat 62% van de respondenten het heffen van de toeristenbelasting acceptabel vindt.



## 6 Toeristenbelasting in internationaal perspectief

Dit hoofdstuk gaat in op de toeristenbelasting in Frankrijk, Luxemburg en Duitsland<sup>22</sup>. De onderzoeksvragen die aan de orde komen zijn:

- In welke vorm wordt toeristenbelasting geheven?
- Wordt de belasting door de ondernemer doorberekend?
- Hoe wordt de doorbelasting van de toeristenbelasting gepresenteerd?
- Zijn er lessen te leren uit de wijze waarop toeristische belastingen worden geheven?

De onderzoeksvraag of er iets bekend is over het gedrag van de consument als reactie op het heffen van toeristenbelasting is niet te beantwoorden door de gesprekspartners in het buitenland. Er bestaan volgens de gesprekspartners in die landen geen onderzoeken naar dit onderwerp.

### 6.1 Frankrijk

#### *Algemeen*

Toeristenbelasting bestaat al bijna een eeuw in Frankrijk. De eerste wettelijke grondslag komt uit 1910. Enkele toeristencentra (*communes classées*) konden volgens de wet toeristenbelasting gaan heffen. Vervolgens zijn hier steeds meer typen gemeenten bij wetswijziging aan toegevoegd. Gemeenten moeten een bepaalde (toeristische) titel hebben, willen ze toeristenbelasting kunnen heffen; bijvoorbeeld: badplaats, wintersportcentrum, beschermd gebied. Beschermd gebied is er als laatste aan toegevoegd. Nog geen enkele gemeente heft echter toeristenbelasting op basis van deze titel.

In Frankrijk zijn 36.000 gemeenten, waarvan 3.000 gemeenten een toeristische titel hebben en daarmee het recht hebben om toeristenbelasting te heffen. Deze titels worden door de staat gegeven. In 1999 hieven 1.921 gemeenten toeristenbelasting. In totaal heeft dit circa EUR 102 miljoen opgeleverd aan inkomsten voor de gemeenten<sup>23</sup>. Er zijn twee mogelijke vormen van de toeristenbelasting: de *taxe de séjour* en de *taxe de séjour forfaitaire*. De eerste vorm heeft in 1999 EUR 70 miljoen opgeleverd, de tweede EUR 31 mln.

Frankrijk kent zowel een gemeentelijke vorm van toeristenbelasting als een departementale. Indien een departement een toeristenbelasting op wil leggen, gebeurt dit boven op het bedrag dat een gemeente al heft. De Savoie doet dit als één van de weinige departementen. In 1999 leverde dit EUR 900.000 op voor het departement.

---

<sup>22</sup> In België wordt alleen in Wallonië een vorm van toeristenbelasting geheven. Deze belasting is niet in het onderzoek betrokken.

<sup>23</sup> Ter vergelijking: in Nederland zijn circa 500 gemeenten (waarvan niet iedere gemeente toeristenbelasting heft) en deze gemeenten heffen gezamenlijk ook circa EUR 100 mln.

### *Definitie*

De taxe de séjour is een belasting die lokaal of departementaal opgelegd kan worden ten behoeve van uitgaven voor recreatie, toerisme en natuurbescherming. Belast kunnen worden personen die niet permanent gehuisvest zijn in de betreffende gemeente en gebruik maken van een voorziening zoals een hotel, camping, etc.

### *Type toeristenbelasting*

Er bestaan dus twee types toeristenbelasting:

- Taxe de séjour: toeristenbelasting;
- Taxe de séjour forfaitaire: forfaitaire toeristenbelasting.

Het verschil zit in de wijze van innen bij de (hotel/camping, etc.) eigenaren. In het eerste geval sluipt de eigenaar de geïnde belasting direct door naar de gemeente. In het tweede geval brengt de gemeente op basis van een inschatting (openingsperiode \* beddencapaciteit) een bedrag in rekening bij de eigenaar. De eigenaar berekent dit vervolgens door aan de toeristen<sup>24</sup>.

### *Tariefsysteem*

Vanuit de staat is een classificatiesysteem opgesteld op basis waarvan de tarieven bepaald worden. De klasse van een accommodatie wordt bepaald door onder andere het soort accommodatie en het kwaliteitsniveau. Op basis hiervan worden jaarlijks minimum en maximum tarieven vastgesteld. De gemeenten zijn vrij om de hoogte van het tarief te bepalen. De tarieven worden per persoon per nacht vastgesteld. Voor 2003 is het minimum tarief EUR 0,20 p.p.n. en het maximumtarief EUR 1,50 p.p.n. De heffingsgrondslag bestaat dus uit het aantal overnachtingen.

### *Rekening*

De taxe de séjour kan vermeld staan op een rekening, maar dit is niet wettelijk verplicht. De forfaitaire taxe de séjour staat niet vermeld op een rekening.

### *Onderwerp van discussie*

De toeristenbelasting is een onderwerp van discussie in Frankrijk. De toeristensector heeft zich altijd tegen het instrument gekeerd. In het algemeen wordt het vaak een inefficiënt belastinginstrument bevonden met teveel rompslomp voor relatief lage inkomsten. Maar door gebrek aan alternatieven wordt het nog steeds gehandhaafd.

---

<sup>24</sup> Mocht blijken dat de inschatting te hoog was dan kan de eigenaar op basis van zijn daadwerkelijk verkochte overnachtingen het te veel betaalde deel retour ontvangen.



## 6.2 Luxemburg

### *Algemeen*

In Luxemburg is de toeristenbelasting een gemeentelijke belasting. De gemeenten zijn geheel autonoom in hun keuze de belasting op te leggen. Van de 118 gemeenten die Luxemburg telt zijn er slechts twee gemeenten die de belasting ook daadwerkelijk hebben ingevoerd.

### *Definitie*

Gemeentelijke belasting opgelegd aan consumenten die van een toeristische/recreatie voorziening (hotel, kamers, etc.) gebruik maken.

### *Tariefsysteem*

Er bestaan twee manieren van berekening van de toeristenbelasting: percentage van de prijs (bijvoorbeeld overnachting) of forfaitair. In het laatste geval wordt een vast bedrag per gebruiker gerekend. Aangezien de gemeenten autonoom kunnen opereren zijn ze ook vrij in de wijze van heffing en het niveau van de heffing. Dit houdt in dat er regionale verschillen mogen en kunnen bestaan.

