Gemeente Amsterdam

Vraag 5.6 Bredere toepassing VMR
Wat zijn de effecten (financieel en niet financieel) van bredere toepassing van de VMR op activiteiten waar grote groepen dagtoeristen op afkomen en hoe zouden we zo'n verhoging kunnen toepassen?

Antwoord (max. 1 A4)

Gemeenten kunnen vermakelijkhedenretributie (VMR) heffen voor vermakelijkheden in de stad. Een retributie is een recht om een vergoeding te vragen voor het gebruik van gemeentelijke voorzieningen en/of diensten, en om deze daarmee te bekostigen. De VMR is in het leven geroepen om kosten te dekken. Er zal ook een economisch effect optreden wanneer prijzen omhooggaan op activiteiten, maar retributie is geen effectief instrument voor het beïnvloeden van gedragingen van (groepen) mensen of het terugdringen van aantallen bezoekers.

Om VMR te kunnen heffen, moet er sprake zijn van een **vermakelijkheid,** de gemeente moet aantoonbaan **extra kosten** maken voor het treffen of in stand houden van voorzieningen waar de aanbieder van de vermakelijkheid profijt van heeft. Er moet sprake zijn van een **transactie/ verkoop van een kaartje** zodat de VMR kan worden meegenomen in de prijs die deelnemers betalen. Anders dan bij andere retributies, geldt voor de VMR **geen opbrengstnorm**[1] De gemeente moet aannemelijk kunnen maken dát er extra kosten worden gemaakt. Dat kunnen ook indirecte kosten zijn. Om de heffing doelmatig uit te kunnen voeren, wordt een **vrije voet** gehanteerd: Voor passagiersvaartuigen zijn de eerste 250 bezoekers per jaar uitgezonderd van de VMR, over evenementen kleiner dan 500 bezoekers vindt ook geen retributieheffing plaats.

We passen in Amsterdam VMR toe op activiteiten gericht op bezoekers die plaatsvinden in de openbare ruimte ("buiten"). In de praktijk gaat het om:

- Vermakelijkheden te **water** (passagiersrondvaart en andere vermakelijkheden op het water, zoals waterfietsen en kano's). Het tarief bedraagt € 2,70 in 2026.
- Betaalde **evenementen** (festivals en andere evenementen waarbij sprake is van kaartverkoop). Het tarief bedraagt € 1,60 in 2026.

In 2019 is VMR ingevoerd voor stadsrondritten per autobus, gevolgd door VMR voor betaalde gidsrondleidingen in de stad in 2020. Beide heffingen zijn in 2023 weer afgeschaft, omdat de bescheiden baten van de heffing niet in verhouding stonden tot de daarmee samenhangende uitvoeringscomplexiteit- en kosten. Uit eerdere verkenningen volgt dat er geen overige categorieën zijn van vermakelijkheden in de openbare ruimte waarvoor de VMR toepasbaar- en uitvoerbaar wordt geacht.

Verbreding VMR naar activiteiten "binnen"
In het kader van de Verordening op toerisme in balans wordt in het uitvoeringsprogramma bezoekerseconomie 2026 een bredere toepassing van de VMR onderzocht om het aantal dagbezoekers te reguleren (artikel 4.a.ii).

Het is in beginsel mogelijk om VMR te introduceren voor activiteiten die achter de deuren van een aanbieder plaatsvinden. Daarbij kan gedacht wordt aan het belasten van sportwedstrijden, concerten, podia, musea en bioscopen. Bij het overwegen van toepassing van VMR op activiteiten die niet in de openbare ruimte, maar achter de deuren van een aanbieder plaatsvinden, moet rekening worden gehouden met:

- Het verbod op **onredelijke** belastingheffing. Bij activiteiten die niet in de openbare ruimte plaatsvinden, zal zorgvuldig moeten worden onderbouwd welke kosten de gemeente maakt.
- Het verbod op **willekeurige** belastingheffing (wanneer VMR wordt overwogen voor een categorie vermakelijkheden (bijvoorbeeld museumbezoek), moet de heffing worden toegepast op alle aanbieders die binnen die categorie vallen. Met andere woorden: VMR voor Madame Tussauds en Mr. Ripley's betekent ook VMR voor het Verzetsmuseum, het

[1] De VMR heeft geen vastgestelde max. Het kan een bedrag of een percentage zijn. De rechter zal in alle gevallen toetsen of de afdracht evenredig is met de activiteit en middels en exceptieve toets de belangen van de belastingplichtigen meewegen.

Rijksmuseum etc. Rekening moet worden gehouden dat musea door lagere bezoekersaantallen geconfronteerd worden met lagere inkomsten die druk leggen op de exploitatie. De invoering van de VMR zet spanning op bezoekersaantallen van musea en zet de exploitatie verder onder druk. Het is aannemelijk dat musea zich tot de gemeente zullen wenden om dit tekort op te vangen. Het is daarmee mogelijk dat verbreding van de VMR naar musea averechts werkt. Ook bij andere activiteiten (podia, filmzalen of sportwedstrijden) zal dit risico bestaan.

