

RAADSINFORMATIEBRIEF

Zaaknummer: 884220
Documentnummer: 884228

Datum: 14 oktober 2025
Portefeuille(s): Recreatie & Toerisme/Financiën
Portefeuillehouder(s): S.J. Lap

Onderwerp Differentiatie Toeristenbelasting

Context

- ☒ Afdoening motie invoeren toeristenretributie 2023 van *Marloes Hotting (CU)* en *Roelf Raterink (PvdA)*, dd. 3 november 2022
- ☐ Afdoening toezegging [commissievergadering/raadsvergadering d.d.]
- ☐ Beantwoording raadsvragen
- ☐ Actuele bestuurlijke aangelegenheid
- ☐ Anders, [te weten...]

Inleiding

Middels deze brief informeren wij u direct over de koers en voornemens van het College inzake de toeristenbelasting, in het bijzonder de hoogte voor 2026 en de strategische afwegingen over tariefdifferentiatie in de nabije toekomst.

Deze kwestie sluit aan bij de door u aangenomen motie 'Invoeren toeristenretributie' en de lopende discussies. De urgentie wordt versterkt door de recente landelijke ontwikkeling rond de voorgenomen BTW-verhoging op logies per 1 januari 2026.

1. Belastingjaar 2026: Alleen Indexatie

De toeristenbelasting voor 2026 is in de begroting opgenomen als alleen te indexeren. Dit is noodzakelijk om de volgende reden:

- **Onzekerheid BTW & Sectorimpact:** De landelijke voorgenomen BTW-verhoging op logies (van 9% naar 21%) is een forse onzekere factor. Om de concurrentiepositie van de sector niet onnodig te schaden, is extra lokale lastenverzwaring nu onwenselijk, zolang de gevolgen van de BTW-wijziging niet zijn gekwantificeerd.
- **Procedurele Noodzaak (GLBT):** Grotere wijzigingen, zoals tariefdifferentiatie, zijn voor 2026 niet meer haalbaar.

2. Koers vanaf 2027: Toezegging en Voornemen

Het College wil in de vorm van een toezegging richting de raad de volgende koers uitzetten voor het belastingjaar 2027 en verder:

- **Tariefdifferentiatie:** Het College zet in op tariefdifferentiatie. Dit kan op zijn vroegst gaan gelden vanaf 2027.
- **Toeristisch Fonds:** Het College onderzoekt de mogelijkheid om een (deel) van de extra inkomsten, gegenereerd door een tariefswijziging vanaf 2027, te laten terugvloeien in een specifiek Toeristisch Fonds Dronten.

Bijlage(n):

- **Onderzoek & Perspectiefnota 2027:** De effecten voor het belastingjaar 2027, inclusief de eerste effecten van de landelijke BTW-verhoging en de uitwerking van het Toeristisch Fonds, worden meegenomen in de Perspectiefnota 2027.
- **Betrokkenheid EPD:** Dit verdere onderzoek en de uitwerking van het Fonds zal gebeuren in samenwerking met de Economisch Platform Dronten (EPD) recreatie en toerisme.

Aanvullende informatie:

Voor een gedetailleerd inzicht in de financiële afwegingen en de analyse van voor- en nadelen, verwijzen wij u naar de bijgevoegde memo.

Bijlage(n) bij deze raadsinformatiebrief

1. *Memo raad toeristenbelasting 2026*
2. *Motie Invoeren toeristenretributie van 3 nov 2022, ingediend door Marloes Hotting (CU) en Roelf Raterink (PvdA),*



De Secretaris,
R. Hammenga MA



De Locoburgemeester,
P. van Bergen



MEMO

Aan: Gemeenteraad Dronten

Van: EZ/ Recreatie en Toerisme

Datum: 6 oktober 2025

Onderwerp: **Toeristenbelasting 2026 en voorstel differentiatie toeristenbelasting en instelling Toeristisch Fonds Dronten**

Inleiding

Deze memo gaat in op de hoogte van de toeristenbelasting voor 2026, waarbij tevens het wel of niet toepassen van tariefdifferentiatie aan de orde is, in combinatie met een voorstel tot het instellen van een Toeristisch Fonds Dronten.

