



Onderwerp: Toeristenbelasting

Jaar/nummer: 2024/

In behandeling bij: Wethouder Hoekstra - Sikkema

Voorstel

1. Kennis te nemen van de uitkomsten van de marktconsultatie gepersonaliseerde heffing toeristenbelasting;
2. In te stemmen met het voorstel van het college om te besluiten tot scenario 1 voor het invoeren van de gepersonaliseerde heffing en inning van de toeristenbelasting;
3. Een krediet beschikbaar te stellen ter grootte van € 445.000 voor aanschaf van software en bijbehorende implementatiekosten
4. Het krediet in 5 jaar af te schrijven en de hiermee gemoeide kapitaallasten ad. € 100.000 per 2025 ten laste te brengen van het taakveld economische promotie.
5. De jaarlijkse exploitatielasten ad. € 100.000 ten laste te brengen van het taakveld economische promotie.
6. De geschatte jaarlijkse transactiekosten ad. € 70.000 budgetneutraal te dekken en deze administratief te verwerken via het taakveld 3.4 (economische promotie).

Samenvatting

De gemeente Terschelling heeft in het coalitieakkoord 'Meedenken, meepraten en meedoen' het voornemen opgenomen om een herziening van het heffen en innen van toeristenbelasting te realiseren. Gemeente Vlieland heeft in het raadsakkoord 2022-2026 opgenomen de ingezette verkenning naar de nieuwe wijze van inning toeristenbelasting door te willen zetten in samenwerking met gemeente Terschelling en rederij Doeksen. De herziening betreft een omslag van heffen bij logiesverstrekkers naar een gepersonaliseerd systeem, waarbij bezoekers zelf verantwoordelijk zijn voor het betalen van de toeristenbelasting. De belangrijkste reden voor deze omslag is het ontzorgen van de logiesverstrekkers en het toepassen van het profijtbeginzel: de gebruikers van de voorzieningen betalen zelf rechtstreeks hun verschuldigde belasting aan de gemeente.

Om meer inzicht te verkrijgen in de prijs, risico's, technische mogelijkheden en het aanbod vanuit de markt is een marktconsultatie uitgevoerd. In dit voorstel informeren wij u over de uitkomsten van de marktconsultatie en worden de verschillende scenario's voor het vervolgproces toegelicht. In dit voorstel worden 3 scenario's toegelicht waarbij het College adviseert te kiezen voor scenario 1. Wij vragen u met dit voorstel een "GO/NO GO" besluit te nemen voor het invoeren van een systeem van gepersonaliseerd heffen en om te besluiten bijbehorend krediet beschikbaar te stellen. Indien u een "GO" geeft op het vervolg (scenario 1) zal dit leiden tot een aanbesteding voor een systeem voor de gepersonaliseerde heffing. Daarnaast presenteren we een alternatief (scenario 2) t.o.v. de originele

uitgangspunten op basis van een opbrengst uit de marktconsultatie. Ook het NO GO besluit (scenario 3) wordt toegelicht.

Toelichting

In februari 2022 heeft de gemeenteraad van Terschelling besloten: *'in te stemmen met het voorstel van het college om te komen tot de ontwikkeling, met als doel invoering van een systeem van gepersonaliseerde heffing en inning van de toeristenbelasting.'* Daarbij is afgesproken dat de finale afweging later in het proces plaatsvindt, waarbij het college de raad een investeringsvoorstel doet. Aan de raad is toegezegd dat zij in eind 2023 op basis van de marktconsultatie naar het gepersonaliseerd heffen en innen van de toeristenbelasting een GO/NO GO voorstel met een investeringsvoorstel ontvangen. Dat voorstel ligt voor.

Aanleiding en doel

De omslag naar een rechtstreekse heffing sluit aan op het profijtbeginsel. Gebruikers van een voorziening betalen zelf rechtstreeks hun verschuldigde belasting aan de gemeente. Bij de meeste andere belastingen wordt ditzelfde principe toegepast. Een persoonsgebonden systeem op basis van daadwerkelijk verblijf draagt bij aan een betere afspiegeling van de inkomsten van de toeristenbelasting in relatie tot de lengte van dat verblijf. De belangrijkste redenen om te zoeken naar een alternatief op de huidige methode van heffen en innen van toeristenbelasting zijn:

- Op de eerste plaats; ondernemers ontzorgen door deze taak en bijbehorende administratieve verplichtingen van ze over te nemen;
- 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;
- Het huidige forfaitaire systeem is toe aan vernieuwing;
- Liquide middelen zijn lange tijd (circa 2 jaar) bij ondernemers, dit vormt een potentieel financieel risico;
- eenvoudiger tariefsaanpassingen in een centraal digitaal systeem;
- beter en sneller inzicht in de daadwerkelijke opbrengsten van de toeristenbelasting.