- De **exceptieve toet**s door de belastingrechter, waarbij wordt getoetst of bij het invoeren van een heffing en/of bepalen van de tarieven voldoende rekening is gehouden met de belangen van de belastingplichtigen.
- Het is vanwege het **gelijkheidsbeginsel** niet mogelijk om Amsterdammers uit te zonderen. Ook Amsterdammers die een kaartje kopen voor een vermakelijkheid veroorzaken kosten waarvoor via de VMR een bijdrage wordt gevraagd.

Overige niet-financiële effecten van een verbreding zijn moeilijk in te schatten en zullen per specifieke sector verschillen. Het reguleren van het aantal dagbezoekers, zoals in de verordening omschreven, zal naar verwachting niet geïsoleerd op dagbezoekers kunnen worden ingezet, vanwege onder meer het gelijkheidsbeginsel. Compensatieregelingen voor Amsterdammers (of musea) zijn in uitvoering fiscaal-juridisch in hoge mate complex.

Fiscaal-juridische componenten en uitvoeringspraktijk:

- De VMR mag alleen geheven worden op gemeentegrond. Dit was in het geval van de VMR-buiten eenvoudig: activiteiten die beslag leggen op de publieke ruimte zijn te onderbouwen als VMR-plichtig. Dat is in het geval van passagiersvaart en evenementen gelukt. Het is niet mogelijk om in niet-openbare i.e. private ruimte VMR te heffen.
- De grote onduidelijkheid van uitvoerbaarheid, complexiteit in heffingssystematiek, mogelijke rechtszaken vergt mogelijk veel (extra) ambtelijke capaciteit. Of de kosten opwegen tegen de baten is ook onduidelijk.

Mogelijke financiële effecten

De aan de huidige VMR verbonden financiële effecten – hier uitgelegd als opbrengsten voor de gemeente Amsterdam – zijn onderverdeeld in opbrengsten vanuit de VMR voor evenementen (VMR-e) en VMR te water (VMR-w). Deze elementen zijn ook in de begroting opgenomen. Voor 2026 gaat het om € 1 mln. voor VMR-e resp. €14,6 mln. voor VMR-w. Het is moeilijk iets te zeggen over de financiële effecten van het verbreden van de VMR. Dat hangt af van het bedrag, het type activiteit, en de vaste voet.

Er is de ambtelijke organisatie nadrukkelijk gevraagd iets over cijfers te zeggen. Om iets te zeggen over de grootheden van bezoekersaantallen per sector in 2024 (meest recente data) is er het platform *Visitor Insight*, dat wordt bijgehouden door amsterdam&partners:

- 11mln museumbezoekers: Bron: Visitor Insight, basis minimaal 32 musea, bezoekcijfers na correcties waar mogelijk
- 1,9mln theaterbezoeken: Bron: Visitor Insight, basis 10 theaters, bezoekcijfers na correcties waar mogelijk
- 7,8mln attractiebezoeken: Bron: Visitor Insight, basis 20 attracties, bezoekcijfers na correcties waar mogelijk

Niet alle musea, attracties en theaters leveren hun data aan op dit platform, en dus zijn de getallen een benadering, geen exacte afspiegeling van het totaal. Om vast te stellen welk tarief dan van toepassing zou zijn, moet inzichtelijk zijn welke kosten aan de gemeente geretribueerd kunnen worden. Daarnaast is het zeer de vraag of de VRM hier invoerbaar is, of het wenselijk is, wat de uitvoering hiervan kost (administratieve last voor ons als organisatie en voor de belastingplichtigen), en wat de elasticiteit is van het bezoek.

Onderzoek VMR-binnen 2026

Gemeente Amsterdam

Bredere toepasbaarheid van de VMR op mogelijke activiteiten in de binnenruimte wordt nader onderzocht als onderdeel van het uitvoeringsprogramma bezoekerseconomie 2026. Hierbij kan worden gedacht aan een VMR voor podia, concerten, musea, sportwedstrijden of bioscopen. In dit onderzoek naar de mogelijkheden voor uitvoering van een VMR-binnen, wordt gekeken naar capaciteit, een grens van het jaarlijks aantal bezoekers aan een activiteit, of andere drempels die een deel van de activiteit ontzien.

Financiële en personele gevolgen

Geef hier aan wat eventuele financiële consequenties zijn qua investeringen en/of exploitatie.

Breng daarbij, waar van toepassing, apparaatslasten (incl. overhead) en implementatiekosten in beeld.

Omschrijving	2026	2027	2028	2029	2030	structureel

Als er sprake is van een toe-of afname van personeel, geef dan aan hoeveel FTE het betreft.

Personele consequenties	2026	2027	2028	2029	2030	structureel
Aantal FTE* dat samenhangt met stoppen met intensivering of beleid						
Aantal FTE* dat samenhangt met starten met intensivering of beleid						
Incidenteel? Zo ja, tot wanneer?**						

* Dit betreft het totale aantal te verwachten fte's, ambtelijk en inhuur.

**Incidenteel houdt in dat er een link is tussen de tijdelijke impuls met incidentele middelen. En heeft daarmee een expliciete einddatum.