

Businesscase

Gepersonaliseerde heffing en inning toeristenbelasting

23 april 2024



Inleiding

Gemeente Terschelling heeft in het coalitieakkoord 2022-2026 'Meedenken, meepraten en meedoen' het voornemen opgenomen om voor het heffen en innen van de toeristenbelasting over te gaan naar een gepersonaliseerd systeem. Hierbij zijn niet de logiesverstrekkers, maar de bezoekers zelf verantwoordelijk voor het betalen van de toeristenbelasting.

In deze businesscase worden de mogelijke opbrengsten van de toeristenbelasting bij zo'n gepersonaliseerd heffingssysteem berekend. De verwachte kosten van een gepersonaliseerd heffingssysteem worden afgezet tegen de mogelijke opbrengsten.

Context

In februari 2022 heeft de raad besloten om een nieuw heffingssysteem te ontwikkelen. De definitieve beslissing zou later genomen worden, wanneer het college een investeringsvoorstel voorlegt. De belangrijkste redenen zijn:

- We ontzorgen ondernemers door deze taak en bijbehorende administratieve verplichtingen volledig over te nemen;
- Een rechtstreekse heffing sluit aan op het profijtbeginsel. Gebruikers van een voorziening betalen zelf rechtstreeks hun verschuldigde belasting aan de gemeente.
- Een eerlijker systeem waarbij bezoekers rechtstreeks de juiste bedragen betalen zonder dat dit vertroebelend werkt op de tarieven van ondernemers of leidt tot onbedoelde extra inkomsten voor ondernemers;
- Het huidige forfaitaire systeem is verouderd en toe aan vernieuwing;
- We nemen potentieel financieel risico weg doordat liquide middelen lange tijd (ongeveer 1,5 jaar) bij ondernemers zijn;
- Tariefsaanpassingen zijn eenvoudiger in een centraal digitaal systeem;
- We krijgen beter en sneller inzicht in de daadwerkelijke opbrengsten van de toeristenbelasting.

Het realiseren van mogelijke meeropbrengsten is geen directe reden geweest tot het voornemen van een gepersonaliseerd heffingssysteem. Inzicht in de businesscase draagt wel bij aan een gewogen besluitvorming.

Opbrengsten gepersonaliseerd heffingssysteem

Herkomst data

We hebben gegevens gebruikt van Rederij Doeksen en de VVV. Zo weten we het daadwerkelijk aantal overtochten en de gemiddelde verblijfsduur. Door alleen de data te gebruiken van bezoekers die toeristenbelasting betalen – namelijk de dag van aankomst via Rederij Doeksen – zijn de boekingen van eilanders uitgesloten.

We hebben gekeken naar de gegevens van 2022 en 2023*. De jaren 2020 en 2021 zijn beïnvloed door de coronacrisis en zijn daarom niet meegenomen in het gemiddelde. Als we verder teruggaan in de gegevens zien we dat het aantal overzettingen/bezoekers per jaar en dat ook de gemiddelde verblijfsduur in de afgelopen jaren stabiel is.

*2023 is nog niet definitief opgelegd; betreft een berekening o.b.v. aangiften tot nu toe + verwachte forfaitaire aanslagen.

Gegevens

1. Inkomsten toeristenbelasting op aanslag.

Dit zijn de huidige opbrengsten van de huidige wijze van heffen en innen. Door de totale inkomsten te delen door het tarief toeristenbelasting worden de opbrengsten vertaald naar aantal overnachtingen.

2022: € 2.288.053 / € 1,82 = 1.257.172 overnachtingen

2023: € 2.325.646 / € 1,92 = 1.211.274 overnachtingen

2. Inkomsten toeristenbelasting dag van aankomst

Rederij Doeksen int de eerste dag van aankomst aan toeristenbelasting. Dit geeft inzicht in het aantal gasten die toeristenbelasting betaalt. Dit gaat om een aantal aankomsten van:

2022: 460.250 aankomsten

2023: 441.612 aankomsten

3. Inkomsten Forensenbelasting

Eigenaren van accommodaties waarvoor forensenbelasting betaald wordt, mogen in geval van verhuur de geïnde toeristenbelasting zelf houden ter compensatie van de forensenbelasting. De inkomsten forensenbelasting ten opzichte van het aantal belastingplichtigen:

2022: 756 belastingplichtigen: € 832.051

2023: 773 belastingplichtigen: € 908.884

4. De gemiddelde verblijfsduur

Op basis van de overzettingen van rederij Doeksen is van de personen die toeristenbelasting betalen de gemiddelde verblijfsduur berekend.

