



Onderwerp: Invoering van een gepersonaliseerd systeem van heffing en inning van toeristenbelasting

Jaar/nummer: 2022/14

In behandeling bij: Wethouder Hoekstra - Sikkema

Voorstel

In te stemmen met het bijgevoegde voorstel van het college om te komen tot de ontwikkeling met als doel invoering van een systeem van een gepersonaliseerde heffing en inning van de toeristenbelasting.

Samenvatting

De gemeente Terschelling heeft in het 'Eilandakkoord 2018-2022 Krachtig Terschelling' het voornemen opgenomen om een herziening van het heffen en innen van toeristenbelasting te realiseren. Daarbij is bij het uitwerken van deze omslag als uitgangspunt genomen dat sprake zal zijn van een omslag van heffen bij logiesverstrekkers naar een gepersonaliseerd systeem, waarbij bezoekers in principe zelf verantwoordelijk zijn voor het betalen van de toeristenbelasting.

In de afgelopen jaren is onderzocht hoe de omslag naar een systeem zoals dat in het Eilandakkoord is verwoord, plaats kan vinden. Doelstelling is om na een positief besluit van de gemeenteraad de realisatie van een gepersonaliseerd systeem in 2022 op te pakken met als doel invoering van een gepersonaliseerd systeem van heffing en inning van toeristenbelasting.

Omdat de wijze van inning van de toeristenbelasting onderdeel is geweest van meerdere coalitieakkoorden, is de raad niet eerder gevraagd te besluiten over de omslag naar een ander systeem. Voorgesteld wordt om middels dit voorstel te kiezen voor uitwerking van een gepersonaliseerd systeem. Later zal het college de raad nog een investeringsvoorstel doen, inclusief een risicoparagraaf.

Toelichting

De gemeente Terschelling heeft in het 'Eilandakkoord 2018-2022 Krachtig Terschelling' het voornemen opgenomen om een herziening van het heffen en innen van toeristenbelasting te realiseren. Daarbij is bij het uitwerking van deze omslag als uitgangspunt genomen dat sprake zal zijn van een omslag van heffen bij logiesverstrekkers naar een gepersonaliseerd systeem, waarbij bezoekers in principe zelf verantwoordelijk zijn voor het betalen van de toeristenbelasting. Het aantal belastingplichtigen neemt voor Terschelling daarmee toe van enige honderden logiesverstrekkers naar ongeveer 600.000 bezoekers per jaar. Voor de gemeente Vlieland, die eveneens de heffing en inning van de toeristenbelasting efficiënter en effectiever wenst in te richten door middel van een omslag naar een gepersonaliseerd systeem, gaat het om ongeveer 240.000 bezoekers per jaar.

De belangrijkste reden voor Terschelling om de omslag te willen maken is het ontzorgen van de logiesverstrekkers en het toepassen van het profijtbeginsel: de gebruikers van de voorzieningen betalen zo zelf hun verschuldigde belasting aan

de gemeente. Een gewijzigd heffingssysteem kan leiden tot een andere opbrengst, hoger of lager: dit is geen doel op zich. De gemeenteraad besluit bij het vaststellen van de begroting over de gewenste opbrengst van de toeristenbelasting en kan sturen op de opbrengst door het aanpassen van de tarieven.

Omdat alleen op een eiland met herkenbare aankomst- en vertrekpunten het aantal verblijfsdagen geregistreerd kan worden is vooralsnog sprake van een uniek systeem in Nederland. Rederij Doeksen verzorgt voor beide eilanden de veerbootverbindingen. Omdat binnenkomst en vertrek voor driekwart van de bezoekers via de veerverbindingen gaat, is betrokkenheid van Doeksen van groot belang voor het maken van een soepele overgang. De jachthaven en gemeentelijke haven voor de chartervaart zijn gezamenlijk toegangspoort voor circa 150.000 bezoekers.