Het doel is om als gemeente Terschelling en Vlieland gezamenlijk te komen tot een systeem voor gepersonaliseerde heffing en inning van toeristenbelasting op basis van daadwerkelijk verblijf op de eilanden. Het middel – fysieke pas, applicatie, online betaling, betaalautomaat etc. – is hierbij ondergeschikt aan het doel.

Om tot dit doel te komen is het project verdeeld in fasen met diverse beslismomenten. Met als belangrijk beslismoment dit voorstel met betrekking tot de beslissing om wel of niet over te gaan tot implementatie en invoering van deze nieuwe vorm van heffen en innen van toeristenbelasting. Om dat besluit goed te onderbouwen is er afgelopen fase een marktconsultatie uitgevoerd.

Samenwerking Vlieland

Gemeente Vlieland heeft in het raadsakkoord 2022-2026 opgenomen de ingezette verkenning naar de nieuwe wijze van inning toeristenbelasting door te willen zetten in samenwerking met gemeente Terschelling en rederij Doeksen. De raad heeft nog niet besloten tot invoering van het systeem. Het streven is dat dit in een

volgende fase wel gebeurt en dat de kosten dan gedeeld kunnen worden. De garantie dat Vlieland mee doet in een volgende fase kunnen we niet geven. In dit voorstel ligt de volledige kredietvraag, zonder deelname van Vlieland, voor.

Afstemming Stakeholders

Er is een stuurgroep met de behandelend wethouders van Terschelling en Vlieland en de afstemming met Rederij Doeksen. Er wordt goed geluisterd naar aandachtspunten vanuit de rederij om een dergelijk systeem, afhankelijk van de gekozen oplossing, goed te laten functioneren in relatie tot de bedrijfsvoering van Doeksen.

Het Recreatieplatform Terschelling en Toeristisch platform Vlieland zijn geïnformeerd over het project. Er is een afvaardiging gevraagd plaats te nemen in een Klankbordgroep. Aan hen wordt gevraagd te reageren op de oplossingsrichting. Hiermee willen we eventuele zorgen, bedenkingen of blinde vlekken wegnemen en het programma van eisen t.b.v. de aanbesteding aanscherpen.

Marktconsultatie

Door voorafgaand aan een aanbestedingsprocedure een marktconsultatie te houden, kan een aanbestedende dienst zijn behoefte scherper krijgen, de haalbaarheid van zijn vraag toetsen, de structuur van de markt verkennen en onderzoeken welke ideeën er in de markt zijn teneinde de opdracht op de meest passende wijze in de markt te zetten. Door te achterhalen wat mogelijk en gangbaar is in de betreffende markt kan een aanbestedende dienst ook meer ruimte bieden aan (onvoorziene) innovatieve oplossingen en kunnen reële eisen worden gesteld waardoor de concurrentie niet onnodig wordt beperkt en ondernemers voldoende toegang hebben tot overheidsopdrachten. Aan de uitgevoerde marktconsultatie zitten geen juridische verplichtingen richting marktpartijen.

Op basis van eerdere onderzoeken, rapporten en besluitvorming is een programma van eisen voor de marktconsultatie opgesteld. In de marktconsultatie is de marktpartijen gevraagd welke oplossingen zij zien voor het vraagstuk. Het programma van eisen is samen met de marktconsultatie met de uitvraag bijgevoegd.

Op basis van de informatie uit de markt worden in dit voorstel de beschikbare oplossingen met de technische mogelijkheden en een indicatie van de te verwachte kosten toegelicht. De marktconsultatie maakt duidelijk dat er vanuit de markt technische mogelijkheden bestaan om een oplossing op het vraagstuk te bieden. Er hebben vier marktpartijen gereageerd met mogelijke IT-oplossingen om gepersonaliseerd te gaan heffen. De resultaten en kennis die we hiermee hebben verkregen leiden tot 3 mogelijke scenario's voor het vervolg. Deze worden onderstaande toegelicht.

Scenario's

SCENARIO 1: "GO" ontwikkelen systeem voor gepersonaliseerde heffing

Voorgesteld besluit

1. Over te gaan tot het invoeren van een systeem voor het invoeren van de gepersonaliseerde heffing en inning van de toeristenbelasting;
2. Het College opdracht te geven tot aanbesteding van een systeem voor gepersonaliseerde heffing en inning van de toeristenbelasting;

3. Een krediet beschikbaar te stellen ter grootte van € 445.000 voor aanschaf van software en bijbehorende implementatiekosten
4. Het krediet in 5 jaar af te schrijven en de hiermee gemoeide kapitaallasten ad. € 100.000 per 2025 ten laste te brengen van het taakveld 3.4 (economische promotie).
5. De jaarlijkse exploitatielasten ad. € 100.000 ten laste te brengen van het taakveld 3.4 (economische promotie).
6. De geschatte jaarlijkse transactiekosten ad. € 70.000 budgetneutraal te dekken en deze administratief te verwerken via het taakveld 3.4 (economische promotie).