De centrale vraagstelling luidt als volgt:

- a. Wat wordt de voorgestelde hoogte van de toeristenbelasting 2026;
- b. Passen we hier differentiatie toe bij evenementen?;
- c. Kunnen we vanuit de opbrengsten vanuit de toeristenbelasting de toeristenbranche (meer) positief ondersteunen?

Algemeen:

Toeristenbelasting is bedoeld om toerisme eerlijker te bekostigen, voorzieningen op peil te houden, de lokale economie te ondersteunen en soms ook om toerisme te sturen.

Gemeenten innen toeristenbelasting ter compensatie voor extra kosten. Toeristen zorgen immers voor meer gebruik van de lokale infrastructuur en voorzieningen, denk daarbij bijvoorbeeld aan: wegen, straatverlichting, openbaar vervoer, afvalverwerking en schoonmaak, politie, handhaving en openbare veiligheid en gebruik van toeristische voorzieningen zoals parken, toiletten, stranden en fiets- en wandelroutes.

Veel gemeenten investeren de opbrengsten van de toeristenbelasting in promotie van de regio als toeristische bestemming, onderhoud en verbetering van toeristische trekpleisters, en het organiseren van evenementen en festivals. Het innen van de toeristenbelasting is een manier voor gemeenten om zelf inkomsten te genereren, los van landelijke belastingen. Zij mogen dan ook het tarief zelf vaststellen, wat ruimte geeft om beleid af te stemmen op:

- De drukte van het toerisme (bijv. hoog tarief in drukke steden zoals Amsterdam)
- Het soort toerisme (dagtoerisme, overnachtingen, campings etc.)

Toeristenbelasting kan ook ingezet worden als beleidsinstrument bijvoorbeeld doormiddel van differentiatie per seizoen of type accommodatie wat bezoekersstromen kan beïnvloeden. Deze methodes worden vooral ingezet in gemeente waar overtoerisme plaatsvindt (zoals in Amsterdam) of bezoekersstromen kwetsbare gebieden bedreigen (zoals op de Veluwe).

In navolging op de lopende discussie vanuit 2023 en 2024 inzake het mogelijk toepassen van tariefdifferentiatie bij grote evenementen en de discussie omtrent de hoogte van toeristenbelasting, zoals recent ook door afgekondigde kabinetsbeleid inzake de BTW-verhoging per 1 januari 2026, wordt hieronder de boven gestelde drie vragen beantwoord. De beantwoording van de vragen leidt tot een voorstel hoe om te gaan met de toeristenbelasting voor het jaar 2026 en verder.

Juridisch Kader

De heffing van de toeristenbelasting is wettelijk geregeld in **artikel 224 van de Gemeentewet**. Dit artikel geeft gemeenten de bevoegdheid om een belasting te heffen van personen die verblijven in de gemeente maar hier niet als ingezetene zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Binnen dit kader geniet de gemeenteraad een **ruime beleidsvrijheid** met betrekking tot de invulling van de heffingsmethode en het bepalen van de tarifiering.

Het is van cruciaal belang het onderscheid te maken tussen een **retributie** en een **tariefsdifferentiatie**.

- **Retributie:** Een retributie is een belasting die direct gekoppeld is aan specifieke diensten, en mag niet worden gebruikt voor de financiering van algemene gemeentelijke taken. De lijn vanuit de geldende wet- en regelgeving bevestigen dat het niet toegestaan is om een retributie te heffen voor grote evenementen om op die manier andere gemeentelijke taken te bekostigen.
- **Tariefsdifferentiatie:** De Gemeentewet staat toe dat de gemeenteraad een gedifferentieerd tarief vaststelt. Dit is een juridisch haalbare aanpak waarbij verschillende tarieven kunnen gelden voor diverse verblijfsvormen, zoals hotels, campings of evenementen. De aanbevolen belastinggrondslag voor Dronten is een **vast tarief per persoon per overnachting**. Ingevolge de huidige wetgeving zijn ook de volgende heffingsvormen gangbaar en toepasbaar: een **percentage van de overnachtingsprijs** of een **classificatiesysteem met sterren**.

Differentiatie nader beschouwd:

Voor een beter beeld en om de afweging of differentiatie wel/geen instrument is of kan zijn, zoals opgenomen in de uitwerking van opties, volgt hieronder een nadere uitwerking.