In de afgelopen jaren is onderzoek gedaan hoe de omslag naar een systeem zoals dat in het Eilandakkoord is verwoord, plaats kan vinden. In het vervolg wordt hier nader op in gegaan. De voortgang van dit onderzoek is nu in een fase gekomen waarbij concreet van de raad een besluit wordt gevraagd om deze omslag naar een gepersonaliseerd systeem te maken en over te gaan tot aanbesteding van de opdracht om een dergelijk systeem te realiseren.

Historie

Een bestuurlijk bezoek in 2016 aan het Duitse Waddeneiland Norderney was aanleiding om te onderzoeken of een vergelijkbaar systeem toegepast kan worden als op Norderney. Norderney heft de toeristenbelasting via een zogenaamde NorderneyCard. Deze card wordt tevens gebruikt voor het betalen van een aantal eilandfaciliteiten, zoals openbaar vervoer, boottoertocht en dergelijke, en biedt bedrijven de gelegenheid aanbiedingen en kortingsacties te promoten. De Card is een mix van publieke en private belangen.

Om te onderzoeken of een dergelijke kaart ook voor de Nederlandse Waddeneilanden ingevoerd zou kunnen worden, is in 2017 door Streekwerk van de provincie Fryslân een opdracht voor een quickscan gegeven aan het bureau Sweco, waarbij antwoord gegeven zou moeten worden op de vraag of hier op de eilanden draagvlak voor zou bestaan. In 2018 is aanvullend door Sweco een businesscase Waddeneilanden opgesteld. Algehele conclusie: er zijn mogelijkheden onder voorwaarden die nader uitgezocht moeten worden, maar het draagvlak bij de 5 eilanden is gering, met uitzondering van Terschelling.

Om inzicht te verkrijgen in de invoering van de omslag naar een gepersonaliseerd systeem is in de loop van de jaren een aantal acties ondernomen:

- Ambtelijk is in augustus 2019 samen met Vlieland een bezoek gebracht aan het Duitse Waddeneiland Norderney om de gang van zaken te bekijken.
- De projectleider van Norderney is in 2020 uitgenodigd om Terschelling te adviseren, echter Corona perikelen verhinderden zijn komst.
- Na enkele oriënterende gesprekken op bestuurlijk niveau heeft Vlieland zich in 2020 aangesloten bij het reeds door Terschelling in gang gezette proces.
- Op basis van het Sweco-rapport is een inventarisatie gemaakt van relevante aandachtspunten en randvoorwaarden. Dit heeft geresulteerd in een concept programma van eisen.

- Omdat Doeksen voor het merendeel van de bezoekers als ‘poortwachter’ van aankomst en vertrek fungeert, is enkele malen met de directie van Doeksen oriënterend gesproken. Zij hebben tijdens het onderzoek een welwillende bereidheid getoond om mee te werken onder een aantal duidelijke condities, waaronder inzicht in de fiscale, juridische en privacy aspecten van hun rol. Verder stellen zij als voorwaarde dat:
 - o de bedrijfsvoering ongehinderd voortgang moet vinden;
 - o Doeksen niet de beoordelaar en controleur wil zijn van de rechtmatigheid van vrijstellingen;
 - o de administratieve boekingssystemen van Doeksen niet belast en verstoord worden.
- In het verlengde van het gesprek met Doeksen is samen met Vlieland opdracht gegeven aan BDO om de juridische, fiscale en privacy aspecten van het onderbrengen van de heffing en inning bij een externe partij te onderzoeken. Tevens is ingegaan op de aanbestedingsaspecten.
- Enkele landelijke betaalsystemen zijn als private marktpartij benaderd. Zonder een concrete uitvraag te doen, is uit oriënterende gesprekken wel gebleken dat marktpartijen het een te smalle businesscase vinden om er zelf veel in te investeren.
- Een tweetal ontwikkelaars van apps heeft aan de colleges een presentatie gegeven. Via Vlieland heeft zich een lokaal team gemeld. Daarnaast ontwikkelt de Stichting Visit-the-Wadden een integraal platform met relevante informatie voor bezoekers van het gehele Waddengebied; gemeenten kunnen hierbij aansluiten voor het heffen en innen van de toeristenbelasting. De optie van een externe app-ontwikkeling is meegenomen in het juridische onderzoek van BDO.