Motivatie/argumentatie

Hoe ziet het eruit

Dit scenario betreft de uitwerking van de opdracht van de raad tot invoering van een systeem van gepersonaliseerd innen en heffen van de toeristenbelasting.

De beschreven maatwerkoplossingen van de verschillende marktpartijen vertonen grote overeenkomsten. Eventuele verschillen zijn deels te wijten aan het feit dat men gevraagd is om mogelijke oplossingen aan te dragen en in dit stadium nog niet voor te schrijven hoe het systeem exact dient te werken. Indien wordt besloten tot aanbesteding dient dit proces, inclusief uitzonderingen, in detail te worden gespecificeerd in het Programma van Eisen, zodat de verschillende oplossingen goed met elkaar zijn te vergelijken.

De voorgestelde oplossingen zijn allemaal in hoofdzaak softwarematig, zonder bijbehorende hardware. Geen van de aanbieders adviseert een integratie met de fysieke toegangspoorten van de rederij, zoals het geval is op Norderney.

Voor de registratie en betaling van de af te dragen toeristenbelasting wordt een koppeling met de systemen van Rederij Doeksen voorgesteld. Hierbij gaat men uit van softwarematige koppelingen om de impact op de systemen en processen van de rederij tot een minimum te beperken. Voordat een dergelijk systeem aanbesteed kan worden is toestemming van Doeksen nodig om deze koppeling te maken. Als ontbindende voorwaarde bij de aanbesteding zal worden opgenomen dat wanneer Doeksen niet kan instemmen met de voorgestelde oplossing we niet verplicht zijn de aanbesteding te gunnen.

In grote lijnen volgen de verschillende alternatieven een vergelijkbaar proces: De gast boekt een ticket en op basis daarvan wordt de verschuldigde toeristenbelasting bepaald. Dit gebeurt in een separaat systeem waarbij de gast dan wel doorverwezen wordt vanuit het bestelproces bij Doeksen, dan wel dat de relevante gegevens vanuit het bestelproces bij Doeksen naar het nieuwe systeem worden doorgestuurd. Vervolgens wordt de gast in de gelegenheid gesteld om te betalen en ontvangt daarvan een bevestiging.

Het systeem is hoofdzakelijk gericht op de gastenstroom via Rederij Doeksen. In aanvulling daarop kan het systeem ook worden uitgebreid met mogelijkheden voor gebruik in de (jacht)havens op de eilanden.

Planning

De daadwerkelijke planning is afhankelijk van de gekozen oplossing. Het kan dat een maatwerk oplossing meer tijd vraagt om te ontwikkelen of dat uit de testfase

blijkt dat er meer tijd voor implementatie nodig is. Het streven is naar de volgende doorlooptijd met daarbij de opmerking dat dit het meest optimale scenario is:

Jan. 2024	Voorbereiden aanbesteding
Feb. 2024	Start aanbestedingsprocedure
Apr. 2024	Afronding aanbestedingsprocedure en bekendmaking
Mei 2024	Einde bezwaartermijn
Jun. 2024	Aanbesteding en start ontwikkeling systeem. Ontwikkeling communicatiecampagne
Okt. 2024	Oplevering en start testfase systeem. Aanpassen verordeningen
Dec. 2024	Evaluatie testfase
<i>Indien nodig aanpassen systeem en tweede testfase, anders:</i>	
1 jan. 2025	Besluit tot implementatie gepersonaliseerde heffing toeristenbelasting. Start overgangperiode Start communicatiecampagne voor de toerist

Risico's en kansen

De belangrijkste voordelen van een maatwerkoplossing is uiteraard gelegen in het woord maatwerk. Als opdrachtgever is het mogelijk om exact vast te leggen aan welke eisen en wensen het systeem dient te voldoen. Daarnaast is men eigenaar van het systeem. Dit biedt mogelijkheden om het systeem in de toekomst naar eigen inzicht uit te breiden of aan te passen.

Succesvolle implementatie van een maatwerkoplossing voor gepersonaliseerde heffing zou Terschelling en Vlieland daarnaast een primeur bieden, die wellicht in de toekomst navolging kan vinden bij andere Waddeneilanden.

De praktijk wijst echter uit dat maatwerk ook risico's met zich meebrengt. Het belangrijkste risico zit in de hoge mate van onzekerheid. Van tevoren is niet precies duidelijk hoe het nieuwe systeem exact zal werken. Het uiteindelijke systeem kan op relevante punten afwijken van de oplossing zoals die op papier is geschetst. Daarnaast is er bij dergelijke softwaretrajecten altijd kans op overschrijdingen van kosten en planning. De in de marktconsultatie genoemde bedragen en termijnen van de maatwerkoplossingen moeten dan ook nadrukkelijk worden gezien als schattingen. Indien uit de aanbesteding blijkt dat de aanbiedingen van marktpartijen aanzienlijker kostbaarder zijn dan begroot kan dit leiden tot niet gunnen.