### *Rekening*

De belasting wordt via de (hotel)eigenaren geheel doorberekend aan de klanten. De toeristenbelasting staat vermeld op de facturen.

### *Onderwerp van discussie*

Toeristenbelasting is een onderwerp van discussie in Luxemburg. De gemeenten zien weinig voordelen in deze vorm van gemeentelijke belasting. Dit is te zien aan de weinige gemeenten die ook daadwerkelijk de belasting invoeren. De vraag is in hoeverre deze vorm van belasting de meest efficiënte is om bepaalde investeringen (promotie, etc) terug te verdienen. De vraag die speelt, is in hoeverre de gelden nu naar de algemene middelen gesluisd moeten worden of naar specifieke toeristische/recreatieve doeleinden. Op dit moment worden in Luxemburg de inkomsten uit de toeristenbelasting niet gealloceerd voor een recreatief/toeristisch doeleinde.

## 6.3 Duitsland

### *Algemeen*

De belangrijkste soorten toeristenbelasting in Duitsland zijn de gemeentelijke belasting en de belasting op staatsstranden. Gemeentelijke belasting mag alleen worden geheven door gemeenten die door de Rijksoverheid aangewezen zijn als kuuroord. De gemeenten zijn echter niet verplicht om toeristenbelasting te heffen. De belasting op staatsstranden bestaat uit een toegangsprijs voor de staatsstranden.

Er is nog een heel ander soort toeristenbelasting in Duitsland en dat is de ‘toeristen’ belasting die ondernemers moeten betalen als zij profiteren van de aanwezigheid van toeristen. Dit type belasting heet de *Fremdenverkehrsabgabe*. Het idee hierachter is dat ondernemers die profiteren van de toeristen ook mee moeten betalen aan de faciliteiten die de gemeente aanlegt om deze toeristen naar de gemeente te lokken. Deze ondernemers bestaan uit onder meer pensions en campings, maar bijvoorbeeld ook uit bakkers, meubelwinkels en advocaten. De belasting die de ondernemers moeten betalen verschilt per branche. Een branche die direct veel profijt heeft van toerisme betaalt een hogere factor dan een branche die minder profiteert van toeristen. De gemeenten moeten de hoogte van de *Fremdenverkehrsabgabe* onderbouwen met de geplande toeristische uitgaven. Dit zijn onder meer uitgaven aan diverse festiviteiten, gebouwen, (landelijke) reclame voor de stad, maar ook infrastructuur.

### *Tariefsysteem*

De gemeentelijke belasting wordt per nacht en per werkelijke toerist als nacalculatie geheven en staat apart vermeld op de rekening<sup>25</sup>. De gemeentelijke belasting is gemiddeld zo’n EUR 2,- per nacht. Deze varieert tussen de EUR 1,- en EUR 2,80. Er is één (zeer toeristische) gemeente die EUR 6,- aan belasting heft.

### *Welke argumenten leven er voor en tegen toeristenbelasting in Duitsland?*

In Duitsland is er veel tegenstand tegen de belasting van zeestranden. ‘De zee is toch van ons allemaal, waarom moeten wij daar toegang voor betalen?’ is een redelijk vaak gehoorde mening onder de bevolking. Ook de *Fremdenverkehrsabgabe* is bijzonder ongeliefd. De gemeentelijke toeristenbelasting daarentegen staat eigenlijk niet ter discussie. Volgens de Duitse vereniging voor ‘Heilbaden’ komt dit omdat in Duitsland gemeenten verplicht zijn de toeristenbelastinginkomsten volledig te gebruiken voor faciliteiten voor toeristen. Sterker nog, de meeste gemeenten leggen zelfs toe op de faciliteiten voor toeristen. Zij moeten het geld niet alleen *uitgeven* aan toeristenfaciliteiten, maar op hun gemeentelijke begroting ook duidelijk inzicht geven in welke toeristenfaciliteiten er worden gefinancierd. De gesprekspartner denkt dat met name dat laatste van cruciaal belang is voor het draagvlak van de belasting.

---

<sup>25</sup> De belasting staat apart op de rekening om valse concurrentie te vermijden.

Toeristenbelasting is de belasting die mensen moeten betalen omdat ze verder geen belasting betalen in een gemeente en die gemeente toch voor hen allerlei faciliteiten moet onderhouden. Zo kan een kleine gemeente zelf geen theater onderhouden, maar als er toeristen komen is er opeens wel meer vraag. Omdat de mensen uit de gemeente zelf ook genieten van deze extra faciliteiten hoeft de toeristenbelasting niet dekkend te zijn (dat is deze dan eigenlijk ook nooit). Het inwonertal van kleine toeristengemeenten vermenigvuldigt zich zeer snel in het seizoen. Om zo weinig mensen voor zo velen te laten betalen, is ondoenlijk en oneerlijk. Op het argument dat in Nederland veel gehoord wordt, dat de kosten van het heffen van de belasting niet opwegen tegen de baten brengt de gesprekspartner in dat ze in Nederland dan gewoon de belasting hoger moeten maken. Als het niets oplevert is het waarschijnlijk te laag.

## 6.4 Algemene observaties

Op basis van de interviews komen we tot de volgende observaties:

- Anders dan in Nederland wijst de overheid zowel in Frankrijk als in Duitsland de gemeenten aan die toeristenbelasting mogen heffen. Hiermee bepaalt de overheid dus wanneer een gemeente een toeristische is of niet, en of het vervolgens het recht heeft om toeristenbelasting te heffen;
- In alle landen waar we interviews hebben afgenomen, lijkt het toeristenbelasting onderwerp van discussie te zijn. De reden daarvoor is ten eerste dat toeristenbelasting niet als de meest efficiënte belastingheffing wordt beschouwd en ten tweede dat de opbrengsten van belasting niet direct richting toeristische infrastructuur gaat, maar naar de algemene middelen;
- Alleen in Duitsland worden de opbrengsten uit de gemeentelijke belasting direct doorgesluisd naar toeristische gemeentelijke uitgaven. Hiermee is de belasting daar aanzienlijk minder onderwerp van discussie en is het meer geaccepteerd. Daarentegen zijn andere belastingen die verband houden met toerisme ook omstreden om dezelfde redenen als bij de andere landen;
- Duitsland kent als enige land een belasting die bedrijven moeten betalen, omdat deze bedrijven profiteren van de aanwezigheid van toeristen. Deze belasting is trouwens ook omstreden;
- De hoogte van de tarieven liggen rond het niveau van Nederland en mogen de gemeente zelf bepalen: van een halve tot 'een paar euro'. Frankrijk is een uitzondering met behoorlijk lagere tarieven. De heffingsgrondslag is in alle landen hetzelfde, namelijk overnachting of verblijf.