Voor- en nadelen: algemeen

Gemeenten kunnen de toeristenbelasting differentiëren naar type accommodatie (hotel, camping, B&B, vakantiepark), seizoen, of zelfs locatie. Een aantal gemeenten zoals Lelystad, Noordoostpolder en Zeewolde passen dit toe. Er zitten voor- en nadelen aan het toepassen van differentiatie:

Voordelen:

- **Rechtvaardiger verdeling**
Luxe accommodaties (bijv. hotels) kunnen een hoger tarief betalen dan eenvoudige campings. Dit sluit beter aan bij draagkracht van de gast en de economische waarde van het verblijf.
- **Sturingsinstrument voor beleid**
Gemeenten kunnen met hogere tarieven bepaalde vormen van toerisme afremmen (bijv. overtoerisme in de binnenstad) of juist stimuleren (goedkoper kamperen in rustige natuurgebieden).
- **Hogere opbrengst zonder alle toeristen gelijk te belasten**
Luxe segment betaalt meer, waardoor de totale belastingopbrengst stijgt zonder dat de “budgettoerist” buitensporig geraakt wordt.
- **Beter aansluiten bij kosten voor de gemeente**
Hotels in de stad vergen vaak meer gemeentelijke diensten (afval, verkeer, toezicht) dan een camping buitenaf. Differentiatie kan dit verschil compenseren.

Nadelen:

- **Complexiteit en administratie**
Voor ondernemers en de gemeente wordt de heffing ingewikkelder: meerdere tarieven, uitzonderingen en controles.
- **Risico op concurrentieverstoring**
Accommodaties binnen de gemeente kunnen oneerlijk beconcurrereerd worden (bijv. hotels betalen veel meer dan campings), waardoor toeristen hun keuze laten afhangen van de belasting.
- **Moeilijk uitlegbaar voor toeristen**
Toeristen begrijpen vaak niet waarom ze op de ene plek €3 en elders €1,50 betalen binnen dezelfde gemeente. Dit kan tot klachten of negatieve reviews leiden.
- **Handhaving lastiger**
Controle of ondernemers het juiste tarief afdragen wordt ingewikkelder en kost meer tijd en geld.

Differentiatie maakt de toeristenbelasting *eerlijker en beleidsmatig bruikbaar*, maar ook *complex* en *minder transparant*. Het is dus een afweging of de extra opbrengsten en sturingsmogelijkheden opwegen tegen de hogere uitvoeringskosten en risico's op onbegrip. De meeste gemeenten kiezen er daarom voor een uniforme benadering te hanteren zonder openbare differentiatie voor verschillende accommodatietypes.

Differentiatie als optie voor gemeente Dronten

De vrijetijdssector is belangrijk voor de economie van Dronten, met relatief veel recreatieve voorzieningen (waterrecreatie, stranden, wandel-/fietsroutes, dagattracties zoals Walibi etc.). Er zijn verschillende soorten accommodaties aanwezig en jaarlijks terugkerende grote festivals die een grote hoeveelheid bezoekers aantrekken.

Argumenten waarom differentiatie voor Dronten aantrekkelijk is:

1. *Divers aanbod vraagt verschillende tarieven*
Omdat er accommodaties zijn van verschillend niveau, schaal en voorziening (camping versus luxe safaritent versus groepsaccommodatie), kan een uniform tarief niet goed recht doen aan verschillen qua impact op voorzieningen, kosten voor gemeente, en bereidheid tot betalen.
2. *Evenementen hebben eigen kenmerken*
Festivalbezoekers bijvoorbeeld gebruiken mogelijk meer infra, genereren meer verkeer / afval / drukte in korte tijd dan reguliere verblijfsgasten. Een apart tarief voor evenementen of grotere groepen kan helpen om de extra kosten af te dekken en de belasting eerlijker te maken.
3. *Beleid en positionering*
Dronten wil zich profileren als “bestemming met ruimte” en heeft ambitie om meer recreatieve bestedingen te genereren. Differentiatie kan helpen om toerisme op één manier te sturen: je kunt bijvoorbeeld lagere tarieven hanteren voor (natuur-) kamperen, om meer gasten aan te trekken die juist komen voor rust en natuur, en hogere tarieven voor luxe verblijven of druk bezochte evenementen. Daardoor kan je beleidsdoelen verbinden (bijv. spreiding, duurzaamheid, evenwicht tussen bezoekers en draagkracht).