Een belangrijk aandachtspunt blijft de handhaving van de betaling van de toeristenbelasting. De marktpartijen hebben suggesties aangedragen voor systemen waarin de betalingen worden voldaan en hier op gehandhaafd kan worden. De aanbesteding moet leiden tot een goed handhaafbaar systeem waarbij voorkomen moet worden dat dit leidt tot een verzwaring van de handhavingstaken bij de gemeente.

Er wordt een ervaren bureau voor aanbesteding in de hand genomen. Om deze risico's te beperken is een scherp Programma van Eisen (pvE) noodzakelijk. Volledig uitsluiten van de risico's blijkt in de praktijk echter niet realistisch. In dit verband is het daarom goed om oog te hebben voor het afbreukrisico bij een dergelijk traject.

SCENARIO 2: Alternatieve invulling: standaardapplicatie

Voorgesteld besluit

1. De standaard applicatie nader te willen onderzoeken als mogelijke oplossing voor het gepersonaliseerd heffen en innen van de toeristenbelasting;
2. Het college opdracht te geven tot het uitwerken van dit alternatieve scenario in een uitgewerkt programma van eisen en deze ter besluitvorming voor te leggen aan de Raad;
3. Een projectbudget beschikbaar te stellen ter grootte van € 75.000

Motivatie/argumentatie

Hoe ziet het eruit

In de marktconsultatie is ook gekeken naar welke mogelijke alternatieven er in de markt aanwezig zijn. De marktconsultatie heeft daarmee ook een standaardapplicatie opgeleverd. Deze standaardapplicatie komt niet volledig overeen met de vooraf geformuleerde uitgangspunten. In dit scenario wordt de administratieve last niet (volledig) weggehaald bij ondernemers, iets wat het belangrijkste uitgangspunt is voor een nieuwe systeem van gepersonaliseerd heffen en innen van de toeristenbelasting. Het past daarom niet als 1-op-1 oplossing op het vraagstuk maar zou een alternatieve aanpak kunnen zijn t.o.v. de maatwerkoptie

In dit scenario wordt deze standaardapplicatie verder verkend, o.a. d.m.v. een demo, om de functionaliteiten nader te onderzoeken. Er wordt een programma van eisen uitgewerkt en opnieuw ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad. Hiermee is inzichtelijk aan welke eisen de applicatie kan voldoen en waar eventueel concessies gedaan moeten worden.

De aanbieder van dit systeem is al langer actief met een oplossing die het voor boekingssites mogelijk maakt om automatisch de actuele tarieven te hanteren. Deze partij heeft het afgelopen jaar een applicatie ontwikkeld om het gehele proces rondom de afhandeling en betaling van toeristenbelasting te vereenvoudigen. Het doel is om daarmee een internationale standaard te bieden voor de afhandeling van toeristenbelasting in de EU.

De applicatie maakt het mogelijk om via koppeling met bestaande boekingssystemen (zoals bijvoorbeeld Booking.com) de registratie en betaling van toeristenbelasting rechtstreeks met de gast af te handelen. Gasten ontvangen een aantal dagen voor de reis een bevestiging van de verschuldigde toeristenbelasting en hebben vervolgens de mogelijkheid deze direct online te voldoen. De applicatie staat daarmee los van de systemen van Rederij Doeksen en vereist geen aanvullende hardware. De marktpartij stelt een koppeling met overnachtingsdata voor die door de logiesverstrekkers aangeleverd dient te worden.

Planning

De doorlooptijd van implementatie van deze applicatie wordt door de leverancier geschat op een aantal weken tot een aantal maanden.

Dec 2023	Demo
Jan 2024	Opstellen functionele eisen
Februari 2024	Collegebesluit
April 2024	Raadsbesluit tot aanbesteding/opdracht verlening Start aanbestedingsprocedure
Mei 2024	Afronding aanbestedingsprocedure en bekendmaking
Juni 2024	Einde bezwaartermijn 2024 Start testfase Communicatiecampagne ontwikkelen
September 2024	Evaluatie testfase Aanpassen verordeningen
Januari 2025	Start overgangperiode Start communicatiecampagne

Risico's en kansen

Het grootste minpunt van een standaardapplicatie is dat deze niet geheel naar wens is in te richten. De leverancier heeft een behoefte geïdentificeerd en daar een standaardoplossing voor bedacht. Bij keuze voor dit alternatief moeten bepaalde uitgangspunten en wensen losgelaten worden. Waaronder het originele uitgangspunt om te komen tot een nieuw systeem, namelijk de administratieve last weghalen bij de logiesverstrekkers.