## **Bijlagen**



## A Statistische verantwoording

### A.1 Ondernemersenquête

Het veldwerk voor het onderzoek is uitgevoerd door NIPOfoon, de telefonische veldwerkdienst van TNS NIPO. Getrainde enquêteurs nemen computergestuurde vragenlijsten af, waarbij de antwoorden van de respondenten direct worden ingevoerd. De gebruikte vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage B.

#### *Doelgroep en steekproef*

Voor het onderzoek zijn 265 interviews afgenomen onder ondernemers:

- Hotels: 73 interviews;
- Pensions: 21 interviews;
- Campings: 110 interviews;
- Groepsaccommodatie: 23 interviews;
- Bungalowbedrijf: 22 interviews;
- Jachthavens: 12 interviews;
- Strandstoelenverhuur: 5 interviews;
- Dagattractiebedrijven: 2 interviews.

Als steekproefbron is gebruik gemaakt van Kamer van Koophandelbestanden. De gesprekken zijn gevoerd met de directeur-eigenaar, de bedrijfsleider of de manager van de betreffende organisatie. De ondernemingen zijn geselecteerd op regio.

#### *Respons*

Onderstaande tabellen geven de responsverantwoording weer.

**Tabel A.1. Respons per regio**

| Regio                      | Bruto steekproef | Geslaagde interviews | Responspercentage |
|----------------------------|------------------|----------------------|-------------------|
| Noordzeekust (toeristisch) | 432              | 122                  | 28%               |
| Merengebied (toeristisch)  | 143              | 35                   | 24%               |
| Veluwe (toeristisch)       | 129              | 25                   | 17%               |
| Overig toeristisch         | 187              | 71                   | 38%               |
| Niet-toeristisch           | 36               | 12                   | 33%               |

Binnen deze gemeentes zijn ondernemingen met de volgende BIK-codes ondervraagd.

**Tabel A.2. Respons per BIK-code**

| BIK-code en omschrijving                      | Bruto steekproef | Geslaagde interviews | Responspercentage |
|-----------------------------------------------|------------------|----------------------|-------------------|
| 551 hotels, pensions, conferentie-oorden      | 304              | 96                   | 32%               |
| 552 kampeerterreinen en overige voorzieningen | 445              | 149                  | 33%               |
| 92644 jachthavens                             | 34               | 12                   | 35%               |
| 554006 seizoen horecabedrijven                | 110              | 6                    | 5%                |
| 92332 recreatiecentra – dagattractiebedrijven | 30               | 1                    | 3%                |
| 925311 dierentuinen – dagattractiebedrijven   | 4                | 1                    | 25%               |

**Tabel A.3. Responsoverzicht**

|                         | Ondernemers |      |
|-------------------------|-------------|------|
|                         | Absoluut    | %    |
| Bruto-steekproef        | 930         | 100% |
| Geen gehoor/ in gesprek | 75          | 8%   |
| Openstaande afspraken   | 0           | 0%   |
| Overig afgefallen       | 166         | 18%  |
| Buiten doelgroep        | 77          | 8%   |
| Weigering               | 347         | 37%  |
| Geslaagde interviews    | 265         | 29%  |

*Overig*

Als gevolg van afrondingen kan het voorkomen dat de som van de apart vermelde percentages in dit rapport niet precies gelijk is aan 100%. De geconstateerde verschillen tussen verschillende groepen respondenten zijn significant bij een betrouwbaarheid van 95%.

**A.2 Gemeente-enquête***Algemeen*

De schriftelijke enquête onder gemeenten is uitgevoerd door KPMG BEA. Voor een aantal inhoudelijke onderwerpen die nog niet duidelijk uit de uitkomsten van de enquête naar voren kwamen, is nagebeeld. Het doel van de enquête was niet – zoals de ondernemersenquête – om statistisch verantwoord de vragen te beantwoorden, maar om een indicatief beeld te krijgen van de administratieve lasten en toeristische uitgaven van gemeenten. De gebruikte vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage C.



### *Doelgroep en steekproef*

Er zijn 30 gemeenten benaderd. Hiervan hebben 26 gemeenten de enquête ingevuld. De steekproef had betrekking op gemeenten in dezelfde regio's als de ondernemersenquête:

- Noordzeekust (toeristisch): 5 enquêtes;
- Merengebied (toeristisch): 5 enquêtes;
- Veluwe (toeristisch): 4 enquêtes;
- Overig toeristisch: 7 enquêtes;
- Niet-toeristisch: 5 enquêtes.



## B Vragenlijst ondernemers

In deze bijlage zijn de vragen opgenomen zoals NIPO ze aan de ondernemers heeft gesteld.

1 | Goedemorgen / middag / avond. U spreekt met ..... van NIPO, het marktonderzoekinstituut. In opdracht van het KPMG Bureau voor Economische Argumentatie en het Ministerie van Economische Zaken voeren wij een onderzoek uit onder bedrijven die toeristenbelasting, watertoeristenbelasting of gemakkelijkhedenretributie afdragen.

Graag willen wij een aantal vragen stellen aan de eigenaar, bedrijfsleider of manager van uw organisatie. Is deze persoon aanwezig?

*Enquêteur: indien je de indruk hebt dat je te maken hebt met een groot bedrijf, dan kun je ook vragen naar de financieel manager of het hoofd van de boekhouding.*

- 1: Ja, eigenaar / bedrijfsleider / (financieel) manager / hoofd boekhouding zelf aan de lijn
- 2: Ja, eigenaar / bedrijfsleider / (financieel) manager / hoofd boekhouding NIET zelf aan de lijn > door naar vraag 3
- 3: Nee, afspraak maken > afspraak maken, door naar einde vragenlijst
- 4: Nee, weigering > weigeringsreden, door naar einde vragenlijst
- 5: Weet niet > door naar einde vragenlijst

2 | Zouden wij u een paar vragen mogen stellen? Het duurt ongeveer vijf à tien minuten.

