Datum vergadering	19 september 2024
Omschrijving agendapunt	Voorstel tot het vaststellen van de bestuursopdracht voor het laten uitvoeren van het onderzoek naar de toeristenbelasting
Portefeuillehouder	Wethouder C. Simons

Samenvatting

Bij de behandeling van de Kadernota 2024-2027 tijdens de raadsvergadering van 6 juli 2023 heeft uw raad een motie ingediend naar aanleiding van de discussie over de toeristenbelasting, meer in het bijzonder wat nu het landelijk gemiddelde is van de toeristenbelasting. Bij de motie is het college verzocht om bij een zestal scenario's het gemiddelde te bepalen. De raadsbrief behorende bij de uitwerking van de motie is in bijlage toegevoegd. De uitwerking van deze motie is behandeld in de raadsvergadering van 9 november 2023. Tijdens deze vergadering is een amendement ingediend om scenario 6 uit de motie (heffen van toeristenbelasting als percentage van de omzet) diepgaand te onderzoeken en de uitkomst van het onderzoek mee te nemen in de Kadernota 2025.
De bestuursopdracht om scenario 6 diepgaand te onderzoeken, is voorgelegd aan uw raad op 14 december 2023 maar is uiteindelijk niet meer behandeld en is tot nader order uitgesteld.
Eind januari 2024 is door de coalitiepartijen een addendum opgesteld bij het coalitieakkoord 2022-2026. In dit addendum is bepaald dat de jaren 2024 en 2025 zullen worden aangewend om onderzoek te doen naar alternatieve berekeningsmethoden voor de toeristenbelasting.

Dit raadsvoorstel bevat de bestuursopdracht tot het laten uitvoeren van het onderzoek naar de toeristenbelasting.

Aan de raad,

Inleiding

In de raadsvergadering van 9 november 2023 heeft de raad overwogen dat het wenselijk is scenario 6 van het amendement van 6 juli 2023 (toeristenbelasting als percentage van de omzet) diepgaand te onderzoeken, en de uitkomst van dit onderzoek mee te nemen in de Kadernota 2025. In het amendement toeristenbelasting is dit als volgt verwoord:
Voorts zal in 2024 onderzocht worden of we de grondslag toeristenbelasting kunnen baseren op een percentage van de omzet. Besluitvorming hieromtrent dient plaats te vinden bij de behandeling van de Kadernota 2025.
Het college van B&W heeft naar aanleiding van dit amendement een opdrachtformulering opgesteld en een geschikte combinatie van onderzoeksbureaus gevonden om de opdracht uit te voeren. Deze opdracht is op 14 december aan uw raad voorgelegd maar als gevolg van de bestuurlijke situatie toen niet meer behandeld. Op basis van het addendum bij het coalitieakkoord wordt de bestuursopdracht alsnog aan uw raad voorgelegd. De onderzoeksvraag wordt in deze bestuursopdracht breder getrokken dan in de oorspronkelijke versie van de bestuursopdracht. In de eerste versie ging het om het diepgaand onderzoeken van het heffen van toeristenbelasting als percentage van de omzet (dit naar aanleiding van het amendement van 9 november 2023). In de opdracht die nu voorligt, wordt onderzoek gedaan naar mogelijke alternatieve berekeningsmethoden van de toeristenbelasting, waaronder heffen op basis van omzet.

De onderzoeksvraag

Eén van de mogelijkheden die de raad wil laten onderzoeken is de heffingsmaatstaf omzet (overnachtingsprijs).
De onderzoekers gaan in het onderzoek antwoord geven op de volgende vragen:

- Wat is de heffingsmaatstaf omzet en hoe wordt dit in de jurisprudentie uitgelegd en toegepast?
- Past de heffingsmaatstaf omzet bij alle verblijfsvormen, ook zoals van arbeidsmigranten en zeer kleine verblijfbieders (particulieren en B&B)?
- Past de heffingsmaatstaf omzet bij alle betalingsvormen: naast kort verblijf ook voor lang verblijf zoals seizoen en jaarplaatsen?
- Welke voor- en nadelen kleven er aan de heffingsmaatstaf omzet voor
    - de gemeente Sluis (kosten heffing, inzet personeel, stabiliteit opbrengst)
    - Sabewa als uitvoeringsinstantie (kosten heffing, inzet personeel, opleiding personeel, aanpassing geautomatiseerde systemen, administratieve lasten, controle en handhaving)
    - de exploitant (administratieve lasten, eisen aangiften en financiële lasten)
- Is de heffingsmaatstaf omzet gevoeliger voor manipulatie dan de huidige maatstaf (aantal overnachtingen) en zo ja, hoe kan deze gevoeligheid worden teruggebracht?

In het onderzoek zullen de factoren van uitvoerbaarheid, naleving en risico's van manipulatie en ontwijking nadrukkelijk aan de orde komen.
De onderzoekers gaan ook andere heffingsmaatstaven in hun onderzoek betrekken.