De applicatie ondersteunt de afhandeling van toeristenbelasting met de boeking bij een logiesverstrekker als vertrekpunt. De administratieve last voor het aanleveren van deze gegevens ligt daarmee nog bij de ondernemers. De applicatie gaat uit van een digitale registratie van de overnachtingen via grote boekingssite of door de logiesverstrekkers, terwijl de eilanden veel kleine particuliere verhuurders kent die die digitale administratie vaak niet hebben.

De financiële kosten van deze standaardapplicatie liggen aanzienlijk lager dan bij maatwerk. Voordeel is dat het gaat om een reeds ontwikkelde applicatie waarmee vast te stellen is hoe het systeem in de praktijk werkt. Indien de bevindingen positief bevonden worden levert deze optie een interessant alternatief zonder de risico's op het gebied van financiën en planning, zoals bij maatwerk.

Mocht uit onderzoek blijken dat deze standaardapplicatie niet voldoet aan de verwachtingen dan kan alsnog worden besloten tot één van de andere scenario's. Het afbreukrisico bij dit specifieke scenario is dan ook laag. Maar tegelijkertijd betekent het dat in geval van niet voldoen van de standaardapplicatie en het daarmee teruggaan naar een van de andere scenario's, de doorlooptijd tot invoering van de nieuwe wijze van heffing en inning langer is. Dit kan dus leiden tot vertraging in het project.

Een ander mogelijk voordeel van deze oplossing is dat deze tevens dienst kan doen als nachtregister. Logiesverstrekkers zijn verplicht om een nachtregister bij te houden en zijn daarbij vrij in de keuze hoe ze aan die verplichting willen voldoen. Deze applicatie biedt daarvoor de benodigde functionaliteit als logisch

gevolg van de benodigde registratie voor de toeristenbelasting. Aandachtspunt daarbij is dat particuliere verhuurders niet verplicht zijn om een nachtregister bij te houden.

SCENARIO 3 NO GO: geen gepersonaliseerd systeem invoeren. Huidige aanpak actualiseren

Voorgesteld besluit

1. Af te zien van het besluit tot invoering van een systeem van gepersonaliseerde heffing en inning van de toeristenbelasting.
2. De huidige wijze van heffing en inning te actualiseren

Motivatie/argumentatie

Hoe ziet het eruit

Indien niet besloten wordt tot het invoeren van een gepersonaliseerd systeem van heffen (een NO GO besluit) zal het huidige forfaitaire systeem geactualiseerd moeten worden.

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.

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.

In 2006 is de huidige wijze waarop de toeristenbelasting wordt geheven, ingevoerd en vastgesteld. Toen is ook de forfaitaire berekeningswijze van de maatstaf van heffing opgenomen in de Verordening. Sindsdien zijn deze forfaitaire aantallen nauwelijks meer gecontroleerd en/of geactualiseerd. Indien er gekozen wordt voor scenario 3 zal het huidige systeem geactualiseerd en gebruiksvriendelijker gemaakt moeten worden. De heffing toeristenbelasting zal volledig worden gebaseerd op aangifte van het daadwerkelijk aantal overnachtingen in een jaar. En het doel is dat logiesverstrekkers digitaal aangifte kunnen doen en hierbij sluiten we zoveel mogelijk aan bij het systeem wat al door de gemeente Texel hiervoor is ontwikkeld en aansluit op onze huidige belasting software. Tevens wordt een controle ingevoerd op de aangeleverde overnachtingsaantallen bij de logiesverstrekkers middels steekproeven en tellingen.

Planning

Indien er besloten wordt tot dit scenario wordt het project met betrekking de gepersonaliseerde wijze van heffen en innen beëindigd. De huidige wijze van heffing en inning is al actief. Het actualiseren daarvan kent de volgende planning:

- Januari 2024 overleg met Texel over gebruik/aanschaf van hun web applicatie
- Maart 2024 offertes opvragen
- Maart 2024 besluitvorming
- April 2024 opdracht verlening tot digitalisering systeem
- April 2024 opstellen verordening
- April/mei 2024 informeren logies: schriftelijk en informatiebijeenkomsten
- Januari 2025 invoering nieuwe werkwijze
- Februari 2025 controles en evaluatie

Risico's en kansen

Er zijn verschillende redenen waarom de wens er is om over te gaan tot gepersonaliseerd heffen. Zo is er de wens om ondernemers te ontzorgen, het huidige forfait is niet meer actueel, zijn liquide middelen langere tijd bij ondernemers wat een potentieel risico is en is de wens er tot een eerlijk systeem waarbij de ontvangen toeristenbelasting het daadwerkelijk aantal overnachtingen representeert. Met het actualiseren van het huidige systeem kan hier deels invulling aan gegeven worden. Tegelijkertijd blijft de administratieve last wel bij ondernemers maar wordt die last verlaagd voor de ondernemers die nu al op basis van de daadwerkelijke overnachtingen afdragen. Daarnaast lopen de geldstromen ook nog via de logiesverstrekkers.