- 1: Ja > door naar vraag 5
- 2: Nee, afspraak maken > afspraak maken, door naar einde vragenlijst
- 3: Nee, weigering > weigeringsreden, door naar einde vragenlijst
- 4: Weet niet > door naar einde vragenlijst

3 | Is het mogelijk om de eigenaar, bedrijfsleider of manager aan de lijn te krijgen?

*Enquêteur: indien je de indruk hebt dat je te maken hebt met een groot bedrijf, dan kun je ook vragen naar de financieel manager of het hoofd van de boekhouding.*

- 1: Ja, wordt doorverbonden
- 2: Nee, afspraak maken > afspraak maken, door naar einde vragenlijst
- 3: Nee, weigering > weigeringsreden, door naar einde vragenlijst
- 4: Weet niet > door naar einde vragenlijst

4 | Goedemorgen / middag / avond, u spreekt met ..... van NIPO, het marktonderzoeksinstituut. In opdracht van het KPMG Bureau voor Economische Argumentatie en het Ministerie van Economische Zaken voeren wij een onderzoek uit onder bedrijven die toeristenbelasting, watertoeristenbelasting of vermakelijkhedenretributie afdragen. Uw mening is daarbij van zeer groot belang. Zouden wij u een paar vragen mogen stellen? Het duurt ongeveer vijf à tien minuten.

- 1: Ja
- 2: Nee, afspraak maken > afspraak maken, door naar einde vragenlijst
- 3: Nee, weigering > weigeringsreden, door naar einde vragenlijst
- 4: Weet niet > door naar einde vragenlijst

5 | Hartelijk dank voor uw bereidheid om mee te werken. Ik wil graag beginnen met te vragen wat voor soort bedrijf of organisatie u leidt?

*Enquêteur: indien persoon meerdere filialen leidt; vragen naar bedrijf waar dit telefoonnummer van is; indien op dit telefoonnummer meerdere activiteiten worden ondernomen dan vragen naar hoofdactiviteit (in omzet per jaar)*

Enquêteur: lees op

- 2: Hotel (4 of 5 sterren)
- 3: Hotel (1, 2 of 3 sterren)
- 4: Pension
- 5: Camping (inclusief kamperen bij de boer)
- 6: Groepsaccommodatie
- 7: Bungalowbedrijf
- 8: Jachthaven
- 9: Strandstoelenverhuur
- 10: Dagattractiebedrijf
- 11: Geen van bovenstaande > einde vragenlijst

6 | Draagt uw bedrijf toeristenbelasting, watertoeristenbelasting of vermakelijkhedenretributie af?

- 1: Ja
- 2: Nee > einde vragenlijst
- 3: Weet niet > einde vragenlijst

7 | Wat voor soort belasting draagt u af?

*Enquêteur: indien bedrijf meerdere belastingen afdraagt; vragen naar belastingsoort van hoofdactiviteit (in omzet per jaar)*

Enquêteur: slechts één antwoord mogelijk

- 1: Toeristenbelasting
- 2: Watertoeristenbelasting
- 3: Vermakelijkhedenretributie
- 4: Weet niet > einde vragenlijst

8 | Op welke wijze bepaalt de gemeente hoeveel <antwoord op vraag 7> u moet betalen?

*Enquêteur: lees op categorie 1 tot en met 3 op*

- 1: U ontvangt vooraf een aanslag van de gemeente, een zogenaamde forfaitaire heffing > door naar vraag 9
- 2: U doet achteraf aangifte op basis waarvan de gemeente u een aanslag toestuur > door naar vraag 10
- 3: U bepaalt zelf achteraf aan de hand van een aangiftebiljet de hoogte van het verschuldigde bedrag en maakt dit over aan de gemeente > door naar vraag 10
- 4: Anders, namelijk...> door naar vraag 10  
Weet niet > einde vragenlijst

Vraag 9 stellen indien vraag 8 code 1:

9 | U heeft aangegeven dat uw bedrijf <antwoord op vraag 7> op basis van een forfaitaire heffing betaalt. Wat is de hoogte van deze forfaitaire heffing op jaarbasis?

*Enquêteur: indien respondent het niet precies weet: Als u het niet precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken?*

- 1: € ....
- 2: weet het echt niet

10 | Voor wat voor soort activiteiten of belastbare feiten betaalt u deze <antwoord op vraag 7>?

Enquêteur: alleen helpen indien nodig

- 1: Verhuur van kamers
- 2: Verhuur van kampeerplaats
- 3: Verhuur van bungalows
- 4: Verhuur van plaats in jachthaven
- 5: Verhuur van strandstoelen
- 6: Dagattractie
- 7: Anders, namelijk...
- 8: Weet niet

Indien vraag 6 code 1:

11 | Berekent u de verschuldigde <antwoord op vraag 7> door aan uw klanten?

- 1: Ja
- 2: Nee
- 3: Weet niet

Indien vraag 11 code 1:

12 | Berekent u de verschuldigde <antwoord op vraag 7> in zijn totaliteit of slechts gedeeltelijk door aan uw klanten?

- 1: In zijn totaliteit
- 2: Slechts gedeeltelijk
- 3: Weet niet

Vraag 13 alleen stellen indien vraag 12 code 2:

13 | Hoe groot is het deel, procentueel gezien, dat u doorberekent aan uw klanten?

*Enquêteur: indien respondent het niet meer precies weet: Als u het niet precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken?*

- 1: ...%
- 2: weet het echt niet

Indien vraag 11 code 1:

14 | Hoeveel <antwoord op vraag 7> brengt u per <indien vraag 7 code 1: overnachting, indien vraag 7 code 2 of 3: belastbaar feit> aan uw klanten in rekening?

- 1: € ... per persoon per overnachting / per belastbaar feit
- 2: weet het echt niet

Indien vraag 11 code 1:

15 | Wordt de <antwoord op vraag 7> apart op de rekening van de klant vermeld?

- 1: Ja
- 2: Nee
- 3: Weet het echt niet

Aan allen:

16 | Hoeveel <indien vraag 7 code 1: overnachtingen in personen, indien vraag 7 code 2 of 3: belastbare feiten in aantallen> vinden op jaarbasis bij u plaats?

