

Vergaderjaar 2004–2005

26 419

Toerisme en recreatie

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2004

Inleiding

In het Algemeen Overleg van 4 december 2003 tussen de staatssecretaris van Economische Zaken en de vaste commissie voor Economische Zaken inzake onder meer toerisme en recreatie¹, is toegezegd dat een kabinets-standpunt over de toeristenbelasting zal worden opgesteld. In deze brief wordt ingegaan op de historische context en het feitenonderzoek dat het ministerie van Economische Zaken naar de toeristenbelasting heeft laten uitvoeren. Vervolgens is het standpunt van het kabinet over de toeristenbelasting uiteengezet. Bij de besluitvorming is rekening gehouden met de verschillende mogelijkheden die in de Algemene Overleggen van 23 oktober 2003² en 4 december 2003 zijn genoemd. Ik zend u deze brief mede namens de staatssecretarissen van Financiën en van Economische Zaken.

Historische context

De brancheorganisaties uit de toeristisch-recreatieve sector pleiten al geruime tijd voor afschaffing van de toeristenbelasting. Het is volgens deze organisaties onduidelijk waaraan de belastingopbrengsten worden besteed en zij geven aan dat de toeristenbelasting door gemeenten wordt gebruikt om gaten in hun begroting mee op te vullen. De opbrengsten komen volgens deze organisaties dan ook niet alleen ten goede aan toeristisch-recreatieve uitgaven. Ook geven zij aan dat sprake is van sterke tariefsverhogingen en dat door de grote tariefsverschillen tussen gemeenten concurrentievervalsing optreedt. Ten slotte zijn volgens deze sector ondernemers veel tijd kwijt aan de bijbehorende administratie.

Een aantal jaren geleden is daarom door een werkgroep in het kader van Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) een ambtelijk rapport opgesteld betreffende de regelgeving op het terrein van openbare inrichtingen, genaamd «Openbare inrichtingen á la carte», waarin op

¹ Kamerstukken II 2003/04, 26 419 en 27 867, nr. 14.

² Kamerstukken II 2003/04, 26 419, nr. 12.

diverse aspecten aanbevelingen zijn opgenomen. De MDW-werkgroep beval in haar rapport aan om, mede op grond van sterke aandrang uit de toeristisch-recreatieve sector, de toeristenbelasting af te schaffen. Op 21 februari 2001 is door de toenmalige minister van Justitie, mede namens de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken, een brief aan u gestuurd inzake dit rapport, waarin het kabinetsstandpunt omtrent de aanbevelingen van deze commissie werd verwoord.¹ Het standpunt van het kabinet op de aanbeveling om de toeristenbelasting af te schaffen luidde: «Wat betreft het afschaffen van toeristenbelasting, dient naar de mening van het kabinet nog nader onderzoek te worden gedaan alvorens daarover een besluit te nemen.»

Het onderzoek

Het ministerie van Economische Zaken heeft accountantsbureau KPMG/BEA een feitenonderzoek laten uitvoeren naar de toeristenbelasting. Het onderzoeksrapport is in augustus 2003 afgerond en vervolgens door de staatssecretaris van Economische Zaken naar u verzonden.² Aan de klankbordgroep hebben naast de ministeries van Economische Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook de VNG en vertegenwoordigers van brancheorganisaties deelgenomen.

Uit het rapport is niet gebleken wat de verhouding is tussen de uitgaven van gemeenten aan toerisme en de inkomsten uit de toeristenbelasting. De investeringen zijn namelijk niet los te koppelen van reguliere uitgaven. Bij enkele gemeenten die deze exercitie wel hadden uitgevoerd, blijken de opbrengsten van de toeristenbelasting volstrekt onvoldoende voor de bekostiging van hun uitgaven voor toerisme. Gemeenten investeerden meer dan op basis van de opbrengsten van de toeristenbelasting mag worden verwacht. Het beeld van de toeristenbelasting als melkkoe komt daar niet uit naar voren. Volgens dit onderzoek zijn de perceptiekosten niet noemenswaardig hoog. Uit het rapport blijkt niet dat de toeristenbelasting marktverstorende effecten zou hebben. Uit inventarisatie van de jurisprudentie over toeristenbelasting blijkt voorts dat belangrijke knelpunten inmiddels door uitspraken van de rechter daarover zijn opgelost.

Alternatieve oplossingen

Afschaffing

Hoewel deze mogelijkheid in het Algemeen Overleg van 23 oktober 2003 werd genoemd, is door de leden van de Tweede Kamer in het Algemeen Overleg van 4 december 2003 aangegeven dat afschaffing van de toeristenbelasting niet wenselijk is.