2022: gemiddeld aantal dagen 4,7 dagen

2023: gemiddeld aantal dagen 4,6 dagen

Met bovenstaande gegevens kan een berekening gemaakt worden hoeveel toeristenbelasting per jaar ontvangen zou kunnen worden middels een gepersonaliseerd heffingssysteem.

Voorbehouden

Er zijn een aantal onzekere en onbekende factoren die een berekening beïnvloeden:

1. De forensenbelasting

Wanneer we de opbrengsten van de forensenbelasting vertalen naar aantal overnachtingen betekent dit een bezetting per slaappleaats van 139 overnachtingen. Het is niet bekend of dit aantal overnachtingen ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Er zijn een aantal aandachtspunten:

- De verwachting is dat het daadwerkelijk aantal overnachtingen lager ligt omdat de belastingplichtige ervoor kan kiezen om de woning alleen zelf te gebruiken en niet te verhuren.
- Het aantal belastingplichtigen voor de forensenbelasting stijgt al jaren omdat de meeste recreatiewoningen worden verkocht aan mensen die niet zijn ingeschreven in de Basis Registratie Personen van Terschelling.
- De jaarlijkse opbrengsten aan forensenbelasting zijn circa € 900.000. Dat is ongeveer 23% van de totale toeristische inkomsten.
- We weten niet hoeveel van de overzettingen van de rederij onder de Forensenbelasting vallen. Dit kan de belastingplichtige zelf zijn of een huurder van zijn woning. Omdat we geen inzicht hebben in hun aantal en gemiddelde verblijfsduur beïnvloed dit de berekeningen.
- We zien dat steeds meer recreatiewoningen voor eigen gebruik zijn en niet worden verhuurd. Dat betekent dat deze woning een deel van het jaar leeg staat. Terwijl de eigenaar wel belastingplichtig is voor een vast aantal (139) overnachtingen per slaappleaats middels de forensenbelasting. En dit aantal wordt ook meegenomen in de berekening ten behoeve van een mogelijke meeropbrengst.
- Er is nog geen besluit/voorstel hoe en of de heffing van forensenbelasting in een gepersonaliseerd systeem in stand blijft. Als een nieuw systeem gebaseerd wordt op een gepersonaliseerde heffing lijkt het logisch – indien de bestuurlijke wens er is om de totale belasting niet te verhogen – dat de forensenheffing wordt beëindigd of gewijzigd/verlaagd.

2. Toeristenbelasting dag van aankomst

De huidige heffing leidt tot een opbrengst van de toeristenbelasting van een verblijf van het aantal overnachtingen plus de dag van aankomst. Bij een gepersonaliseerd systeem moeten toeristen betalen voor het aantal overnachtingen. Dat leidt dus tot opbrengsten van een dag minder per toerist. Om dit budgetneutraal op te lossen, is een verhoging van het tarief nodig.

3. Aantal belastingplichtigen

De berekeningen zijn gebaseerd op het huidige aantal belastingplichtigen voor de toeristen- en forensenbelasting. De verwachting is dat op basis van de historische stijgingspercentage dit aantal in ieder geval op het huidige niveau zal blijven. Mogelijke stijgingen van de aantallen zijn niet in de berekeningen meegenomen.

Berekening meeropbrengsten

Methode 1: berekening opbrengsten middels het aantal overzettingen

Het aantal overnachtingen op basis van de huidige opbrengsten uit de toeristen- en forensenbelasting wordt vergeleken met het aantal overnachtingen op basis van het aantal overzettingen en de verblijfsduur uit de data van rederij Doeksen.

- In 2023 wordt ongeveer € 4 mio aan forensenbelasting en toeristenbelasting opgehaald (de heffing van de overnachtingen en de 1^e dag heffing). Dit kan worden vertaald naar een totaal van 2.100.000 overnachtingen.
 - o Van de groep belastingbetalers van de toeristenbelasting kunnen we een goede inschatting maken van de totale verblijfsduur, vertaald in aantal overnachtingen per jaar: 1.650.000 overnachtingen.
 - o De opbrengsten die worden gerealiseerd middels de forensenbelasting kunnen worden vertaald naar 473.000 overnachtingen
- Kijkend naar de beschikbare data van rederij Doeksen, betekent het dat er, uitgaande van 1.650.000 overnachtingen middels de toeristenbelasting die we zeker weten, dat de overige 450.000 overnachtingen plaats zouden vinden in de groep die de forensenbelasting betaald. Dat aantal ligt dus lager dan de opbrengsten aan forensenbelasting nu vertegenwoordigen.
- Concluderend: de forensenbelasting voorziet nu in een constante inkomstenbron die mogelijke (deels) vervalt bij een gepersonaliseerd heffingssysteem, afhankelijk van de politieke keuzes die gemaakt worden. Deze opbrengsten teruggerekend naar overnachtingen zijn hoger dan wanneer er sec toeristenbelasting voor de daadwerkelijke overnachtingen geïnd zou worden.