Enquêteur: indien respondent het niet meer precies weet: Als u het niet precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken?

Enquêteur: indien persoon meerdere filialen leidt; vragen naar bedrijf waar dit telefoonnummer van is; indien op dit telefoonnummer meerdere activiteiten worden ondernomen dan vragen naar hoofdactiviteit (in omzet per jaar)

- 1: ... overnachtingen / belastbare feiten
- 2: weet niet

17 | Heeft u wel eens een bezwaarschrift ingediend, al dan niet via derden, tegen de aanslag <antwoord op vraag 7>?

- 1: Ja
- 2: Nee > door naar vraag 21
- 3: Weet niet > door naar vraag 21

18 | Hoe vaak, gemiddeld over de afgelopen drie jaren, heeft u bezwaar gemaakt tegen de aanslag <antwoord op vraag 7>? Deed u dat iedere keer, een aantal keer of slechts één keer?

- 1: Iedere keer
- 2: Een aantal keer
- 3: Eén keer
- 4: Weet niet > door naar vraag 21

19 | Hoeveel tijd kostte u dat <indien vraag 18 code 1 of 2: gemiddeld per keer; indien vraag 18 code 3:>?

Enquêteur: indien respondent het niet precies weet: Als u het niet precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken?

- 1: ... uur
- 2: Weet het echt niet

20 | Maakt u <indien vraag 18 code 1 of 2: hoofdzakelijk; indien vraag 18 code 3:> zelf bezwaar tegen de aanslag <antwoord op vraag 7>, doet u dat via de brancheorganisatie of doet u dat op een andere wijze?

- 1: Wij doen dat zelf
- 2: Wij doen dat via de brancheorganisatie
- 3: Wij doen dat op een andere wijze, namelijk...
- 4: Weet niet

21 | De volgende vraag gaat over de tijd die uw bedrijf jaarlijks besteedt aan de kennisgeving van de tarieven <antwoord op vraag 7> en het eventueel inwinnen van informatie naar aanleiding hiervan bij de gemeente. Hoeveel tijd besteedt u of besteden andere medewerkers binnen uw bedrijf jaarlijks hieraan?

*Enquêteur: indien respondent het niet precies weet:* Als u het niet precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken?

- 1: ... uur
- 2: weet het echt niet

22 | Hoe vaak heeft de gemeente in de afgelopen drie jaar een telling uitgevoerd bij uw bedrijf?

*Enquêteur: indien respondent het niet precies weet:* Als u het niet precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken?

- 1: ... keer
- 2: geen enkele keer
- 3: weet het echt niet

Volgende vraag NIET stellen indien vraag 22 code 2:

23 | Hoeveel tijd wordt er in uw bedrijf in totaal per telling besteed?

*Enquêteur: indien respondent het niet precies weet:* Als u het niet meer precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken?

*Enquêteur: indien meerdere medewerkers in bedrijf, dan het totaal aantal uren van deze medewerkers invullen (dus tijd optellen).*

- 1: ... uur
- 2: weet het echt niet

24 | Hoeveel tijd wordt er in uw bedrijf in totaal jaarlijks besteed aan het aanpassen van de administratie aan de nieuwe tarieven?

*Enquêteur: indien respondent het niet precies weet:* Als u het niet precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken?

*Enquêteur: indien meerdere medewerkers in bedrijf, dan het totaal aantal uren van deze medewerkers invullen (dus tijd optellen).*

- 1: ... uur
- 2: besteden wij geen tijd aan
- 3: weet het echt niet



25 | Hoeveel tijd gemiddeld per maand wordt er in uw bedrijf in totaal besteed aan het administratief bijhouden van de <antwoord op vraag 7>?

*Enquêteur: indien respondent het niet precies weet. Als u het niet precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken?*

*Enquêteur: indien meerdere medewerkers in bedrijf, dan het totaal aantal uren van deze medewerkers invullen (dus tijd optellen).*

- 1: ... uur
- 2: besteden wij geen tijd aan
- 3: weet het echt niet

26 | Hoeveel tijd op jaarbasis wordt er door uw bedrijf in totaal besteed aan de controle door de gemeente over de afdracht van <antwoord op vraag 7>? *Enquêteur: indien respondent het niet precies weet: Als u het niet precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken? Enquêteur: indien meerdere medewerkers in bedrijf, dan het totaal aantal uren van deze medewerkers invullen (dus tijd optellen).*

- 1: ... uur
- 2: wij besteden geen tijd aan de controle
- 3: weet niet

27 | Op welke wijze houdt uw bedrijf de administratie van de <antwoord op vraag 7> bij? Gebeurt dat...

*Enquêteur: lees categorie 1 tot en met 4 op*

- 1: Door middel van de kassa of het kassasysteem
- 2: Door middel van een speciaal boekhoudprogramma
- 3: Handmatig
- 4: Anders, namelijk...
- 5: De administratie wordt niet apart bijgehouden
- 6: Weet niet

28 | Hoeveel procent van uw klanten betaalt met een creditcard?

*Enquêteur: indien respondent het niet precies weet: Als u het niet precies weet, wilt u dan een zo goed mogelijke schatting maken?*

- 1: ...%
- 2: weet het echt niet

Vraag 29 stellen indien vraag 11 code 1:

29 | Er kunnen wijzigingen in de tarieven <antwoord op vraag 7> doorgevoerd worden. U ontvangt hier dan bericht over van de gemeente. In hoeverre ontvangt uw bedrijf de tariefwijzigingen tijdig om deze in de tarieven te kunnen verwerken? Ontvangt u deze tariefwijzigingen in het algemeen ruim op tijd, op tijd, niet op tijd of ruim te laat?

- 1: Ruim op tijd
- 2: Op tijd
- 3: Niet op tijd
- 4: Ruim te laat
- 5: Weet niet

Volgende vraag stellen indien vraag 29 code 3 of 4:

30 | Wat is het gevolg van het <antwoord op vraag 29> ontvangen van de tariefwijzigingen voor uw bedrijf?

\* OPEN

31 | Hoe tevreden of ontevreden bent u over het toeristische beleid van de gemeente waarin uw bedrijf zich bevindt?