De onderzoekers zullen voor het onderzoek uitgaan van de volgende definitie van omzet:
Alle omzet ter zake van overnachting en ontbijt die (thans) valt onder het 9% BTW tarief.
Hiervoor is gekozen omdat er ten eerste duidelijkheid moet zijn over de vraag met welke omzet wordt gerekend om tot een opbrengstprognose te komen. Ten tweede is voor deze uitgebreide vorm van de definitie van omzet gekozen omdat er anders in de aanlevering van de gegevens teveel ruis kan ontstaan welke omzet tot de heffingsmaatstaf behoort en welke niet. Uiteraard is het bekend dat in de branche zeer veel verschillende vormen van verblijf bestaan met verschillende vormen van betaling. Door aan te sluiten bij een zo ruim mogelijke definitie van verblijf enerzijds (verblijf met ontbijt) doch de begrenzing te zoeken in de basisvoorzieningen verblijf en ontbijt (en alle andere voorzieningen rondom verblijf belast met 9% BTW) anderzijds, wordt een maatstaf omzet gehanteerd die voor iedereen is toe te passen. In de branches waar geen ontbijt in de dienstverlening is begrepen (zoals op campings) zal de omzet dus per definitie lager zijn dan bij hotels waar het ontbijt wel vaak standaard is inbegrepen, dan wel op de factuur met 9% BTW wordt getoond.
Het onderzoek zal leiden tot een aanbeveling van de onderzoekers vanuit verschillende invalshoeken bezien of de maatstaf omzet een goede heffingsmaatstaf voor de heffing van toeristenbelasting in de gemeente Sluis is.
De resultaten zullen door de onderzoekers worden gepresenteerd bij voorkeur in de commissievergadering van 18 maart zodat de financiële impact van de keuze van uw raad op basis van de uitkomsten van het onderzoek nog tijdig kan worden verwerkt in de kadernota 2026.

Kritische randvoorwaarden voor de uitkomst

1. *Hoogte opbrengst*

De raad heeft als voorwaarde gesteld dat de begroting meerjarig sluitend en in evenwicht blijft.
Het college heeft dit vertaald naar de voorwaarde dat de begrote opbrengst van de toeristenbelasting minimaal gelijk blijft aan de begrote opbrengst 2025 (€ 8.391.000 na bijstelling begroting 2024 op basis van 1e berap en inclusief indexering meicirculaire voor 2025).

2. *Afstemming met stakeholders*

De raad wenst dat er afstemming wordt gezocht met de branche. Het college heeft dit vertaald in de opdracht aan de onderzoekers om de stakeholders te informeren over het onderzoek (door middel van een bijeenkomst en bij hen te vragen welke wensen, bezwaren en voorwaarden er zijn ten opzichte van de verschillende heffingsmaatstaven, derhalve niet alleen met betrekking tot de omzet. De stakeholders zullen tevens actief met hun achterban moeten afstemmen dat van de geselecteerde verblijfsaanbieders alle medewerking aan het onderzoek wordt verwacht. Dit zal in de besprekingen met de stakeholders worden aangekaart. Het contact met de verblijfsbieders vindt plaats middels rechtstreekse correspondentie.

3. *Medewerking ondernemers*

Er zal bereidheid van ondernemers moeten zijn om (gevoelige) gegevens zoals omzet te overleggen. Financiële stukken zoals jaarrekening met toelichting zullen moeten worden opgevraagd om betrouwbare omzetgegevens uit af te leiden.
Gelet op de eerste voorwaarde nemen de onderzoekers een steekproef onder de ca 650 belastingplichtigen in Sluis waarin een groot deel van de grootste aanbieders worden betrokken.

De steekproef wordt onder minimaal 180 belastingplichtigen gehouden en wordt verspreid over de verschillende verblijfsvormen (hotel, camping, bungalow/vakantiepark, particuliere aanbieders zoals pension en B&B). Van de belangrijkste groepen aanbieders (hotel, camping, bungalow/vakantiepark, jachthavens en verhuurkantoren) wordt 40% a 50% in de steekproef betrokken om deze voldoende representatief te maken. De verschillen tussen de particuliere aanbieders zijn waarschijnlijk zo groot dat de representativiteit voor het onderzoeksresultaat binnen deze groep niet kan worden gegarandeerd, tenzij vrijwel alle particulieren in het onderzoek worden betrokken. Omdat deze grote groep belastingplichtigen (ca 70% a 80% van het totaal) relatief weinig omzet/opbrengst genereert (waarschijnlijk minder dan 15%), wordt de steekproef beperkt tot 100 belastingplichtige particulieren (B&B, kamerverhuur enz). Een grotere steekproef is gelet op de korte tijd waarbinnen het onderzoek moet plaatsvinden niet realistisch. Bedacht dient overigens te worden dat ook als alle belastingplichtigen meewerken aan het onderzoek, dit ook nog niet betekent dat de begrote opbrengst zal binnenkomen. Ook externe factoren spelen een rol. Voor de opbrengst geldt:

Opbrengsten toeristenbelasting	Bedrag 2024	Bedrag 2025	Bedrag 2026	Bedrag 2027	Bedrag 2028
Begroting	6.894	-8.202	-8.202	-8.202	-8.202
1e Berap 2024: bijstelling als gevolg van realistisch begroten	-1.308				
Indexering 2,3% voor 2025 obv Meicirculaire 2024		-189	-189	-189	-189
Totaal begroot (* € 1.000)	**-8.202**	**-8.391**	**-8.391**	**-8.391**	**-8.391**

De enige garantie is dat bij een 100% onderzoek wel met alle omzetgegevens exact kan worden berekend welk percentage nodig is om de omzet 2023+tariefverhogingen 2024 en 2025 binnen te krijgen. Een 100% onderzoek is echter niet haalbaar, zowel niet qua tijd als qua medewerking.