4. Financiële opbrengst

Door differentiatie kan de gemeente mogelijk meer inkomsten genereren zonder alle toeristen “even zwaar” te belasten. Voor inwoners, lagere klasse accommodaties of kleinere verblijven zou het tarief redelijk blijven, terwijl grotere, luxe of “drukke” verblijven meer bijdragen.

5. Inventie van draagkracht / stimulering

Differentiatie biedt mogelijkheden om sturing in gedrag toe te passen: gasten stimuleren bijvoorbeeld om buiten drukke seizoenen te komen, of om gebruik te maken van accommodaties met lagere maatschappelijke kosten (bijv. kamperen in natuur i.p.v. groot hotel in drukke periode).

Mogelijke nadelen of aandachtspunten:

Hoewel logisch, zijn er ook risico's die overwogen moeten worden:

- Complexiteit in uitvoering: Onderscheid maken tussen verschillende accommodatietypen, evenementen, seizoenen vergt goede definities, administratie, controle. Kan extra bureaucratie en kosten voor gemeente en ondernemers betekenen.
- Weerstand van ondernemers: Sommige ondernemers kunnen bezwaar hebben als zij in hogere categorie vallen, of als hun segment wordt belast met hogere tarieven zonder dat de baten duidelijk zijn.
- Onvoorziene neveneffecten: Bijvoorbeeld toeristen gaan kiezen voor accommodaties in naburige gemeentes met lagere tarieven, wat kan leiden tot “toeristen-lekkage”. Of dat de perceptie “er wordt extra belasting geheven” negatieve marketingimplicaties heeft.
- Balans tussen rendement en toegankelijkheid: Als de verschillen te groot zijn, kan accommodatie in lagere prijsklassen of voor kleinere gasten ongelijk worden benadeeld, wat mogelijk ten koste gaat van toegankelijkheid.

Gezien de diversiteit van recreatieve voorzieningen, het aanbod aan overnachtingsvormen, de aanwezigheid van bezoekers voor evenementen, én de beleidsambitie van Dronten — is het redelijk om differentiatie toe te passen. Het is aannemelijk dat de voordelen (meer rechtvaardigheid, betere sturing, hogere opbrengst, beleidsmatch) groter zijn dan de nadelen, mits:

- de differentiatie zorgvuldig wordt ontworpen (duidelijke categorieën, transparante communicatie)
- de uitvoering praktisch haalbaar is
- de effecten op toeristische concurrentie (met omliggende gemeenten) en ondernemers goed worden meegenomen (zorgvuldig onderzoek).

Toeristenbelasting in de regio:

Als we kijken naar de hoogten van toeristenbelasting in onze provincie en aangrenzende gemeenten, ontstaat het volgende beeld (per persoon/per nacht in euro's, peiljaar 2025):

- Urk	2,00
- Noordoostpolder	1,45
- Dronten	1,65
- Lelystad	3,10
- Almere	7,07
- Zeewolde	3,13
- Kampen	1,75
- Harderwijk	2,12
- Elburg	1,60

Het gemiddeld tarief voor Flevoland ligt op € 2,27 als we de grootste uitschieter Almere (7,07 euro) buiten beschouwing laten.

In die zin zou een verhoging meer dan de inflatiecorrectie tot de mogelijkheden behoren. Daarentegen worden we in 2026 ook geconfronteerd met een forse BTW-wijziging. In de recente kabinetsplannen gaat het BTW-tarief op logies van 9 naar 21%. Alleen voor kamperen blijft het 9%.

Effecten tariefsverhogingen:

Als er tariefsverhoging op de toeristenbelasting, de BTW buiten beschouwing latend, wordt doorgevoerd, kan het effect hebben op de volgende vier aspecten. Bij de beschouwing over de tariefdifferentiatie is dat al aan bod gekomen:

- a. Vraag naar overnachtingen;
- b. Inkomsten van de gemeente;
- c. Concurrentiepositie van de recreatie & toerisme sector in Dronten en de ruimte voor ondernemers om te kunnen investeren in bijvoorbeeld nieuwe nachtverblijven;
- d. De lokale economie.