*Enquêteur: indien persoon meerdere filialen leidt; vragen naar bedrijf waar dit telefoonnummer van is*

- 1: Zeer tevreden
- 2: Tevreden
- 3: Noch tevreden, noch ontevreden
- 4: Ontevreden
- 5: Zeer ontevreden

6: Weet niet

32 | Hoe tevreden of ontevreden bent u over *de afstemming* tussen de gemeente en de ondernemers in deze gemeente over het toeristische beleid?

- 1: Zeer tevreden
- 2: Tevreden
- 3: Noch tevreden, noch ontevreden
- 4: Ontevreden
- 5: Zeer ontevreden
- 6: Weet niet

33 | Heeft u suggesties ter verbetering van de werkwijze van de gemeente met betrekking tot het heffen van <antwoord op vraag 7>?

- 1: Ja
- 2: Nee
- 3: Weet niet

Volgende vraag stellen indien vraag 33 code 1:

34 | Welke suggesties ter verbetering heeft u?

35 | Tot slot wil ik graag nog een aantal achtergrondgegevens noteren.

Enquêteur: noteer geslacht

- 1: Man
- 2: Vrouw

36 | Hoeveel personen zijn er op dit moment werkzaam bij de werkzaam in uw bedrijf?

- 1: 1 – 9 personen
- 2: 10 – 19 personen
- 3: 20 – 49 personen
- 4: 50 – 99 personen
- 5: 100 – 500 personen
- 6: meer dan 500 personen
- 7: wil niet zeggen
- 8: weet niet

37 | Hoeveel maanden per jaar bent u geopend?

- 1: ... maanden
- 2: weet niet

38 | In het kader van dit onderzoek wordt er door het KPMG Bureau voor Economische Argumentatie een expertmeeting georganiseerd. Dit houdt in dat er een groepsdiscussie wordt gehouden met een aantal personen die in hun werkzaamheden te maken hebben met toeristenbelasting, watertoeristenbelasting of gemakkelijkhedenretributie. Tijdens deze groepsdiscussie zal dieper op dit onderwerp en de daarmee samenhangende problematiek worden ingegaan, om zo een compleet beeld te krijgen.

Bent u in principe bereid mee te werken aan deze expertmeeting?

- 1: Ja
- 2: Nee > door naar vraag 40
- 3: Weet niet > door naar vraag 40

39 | Wij garanderen u dat de zojuist door u gegeven antwoorden door het KPMG Bureau voor Economische Argumentatie niet te herleiden zijn naar uw gegevens. Dit houdt in dat wij absolute anonimiteit garanderen. Stemt u er in toe dat het NIPO uw naam en telefoonnummer doorgeeft aan het KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, zodat zij u kunnen benaderen voor de expertmeeting?

- 1: Ja
- 2: Nee
- 3: Weet niet

40 | Dit waren mijn vragen. Mede namens het KPMG Bureau voor Economische Argumentatie en het Ministerie van Economische Zaken, bedank ik u hartelijk voor uw medewerking. Ik wens u nog een fijne dag / avond.

41 | Heeft de respondent nog op- of aanmerkingen die u niet in de vragenlijst kon verwerken en die wel van belang kunnen zijn voor het onderzoek?

- 1: Ja
- 2: Nee
- 3: Weet niet

Vraag 42 alleen stellen indien vraag 41 code 1:

42 | Welke op- of aanmerkingen heeft de respondent?

## **C      Vragenlijst gemeenten**

### *Algemene vragen*

**1. Welke toeristische heffingen bestaan binnen uw gemeente (meerdere antwoorden mogelijk)?**

- ☐ Toeristenbelasting
- ☐ Watertoeristenbelasting
- ☐ Forensenbelasting op recreatiewoningen
- ☐ Forensenbelasting op stacaravans
- ☐ Vermakelijkhedenretributie

**2. Wat is de heffingsgrondslag voor de aanwezige heffingen?**

- ☐ Toeristenbelasting:...
- ☐ Watertoeristenbelasting:...
- ☐ Forensenbelasting op recreatiewoningen:...
- ☐ Forensenbelasting op stacaravans:...
- ☐ Vermakelijkhedenretributie:...

**3. Hanteert de gemeente forfaitaire heffingen?**

- ☐ Ja, voor toeristenbelasting
- ☐ Ja, voor watertoeristenbelasting
- ☐ Ja, voor forensenbelasting
- ☐ Ja, voor forensenbelasting
- ☐ Ja, voor vermakelijkhedenretributie
- ☐ Nee

#### 4. Welk tariefsysteem hanteert u?

- Toeristenbelasting
  - ☐ Vaste prijs per overnachting / verblijf, namelijk ... .. Euro
  - ☐ Percentage van de (overnachting)prijs, namelijk ... .. %
- Watertoeristenbelasting
  - ☐ Vaste prijs per schip/personen per etmaal, namelijk ... .. Euro
  - ☐ Percentage van het liggeld per schip/personen per etmaal, namelijk ... .. %
- Forensenbelasting op recreatiewoningen
  - ☐ Vaste prijs per woning, namelijk ... .. Euro
  - ☐ Vast prijs per overnachting ... .. Euro
  - ☐ Percentage van de overnachtingprijs, namelijk ... .. %
  - ☐ Anders, namelijk ... ..
- Forensenbelasting op stacaravans
  - ☐ Vaste prijs per caravan ... .. Euro
  - ☐ Vaste prijs per overnachting ... .. Euro
  - ☐ Percentage van de overnachtingprijs ... .. %
  - ☐ Anders, namelijk ... ..