Methode 2 berekening opbrengsten middels gemiddelde verblijfsduur

Een andere methode om de totale maximale opbrengsten te berekenen is de gemiddelde verblijfsduur vermenigvuldigen met het aantal overgezette bezoekers. Hierbij wordt er geen rekening gehouden met **alle** bovengenoemde voorbehouden.

- De berekening komt voor 2023 op: 4,6 dagen gemiddelde verblijfsduur x 441.612 overzettingen = 2.031.415 overnachtingen + 441.612 x de dag van aankomst = 2.473.027 overnachtingen.
- Zoals hierboven al genoemd zijn de huidige inkomsten van € 4 mio te vertalen in 2.100.000 overnachtingen. Het verschil is 373.027 overnachtingen. Deze vermenigvuldigend met het tarief van € 1,92 toeristenbelasting in 2023 = € 716.000 mogelijke meeropbrengst aan toeristenbelasting bij een gepersonaliseerd heffingssysteem. Bij deze methode wordt bij alle gasten gepersonaliseerd toeristenbelasting geheven. Het zou dan logisch zijn – indien de wens er is om de totale belastingdruk niet te verhogen – om de forensenbelasting af te schaffen of te verlagen. De huidige opbrengsten van € 900.000 aan forensenbelasting vallen daarmee (deels) weg.

- Hierbij de uitdrukkelijke kanttekening dat dit een maximale meeropbrengst berekening kan zijn, die geen rekening houdt met diverse variabelen die hiervoor zijn genoemd

Kosten

In deze paragraaf worden de verwachte kosten voor een gepersonaliseerd heffingssysteem beschreven. Deze kosten betreffen zowel de eenmalige ontwikkel- en implementatiekosten als de jaarlijkse kosten. Deze kosten betreffen gemiddelden op basis van de informatie van de marktpartijen die verkregen is middels de marktconsultatie in de tweede helft van 2023.

Voorbehouden

- De kosten in de berekening zijn gemiddelden genomen op basis van de verwachte kosten die de marktpartijen hebben aangegeven. Bij een daadwerkelijke aanbesteding, met accentverschillen, kunnen de inschrijvingen hier enigszins van afwijken.
- Eventuele benodigde aanpassingen van andere huidige software, zoals Key2Finance o.a., zijn nog niet in beeld en dus niet benoemd.

Verwachte kosten

kostensoort	jaren	per jaar	Totaal voor periode van 5 jaar
Ontwikkelkosten*	1	€350.000	€350.000
Omslagrente	2 t/m 6	€5.000	€25.000
Exploitatiekosten**	1 t/m 5	€200.000 (1 ^e 2 jaar), daarna € 100.000	€700.000
Transactiekosten***	1 t/m 5	€70.000	€350.000*
Projectbudget****	1		€75.000
communicatie	1		€300.000
Totaal			€1.800.000

* De investering wordt in een periode van 5 jaar afgeschreven en de jaarlijkse kapitaallasten (afschrijving en omslagrente) bedraagt € 75.000 per jaar.

** De exploitatiekosten betreffen jaarlijkse kosten voor o.a. hosting, technisch support, updates e.a.. En de extra inzet van gastheren- en vrouwen in de eerste twee jaar..

*** De geschatte transactiekosten zijn gebaseerd op het totaal aantal overzettingen door de rederij in 2022 waarbij ervan uit gegaan is dat een boeking voor gemiddeld 2 personen wordt gedaan. De werkelijke kosten zijn afhankelijk van een aantal factoren, zoals de keuze voor een betalingsprovider en ook de gekozen betaalmethode door de gasten. Dit zijn betaalkosten van circa € 0,30 per transactie (dus als de gast boekt voor bijv. 5 personen en bijv. 14 dagen verblijft zijn deze kosten eenmalig).

****dit past binnen het in december 2023 reeds beschikbaar gestelde projectbudget

Cashflow

In onderstaand overzicht is de cashflow per jaar beschreven.