Historie

Er zijn afgelopen jaren eerdere verkenningen naar de mogelijkheden en businesscase gedaan. Dit heeft o.a. geleid tot een concept programma van eisen welke de basis was voor het programma van eisen uit de marktconsultatie.

Norderney

Een bestuurlijk bezoek in 2016 aan het Duitse Waddeneiland Norderney was destijds aanleiding om te onderzoeken of een vergelijkbaar systeem toegepast kan worden als op Norderney. Op 24 en 25 november 2022 heeft een delegatie van de gemeenten Terschelling en Vlieland, waaronder raadsleden, het Duitse waddeneiland Norderney bezocht. Hier is gekeken naar de werking van de Norderneycard. Norderney heft de toeristenbelasting rechtstreeks bij de toerist via deze kaart. De uitvoering hiervan is ondergebracht bij 'Staatsbad Norderney GmbH (SBN)', de officiële toeristische organisatie van Norderney.

Er is tussen de projectgroep en medewerkers van de GmbH (goed contact. Er is inzicht verkregen in de systemen van de Norderneycard waarmee o.a. de toeristenbelasting geïnd wordt. Op Norderney wordt ook gekeken om het systeem daar, wat relatief veel hardware en fte vraagt, verder te digitaliseren/moderniseren.

De Waddenpas

In de eerdere verkenningen zijn de mogelijkheden voor een systeem onderzocht waarbij naast de heffing en inning van de toeristenbelasting andere functionaliteiten toegevoegd kunnen worden, zoals loyaliteitsprogramma's, kortingen bij ondernemers, toeristische info. In deze fase wordt er echter gefocust

op de ontwikkeling van een systeem gericht op de heffing en inning van de toeristenbelasting, waarbij er sprake moet zijn van een groeimodel om het systeem met deze extra functies in de toekomst eventueel te kunnen uitbreiden. Het toevoegen van andere functionaliteiten wordt als wens opgenomen in het programma van eisen.

Juridische gevolgen/fatale termijnen/handhaving

Bij scenario 1 en 2

Indien besloten wordt tot maatwerk en dus de ontwikkeling van een systeem zal dit Europees aanbesteed moeten worden. Hier zal uiteraard de leidende wet- en regelgeving met bijhorende termijnen gevolgd moeten worden. Ter ondersteuning bij de aanbesteding zal advies ingewonnen worden van een adviesbureau. De marktpartijen hebben naast het aandragen van oplossingen feedback gegeven op onze uitvraag en programma van eisen. Dit kunnen we gebruiken om het programma van eisen t.b.v. de aanbesteding aan te scherpen. Ook bij scenario 2 zal dit leiden tot een (eenvoudigere) aanbesteding.

Bij scenario 1 en 2

Indien er wordt gekozen tot invoering van een nieuw systeem zullen de huidige verordeningen hierop aangepast en ter besluitvorming voorgelegd worden. In de huidige verordeningen zijn diverse uitzonderingen opgenomen op het moeten betalen van toeristenbelasting, zoals het bezoeken van familie of een uitvaart. In de marktconsultatie is de mogelijkheid tot het technisch mogelijk maken van deze uitzonderingen in het systeem als eis opgenomen.

Bij scenario 3

Indien er wordt gekozen tot actualiseren van de huidige werkwijze zal hiervoor een offerte opgevraagd worden bij een partij die hierin veel kennis en ervaring heeft bij andere gemeenten. Wellicht blijft het bedrag onder de enkelvoudig onderhands aanbesteden grens. Indien dit niet het geval is worden er meerdere partijen gevraagd een offerte uit te brengen.

Indien dit leidt tot een nieuwe werkwijze zullen de huidige verordeningen hierop aangepast en ter besluitvorming voorgelegd worden.

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. Middels een communicatiecampagne kan inzichtelijk gemaakt worden wat de gemeente realiseert d.m.v. de opbrengsten.

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 bij het aanpassen van de verordeningen keuzes worden gemaakt.

Financiële/personele/organisatorische gevolgen

Opbrengsten toeristenbelasting

De opbrengst toeristenbelasting in 2023 is verwacht € 3,4 mio te zijn.

Onderstaande kosten voor scenario 1 en 2 worden toegelicht in een niet-openbare bijlage. Dit wordt gedaan om hiermee de marktwerking in geval van een aanbesteding niet te verstoren.