#### 5. Wat is de hoogte van de heffingen binnen uw gemeente?

- ☐ Toeristenbelasting: .. EUR per belastbaar feit OF ... % van de overnachting/verblijfsprijs
- ☐ Watertoeristenbelasting: ... EUR per belastbaar feit OF ... % van het liggeld
- ☐ Forensenbelasting op recreatiewoningen: .. EUR per belastbaar feit OF ... % van de overnachtingprijs
- ☐ Forensenbelasting op stacaravans: .. EUR per belastbaar feit OF ... % van de prijs per staanplaats
- ☐ Vermakelijkhedenretributie: .. EUR per belastbaar feit OF ... % van de prijs

#### 6. Om hoeveel ondernemers en belastbare feiten gaat het op jaarbasis?

- ☐ Toeristenbelasting: ... ondernemers en ... belastbare feiten
- ☐ Watertoeristenbelasting: ... ondernemers en ... belastbare feiten
- ☐ Forensenbelasting op recreatiewoningen: ... ondernemers en ... belastbare feiten
- ☐ Forensenbelasting op stacaravans: ... ondernemers en ... belastbare feiten
- ☐ Vermakelijkhedenretributie: ... ondernemers en ... belastbare feiten

**7. Op welke wijze bepaalt de gemeente hoeveel toeristenbelasting ondernemers moeten betalen?**

- ☐ De belastingschuld wordt bepaald aan de hand van aangiften (hetzij gevolgd door een aanslag of bij voldoening op aangifte)
- ☐ De belastingschuld wordt bepaald aan de hand van het forfait
- ☐ De belastingschuld wordt op andere wijze, bij wege van nota of ander geschrift direct in rekening gebracht
- ☐ De verordening kent een combinatie van heffingssoorten ten behoeve van diverse categorieën belastingplichtigen
- ☐ Anders, namelijk ... ..

*Vragen over kosten*

Hierna volgt een aantal vragen over de kosten van toeristenbelasting. Onderstaande vragen betreffen alle van toepassing zijnde heffingen: toeristenbelasting, watertoeristenbelasting, forensenbelasting op recreatiewoningen en stacaravans en gemakkelikhedenretributie.

**8. Hoeveel tijd besteedt de gemeente aan de jaarlijkse kennisgeving over toeristenbelasting en het inrichten van de gemeentelijke administratie?**

- ☐ ... .. uur (jaarlijks), door functionarissen met functieschaal ... ..

**9. Hoeveel tijd besteedt de gemeente (maandelijks/jaarlijks) aan het innen van de toeristenbelasting?**

- ☐ ... .. uur (maandelijks/jaarlijks), door functionarissen met functieschaal ... ..

**10. Hoeveel tijd besteedt de gemeente jaarlijks aan de controle over de voldoening van toeristenbelasting door ondernemers?**

- ☐ ... .. uur (jaarlijks), door functionarissen met functieschaal ... ..

**11. In het geval van forfaitaire heffing. Hoe vaak voert de gemeente een telling uit bij uw bedrijf? En hoeveel tijd bent u daar zelf per telling mee kwijt?**

- ☐ ... ..uur (jaarlijks), door functionarissen met functieschaal ... ..

**12. Hoeveel tijd besteedt de gemeente jaarlijks aan eventuele bezwaarprocedures?**

- ☐ ... ..uur (jaarlijks), door functionarissen met functieschaal ... ..

**13. Hoeveel bezwaarschriften ontvangt u indicatief op jaarbasis?**

- ☐ ... .. bezwaarschriften

*Overige (deels opiniërende) vragen*

**14. Heeft de gemeente de perceptiekosten zelf al eens berekend? Zo ja, in welk jaar was dat en wat was de hoogte van de perceptiekosten op jaarbasis?**

- ☐ Ja: in het jaar...., namelijk: ... Euro
- ☐ Nee

**14. Wegen de perceptiekosten naar uw idee op tegen de opbrengsten van toeristenbelasting?**

- ☐ Ja
- ☐ Nee

**15. Is het tariefbeleid van omliggende gemeenten van invloed bij het vaststellen van het tarief?**

- ☐ Ja, grotere gemeenten
- ☐ Ja, kleinere gemeenten
- ☐ Ja, qua omvang vergelijkbare gemeenten
- ☐ Ja, meer toeristische gemeenten
- ☐ Ja, minder toeristische gemeenten
- ☐ Ja, qua toerisme vergelijkbare gemeenten
- ☐ Nee

**16. Vindt overleg/afstemming over toeristenbelasting met andere gemeenten plaats?**

- ☐ Ja, gemeentelijk
- ☐ Ja, provinciaal
- ☐ Ja, landelijk
- ☐ Nee

**17. Vindt overleg/afstemming over toeristenbelasting met ondernemers plaats?**

- ☐ Ja, gemeentelijk
- ☐ Ja, provinciaal
- ☐ Ja, landelijk
- ☐ Nee

**18. We organiseren in het kader van deze studie een expertmeeting. Bent u bereid mee te werken aan deze expertmeeting?**

- ☐ Ja
- ☐ Nee



## D      Gebruikte literatuur

AFB/O+O/BIC/Marktonderzoek, *Rapportage Toeristenbelasting ANWB Omnibusonderzoek 2002 Meting III*, maart 2003;

ANWB, *ANWB Campinggids Nederland 2003*, 2003;

Bargeman, B., *Kieskeurig Nederland, Routines in de vakantiekeuze van Nederlandse toeristen*, 2001;

Bruin, P. de en C. van der Werf, *Gemeentelijke heffingen in de toeristische sector*, Research voor Beleid, Leiden, 1997;

COELO, *Atlas van de lokale lasten 2002*;

EIM/Bedrijfseffectenrapportages, *Doorlichting gemeentelijk heffingsinstrumentarium*, september 1997;

EIM, *Monitor administratieve lasten bedrijven 2001*, mei 2002.



## E      **Gesprekspartners**

| <b>Naam</b>                 | <b>Organisatie</b>                                                                                |
|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De heer D. Aarts            | Gemeente Den Haag                                                                                 |
| Mevrouw B. Bargeman         | Faculteit der Sociale Wetenschappen Vrijetijdswetenschappen, Universiteit van Tilburg             |
| De heer Bartheley           | Ministere du Tourisme (Luxemburg)                                                                 |
| De heer W. Biever           | Camping Bru in Schouwen-Duiveland                                                                 |
| Mevrouw M. Boogerd          | Gemeente Borsele                                                                                  |
| De heer J. Bourque          | Direction du Tourisme (Frankrijk)                                                                 |
| De heer A. Geerlings        | Hotel Ossewa in Noordwijk                                                                         |
| Mevrouw E. van Halsama      | Gemeente Soest                                                                                    |
| De heer W.J. Hendriks       | Gemeente Ede                                                                                      |
| De heer E. Langeveld        | Camping Het Langeveld in Bergen                                                                   |
| De heer Meedendorp          | Bungalowpark Carpe Diem in Bergen                                                                 |
| Prof. dr. ir. J. T. Mommaas | Faculteit der Sociale Wetenschappen Vrijetijdswetenschappen, Universiteit van Tilburg             |
| Prof. dr. W. F. van Raaij   | Faculteit der Sociale Wetenschappen Economische- en Sociale Psychologie, Universiteit van Tilburg |
| De heer W.F. Romeijn        | Gemeente Ede                                                                                      |
| De heer B. Stoyke           | Deutscher Heilbäderverband (Duitsland)                                                            |
| De heer S. Vermaat          | Gemeente Den Haag                                                                                 |
| De heer G.M.C. Waars        | Gemeente Den Haag                                                                                 |