De toeristenbelasting is één van de instrumenten voor de financiering van gemeentelijk toeristisch beleid. Bij afschaffing van de toeristenbelasting zouden de gemiste inkomsten moeten worden gefinancierd uit andere bronnen of zouden mogelijk investeringen in toerisme en recreatie komen te vervallen. De toeristenbelasting is een betekenisvol onderdeel van de eigen inkomsten van gemeenten waarover niet geïsoleerd kan worden geoordeeld. Wel is met de VNG en het IPO afgesproken om een gezamenlijke verkenning uit te voeren naar het eigen inkomstengebied van gemeenten en provincies. In dat traject zou ook de toeristenbelasting aan de orde kunnen komen.

¹ Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 207.

² Kamerstukken II 2003/04, 26 419, nr. 13.

In het Algemeen Overleg van 4 december 2003 is de mogelijkheid van het aanbrengen van een plafond in het belastingtarief genoemd waarbij de hoogte gerelateerd is aan de mate waarin toeristen gemiddeld gebruik maken van algemene voorzieningen. Daarbij is verwezen naar een richtlijn die de ANWB heeft vastgesteld: een maximum van 2% over overnachtingstarieven met een maximum van € 4,-. Ook is de vraag gesteld of de stijging van de tarieven aan een plafond gebonden kan worden.

Eén van de bezwaren die vanuit uw Kamer in bovengenoemd overleg tegen de toeristenbelasting is genoemd, is dat gemeenten de toeristenbelasting gebruiken om gaten in de begroting mee te dichten. Ook het toeristisch bedrijfsleven is eenzelfde mening toegedaan. In het overleg zijn voorbeelden genoemd van gemeenten die procentueel excessieve tariefstijgingen hebben doorgevoerd. Alhoewel de ontwikkeling van de collectieve lasten de voortdurende aandacht van het kabinet heeft, betekenen dergelijke procentuele tariefstijgingen niet dat absoluut gezien de tarieven van de toeristenbelasting excessief zijn gestegen. Ook het onderzoek van de Koninklijke Vereniging MKB-Nederland meldt dat in de afgelopen vijf jaren de gemiddelde tarieven met 25,6% zijn gestegen. In absolute zin is hier echter sprake van een stijging van € 0,75 per persoon per overnachting in het jaar 2000 naar € 0,93 per persoon per overnachting in 2004.¹ Gelet op de uitkomsten van het feitenonderzoek alsook de hiervoor genoemde bedragen uit het rapport van de Koninklijke Vereniging MKB-Nederland die laten zien dat er niet gesproken kan worden van onevenredig hoge gemiddelde tarieven per overnachting, is het aanbrengen van een maximum thans niet nodig.

Profijtbelasting

Een ander alternatief dat is genoemd, is het oormerken van de toeristenbelasting voor toeristisch beleid. Het ontbreken van een specifiek profijtbelastingkarakter wordt door de toeristisch-recreatieve sector als een nadeel van deze belasting ervaren.

De toeristenbelasting moet volgens de memorie van toelichting bij de Wet van 24 december 1970 worden gezien als een tegemoetkoming in de kosten van de huishouding van de gemeente voorzover deze kosten voortvloeien uit voorzieningen welke (mede) in het belang van het toerisme worden getroffen. Anders dan deze beschrijving doet vermoeden, is de toeristenbelasting geen bestemmingsheffing. Op basis van de wettekst moet de toeristenbelasting als een algemene verblijfsbelasting worden gezien waarvan de opbrengsten ten goede komen aan de algemene middelen van de gemeente en niet als een bestemmingsbelasting met een specifiek profijt karakter. Blijkens de verdere behandeling van de wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de materiële belastingbepalingen is dit algemene karakter van de toeristenbelasting ook niet omstreden geweest. Wel geeft de jurisprudentie² aan dat de heffing moet aansluiten bij de duur van het verblijf en het aantal personen dat verblijft.

Voorts is een bezwaar tegen het administratief koppelen van de belastingopbrengsten aan uitgaven voor toeristisch beleid dat dit zal leiden tot meer gemeentelijke bureaucratie en hogere administratieve lasten. Dit zou bovendien een precieze afbakening vergen van wat wel of niet toeristisch is. Dit is niet gemakkelijk te maken en keuzes zullen vaak arbitrair zijn. Valt een hotel of museum daaronder en een café of restaurant niet? Ook inwoners van de gemeente maken immers gebruik van voorzieningen waar toeristen verblijf houden.

¹ Onderzoek naar tariefontwikkelingen bij enkele gemeentelijke heffingen van 36 gemeenten in de periode 2000–2004, blz. 40–41.

² HR 17 juni 1981, BNB 1981/243.