4. *Medewerking uitvoeringsorganisatie Sabewa*

Medewerking van uitvoeringsorganisatie Sabewa om vanuit de belastingapplicatie gegevens /cijfers op te leveren over aantallen bedrijven, opbouw bedrijven in toeristische plaatsen en vaste plaatsen, aantallen overnachtingen 2023, aantallen vaste standplaatsen 2023 en opbrengst per categorie Verordening.

5. *Tijdigheid verkrijgen informatie door de onderzoekers*

Zoals blijkt uit de kritische randvoorwaarden 3 en 4 is het verkrijgen van medewerking van de belastingplichtigen en Sabewa essentieel. Gelet op de doorlooptijd van het onderzoek is het noodzakelijk dat de informatie van Sabewa uiterlijk in oktober 2024 wordt opgeleverd, zodat het onderzoek onder de betrokkenen feitelijk in gang gezet kan worden.
De informatie van de belastingplichtigen zal uiterlijk 30 november bij de onderzoekers binnen moeten zijn, willen zij nog de resultaten kunnen analyseren en verwerken. Als de informatie niet of onvoldoende binnen is, kan niet gegarandeerd worden dat de oplevering uiterlijk eerste kwartaal 2025 wordt gehaald.

6. Oplevering resultaten uiterlijk eerste kwartaal 2025.

Deze bestuursopdracht is opgesteld naar aanleiding het op 9 november 2023 aangenomen amendement en op basis van het begin 2024 vastgestelde addendum op het coalitieakkoord 2022-2026. De resultaten dienen door de onderzoekers uiterlijk eerste kwartaal 2025 te worden opgeleverd om tijdige verwerking van de resultaten in de Kadernota 2026 mogelijk te maken. Als niet alle medewerking van de verblijfsbieders aan dit onderzoek wordt verleend waardoor mogelijk één of meerdere scenario's niet in beeld kunnen worden gebracht worden die scenario's niet meegenomen in de onderzoeksresultaten.

Wat zit niet in het onderzoek?

Nadrukkelijk niet in het onderzoek worden betrokken:

- Wat krijgt de gast voor voorzieningenniveau in Sluis?
- Wat is de prijselasticiteit van de hoogte van de toeristenbelasting in Sluis?
- Verkrijgen van instemming van de stakeholders of de branche voor de heffingsmaatstaf omzet, of de te hanteren definitie van de heffingsmaatstaf omzet in het onderzoek.

Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitbesteed aan de combinatie Van den Bosch & Partners, belastingadviseurs voor overheden, en Legitiem BV die zich met name richt op de uitvoering van controle, inventarisatie en onderzoek binnen het taakveld lokale belastingen. Beide bedrijven werken al vele jaren voor de gemeente Sluis en Sabewa Zeeland en zouden het onderzoek binnen de gestelde termijn moeten kunnen opleveren mits aan de kritische randvoorwaarden wordt voldaan.

Kosten onderzoek en dekking

De kosten bedragen maximaal € 65.000,-- ex BTW. Voorgesteld wordt om dekking hiervoor uit het saldo van baten en lasten te halen in 2024. De kosten voor de voorbereidingen zijn in de jaarstukken 2023 reeds verwerkt (€ 7.630 ex BTW).

Het maximale bedrag omvat alle kosten die betrekking hebben op de analyse en selectie van verblijfsbieders, opvragen van benodigde gegevens, analyse van alle financiële gegevens, samenstellen van het onderzoeksrapport, presenteren van de uitkomsten van het onderzoek en het voeren van de nodige gesprekken met diverse stakeholders.

Resumerend
Uw raad wordt verzocht:

- In te stemmen met de onderzoeksvraag in de bestuursopdracht en daarmee de bestuursopdracht vast te stellen.
- In te stemmen om dekking voor de kosten van het onderzoek uit het saldo van de baten en lasten te halen in 2024.

Oostburg,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN SLUIS,

De secretaris, S.I. de Kievit-Minnaert	De burgemeester, mr. M.M.D. Vermue

Bijlage(n):

a. Raadsbrief 20 oktober 2023 n.a.v. motie toeristenbelasting

DE RAAD VAN DE GEMEENTE SLUIS

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 13 augustus 2024

BESLUIT:

- In te stemmen met de onderzoeksvraag in de bestuursopdracht en de bestuursopdracht vast te stellen.
- In te stemmen om dekking voor de kosten van het onderzoek uit het saldo van de baten en lasten in 2024 te halen.

Sluis, 19 september 2024

DE RAAD VOORNOEMD,

De griffier,	De voorzitter,
mr. P. T. G Claeijs	mr. M. M. D. Vermue