Deze effecten zijn kwalitatief meegenomen in de onderstaande opties.

Welke opties, gebaseerd op bovenstaande beschouwing, zijn er dan? Op hoofdlijnen onderscheiden we de volgende:

Optie A: alleen indexeren

De verhoging van de toeristenbelasting wordt alleen geïndexeerd. Het effect op de bovengenoemde aspecten blijft hierbij vergelijkbaar als voor 2025. Onduidelijk is wat het uiteindelijk effect van de BTW-verhoging zal zijn. Dit moet voor het belastingjaar 2027 worden onderzocht.

Optie B: Verhoging met 0,20 euro

De toeristenbelasting wordt verhoogd met 0,20 euro (zijnde 12%). Dan blijven we onder het gemiddelde in Flevoland.

Welk effect precies optreedt, is op dit moment onvoldoende bekend. Daarvoor zou onderzoek naar categorieën in combinatie met de daarvoor geldende prijselasticiteit per aspect nodig zijn. Dit is niet voorhanden, zodat een gefundeerde conclusie niet voorhanden is.

De inkomsten voor de gemeente stijgen binnen deze optie naar verwachting met ca. 0,25 mln.

Optie C: invoeren differentiatie bij evenementen

De toeristenbelasting wordt niet verhoogd, maar er wordt wel een differentiatie toegepast voor de drie grotere evenementen. Hier wordt de prijs verhoogd met 0,20 euro/ per persoon/per nacht. Deze verhoging is nodig omdat de druk op de gemeentelijke voorzieningen als infrastructuur toeneemt. Deze voorzieningen kwalitatief op orde houden, rechtvaardigt een verhoging van 12%. Ook hier geldt wel dat deze stelling nog uitgebreider moet worden onderzocht.

Als we naar de effecten kijken dan zal het totaal aantal bezoekers van de drie grootste evenementen naar verwachting niet afnemen. De festivals zijn tot heden snel uitverkocht en op het totaalbedrag van een ticket zal de festivalbezoeker dit naar verwachting niet in overweging nemen.

De extra opbrengsten voor de gemeente bedragen naar verwachting dan ca. 0,1 mln. De concurrentiepositie van de festivals ten opzichte van de rest van Nederland zal feitelijk gelijk blijven; qua imago/beeldvorming zal het mogelijk wel negatief zijn. Immers als we kijken naar het gemiddelde prijspeil van de festivals, staat Dronten aan de bovenkant. Hoe deze beeldvorming de totale recreatiesector binnen Dronten zal beïnvloeden, is op dit moment niet bekend of kwantificeerbaar.

Optie D: combinatie-variant

Optie D is een variant op B en C, waarbij er tariefdifferentiatie wordt toegepast en de tarief voor de overnachtingen stijgt met 6% en die van de drie grote evenementen met 12%. De totale extra opbrengsten bedragen dan naar verwachting ca. 0,175 mln. Ook in deze variant geldt dat de exacte effecten onbekend zijn en er meer onderzoek nodig is.

Extra variant naast de genoemde opties:

Een extra variant op de bovenvermelde opties is dat een deel van de extra gegenereerde opbrengsten (bv. 50%) wordt gestort in een fonds dat direct ten goede komt aan de toeristische sector. Nu worden de opbrengsten gestort in de algemene middelen en wordt van daaruit bijgedragen aan het in stand houden van de voorzieningen (openbaar gebied, infrastructuur, reiniging, verlichting, enz).

Over de inzet van gelden vanuit het fonds worden de recreatieondernemers direct betrokken via de inbreng vanuit bijvoorbeeld de EPD.

Overwegingen en Advies:

De discussie over de hoogte van de toeristenbelasting is niet nieuw.

De recreatie- en toeristensector is, inclusief het bestaan van de drie “grootste” evenementen in Nederland die daarbij zondermeer van uitzonderlijk hoog kwalitatief gehalte zijn, een aspect dat positief is voor de beeldvorming en imago van Dronten. Dat moet worden gekoesterd en uitgebouwd.