Juridische gevolgen/fatale termijnen/handhaving

Huidige situatie en juridische basis van de heffing en inning van toeristenbelasting

Op grond van artikel 224 Gemeentewet kan een gemeente toeristenbelasting heffen ter zake van het houden van verblijf binnen de gemeente door personen die niet als ingezetenen met een adres in de basisregistratie van de gemeente zijn ingeschreven. De gemeente Terschelling heeft deze mogelijkheid neergelegd in de Verordening Toeristenbelasting en de Verordening Watertoeristenbelasting. De gemeenteraad besluit over de verordeningen en stelt jaarlijks de hoogte van de belasting vast.

De eerste dag toeristenbelasting wordt geheven en geïnd in combinatie met het bootkaartje. Doeksen verantwoordt de aantallen bezoekers, zonder het delen van persoonsgegevens, en draagt de belasting over aan de gemeenten. Doeksen ontvangt hiervoor een vergoeding, gebaseerd op een percentage van de opbrengst. Voor dagbezoekers is hiermee de betaalplicht afgerond.

Bezoekers die langer op het eiland verblijven worden aangeslagen voor toeristenbelasting via de logiesverstrekkers, althans voor zover deze als zodanig geregistreerd staan. De belasting geldt per overnachting, dus voor verblijf tussen 07.00 en 23.00 uur. Logiesverstrekkers rekenen af met de gemeente op basis van registratie van het werkelijke aantal bezoekers, of op basis van een met de

gemeente afgesproken forfait indien zij geen aangifte doen. De logiesverstrekkers mogen en kunnen de toeristenbelasting doorberekenen aan hun gasten.

Forensenbelasting

Naast het systeem van heffing en inning van toeristenbelasting is er voor natuurlijke personen in de huidige situatie vrijstelling van heffing voor de vervolgdagen indien sprake is van heffing van forensenbelasting. In een dergelijk geval wordt namelijk voor de betreffende accommodatie (in alle gevallen zijn dat recreatiewoningen) forensenbelasting geheven indien de eigenaar meer dan 90 dagen per jaar de beschikking heeft over een gemeubileerde woning. Bij een geïndividualiseerd systeem van heffing ligt het voor de hand dat op een andere manier met deze belasting wordt omgegaan. Bij de uitwerking van een nieuw systeem vraagt deze bezoekerscategorie en de daaraan gekoppelde forensenbelasting aandacht.

Om de omslag naar een individuele belastingheffing succesvol te laten zijn, is een globaal programma van eisen opgesteld.

Kort samengevat: de gemeente Terschelling wenst in de toekomst een gebruikersvriendelijk en veilig betaal- en registratiesysteem voor de toeristenbelasting wat voldoet aan de eisen van de tijd.

Voor zover bekend is een gepersonaliseerd systeem van toeristenbelasting, zoals Terschelling dat voor ogen heeft, uniek in Nederland (info VNG). Een dergelijk systeem is alleen toepasbaar als een sluitende registratie kan plaatsvinden van de data van aankomst en van vertrek. Voor deze omslag kan door het unieke karakter van een eiland dan ook geen gebruik gemaakt worden van elders in Nederland ontwikkelde heffingssystemen voor de toeristenbelasting.