Transactiekosten

Met het gepersonaliseerd heffen en innen van de toeristenbelasting worden kosten verwacht voor het innen van de toeristenbelasting, de zogenoemde transactiekosten. Tegelijkertijd worden ten opzichte van de huidige wijze van heffen en innen besparingen verwacht. De verwachting is dat deze kosten en besparingen elkaar op heffen, vandaar dat deze worden aangegeven als budgetneutraal. Deze lopen administratief via het budget van taakveld 3.4 (economische promotie). De jaarlijkse verwachte transactiekosten zijn €70.000.

Bij scenario 1

Kosten:

De kosten zijn doorberekend voor 5 jaar. Hierbij gaat het om de ontwikkel-, exploitatie-, transactiekosten van het nieuwe systeem. Als om projectkosten voor inhuur projectleiding, communicatiecampagne, advisering op IT-gebied en aanbesteding. In totaal gaat het om een investering van circa € 945.000.

Hier zijn afschrijvingskosten en kapitaallasten niet in meegenomen.

Deze kosten zijn begroot op basis van de verwachte kosten die de marktpartijen hebben aangegeven. Het is een reëel risico dat bij een daadwerkelijke aanbesteding, met accentverschillen, de inschrijvingen en daadwerkelijke kosten hier enigszins van afwijken.

Indien een van de gemeenten besluit om niet gezamenlijk opdracht te verlenen komt de gehele investering ten laste van slechts een van de gemeenten. De inschatting is dat in dat geval de kosten, o.a. omdat er voor slechts 1 gemeente ontwikkeld wordt, enigszins lager uit kunnen vallen maar dit zal niet substantieel zijn.

Opbrengsten:

De verwachting is dat met deze aanpak de opbrengsten enigszins hoger worden omdat er geheven gaat worden op basis van alle daadwerkelijke overnachtingen. Er is onvoldoende inzicht in hoeverre dat afwijkt van de opbrengsten nu. Dit zal geëvalueerd moeten worden.

Benodigde fte's handhaving:

In het geval van een maatwerkoplossing is het uitgangspunt dat dit past binnen de huidige personele bezetting. Een aantal werkzaamheden zullen met het nieuwe systeem efficiënter kunnen of komen te vervallen en tegelijkertijd zullen er een aantal nieuwe werkzaamheden bijkomen. Hierbij gaat het met name om ondersteuning bij vragen. Daarnaast wordt gesproken over personele inzet voor controle en handhaving rondom vertrek en aankomst. Een aantal marktpartijen noemt hier ook de inrichting van een servicepunt of de optie om hiervoor gebruik te maken van de servicebalie van Rederij Doeksen. In de verdere uitwerking van

het programma van eisen zal worden voorgesteld om als eis bij de aanbesteding op te nemen dat het geen aanvullende personele inzet vraagt.

Bij scenario 2

Kosten:

De kosten zijn doorberekend voor 5 jaar. Hierbij gaat het om de ontwikkel-, exploitatie-, transactiekosten van het nieuwe systeem. Als om projectkosten voor inhuur projectleiding, communicatiecampagne, advisering op IT-gebied en aanbesteding. In totaal gaat het om een investering van circa € 363.000.

Opbrengsten:

De verwachting is dat met deze aanpak de opbrengsten enigszins hoger worden omdat er geheven gaat worden op basis van alle daadwerkelijke overnachtingen. Er is onvoldoende inzicht in hoeverre dat afwijkt van de opbrengsten nu. Dit zal geëvalueerd moeten worden.

Personele inzet:

Bij de standaardapplicatie voorziet de aanbieder geen tot een zeer beperkte personele inzet van de gemeente(n) zodra het systeem operationeel is. Het uitgangspunt is dat dit past binnen de huidige personele bezetting. De wijze waarop deze applicatie is ingericht staat los van de systemen van de rederij en levert als zodanig geen afhankelijkheden op tussen het systeem en de bedrijfsvoering van Doeksen.

Bij scenario 3

Kosten:

Indien wordt gekozen voor de 'NO GO' op het gepersonaliseerde systeem zal het huidige systeem geactualiseerd worden. Om welke investering dat gaat zal dan nader uitgewerkt worden.

De kosten voor het inhuren van een controlebureau liggen, indicatief tussen € 15.000 en € 20.000 per jaar, afhankelijk van de intensiteit van de uit te voeren controles ter plaatse. Deze kosten vallen onder de perceptiekosten toeristenbelasting.

Verwachting is dat deze kosten gedekt worden door de meeropbrengst toeristenbelasting.

Opbrengsten:

De verwachting is dat de inkomsten toeristenbelasting in totaal enigszins maar niet veel hoger zullen worden. De verwachting is wel dat de lasten beter en rechtvaardiger verdeeld zullen worden onder de betreffende belastingplichtigen. Het uitgangspunt blijft immers dat iedere belastingplichtige het bedrag aan reeds geïnde toeristenbelasting afdraagt.