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
Kosten					
Kapitaallasten (ontwikkelkosten afschrijving incl. omslagrente)		€ 75.000	€ 75.000	€ 75.000	€ 75.000
Exploitatiekosten	€ 200.000	€ 200.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Transactiekosten	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000
Projectbudget	€ 75.000				
Communicatie	€ 200.000	€ 100.000			
Totaal	€ 545.000	€ 445.000	€ 245.000	€ 245.000	€ 245.000

Businesscase

In onderstaand overzicht worden de mogelijke maximale meeropbrengsten (methode 2) afgezet tegen de verwachte kosten. In deze businesscase wordt de forensenbelasting volledig vervangen door de gepersonaliseerde heffing van de toeristenbelasting. Hiermee vervallen de inkomsten volledig. Uiteraard betreft dit nog een bestuurlijke keuze. De uitkomst van de businesscase laat zien hoe hoog de forensenbelasting zou moeten zijn voor een neutrale businesscase waarbij geen sprake is van meer- of minderopbrengsten. Wanneer, vanaf jaar 3, de forensenbelasting verlaagt wordt naar een jaarlijkse opbrengst van € 429.000 is de businesscase neutraal.

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
maximale meeropbrengsten	€ 716.000	€ 716.000	€ 716.000	€ 716.000	€ 716.000
Verwachte kosten					
Kapitaallasten ontwikkelkosten		€ 75.000	€ 75.000	€ 75.000	€ 75.000
Exploitatiekosten	€ 200.000	€ 200.000	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000
Transactiekosten	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000	€ 70.000
Projectbudget	€ 75.000				
communicatie	€ 200.000	€ 100.000			
Totaal kosten	€ 545.000	€ 445.000	€ 245.000	€ 245.000	€ 245.000
Meeropbrengst aan toeristenbelasting	€ 171.000	€ 271.000	€ 471.000	€ 471.000	€ 471.000
vervallen forensenbelasting	€ -900.000	€ -900.000	€ -900.000	€ -900.000	€ -900.000
resultaat	€ -729.000	€ -629.000	€ -429.000	€ -429.000	€ -429.000

De (meer)opbrengsten toeristenbelasting komen ten gunste van de algemene middelen. Vanuit de algemene middelen kunnen gelden beschikbaar worden gesteld om de kosten van het nieuwe systeem te dekken.

Conclusie

Het gepersonaliseerd heffen van de toeristenbelasting betekent dat de toeristenbelasting door de toerist rechtstreeks aan de gemeente wordt betaald. In de huidige wijze van heffen mogen eigenaren van accommodaties waarvoor forensenbelasting betaald wordt, in geval van verhuur de geïnde toeristenbelasting zelf houden ter compensatie van de forensenbelasting. Het lijkt dan logisch om bij een gepersonaliseerd heffingssysteem de forensenbelasting af te schaffen of te verlagen. Een verlaging kan niet evenredig, er kan niet worden voorkomen worden dat de een – die veel verhuurd – wordt benadeeld en dat de ander – die de slaapplek puur voor eigen gebruik heeft – wordt bevooroordeld.

De forensenbelasting voorziet nu in een zekere en constante vorm van inkomsten voor de gemeente. Deze inkomstenbron is hoger dan de extra opbrengsten die gerealiseerd kunnen worden bij gepersonaliseerd heffen. Dus mocht ervoor gekozen worden de forensenbelasting volledig af te schaffen dan is de businesscase negatief.

Mocht de forensenbelasting volledig in stand blijven dan betekent dit een verhoging van de belastingdruk voor de belastingplichtigen van de forensenbelasting gezien de inkomsten uit de toeristenbelasting voor hun wegvallen. De businesscase is dan positief.

Mocht ervoor gekozen de forensenbelasting te verlagen dan is de businesscase positief vanaf jaar 3 bij een jaarlijkse opbrengst forensenbelasting van € 429.000.

Daarnaast leidt de huidige wijze van heffing tot een opbrengst van de toeristenbelasting van een verblijf van het aantal overnachtingen + 1, namelijk de dag van aankomst. Bij een gepersonaliseerd systeem is deze werkwijze niet meer relevant. Om bij een gepersonaliseerd systeem het daadwerkelijk aantal overnachtingen wordt geïnd. Om dit budget neutraal op te lossen is dat alleen mogelijk middels het verhogen van het tarief.

Concluderend, het doel van een gepersonaliseerd heffingssysteem is het volledig ontzorgen van de ondernemer. Dit vraagt een grote investering. Afhankelijk van de keuzes m.b.t. de forensenbelasting, betekent dit mogelijk structureel minder opbrengsten voor de gemeente.