Vrijstellingen

In de verordening Toeristenbelasting van Terschelling zijn verschillende vrijstellingen opgenomen¹. Het betreft bijvoorbeeld vrijstellingen voor familieleden die logeren bij eilanders thuis, medewerkers van bedrijven, bezoekers van begrafenissen, eigenaren van vakantiewoningen etc. Deze vrijstellingen gelden alleen voor de nachten volgend op de eerste dag van het bezoek. Het geïndividualiseerde systeem moet deze vrijstellingen kunnen verwerken of er moet bereidheid zijn de vrijstellingen te laten vervallen. Dat is een politieke keuze waarover in een later stadium nog besluiten moeten worden genomen. Controle en handhaving is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Het vereenvoudigen van het systeem van vrijstellingen draagt bij aan de handhaafbaarheid.

Vervolgtraject

Na een besluit van uw raad over dit voorstel zal de planning van het vervolg er in grote lijnen als volgt uitzien:

Raadsbesluit	Februari 2022
Selectie ondersteuning aanbesteding en gunning opdracht	Maart 2022

¹ Voor de volledigheid merken wij op dat deze vrijstellingen alleen gelden voor de overnachtingen. Voor de heffing van de eerste dag via het bootkaartje gelden geen vrijstellingen.

Start procedure aanbesteding ontwikkeling en invoering	Mei 2022
Raadsbesluit aanbesteding en beschikbaar stellen krediet voor ontwikkeling en invoering	Juli 2022

Hierna kan de verdere uitwerking en invoering verder worden opgepakt.

Uiteraard zal in elke fase een goede communicatie met de verschillende stakeholders van groot belang zijn.

Belang voor toerisme/samenleving/economie

Belang voor toerisme

Door de invoering van een gepersonaliseerd systeem vindt een ingrijpende wijziging plaats van de wijze van heffing en inning van de toeristenbelasting. Draagt de gast op dit moment de toeristenbelasting af via Doeksen en de logiesverstrekker, in de toekomst zal dit gaan via een persoonlijke afdracht aan de gemeente. Doordat er vooralsnog vanuit wordt gegaan dat de tarieven gelijk zullen blijven mag worden verwacht dat voor een groot deel van de gasten de af te dragen toeristenbelasting bij een bezoek nagenoeg gelijk zal blijven. Met name in situaties waarbij sprake is van langdurig verblijf zoals bij bepaalde groepen "langkampeerders" op caravanterreinen kunnen nadelen gaan ontstaan.

Belang voor de samenleving

In de verordening Toeristenbelasting van Terschelling zijn verschillende vrijstellingen opgenomen. Het betreft bijvoorbeeld vrijstellingen voor familieleden die logeren bij eilanders thuis, medewerkers van bedrijven, bezoekers van begrafenissen, eigenaren van vakantiewoningen etc. Deze vrijstellingen gelden alleen voor de nachten volgend op de eerste dag van het bezoek. Het geïndividualiseerde systeem moet deze vrijstellingen kunnen verwerken of er moet bereidheid zijn de vrijstellingen te laten vervallen. Daarover moeten in een later stadium nog keuzes worden gemaakt. Controle en handhaving is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Het vereenvoudigen van het systeem van vrijstellingen draagt bij aan de handhaafbaarheid.

Financiële/personele/organisatorische gevolgen

Op basis van de gegevens over 2019 ontvangt de gemeente Terschelling circa € 3,6 miljoen aan toeristenbelasting. De opbrengst is geen doelheffing, maar is een substantieel onderdeel van de algemene gemeentelijke middelen.

Wel wordt zowel in de begroting als in de jaarrekening een transparant overzicht gegeven van de wijze waarop de toeristenbelasting en forensenbelasting worden besteed.

Vanuit de financiële, juridische en fiscale kant gelden de volgende randvoorwaarden:

Het systeem moet *eenvoudig en eenduidig* zijn. Dit betekent dat zowel uitleg als uitvoering voor de bezoekers duidelijk moet zijn, inzichtelijk op websites en andere informatiedragers. Iedereen moet gemakkelijk in staat zijn de hoogte van de belasting tijdens een verblijf te berekenen. Zo weinig mogelijk uitzonderingen en bijzondere situaties is het uitgangspunt. De uitleg mag niet tot verschillende

interpretaties leiden. Uitzonderingen en vrijstellingen kunnen de uitvoering complexer maken. (zie hieronder: Vrijstellingen).