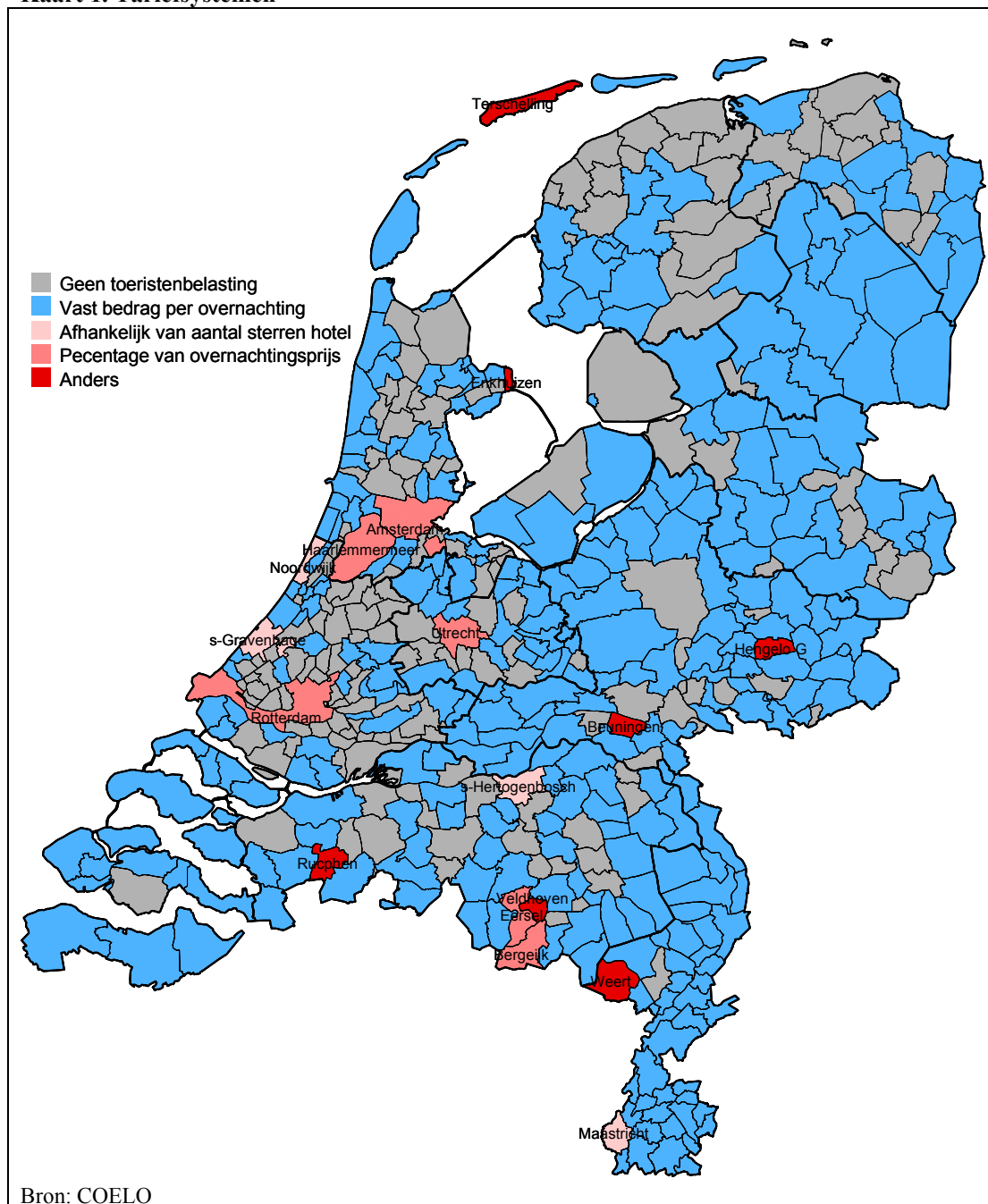
## F Begeleidingscommissie, klankbordgroep en projectteam

| Naam                               | Organisatie                                              |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| <i>Begeleidingscommissie</i>       |                                                          |
| De heer W. Kuipers                 | Ministerie van Economische Zaken                         |
| Mevrouw C. Schutte (voorzitter)    | Ministerie van Economische Zaken                         |
| <i>Klankbordgroep</i>              |                                                          |
| De heer W.G. van den Ban           | Vereniging van Nederlandse Gemeenten                     |
| De heer G.H.J.C. Dijks             | HISWA Vereniging                                         |
| Mevrouw S.C.K. van Dijk            | MKB Nederland                                            |
| Mevrouw S. Gök                     | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| De heer J.J. de Haan               | Vereniging van Nederlandse Gemeenten                     |
| De heer P. Hagemans                | Koninklijke Horeca Nederland                             |
| De heer F. Heinis                  | VNO-NCW                                                  |
| De heer G.A. de Jong               | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| De heer D.J. Verstand              | RECRON (Vereniging van Recreatieondernemers Nederland)   |
| Mevrouw J. van 't Zelfde           | ANWB                                                     |
| <i>Projectteam</i>                 |                                                          |
| De heer M.A. Allers                | COELO                                                    |
| Mevrouw B. Akkermans               | NIPO                                                     |
| De heer E.C.A. Rijken              | KPMG Meijburg                                            |
| Mevrouw E.A.J.L. Greve             | KPMG Meijburg                                            |
| De heer A. Hardonk (projectleider) | KPMG Bureau voor Economische Argumentatie                |
| De heer P. Verhoogt                | KPMG Bureau voor Economische Argumentatie                |
| Mevrouw H. Verlinde                | KPMG Bureau voor Economische Argumentatie                |



## G Kaarten

Kaart 1. Tariefsystemen







**Kaart 3. Tarief per overnachting**