Personele inzet:

De controles van alle aangiften en specificaties nemen momenteel veel tijd in beslag nemen, ongeveer 500-750 uur per jaar.

Een gewijzigde aanpak vraagt tijd voor voorlichting over de nieuwe werkwijze. Ook zal bij een digitaal systeem voor de aangifte de begeleiding daarvan en het verwerken van de resultaten tijd vragen. Al met al zal het aantal bestede uren niet afnemen, alleen anders ingezet worden.

Financiële aandachtspunten

Het kiezen voor met name scenario 1 heeft flinke impact op het structurele begrotingsresultaat, de stand van de algemene reserve, de weerstandscapaciteit, de solvabiliteitspositie en (in beperktere mate) de netto schuldquote.

Software -niet zijnde een SaaS-oplossing- moet worden geactiveerd. Gebruikelijk is een afschrijvingstermijn van 5 jaar te hanteren, wat we dan ook voorstellen: in de financiële verordening heeft de gemeente geen afschrijvingstermijn voorgeschreven voor software. De bij scenario 1 behorende afschrijvingslasten – de eenmalige investering € 445.000 - bedragen € 100.000 per 2025. De structurele jaarlijkse exploitatielasten bedragen eveneens € 100.000 per jaar. De totale lasten scenario 1 bedragen daarmee € 200.000 (tot en met 2029).

Op grond van de aan de raad aangeboden conceptbegroting 2024-2027 daalt het structurele resultaat van de gemeente per 2027 tot ca. € 140.000. Met de uitkomsten van de septembercirculaire (zie 2e bestuursrapportage 2023) zou het resultaat in 2027 verbeteren met € 240.000 tot ca. € 100.000 positief.

De solvabiliteit daalt met 0,2% in 2026 tot onder de 15%. De netto schuldquote daalt met 0,5% verder richting afgerond 142% in 2026. De algemene reserve schommelt tussen de € 2,5 en 3 miljoen tussen 2025 en 2027, waardoor de gemeente onder de minimaal benodigde weerstandscapaciteit terecht komt vanaf 2026. Na de septembercirculaire verbetert de weerstandscapaciteit maar blijft deze nog wel tot en met 2027 onder de benodigde weerstandscapaciteit.

Zoals aan de raad aangegeven kunnen de ratio's solvabiliteit en netto schuldquote behoorlijk negatieve gevolgen hebben voor de mogelijkheid van de gemeente om leningen af te sluiten in de toekomst. De toezichthouder zal in zijn toezichtbrief zich vermoedelijk beperken tot een (waarschuwend) opmerking over de verschillende ratio's.

Mocht er besloten worden om af te stappen van de originele uitgangspunten van het project en gekozen worden voor de standaard applicatie (scenario 2), dan is de financiële impact beperkter. De kapitaallasten bedragen nihil omdat er geen sprake is van een investering cq. activum. De totale financiële impact op de begroting is eenmalig € 125.000 en structureel ca. € 50.000. Het structurele resultaat verslechterd daardoor tot ca. € 10.000 voordelig in 2027 (inclusief septembercirculaire tot € 250.000 voordelig). De weerstandscapaciteit daalt in 2027 tot vlak onder het minimum (na septembercirculaire sluit deze op ca. € 300.000 voordelig).

Indien er wordt besloten tot een NO GO, scenario 3, dan is de impact nihil omdat dat de huidige praktijk beschrijft. Er volgt dan latere besluitvorming over actualiseren van het huidige systeem en de impact daarvan.

Communicatie/interactiviteit

Bij scenario 1 en 2

Het is van groot belang dat de invoering van een nieuw gepersonaliseerd systeem wordt vergezeld van een intensieve communicatiecampagne richting de toerist. Hier gaat een communicatieaanpak richting de logiesverstrekkers aan vooraf. Hier is uiteraard ook een adequaat budget voor nodig. Dit is onderdeel van de kredietvraag bij scenario 1 en 2.

Bij scenario 3

Indien er overgegaan wordt tot een vernieuwing van de huidige werkwijze vereist dat voorlichting richting de logiesverstrekkers.

Advies van de raadscommissie

De meeste voorstellen worden eerst aan de raadscommissie voorgelegd. Na de behandeling vul je je voorstel aan met het advies van deze commissie.

Ter inzage liggende stukken

Bijlage financiële toelichting **niet openbaar**

Marktconsultatie gepersonaliseerde heffing toeristenbelasting

Programma van eisen marktconsultatie

Datum behandeling in B&W + ondertekening

Terschelling, 7 november 2023

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Terschelling,

H.M. de Jong,
secretaris/directeur

C.M. van de Pol,
burgemeester