Handhaafbaar: toepassing en betalingen moeten afdwingbaar zijn. Het aantal handhavingsacties moet tot een minimum van het aantal bezoekers beperkt blijven. Voorkomen moet worden dat de uitvoerder/beheerder met een overvloed aan bezwaarschriften en juridische procedures te maken krijgt.

Niet-fraudegevoelig: fraude kan op vele manieren gepleegd worden. Risico's zitten in de toepassing van de vrijstellingen, in het verloren gaan van apps, kaarten, bewijzen etc. Mogelijkheden tot fraude moeten geminimaliseerd worden, de legitimiteit moet niet ter discussie staan.

Uitvoerbaar: Het systeem dient eenvoudig te zijn. Indien Doeksen een rol zal spelen, mag de bedrijfsvoering geen stagnatie oplopen. Hetzelfde geldt voor de jachthavens in de gemeente. De uitvoering moet transparant en eenvoudig zijn. Er zal geen ambtelijke uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen worden.

Het systeem moet *klantvriendelijk* zijn: het heffen en innen van de belasting mag niet tot overlast voor de bezoekers leiden en ook de gemeente moet de financiële afhandeling kunnen overlaten aan de geaccrediteerde instelling. De gemeente moet wel de benodigde informatie uit het systeem kunnen halen.

Juridisch sluitend systeem: voorkomen moet worden dat de gemeente in procedures gedaagd kan worden tot aan de Hoge Raad. De gemeente wil voorkomen dat het aantal bezwaarprocedures toeneemt.

Door de gemeenteraad is voor de invoering van een nieuw systeem voor de heffing en inning van toeristenbelasting een budget van € 100.000 beschikbaar gesteld. Van dit budget is inmiddels in de afgelopen jaren € 36.000 besteed zodat nog een budget van € 64.000 beschikbaar is. In de volgende fase zal ontwikkeling van een gepersonaliseerd systeem plaatsvinden. Bij deze aanbesteding willen wij ons laten adviseren door een daarin gespecialiseerd bureau. De kosten daarvan kunnen naar verwachting uit het resterende budget worden betaald.

Het is op dit moment niet in te schatten wat de kosten zullen zijn die met de ontwikkeling en invoering gepaard zullen gaan. Omdat dit nog volstrekt onduidelijk is, is een inschatting van het benodigde (extra) budget op dit moment niet mogelijk. Op het moment dat de aanbesteding heeft plaatsgevonden zullen wij u raad vragen voor een invoeringsbudget. Daarom zal aanbesteding van ontwikkeling van een systeem en invoering daarvan plaatsvinden onder het voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad van het benodigde budget.

Communicatie/interactiviteit

Het is van groot belang dat de invoering van een nieuw gepersonaliseerd systeem wordt vergezeld van een intensieve communicatiecampagne richting de gasten. In de verdere ontwikkeling zal dit als een belangrijk aandachtspunt worden meegenomen. Hier is uiteraard ook een adequaat budget voor nodig.

Advies van de raadscommissie

Tijdens de behandeling van het raadsvoorstel in de commissie is gesproken over de reikwijdte van het besluit. Er moet nog een besluit volgen over nut en noodzaak in relatie tot de risico's en kosten. De finale afweging vindt later in het proces plaats. Het voorstel gaat door als hamerstuk naar de raad van 16 februari.

Ter inzage liggende stukken

- Onderzoek BDO 2021 om de juridische, fiscale en privacy aspecten van het onderbrengen van de heffing en inning bij een externe partij te onderzoeken.
- Voortgangsrapportage herziening toeristenbelasting dd 21 oktober 2021

Datum behandeling in B&W + ondertekening

Terschelling, 4 januari 2021

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling,

H.M. de Jong,
secretaris/directeur

C.M. van de Pol,
burgemeester