Qua hoogte zit Dronten op een gemiddeld goed niveau. Er is op basis van het overzicht binnen de regio ruimte voor verhogingen. Tot welk niveau is echter nog niet te bepalen. De effecten van tariefsverhogingen op de hierboven opgenomen aspecten is nog onvoldoende bekend. Dat moet meer zijn uitgewerkt.

Wat per 1 januari 2026 daarbij wel een forse factor van betekenis kan zijn, is de tariefsverhoging van de BTW. Deze was begin 2025 niet verwacht. Hoe groot dit effect is, in combinatie met mogelijke verhoging van het tarief zelf, is op dit moment niet te stellen, maar is evenwel een grote factor om rekening mee te houden. Dit effect kan dusdanig zijn dat de invoering van een verhoging of differentiatie meer overwogen moet worden beschouwd.

Tariefdifferentiatie is juridisch mogelijk.

Aan differentiatie zitten voor- en nadelen. Deze voor- en nadelen in combinatie met de effecten bij verhogingen, vergen wel meer onderzoek.

Voorgesteld wordt om dit voor het Belastingjaar 2027 te overwegen en te onderzoeken, waarbij ook de oprichting van een “Toeristen Fonds Dronten” wordt meegenomen.

ADVIES:

Afwegende alle feiten en omstandigheden, luidt het advies voor 2026 als volgt.

Daarbij sluiten we aan bij de lijn zoals in het Strategisch beleidskader Economie begin 2025 is bepaald:

- De Toeristenbelasting voor **2026** alleen te **indexeren**;
- **Differentiatie toeristenbelasting:** We zetten de intentie van het college om een tariefdifferentiatie toe te passen, in voor de eventensector. Dit kan gaan gelden vanaf 2027.
- **Toeristisch fonds:** Een aanzienlijk deel van de extra inkomsten, namelijk **50% van de verhoging**, laten we terugvloeien in een specifiek Toeristisch Fonds Dronten.
- **De exacte effecten** voor het belastingjaar **2027** te presenteren bij de Perspectiefnota 2027, waarbij ook de eerste (en mogelijk forse) effecten van de BTW- verhoging zijn meegenomen;
- **Betrokkenheid EPD:** Voor de concrete besteding en verdere invulling van de middelen uit dit fonds wordt de Economisch Platform Dronten (EPD) recreatie en toerisme actief betrokken, aangevuld met een vertegenwoordiging uit de eventensector. Dit sluit aan bij de algemene beleidslijn om EPD-groepen te betrekken bij beleidsvorming en accountmanagement.

Motie invoeren toeristenretributie 2023

De raad van de gemeente Dronten, in vergadering bijeen d.d. 3 november 2022
gehoord de beraadslagingen over de invoering van toeristenretributie,

constaterende dat

1. in Dronten veel grote evenementen zijn zoals, Lowlands, Defcon, de Opwekking en nog andere evenementen;
2. de gemeente Dronten per jaar veel kosten maakt om de veiligheid in alle opzichten te kunnen waarborgen bij deze evenementen;
3. enige revenuen voor de gemeente Dronten de inkomsten zijn die worden verkregen uit de vergunningverleningen voor dergelijke evenementen;
4. enige die er echt beter van worden de organisatoren zijn van deze evenementen,

van mening dat

1. de begroting vanaf 2026 bijna niet meer sluitend is te krijgen;
2. de gemeente Dronten veel wil investeren in haar inwoners waar het gaat om met name armoedebestrijding en energiearmoede en het daarom wenselijk is daartoe middelen te vinden om een gedeelte van de kosten van armoede bestrijding te kunnen dekken;
3. de inwoners hier niets van merken, omdat de retributie wordt opgebracht door de bezoekers van de evenementen (dus alleen de Drontenaren die de evenementen bezoeken betalen wel deze retributie),

verzoekt

1. het college te onderzoeken of het in de rede ligt om de raad voor te stellen om over te gaan tot de invoering van toeristenretributie bij behandeling van de kadernota 2024 of in ieder geval zo spoedig mogelijk.

en gaat over tot de orde van de dag.

Ondertekening en naam:

De fractie(s) van:		Naam:	
PvdA ChristenUnie		Roelf Raterink Marloes Hotting	
Voor:			
Tegen:			
Besluit gemeenteraad:		Aangenomen / verworpen	