Het kabinet is dan ook geen voorstander van oormerken. Oormerken past ook slecht in de tendens van het financiële beleid met betrekking tot de decentrale overheden dat juist is gericht op bundeling. Wel wil het kabinet bevorderen dat gemeenten de opbouw van inkomsten en uitgaven meer inzichtelijk maken.

Bijdragen van belanghebbende ondernemers aan investeringen in het toerisme en heffing beperken tot toeristische gemeenten

Gemeenten kunnen op grond van artikel 224 van de Gemeentewet toeristenbelasting heffen. Toeristenbelasting kan worden geheven ter zake van het houden van verblijf binnen de gemeente door personen die niet als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zijn ingeschreven. Zoals uit de wettekst blijkt, is het doel van het verblijf niet relevant. Voor de belastingheffing is het niet vereist dat de verblijfhoudende personen toeristen moeten zijn. Ook een verblijf van niet-toeristische aard, bijvoorbeeld verblijf door zakenlieden, kan in de heffing worden betrokken. Anderzijds blijkt uit de jurisprudentie dat ondernemers die in het geheel geen financieel belang hebben bij de toerist, niet als belastingplichtige kunnen worden aangewezen. Verder kan een afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid ertoe leiden dat gemeenten een groep buiten de belastingverordening laten. Het kabinet is al met al dan ook van mening dat er in de praktijk, mede gevormd in de jurisprudentie, voldoende afbakeningsruimte is met inachtneming van zowel de belangen van ondernemers als die van gemeenten. Wetswijziging ligt dan ook niet in de rede en zou mogelijk zelfs kunnen leiden tot vergroving van een inmiddels opgebouwd subtiel bouwwerk.

Conclusie

Het kabinet komt kortom tot de conclusie dat er nu op zichzelf geen reden is om wijzigingen aan te brengen in de toeristenbelasting. Zoals eerder vermeld, zal in de komende periode samen met de VNG en het IPO een verkenning worden uitgevoerd naar de samenstelling van het decentraal belastinggebied. In dat bredere kader kan ook de toeristenbelasting onderwerp van gesprek zijn. De uitkomsten van die verkenning liggen voorjaar 2005 voor in het bestuurlijk overleg Financiële verhouding met de VNG en het IPO.

De toekomst: naar meer transparantie

Het Rijk wil de voorgestane lijn van vergroting van de transparantie voor wat betreft de totstandkoming van tarieven van leges¹ doortrekken naar de toeristenbelasting. Als vervolg op het uitgevoerde feitenonderzoek van KPMG, zal dit bureau in opdracht van het ministerie van Economische Zaken op korte termijn een handreiking opstellen voor gemeenten, waarmee zij het lokale toeristisch beleid, waaronder de toeristenbelasting en uitgaven voor toerisme, inzichtelijk kunnen maken. Behalve het ministerie van Economische Zaken zijn ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG betrokken bij de opstelling van dit hulpmiddel voor de gemeenten.

Daarnaast dienen provincies en gemeenten op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten vanaf dit jaar in de begroting middels een verplichte paragraaf betreffende Lokale Heffingen beleidsmatig inzicht op hoofdlijnen te geven in lokale heffingen. Deze transparantie maakt het voor belanghebbenden mogelijk de gemeente vervolgens aan te spreken op het gemeentelijk beleid. Mede om het proces van vergroting van transparantie te stimuleren, zal in de loop van begin 2005 een werkgroep handreiking paragraaf Lokale Heffingen van

¹ Zie de brief d.d. 25 september 2003 (kenmerknr. FO2003/77773) van de minister van BZK over het onderzoek naar tarieven van gemeentelijke leges.

start gaan. De werkgroep wordt getrokken door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het IPO. Vertegenwoordigers van de provinciale toezichthouders, VNG, raadsleden, wethouders en gemeentelijke ambtenaren zullen bij het opstellen van de handreiking hun ervaring en expertise inbrengen. De handreiking zal concrete aandachtspunten en goede voorbeelden bevatten van manieren waarop gemeenten de paragraaf Lokale Heffingen kunnen invullen. De handreiking zal volgend jaar worden gepubliceerd.

Bovendien wordt ook het instrument benchmarking steeds meer gebruikt om transparantie binnen en tussen gemeenten te bevorderen waarbij de gemeenteraad en externen zoals het toeristisch bedrijfsleven meer inzicht in de totstandkoming van de tarieven kunnen krijgen.

De verwachting is dat de gemeenteraad door bovenstaande ontwikkelingen beter in staat wordt gesteld de tariefstelling te controleren. De verantwoordelijkheid voor de tariefstelling ligt bij gemeenten en dus is het noodzakelijk dat zij daar verantwoording over afleggen.

Ik vertrouw erop dat de hiervoor geschetste ontwikkelingen in het algemeen voldoende zullen bijdragen aan het vergroten van de transparantie van de toeristenbelasting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes