Gemeente Amsterdam

Verkenning van de mogelijkheden om dagbezoekers en verblijfsbezoekers een eerlijke financiële bijdrage te laten leveren aan de stad door middel van gemeentelijke belastingen

5 december 2018

1. Naar een eerlijkere bijdrage van bezoekers en toeristen

1.1 De groei

Amsterdam is ongekend populair als bezoeklocatie voor toeristen uit binnen- en buitenland. Het aantal bezoekers aan de stad is in de periode 2011 tot 2016 gegroeid van 11 miljoen tot 18 miljoen per jaar. De verwachting is dat het aantal bezoekers aan Amsterdam de komende jaren zal blijven stijgen. Scenario's waarbij gerekend wordt met 23 miljoen bezoekers in 2025 worden inmiddels als behoudend beschouwd. Deze groei heeft zonder meer toegevoegde waarde voor de stad. Bezoekers zorgen voor omzet voor ondernemers, werkgelegenheid en inkomsten voor de stad.

1.2 De schaduwkanten

De groei van het aantal bezoekers heeft tegelijkertijd ook onmiskenbaar negatieve impact. De leefbaarheid van de stad staat onder druk door volle straten, geluidsoverlast en rommel op straat. Buurtwinkels verdwijnen en maken in sommige buurten plaats voor op toeristen gerichte eetgelegenheden en souvenirwinkels. Door de explosieve groei van particuliere vakantieverhuur herkennen Amsterdammers in delen van de stad hun eigen buurt niet meer. Voor veel Amsterdammers is de stad er de afgelopen jaren eenvoudigweg niet leuker op geworden, terwijl de stad opdraait voor de kosten om de stad, met al die miljoenen bezoekers, leefbaar te houden.

1.3 Herstellen van het evenwicht

Toerisme hoort bij het internationale karakter van Amsterdam, dat de stad wil blijven koesteren. Maar Amsterdam is in de eerste plaats een plek om in te wonen, leven en werken. Om te voorkomen dat de positieve kanten van het toerisme overschaduwd worden door negatieve gevolgen, treft Amsterdam tal van maatregelen om de balans te herstellen. Zo staat de gemeente geen nieuwe winkels meer toe in het centrum die zich alleen richten op toeristen en dagjesmensen. Het aantal dagen dat particuliere woningen verhuurd mogen worden aan toeristen is teruggebracht naar 60 dagen, en gaat in 2019 verder terug naar 30 dagen. Handhaving en schoonmaak zijn geïntensiveerd. Op toeristen gerichte activiteiten die bijdragen aan drukte op straat worden gereguleerd en waar mogelijk teruggedrongen, en touringcars worden uit de binnenstad geweerd om (verkeers)overlast tegen te gaan.

1.4 Een eerlijkere bijdrage van bezoekers

Van bezoekers die van de stad genieten wordt daarnaast ook een financiële bijdrage verwacht. Het college wil de inkomsten van bezoekers de komende jaren fors laten stijgen: vanaf 2021 gaan bezoekers ruim € 100 miljoen meer bijdragen aan de stad. Het gaat daarbij niet alleen om de verblijfsbezoekers die in de stad overnachten en toeristenbelasting betalen, maar ook de miljoenen dagjesmensen die voor drukte in de stad zorgen. Deze opgave nodigt uit tot het verkennen van manieren om de verhoging op een zo eerlijkere manier gestalte te geven. Voor deze verkenning dient zich een aantal denkrichtingen aan:

Vergroten bijdrage dagbezoekers



Vanuit het principe 'de gebruiker betaalt' kan verkend worden op welke manier dagbezoekers een grotere directe financiële bijdrage kunnen leveren aan de stad. Bezoekers dragen bij aan de drukte en overlast, maar dragen geen toeristenbelasting af, omdat ze niet overnachten in Amsterdam (of verblijven op een cruiseschip). Deze bezoekers betalen op dit moment alleen een directe bijdrage aan de stad als ze op een rondvaartboot of een stadsrondrit stappen, in de vorm van Vermakelijkhedenretributie (VMR).

Door naast de toeristenbelasting voor verblijfstoeristen in te zetten op het toepassen van VMR op activiteiten en attracties die gericht zijn op recreanten (of: dagjesmensen) en die voor drukte en kosten voor de gemeente zorgen, kan een eerlijkere bijdrage van bezoekers worden gevraagd en kunnen daarmee de lasten evenwichtiger verdeeld worden over verblijfs- en dagbezoekers.

Verschuiving in de samenstelling van de opbrengsten van de toeristenbelasting



Een tweede denkrichting is het aanbrengen van verschuivingen in de samenstelling van de opbrengsten toeristenbelasting. De heffingsmaatstaf voor de toeristenbelasting zoals Amsterdam die nu kent is een percentage van de overnachtingsprijs. De bijdrage van verblijfsbezoekers is daarmee afhankelijk van de kamerprijs, terwijl de kosten die verblijfstoeristen met zich meebrengen voor de stad in de basis voor elke toerist hetzelfde is.

De invoering van een systematiek waarin elke verblijfsbezoeker een minimale, vaste bijdrage levert (al dan niet in combinatie met een variabele bijdrage) zou voor een verschuiving in de compositie van de toeristenbelasting zorgen. Met een vaste component zou elke toerist een zelfde minimale bijdrage aan de stad leveren.

Verhoging van de tarieven



Een derde denkrichting is het verhogen van de financiële bijdrage van bezoekers door de tarieven toeristenbelasting en VMR te laten stijgen. Een eerlijkere bijdrage aan de stad kan eenvoudigweg worden uitgelegd als een grotere bijdrage. Bezoekers genieten immers van de stad, maken gebruik van voorzieningen en zorgen voor drukte en overlast.

Vanuit deze invalshoek kunnen de gewenste meeropbrengsten worden gerealiseerd door verhoging van de tarieven voor toeristenbelasting en de Vermakelijkhedenretributie (VMR), de twee instrumenten die Amsterdam nu inzet om bezoekers en toeristen bij te laten dragen. Een verhoging van het tarief toeristenbelasting kan zowel binnen het huidige systeem van heffen worden doorgevoerd, als onderdeel uitmaken van een herziening van die systematiek.

Deze denkrichtingen dienen als houvast bij het toewerken naar concrete maatregelen en kunnen beschouwd worden als de drie belangrijkste 'knoppen' waaraan kan worden gedraaid om gestalte te geven aan een eerlijkere bijdrage van verblijfsbezoekers en dagjesmensen. Deze knoppen kennen hun elk eigen dynamiek, beperkingen, voorwaarden, dilemma's, spanningsvelden en implicaties, die verderop in dit stuk worden toegelicht, maar sluiten elkaar beslist niet uit. De uitdaging is om te komen tot een afstelling van de knoppen die recht doet aan de complexiteit van het vraagstuk, bijdraagt aan het stimuleren van toerisme van meerwaarde en aansluit bij het perspectief van Amsterdammers, die dagelijks geconfronteerd worden met drukte en overlast.

1.5 Duidelijkheid over mogelijkheden, onmogelijkheden en impact van maatregelen
In dit stuk worden de feiten en cijfers over de drukte in de stad gepresenteerd en wordt ingegaan op kenmerken van bezoekers en de manier waarop mensen hun verblijf in Amsterdam inrichten. Vervolgens wordt ingegaan op de bijdrage die bezoekers nu leveren, naast de mogelijkheden om bezoekers een grotere bijdrage te laten leveren door middel van gemeentelijke belastingen. Daarbij wordt ook ingegaan de impact van de mogelijkheden voor ondernemers, bezoekers en Amsterdammers. Tot slot wordt een aantal scenario's gepresenteerd om de opgave van een fors hogere bijdrage van bezoekers vorm te geven.

2. De drukte in de stad in perspectief

Dat het druk is in de stad kan zijn zal geen Amsterdammer ontkennen. In de weekeinden zijn de winkelstraten en terrassen vol en staan er al vroeg in de ochtend lange rijen bij de grote musea in de stad. Drukte als begrip kan echter ook discussie oproepen. Wat de een als een verschrikking ervaart, kan door de ander als 'levendig' worden beschouwd. Hoe druk is het nu echt in de stad? Is het nu drukker dan, pakweg 10 jaar geleden? Hoe ziet de samenstelling van de groep mensen die Amsterdam bezoeken er uit? Wat besteden mensen die de stad bezoeken? En vinden Amsterdammers het ook echt *te* druk?

2.1 De drukte in cijfers

Onderzoeksbureau SEO heeft in 2017 onderzoek gedaan naar de impact van de bezoekerseconomie op Amsterdam. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal bezoekers aan de stad is gegroeid van 11 miljoen in 2005 naar 18 miljoen in 2016, een toename van 64%. Het toerisme groeit ook sneller in Amsterdam dan in vergelijkbare Europese steden. SEO stelt op basis van een benchmark een gemiddelde groei van 35% ten opzichte van 2009 vast. Voor Amsterdam is de groei over deze periode 58%. Ook het aantal hotelbedden per inwoner groeit sneller in Amsterdam dan elders in Europa.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen verblijfsbezoek (bezoekers die in de stad overnachten) en dagbezoek (dagjesmensen). Dit geeft niet alleen een goed beeld van de samenstelling van het bezoek, maar is ook relevant voor de bijdrage die bezoekers leveren, aangezien alleen bezoekers die overnachten in de stad toeristenbelasting betalen. Uit het meest recente Bezoekersonderzoek Metropool Amsterdam, dat periodiek wordt uitgevoerd door Amsterdam Marketing, blijkt dat in 2016 de verhouding dagjesmensen versus verblijfsbezoekers ongeveer 30 – 70% was.

Van de in totaal bijna 5 miljoen dagjesmensen komt 87% uit eigen land. Buitenlandse toeristen nemen ca. 70% van de verblijfsbezoeken voor hun rekening. Niet alleen het aantal bezoekers is gestegen, de mensen die Amsterdam bezoeken blijven ook langer. Het aantal bezoekdagen is volgens het Bezoekersonderzoek Amsterdam Metropool 2016, een periodieke studie van Amsterdam Marketing, met 94% gestegen ten opzichte van 2011.

2.2 De beleving van de drukte in de stad

Voor de meeste Amsterdammers is drukte een onderdeel dat hoort hij het leven in een grote stad. Tegelijk merken Amsterdammers de effecten van de groeiende stroom bezoekers. Uit de stadsenquête 2017 blijkt dat 97% van de Amsterdammers het tamelijk tot heel druk in de stad vindt. Vooral het centrum van de stad wordt als heel druk ervaren, maar ook in de Pijp en Oud-West is het bovengemiddeld druk[1]. Bijna de helft van de Amsterdammers die de stad als heel druk ervaren, vindt het té druk in hun buurt. Busjes, buitenlandse toeristen en grote groepen mensen worden als oorzaak voor de drukte aangewezen. Amsterdammers ervaren overlast als gevolg van die drukte op het gebied van geluidsoverlast, verkeerschaos, verminderde bereikbaarheid van hun stad en buurt, parkeeroverlast, vuil op straat en belemmering van de doorgang op de stoep.

Amsterdammers hebben het gevoel dat de gemeente weinig of te weinig doet om de drukte in de stad in goede banen te leiden. Bijna drie op de vier vindt dat de gemeente onvoldoende

[1] Stadsenquête Drukte en Balans 2017, Meting 2, Onderzoek Informatie en Statistiek

doet om de balans in de stad te herstellen. Tegelijkertijd blijken Amsterdammers ook geen duidelijk beeld te hebben van de maatregelen die de gemeente treft.

Wanneer Amsterdammers gevraagd wordt om suggesties om de drukte in hun stad aan te pakken, wordt onder meer het begrenzen van vakantieverhuur genoemd, het weren van auto's in de stad, intensievere handhaving, spreiding van toerisme over de stad en een hotelstop genoemd, allemaal maatregelen die een plek in het programma 'Stad in Balans' hebben gekregen en door de gemeente zijn opgepakt. De effecten daarvan zijn daarmee in de beleving van Amsterdammers nog onvoldoende zichtbaar of merkbaar.

Gelet op de forse groei van het aantal bezoekers is het niet vreemd dat Amsterdammers hun stad als druk ervaren. Hotels in de stad hebben daarnaast een dermate hoge bezettingsgraad, dat het verblijf in periodes die voorheen als 'laagseizoen' golden ook is toegenomen. Het is dus niet alleen drukker in de stad, maar ook het hele jaar door. Zeker in de buurten die als te druk worden ervaren, neemt het draagvlak voor toerisme af.

2.3 Kenmerken bezoekers

Amsterdam wil haar imago van een internationale, gastvrije stad koesteren, maar verwacht ook een eerlijkere bijdrage van de miljoenen bezoekers en toeristen die de stad bezoeken. Niet alleen om de kosten op te kunnen vangen die de gemeente maakt om de stad schoon, heel, veilig en bereikbaar te houden, maar ook om te investeren in voorzieningen en faciliteiten voor Amsterdammers, die overlast ervaren van de grote stromen bezoekers.

Het principe 'de gebruiker betaalt' kan als vertrekpunt dienen om toe te werken naar een eerlijke(r) bijdrage van bezoekers en toeristen. Dat vraagt om een goed beeld van wie die gebruiker in de praktijk is en welke druk op de openbare ruimte en gemeentelijke voorzieningen die met zich meebrengt. De ene bezoeker is immers de andere niet. Van gezinnen tot congresgangers, van backpackers tot dagjesmensen uit de provincie: de stoet bezoekers is buitengewoon bont. Het Bezoekersonderzoek Amsterdam Metropool 2016, dat door Amsterdam Marketing is uitgevoerd, biedt zicht op de kenmerken van bezoekers en de manier waarop ze hun bezoek aan de stad inrichten.

Amsterdam trekt een relatief jong publiek. De gemiddelde Amsterdambezoeker is 38 jaar, de meest vertegenwoordigde leeftijdscategorie in Amsterdam is tussen de 21 en 30 jaar oud.
In het bezoekersonderzoek Amsterdam Metropool 2016 wordt een aantal bezoekersprofielen (of kernprofielen) onderscheiden, waarvan er drie relevant zijn voor Amsterdam:

Tabel 1: Typologie bezoekers

Citytrippers	**Nederlandse dagbezoekers**	**Congresgangers**
Citytrippers zijn de meest voorkomende groep verblijfstoeristen in Amsterdam, komen van buiten de landsgrenzen, reizen met z'n vieren, blijven een dag of vier in de stad en zijn gemiddeld 35.	Nederlandse dagbezoekers, de belangrijkste groep dagjesmensen, zijn gemiddeld 50, blijven 5 uur met hun partner of familie in de stad en komen vooral uit Noord- en Zuid-Holland.	Zakelijke bezoekers, gemiddeld 41 jaar oud, reizen alleen of met een collega en verblijven bij voorkeur in een hotel. Door de bank genomen blijven congresgangers na afloop van het congres nog twee dagen langer in de stad.

2.4 Verblijf
Uit het Bezoekersonderzoek Amsterdam Metropool 2016 blijkt dat 63% van de internationale bezoekers en 38% van de Nederlandse verblijfsbezoekers kiest voor een hotel als accommodatie. Het aantal hotelkamers is de afgelopen 10 jaar fors gestegen. Volgens cijfers van OIS telde Amsterdam in 2016 30.716 kamers in 459 hotels. Dat is een toename van 58,3 procent ten opzichte van tien jaar eerder. Het aantal hotels nam in die tien jaar toe met 30,8 procent. Er komen nog hotels en kamers bij. Het betreft projecten die al voor het ingaan van de hotelstop op 1 januari 2017 zijn goedgekeurd.

Een andere belangrijke vorm van accommodaties zijn Bed & Breakfasts. Zowel de Nederlandse (7% in 2016 volgens het Bezoekersonderzoek) als de internationale bezoekers (11% in 2016) maken steeds meer gebruik van deze accommodatievorm. De gemiddelde verblijfsduur in Bed & Breakfast is met 4,6 nachten bovendien langer dan bijvoorbeeld in hotels. Mede verantwoordelijk voor het succes van Bed & Breakfasts is de toenemende populariteit van particuliere vakantieverhuur via bijvoorbeeld Airbnb.

2.5 Activiteiten
Bezoekers noemen musea, attracties en evenementen als de belangrijkste reden om naar Amsterdam te komen (37%), gevolgd door 'fun en uitgaan' (31%) en zakelijke doeleinden (10%).

In de onderstaande tabel zijn de 10 meest bezochte dagattracties van Amsterdam opgenomen in 2016. In 2016 bediende deze top tien gezamenlijk ruim 14 miljoen bezoekers. Buiten deze top tien zijn er andere attracties die elke grote aantallen bezoekers trekken. Amsterdam Tower, Bodyworlds, het MOCO museum, Amsterdam Dungeon, Ripley's en Madame Tussaud's zijn enkele voorbeelden met bezoekersaantallen van 400.000 per jaar of meer[2].

Tabel 2: Top 10 attracties in Amsterdam

Attractie	**Bezoeken in 2016**
Rondvaartboten	3.298.433
Rijksmuseum	2.259.987
Van Gogh Museum	2.076.526
Artis	1.352.699
Anne Frank Huis	1.295.585
Heineken Experience	1.220.280
Sexmuseum	768.912
Stedelijk Museum	654.776
NEMO	618.010
Hermitage	470.000
Totaal	*14.015.208*

Het Amsterdamse nachtleven is eveneens populair onder bezoekers. Ongeveer 50% bezoekt een café, 25% doet ook een coffeeshop aan en ongeveer 15% gaat naar een club of discotheek.

2 Bron: NBTC Holland Marketing, Top 50 Dagattracties 2016

2.6 Bestedingen van bezoekers
Bezoekers gaven volgens het onderzoek van SEO in 2015 gemiddeld € 242 uit per bezoek aan Amsterdam.

Buitenlandse bezoekers geven per persoon ruim tweemaal zoveel uit als Nederlandse dagbezoekers. Een Nederlandse dagbezoeker besteedt ca. € 50.- per dag in de stad, een buitenlandse dagbezoeker gemiddeld € 110.-. Buitenlandse bezoekers die in Amsterdam overnachten besteden ook aanzienlijk meer dan Nederlandse verblijfsbezoekers: respectievelijk € 608 en € 266[3] per verblijf.

2.7 Conclusies
- Het toerisme en het aantal bezoekers aan de stad is in de afgelopen jaren explosief gestegen, sterker nog dan in andere hotspots in Europa. Die groei zal naar verwachting de komende jaren aanhouden.
- Dagbezoekers hebben een stevig aandeel in de drukte in de stad: jaarlijks gaat het om ca. 5 miljoen mensen, voornamelijk uit eigen land. Deze groep bezoekers geeft aanzienlijk minder uit dan verblijfstoeristen, die in Amsterdam overnachten.
- Bezoekers komen met name naar Amsterdam voor het ruime aanbod aan musea, attracties en evenementen en het uitgaansleven.
- Het aandeel verblijfstoeristen dat gebruik maakt van het particuliere verhuuraanbod en bed & breakfasts stijgt snel.
- Amsterdammers ervaren hun stad in toenemender mate als 'te druk'.

[3] De impact van de bezoekerseconomie op Amsterdam, SEO 2017

3. Financiële bijdrage van bezoekers anno nu

Bij het in kaart brengen van de bijdrage van toeristen en bezoekers kan onderscheid gemaakt worden tussen toegevoegde waarde in bredere zin, en een directe financiële bijdrage aan de stad. SEO schat de toegevoegde waarde van de bezoekerseconomie op basis van onderzoek uit 2017 in op € 2 tot 2,7 miljard, waarvan werknemers, zelfstandigen en ondernemers profiteren in de vorm van loon en winsttoename. In 2016 telde Amsterdam 61.000 banen in de toeristische sector. In 2015 bedroegen de uitgaven van bezoekers in Amsterdam in totaal € 6,3 miljard. Buitenlandse bezoekers nemen 82% van de bestedingen voor hun rekening. De stad profiteert daarmee zonder meer van de bezoekerseconomie.

Tegelijkertijd wordt de gemeente ook geconfronteerd met kosten die samenhangen met de groei. Het bereikbaar, schoon, veilig en heel houden van de stad vergt structurele extra investeringen. SEO schat in dat de gemeente ca. € 50 miljoen op jaarbasis aan directe kosten maakt voor maatregelen om de drukte in de stad in goede banen te leiden. Deze cijfers bieden slechts een beperkt beeld van de werkelijke kosten die samenhangen met de groei van de bezoekersstromen, zoals stadsonderhoud, infrastructuur, toezicht- en handhaving en stadsreiniging. De druk op dimensies als leefbaarheid, woonplezier, sociale cohesie en de woningmarkt laat zich bovendien moeilijk in geld uitdrukken, maar wordt gevoeld en ervaren door Amsterdammers en gaat hand in hand met een afname voor draagvlak voor het toerisme in de stad.

Bezoekers en toeristen dragen (naast de parkeerbelasting) alleen rechtstreeks bij aan de stad door middel van twee lokale belastingen: toeristenbelasting en vermakelijkhedenretributie.

3.1 De bijdrage van verblijfstoeristen

Bezoekers die in Amsterdam overnachten in een hotel, een bed & breakfast, een woning die door een Amsterdammer wordt verhuurd of op een camping, betalen toeristenbelasting.

3.1.1 Wettelijke basis

Op basis van art. 224 van de Gemeentewet kan toeristenbelasting worden geheven 'ter zake van het houden van verblijf binnen de gemeente door personen die niet als ingezetene met een adres in de gemeente in de basisregistratie personen zijn ingeschreven'. Dit betekent in gewoon Nederlands dat het gaat om een belasting voor bezoekers die in Amsterdam overnachten, niet voor inwoners van de gemeente die toeristenbelasting heft.

Toeristenbelasting wordt sinds de jaren 80 in vrijwel alle Nederlandse gemeenten die veel bezoekers en toeristen ontvangen geheven, vanuit de gedachte dat hiermee het gebruik van publieke voorzieningen door toeristen mee kan worden vereffend. Toeristenbelasting is evenwel een algemene belasting, wat betekent dat de opbrengsten zonder oormerk naar de algemene middelen van de gemeente gaan.

Gemeenten hebben de vrijheid om tarieven voor toeristenbelasting in hun belastingverordening op te nemen die aansluiten bij het gevoerde gemeentelijke beleid en hebben een ruime beoordelingsmarge in het vaststellen van de tarieven.

Uit wetsgeschiedenis en jurisprudentie volgt dat het 'verblijf' als bedoeld in art. 224 Gemeentewet een zekere duurzaamheid moet kennen: er moet sprake zijn van (de intentie tot) verblijf in de stad. De toeristenbelasting kan niet worden geheven als het verblijf zich niet kenmerkt door die zekere duurzaamheid. Toeristenbelasting wordt meestal gekoppeld aan nachtverblijf. Van bezoekers die overnachten kan immers vastgesteld worden dat sprake is van duurzaam verblijf. Het is echter ook mogelijk om toeristenbelasting te heffen over dagverblijf.

3.1.2 Heffingssystematiek
Amsterdam heft op dit moment toeristenbelasting ter zake van nachtverblijf en hanteert als grondslag een percentage van de overnachtingsprijs, waarbij in 2018 een hoger tarief is ingevoerd voor het centrum van de stad en het segment bed & breakfasts en particuliere vakantieverhuur. Toeristen betalen de belasting aan de logiesverstrekker (hotel, camping, vakantieverhuurder etc.), die de belasting vervolgens afdraagt aan de gemeente. De keuze voor een percentage van de overnachtingsprijs betekent dat:

- Het aantal personen dat op een kamer verblijft geen effect heeft op de hoogte van de toeristenbelasting.
- De opbrengsten toeristenbelasting meebewegen met de prijsontwikkelingen in de overnachtingsmarkt.

Ook aanbieders van particuliere vakantieverhuur dragen toeristenbelasting af. Het gaat om een aanzienlijke groep belastingplichtigen (ca. 20.000), die hun woning (of een deel daarvan) veelal via digitale platforms verhuren aan bezoekers. De grootste marktpartij op het gebied van particuliere vakantieverhuur draagt de verschuldigde belasting af namens de verhuurders, waarmee de toeristenbelasting worden op efficiënte wijze kan worden geheven bij een grote groep 'kleine' aanbieders. In fiscaal-juridische zin blijven de verhuurders echter in beginsel de belastingplichtigen en speelt het platform een faciliterende rol in de belastingheffing.

3.1.3 Invoering toeristenbelasting voor cruisepassagiers
Met ingang van 2019 gaan ook passagiers van zee- en riviercruises toeristenbelasting betalen. Anders dan bij bezoekers die in Amsterdam overnachten, gaat het om een dagtoeristenbelasting, waarmee duurzaam dagverblijf wordt belast. Het tarief voor 2019 is door de raad vastgesteld op € 8.- per passagier.

3.1.3 Opbrengsten toeristenbelasting
In het verlengde van de groei van het aantal hotelbedden, de groei van het aanbod aan particuliere vakantieverhuur, de groei van het aantal overnachtingen en de stijgende kamerprijzen zijn ook de opbrengsten toeristenbelasting gegroeid: van ca. € 45 mln. in 2015, € 65 mln. in 2016 tot ca. € 80 mln. in 2018. Van dit bedrag wordt ca. 9 mln. opgebracht door particuliere vakantieverhuur, Bed & Breakfasts, shortstay en campings.

De invoering van toeristenbelasting voor passagiers van zee- en riviercruises zal vanaf 2019 jaarlijks € 2 mln. opleveren.

3.2 De bijdrage van dagbezoekers/dagjesmensen

Vermakelijkhedenretributie is een instrument waarmee specifieke activiteiten of evenementen kunnen worden belast. VMR is daarmee het belangrijkste middel om een bijdrage te vragen van dagjesmensen die niet overnachten in de stad, en daarmee geen toeristenbelasting betalen.

3.2.1 Wettelijke basis

Op basis van art. 229, 1e lid juncto c, kunnen rechten worden geheven op 'het geven van vermakelijkheden waarbij gebruik wordt gemaakt van door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen of waarbij een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins van de zijde van het gemeentebestuur getroffen wordt'.

Een definitie van het begrip vermakelijkheid ontbreekt in de wettekst. De wet stelt evenmin voorwaarden tot de omvang en duur van de vermakelijkheid. Het begrip vermakelijkheid zou, zij het met enige voorzichtigheid, gelet op de vroegere jurisprudentie, samenvattend kunnen worden omschreven als 'een gebeuren, waarbij wordt beoogd of mede beoogd het publiek amusement, verstrooiing, ontspanning of vermaak te verschaffen, of waarbij het publiek dit amusement, verstrooiing, ontspanning of vermaak zoekt, ondergaat, vindt, pleegt te vinden of kan vinden, een en ander in of op daartoe bestemde of geschikte voor een ieder in wezen toegankelijke inrichtingen, terreinen, wateren e.d.'

Het begrip vermakelijkheid is in de loop der jaren door de belastingrechter nader geconcretiseerd. Voorbeelden van vermakelijkheden uit jurisprudentie zijn de Keukenhof, de Efteling, de TT-races in Assen, een autocircuit en voetbalwedstrijden in grote steden[4].

Uit de Gemeentewet volgt dat VMR alleen kan worden geheven wanneer gebruik wordt gemaakt van door en met medewerking van het gemeentebestuur tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen, of wanneer een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins van de zijde van het gemeentebestuur zijn getroffen. Anders gezegd: de gemeente moet kosten maken of hebben gemaakt die een relatie hebben met de vermakelijkheid, die profiteert van die (extra) gemeentelijke voorzieningen. De kosten kunnen betrekking hebben op voorzieningen van meer permanente aard, of op voorzieningen van meer incidentele aard. Het gaat bijvoorbeeld om kosten op het terrein van schoonmaak, handhaving, toezicht en onderhoud van het stadsaanzicht.

Amsterdam heeft in 1994 de Verordening op de Vermakelijkheidsretributie te water vastgesteld. Vanaf 1995 betalen aanbieders van vermakelijkheid op water, zoals rondvaartboten en waterfietsen, voor elke deelnemer of passagier van de vermakelijkheid 'rechten'. Bij het invoeren van VMR op het water heeft de gemeenteraad onder andere de kosten voor het onderhoud van en kapitaallasten van bruggen en walmuren, kosten van diep- en schoonhouden van grachten en sluizen, onderhoud van sluizen en waterkeringen, beheer van oppervlaktewater en toezicht als gemeentelijke kosten benoemd waar aanbieders van profiteren. Bij de invoering van VMR in 1995 gold een tarief van ƒ 1.-. Voor 2018 is het tarief vastgesteld op € 0,66 per deelnemer/passagier.

[4] Fiscale Encyclopedie De Vakstudie, Deel Lokale belastingen en milieuheffingen, Art 20.2 bij art. 229, Kluwer: Deventer.

3.2.2 Invoering VMR voor stadsrondritten
In 2017 heeft de gemeenteraad de Verordening op de Vermakelijkhedenretributie op het land vastgesteld. Vanaf 2018 betalen aanbieders van stadsrondritten (een tocht met een autobus volgens een bepaalde of afgesproken route die in hoofdzaak gericht is op het tonen van specifieke gemeentelijke karakteristieken) eveneens € 0,66 per passagier.

3.2.3 Opbrengsten VMR
VMR te water levert jaarlijks ca. € 3 mln. op. Met VMR voor stadsrondritten wordt jaarlijks ca. € 200.000.- opgebracht. Het aandeel van VMR in de totale opbrengsten van bezoekers en toeristen is daarmee bescheiden (ca. 4%). Bovendien wordt een deel van de opbrengsten VMR ook opgebracht door verblijfstoeristen, die tijdens hun bezoek aan de stad op een rondvaartboot of stadsrondrit stappen.

3.3 Totale opbrengsten toeristenbelasting en vermakelijkhedenretributie 2018
Wanneer de opbrengsten parkeerbelasting buiten beschouwing worden gelaten, dragen bezoekers en toeristen samen in 2018 ruim € 80 miljoen direct bij aan de stad.

Type	Begroot 2018
Toeristenbelasting	€ 79,5 miljoen
VMR	€ 3,2 miljoen
Totaal	*€ 82,7 miljoen*

3.4 Conclusies
- Om bezoekers en toeristen financieel bij te laten dragen, zet Amsterdam toeristenbelasting en Vermakelijkhedenretributie (VMR) in.
- Toeristenbelasting is een generieke heffing op duurzaam verblijf in de stad, terwijl VMR een heffing is waarmee specifieke activiteiten of evenementen kunnen worden belast. VMR is daarmee een belangrijk instrument om dagbezoekers financieel bij te laten dragen.
- Het aandeel VMR in de totale opbrengsten van bezoekers en toeristen is met 4% bescheiden: 96% wordt opgebracht door verblijfstoeristen die overnachten in de stad.

4. Drie sturingsmechanismen

Zoals in het vorige deel toegelicht, wil de stad toewerken naar een eerlijkere bijdrage van toeristen en bezoekers en de inkomsten laten groeien € 105 miljoen aan meeropbrengsten per jaar vanaf 2021.

In discussies over het beteugelen van de drukte in de stad wordt regelmatig geopperd om toeristen en bezoekers (meer) belasting te laten betalen, zoals extra taks op vliegverkeer dat op Schiphol aankomt met bestemming Amsterdam, een bijdrage van mensen die de Wallen bezoeken of een heffing voor touringcars in het centrum, of een belasting op het verhuren van fietsen die de stoep soms blokkeren. Het zijn suggesties die tot de verbeelding spreken, maar in de praktijk niet mogelijk zijn door de manier waarop het belastingstelsel in Nederland is ingericht en de voorwaarden die gelden bij het heffen van gemeentelijke belastingen.

4.1 Het gesloten belastingstelsel biedt geen ruimte voor nieuwe, 'eigen' belastingen
De mogelijkheden voor gemeenten om nieuwe belastingen te introduceren zijn namelijk beperkt door het gesloten belastingstelsel dat Nederland kent. Dat betekent dat een gemeente alleen een belastingen kan heffen als de Gemeentewet daar de bevoegdheid toe geeft. In hoofdstuk XV van de gemeentewet wordt een limitatieve opsomming gegeven van de belastingen waar een gemeente voor kan kiezen, zoals de onroerende zaakbelasting (OZB), parkeerbelasting, rioolheffing, reclamebelasting, hondenbelasting en toeristenbelasting. Gemeenten hebben binnen deze kaders een grote mate van vrijheid bij de samenstelling van het gemeentelijk belastingpakket. De gemeenteraad bepaalt bijvoorbeeld hoe hoog de eigen inkomsten moeten zijn en op welke manier deze inkomsten worden verdeeld over burgers en bedrijven

4.2 Verhogen, verschuiven en verbreden als sturingsmechanismen
De Gemeentewet biedt binnen deze kaders – naast parkeerbelasting - slechts twee mogelijkheden om toeristen en bezoekers financieel bij te laten dragen aan de stad: door middel van toeristenbelasting en vermakelijkhedenretributie (VMR). Het realiseren van € 105 miljoen aan meeropbrengsten betekent dat de opbrengsten van bezoekers en toeristen meer dan verdubbelen. Dat is een forse opgave, die uitnodigt tot een samenhangende heroriëntatie op de wijze waarop toeristenbelasting en VMR in worden ingericht en ingezet. Daarvoor kunnen op hoofdlijnen drie mechanismen worden onderscheiden:



Verhogen



Verschuiven



Verbreden

Verhogen: Vergroten opbrengst door verhoging van de tarieven
In een wat smallere benadering van de opgave zou een hogere bijdrage van bezoekers als zodanig als vertrekpunt kunnen worden beschouwd. Bezoekers genieten immers van Amsterdam, maken gebruik van voorzieningen en zorgen voor drukte en overlast. Vanuit deze invalshoek ligt het in de rede om een verhoging van de bijdrage van bezoekers gestalte te geven door de toeristenbelasting te verhogen.

Het wordt fiscaal-juridisch houdbaar geacht om bij aanpassing van het tarief toeristenbelasting onderscheid te maken tussen hotels enerzijds en de categorie toeristisch verblijf in woningen (particuliere vakantieverhuur, bed & breakfasts en Short Stay) anderzijds, en daar tariefdifferentiatie in aan te brengen. Het uitzonderen van alleen particuliere vakantieverhuur is niet houdbaar, omdat de categorieën bed & breakfasts en particuliere vakantieverhuur in de praktijk door elkaar lopen. Het isoleren van particuliere vakantieverhuur zou daarmee voor strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel kunnen zorgen.

De rechtvaardiging voor een afwijkend tarief voor verblijf in ruimten met een woonbestemming kan worden gevonden in de beleidsdoelstelling om woningonttrekking te voorkomen en overlast tegen te gaan.

4.2.1 Verschuiven: Veranderen compositie toeristenbelasting
In beginsel brengt elke verblijfsbezoeker, waar hij of zij ook logeert, kosten voor de stad met zich mee op bijvoorbeeld het gebied van schoonmaak, onderhoud, handhaving, toezicht en infrastructuur. De heffingsmaatstaf die Amsterdam op dit moment hanteert gaat echter uit van een percentage van de overnachtingsprijs, waarmee de bijdrage van een verblijfstoerist afhankelijk is van de kamerprijs. Een lage kamerprijs betekent daarmee in de praktijk een lage bijdrage, een hoge kamerprijs resulteert in een stevigere bijdrage.

Het aandeel van het budgetsegment aan de totale opbrengsten bedraagt op dit moment circa 18%, terwijl het middensegment 21% en het luxe segment circa 51% voor hun rekening nemen. Daarnaast heeft het aantal personen dat op een kamer verblijft geen effect op de hoogte van het tarief.

Bij het verhogen van de opbrengsten toeristenbelasting zou niet alleen gekeken kunnen worden naar de hoogte van het tarief, maar ook naar de mogelijkheden om de toeristenbelasting zodanig in te richten dat:
- Elke verblijfsbezoeker een vaste bijdrage levert aan de stad.
- Het budgetsegment een grotere, eerlijkere bijdrage gaat leveren.
- Er een impuls ontstaat voor ondernemers om zich te richten op het hogere segment.

Onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in 2017 een variantenstudie uitgevoerd om in kaart te brengen op welke manier de toeristenbelasting kan worden ingericht en ingezet. Daarbij is zowel gekeken naar de mogelijkheden om tariefdifferentiatie te introduceren, als naar de mogelijkheden om een vast bedrag per persoon in te voeren, al dan niet in combinatie met een percentage van de overnachtingsprijs.

Uit het onderzoek volgt dat een systeem waarin met een vaste voet of een gecombineerde heffingsmaatstaf (een vast bedrag plus een percentage) fiscaal-juridisch mogelijk en uitvoerbaar wordt geacht. Met een dergelijke heffingssystematiek zouden de vaste kosten deels gelijk zijn voor alle toeristen die in Amsterdam overnachten en recht worden gedaan aan het gegeven dat elke toerist vaste kosten voor de gemeente met zich meebrengt.

De invoering van een systematiek waarin een vast bedrag per persoon als heffingsmaatstaf geldt, zou voor een verschuiving in de compositie van de toeristenbelasting zorgen, doordat het aandeel van het budgetsegment verhoudingsgewijs zou groeien.

4.2.2 Verbreden: Dagbezoekers meer laten bijdragen door bredere toepassing VMR

Tegelijkertijd is de toeristenbelasting een vrij grofmazig instrument: in de kern een generieke heffing voor mensen die verblijven (i.c.: overnachten) in Amsterdam - van feestvierende wallenbezoeker tot zakelijke congresganger - die geen verband houdt met de manier waarop mensen hun bezoek aan de stad inrichten en de drukte en overlast die daarmee samenhangt. Een herziening van de heffingssystematiek zou daar als zodanig niets aan veranderen.

De ruim 5 miljoen dagbezoekers die Amsterdam jaarlijks aandoen en een belangrijke component zijn van de drukte in de stad, vallen bovendien buiten deze heffing omdat ze niet in de stad overnachten. Wanneer de parkeerbelasting buiten beschouwing wordt gelaten, levert deze groep bezoekers op dit moment alleen een directe financiële bijdrage als ze op een rondvaartboot of hop-on hop-off bus stappen en vermakelijkhedenretributie (VMR) betalen. Tot op zekere hoogte lijkt hier sprake van een wanverhouding: dagjesmensen vormen 30% van het totale bezoek aan de stad, maar nemen slechts 4% van de totale directe bijdrage aan de stad voor hun rekening. Bovendien zagen we eerder dat dagjesmensen ook aanzienlijk minder uitgeven dan verblijfsbezoekers.

Bij het verkennen van de mogelijkheden om verblijfs- en dag bezoekers eerlijker te laten bijdragen zou dus niet alleen naar de inrichting van de toeristenbelasting kunnen worden gekeken, maar indachtig het principe 'de gebruiker betaalt' ook naar de mogelijkheden om de tarieven VMR te verhogen en deze heffing toe te passen op activiteiten, evenementen en attracties die bezoekers trekken en voor drukte in en kosten voor de stad zorgen.

4.3 Complementaire sturingsmechanismen

De hierboven toegelichte sturingsmechanismen zijn de drie belangrijkste 'knoppen' waaraan kan worden gedraaid om de opbrengsten van bezoekers te verhogen én te sturen op een evenwichtige verdeling van lasten. De drie mechanismen kennen elk hun eigen dynamiek, beperkingen, voorwaarden, dilemma's, spanningsvelden en implicaties. In het volgende deel wordt daar nader op ingegaan zodat een duidelijk afwegingskader ontstaat voor een samenhangende set maatregelen. De drie sturingsmechanismen sluiten elkaar daarbij niet uit, maar kunnen naast elkaar worden ingezet. Zo staat een keuze voor het wijzigen van de systematiek van de toeristenbelasting het verbreden van de grondslag voor VMR beslist niet in de weg. De uitdaging is om te komen tot een afstelling van de verschillende knoppen waarmee de gewenste meeropbrengsten op een evenwichtige manier worden gerealiseerd.

5. Een eerlijke bijdrage van dagbezoekers

In het vorige deel zijn de drie belangrijkste sturingsmechanismen gepresenteerd waarlangs de herziening van de bijdrage van bezoekers gestalte kan krijgen: verhogen, verbreden en verschuiven. Deze mechanismen kennen elk hun eigen dynamiek, (fiscaal-juridische) voorwaarden en beperkingen, impact en risico's. Om tot een solide set aan maatregelen te komen is het van belang om de voor- en nadelen van de verschillende keuzemogelijkheden zorgvuldig af te wegen. Hieronder wordt ingegaan op de mogelijkheden om dagbezoekers een eerlijkere bijdrage te laten leveren aan de stad door het verhogen, verschuiven en verbreden van de VMR . Daarbij wordt ook ingegaan op de mogelijke meeropbrengsten en de effecten voor Amsterdammers en ondernemers.

5.1 Verhogen tarief

Zoals eerder toegelicht kan VMR worden geheven wanneer sprake is van een vermakelijkheid en aanbieders van die vermakelijkheid gebruik maken en profiteren van voorzieningen waar de gemeente kosten extra voor maakt of gaat maken. De kosten kunnen betrekking hebben op voorzieningen van meer permanente aard, of op voorzieningen van meer incidentele aard. Het gaat bijvoorbeeld om extra kosten op het terrein van promotie (VVV, extra bewegwijzering, city marketing), infrastructuur (extra onderhoud, verlichting en reiniging), extra inzet op handhaving en toezicht.

Voor de vermakelijkhedenretributie geldt geen opbrengstnorm en is de gemeenteraad bij het bepalen van het tarief niet gebonden aan de hoogte van de kosten die de gemeente maakt en waar de vermakelijkheid van profiteert. Dat betekent dat – anders dan bijvoorbeeld bij leges- de opbrengsten meer dan kostendekkend mogen zijn en er ruimte is om het tarief voor VMR te verhogen.

Tegelijkertijd mag er geen wanverhouding bestaan tussen de hoogte van de totale opbrengst en het profijt van de voorzieningen. De rechter kan toetsen in hoeverre de hoogte van de retributie zich verhoudt tot het profijt dat aanbieders van de betreffende voorzieningen ondervinden. Een 'afschriktarief' om ongewenste activiteiten onaantrekkelijk te maken (of zelfs uit de markt te prijzen), zou door de rechter beoordeeld kunnen worden als strijdig met het retributiekarakter van de heffing, die daarmee onverbindend zou worden[5].

Op dit moment is het tarief VMR voor zowel rondvaartboten als stadsrondritten € 0,66 cent per passagier. De onderstaande tabel laat zien wat het effect zou zijn van een verhoging van het tarief tot € 3.- per deelnemer.

	Tarief € 0,66[6]	Tarief € 1.-	Tarief € 2	Tarief € 3.-
Opbrengsten rondvaartboten	€ 3 mln.	€ 4,5 mln.	€ 9 mln.	€ 13,5 mln.
Opbrengsten stadsrondritten	€ 200.000.-	€ 300.000.-	€ 600.000.-	€ 900.000.-
Opbrengsten VMR totaal	**€ 3,2 mln.**	**€ 4,8 mln.**	**€ 9,6 mln.**	**€ 14,4 mln.**

[5] Arrest Hoge Raad inzake de Amsterdamse vermakelijkhedenretributie ter zake van rondvaartboten, HR 24 januari 2003, nr. 37 789, ECLI:NL:HR:2003:AF3283, BNB 2003/113

[6] Tarief 2018/2019

Een verhoging van het tarief naar € 3.- per passagier zou ruim € 11 miljoen aan meeropbrengsten opleveren. Het zou een aanzienlijke tariefstijging betreffen (verviervoudiging). Het zou ook een behoorlijk tarief zijn in verhouding tot de tarieven die andere gemeenten hanteren (ter illustratie: gemeente Loon op Zand rekent € 0,13 voor bezoekers van de Efteling) maar fiscaal-juridisch houdbaar. Het tarief VMR is sinds 2014 nauwelijks gestegen en ondernemers kunnen de tariefstijging doorbelasten aan passagiers.

De verwachting is dat een dergelijke maatregel weinig tot geen effect heeft op Amsterdammers. Gelet op het gelijkheidsbeginsel geldt de VMR voor iedereen die op een rondvaart of stadsrondrit stapt, dus ook voor Amsterdammers. Rondvaartboten en stadsrondritten zijn echter bij uitstek voorzieningen die gericht zijn op toeristen en bezoekers.

Een verhoging van de tarieven van de categorieën VMR die Amsterdam al kent zou voor meeropbrengsten tot ca. € 11 mln. kunnen leiden, waaraan ook dagjesmensen bijdragen.

5.2 Lastenverschuiving opbrengsten VMR

Anders dan bij de huidige wijze van heffing van de toeristenbelasting, is de bijdrage die deelnemers aan activiteiten of attracties die onder de VMR vallen gelijk voor elke deelnemer.

Verbreding van de toepassing van de VMR zou voor een lastenverschuiving in meer generieke zin kunnen zorgen, doordat er een groter beroep wordt gedaan op dagbezoekers die een attractie bezoeken of activiteit ondernemer. Over de mogelijkheden wordt in de volgende alinea nader ingegaan.

5.3 Verbreden toepassing VMR

De invoering van VMR voor activiteiten die zorgen voor drukte en overlast in de druk zou een verdere lastenverschuiving inhouden van verblijf naar gebruik. Het gewicht van die verschuiving is daarbij vanzelfsprekend sterk afhankelijk van de hoogte van het tarief en hoe breed te heffing wordt toegepast.

5.3.1 Uitbreiding VMR naar specifiek op bezoekers gerichte activiteiten en evenementen

Naast VMR voor rondvaartboten en stadsrondritten, zou de heffing kunnen worden ingevoerd voor andere activiteiten die gericht zijn op bezoekers en toeristen. Op verzoek van de gemeenteraad is in 2017 onderzocht of het mogelijk is om VMR in te voeren voor gidstours/stadsrondleidingen en festivals. Voor beide typen activiteiten geldt dat er sprake is van een vermakelijkheid en de gemeente kosten maakt op bijvoorbeeld het gebied van handhaving, toezicht en schoonmaak. Daarmee is de invoering van VMR voor deze (betaalde) activiteiten in beginsel mogelijk. De heffing is ook uitvoerbaar als gebruik gemaakt kan worden van de administratie van vergunningen en ontheffingen voor gidstours en festivals.

De rondleidingen in het centrum concentreren zich voornamelijk in het Wallengebied, waar jaarlijks ca. 1,5 miljoen bezoekers worden rondgeleid. Conservatieve schattingen gaan uit van ca. 700.000 bezoekers aan betaalde festivals in Amsterdam op jaarbasis.

VMR	Deelnemers	Opbrengsten bij tarief			
		€ 0,66	€ 1.-	€ 2.-	€ 3.-
Stadsrondleidingen	1,5 mln.	€ 1 mln.	€ 1,5 mln.	€ 3 mln.	€ 4,5 mln.
Festivals	700.000	€ 450.000	700.000	1,4 mln.	€ 2,1 mln.
Totaal		**€ 1,4 mln.**	**€2,2 mln.**	**€ 4,4 mln.**	**€ 6,6 mln.**

Met de invoering van VMR voor activiteiten die zorgen voor drukte en overlast in de druk zou een verandering in de compositie van de opbrengsten van toeristen en bezoekers kunnen worden ingezet. De groei van de bijdrage van bezoekers ten opzichte van toeristen zou logischerwijs in sterke mate afhankelijk zijn van de hoogte van de tarieven. Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, zou het volgen van het huidige tarief van € 0,66 leiden tot opbrengsten van ca. € 1,5 mln., terwijl een tarief van € 3,- in totaal ruim € 6,5 mln. aan meeropbrengsten van bezoekers zou opleveren.

Bredere toepassing van VMR zou ook een aantal vraagstukken opleveren. De wet schrijft voor dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden: er kan geen voorkeursbeleid worden gevoerd. Daaruit volgt dat het niet mogelijk is om Amsterdammers vrij te stellen van het betalen van VMR. Ook kan er spanning ontstaan met bijvoorbeeld subsidierelaties met festivals. Gratis festivals kunnen daarnaast niet in de heffing worden betrokken: het zou onrechtmatig zijn om te eisen dat aanbieders van gratis festivals enkel voor de belastingaangifte- en controle kaartverkoop en administratie gaan verzorgen.

5.3.1 Brede toepassing VMR

Naast de hierboven uitgewerkte concrete voorbeelden, kan in beginsel een breed scala aan activiteiten en attracties in de stad eveneens als vermakelijkheid worden beschouwd. Eerste verkenningen van de mogelijkheden om VMR breder toe te passen, leveren het volgende beeld op:

Type activiteit/vermaak	**Toelichting**
Attracties	De invoering van VMR is mogelijk voor attracties, zoals Amsterdam Dungeon, de Heineken Experience en Amsterdam Tower.
Beurzen en congressen	In beginsel kunnen beurzen en congressen als vermakelijkheid worden beschouwd, met uitzondering van congressen die een (nagenoeg) geheel wetenschappelijk of educatief karakter dragen. Voorbeelden van bekende beurzen zijn de Platen en CD beurs en de Huishoud Beurs. Beurzen en congressen zouden beschouwd kunnen worden als 'evenementen' indien voor een wat bredere categorisering zou worden gekozen.
Theaters en bioscopen	Ook voor theaters- en bioscopen kan in beginsel VMR worden ingevoerd. Dat bij theater- en bioscoopvoorstellingen geheel of gedeeltelijk sprake zou kunnen zijn van kunst of een uiting van cultuur doet daar niets aan af. In de praktijk zal het onderscheid tussen theaters en podia moeilijk te maken zijn en als één categorie gelden.
Podia	Toneelvoorstellingen, muziekvoorstellingen, dance-events, concerten en vergelijkbare activiteiten zijn bij uitstek gericht op het bieden van vermaak en kunnen als vermakelijkheid worden beschouwd.
Musea	Ook bezoek aan een museum kan gezien worden als een vermakelijkheid in de zin van de Gemeentewet. Uit de jurisprudentie blijkt dat het feit dat een bezoek aan een

Type activiteit/vermaak	Toelichting
	museum ook educatieve waarde kan hebben of sprake is van uitingen van kunst en cultuur doet daar niet aan af
Sportwedstrijden	Bezoek aan voetbal- en andere sportwedstrijden of evenementen kan eveneens als vermakelijkheid worden beschouwd.

Het bovenstaande overzicht is geen uitputtende lijst, maar biedt een goede indicatie van de typen activiteiten waarvoor geldt dat van deelnemers/bezoekers een bijdrage kan worden gevraagd via de VMR.

5.3.2 Gelijkheidsbeginsel: geen 'pick & mix'

Het aantal activiteiten waarvoor de invoering van VMR fiscaal-juridisch mogelijk is, is aanzienlijk. Bij de afweging om VMR daadwerkelijk te verbreden, dient echter rekening te worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen moeten gelijk behandeld worden, tenzij er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor het ongelijk behandelen van gelijke gevallen. Met andere woorden: er is geen cafetariamodel waarin op selectieve gronden bepaalde activiteiten/attracties of subjecten binnen de heffing kunnen worden betrokken of daarbuiten kunnen worden gehouden (zoals Amsterdammers).

In het verlengde van het gelijkheidsbeginsel geldt dat als VMR wordt ingevoerd voor musea, *alle* musea in de heffing dienen te worden betrokken. Er is geen keuzevrijheid binnen een categorie, ook als dat wel wenselijk zou worden geacht vanuit beleidsmatig perspectief. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van subsidierelaties: vermakelijkheden die subsidie van de gemeente krijgen kunnen niet worden vrijgesteld.

Daarnaast is er sprake van zogenaamde samenloop tussen verschillende typen activiteiten. Zo zal het in de praktijk moeilijk zijn om het onderscheid te maken tussen attracties en musea, vooral wanneer de scheidslijn tussen 'zien' en 'doen' vervaagt, wat in toenemende mate het geval is in hedendaagse musea, die zich steeds vaker richten op interactie met bezoekers. Ook voor beurzen, congressen, festivals en sportwedstrijden zou gesteld kunnen worden dat ze allemaal tot een bredere categorie 'evenementen' horen. De keuze voor één onderdeel zou daarmee kunnen betekenen dat alle evenementen in de heffing moeten worden betrokken.

Onderscheid maken op basis van de mate van gebruik van voorzieningen kan een aanvaardbaar criterium te zijn voor differentiatie van tarieven. Met andere woorden: het lijkt mogelijk om een grotere bijdrage te vragen voor activiteiten die meer kosten voor de gemeente met zich meebrengen dan voor activiteiten waarvoor die kosten lager zijn. Daarbij geldt wel de kanttekening dat het gaat om een grofmazig onderscheid (bijvoorbeeld een hoog en een laag tarief), nadere verfijning zou de uitvoering en controle van de heffing buitengewoon complex en kostbaar maken.

5.3.3 Uitvoerbaarheid

Het verbreden van de VMR zou administratieve lasten voor ondernemers met zich meebrengen: er zal (gekoppeld aan de kaartverkoop) een administratie moeten worden bijgehouden van het aantal deelnemers/bezoekers/passagiers en aangifte moeten worden gedaan. Ondernemers kunnen de VMR in rekening brengen aan bezoekers, maar mogelijkerwijs wel effect merken van deze extra kosten voor bezoekers.

Daarnaast kan geen VMR geheven worden bij activiteiten of attracties waarbij geen sprake is van kaartverkoop: het zou onrechtmatig zijn om van dergelijke aanbieders te eisen dat ze enkel voor belastingdoeleinden over moeten gaan tot kaartverkoop.

Een verschil met rondvaartboten, stadsrondritten, gidstours en festivals, is dat de vermakelijkheid bij bijvoorbeeld musea, attracties en theaters niet in de openbare ruimte plaatsvindt, maar op de locatie van de aanbieder zelf. Dat hoeft als zodanig geen drempel te zijn voor het introduceren van VMR. De openbare ruimte in Amsterdam wordt door de grote stromen bezoekers intensiever gebruikt dan bij regulier gebruik. Dat vergt extra investeringen in de openbare ruimte als gevolg van snellere afschrijving en slijtage. Het feit dat een vermakelijkheid achter de deuren van de aanbieder plaatsvindt doet daar niets aan af, maar vraagt wel om het per geval duidelijk maken van de kosten die de gemeente maakt.

Daarnaast geldt ook voor deze bredere categorie, wellicht in nog sterkere mate dan bij bijvoorbeeld rondleidingen, dat de introductie van VMR vraagstukken oproept op het gebied van draagvlak (Amsterdammers betalen ook) en afbreuk kan doen aan beleid op het gebied van bijvoorbeeld cultuurparticipatie.

Ook moet onderzocht worden of een brede toepassing van de VMR in de praktijk uitvoerbaar en controleerbaar is tegen aanvaardbare uitvoeringskosten.

5.3.4 Mogelijke opbrengsten

Zoals eerder toegelicht, bedienen de 10 grootste publiekstrekkers jaarlijks ruim 10 miljoen bezoekers wanneer de rondvaartboten (die al in de heffing zitten) buiten beschouwing worden gelaten. Een eenvoudige rekensom: de invoering van VMR voor deze attracties met een tarief van € 1.- per deelnemer zou daarmee € 10 mln. op jaarbasis opleveren. Als ook de kleinere attracties en overige evenementen en activiteiten worden meegenomen, zou een veelvoud van dat bedrag kunnen worden opgehaald.

Ter illustratie is in de onderstaande tabel een opsomming gemaakt van een grofmazige inschatting van de bezoekersaantallen in 2017 van een aantal typen vermakelijkheid. Gelet op de eerder vermelde samenloop tussen categorieën, zijn de activiteiten die met elkaar samenhangen geclusterd.

VMR		Opbrengst bij tarief per deelnemer	
	Deelnemers*	€ 0,66	€ 1.-
Bioscopen, theaters en podia	10 mln.	€ 6,6 mln.	€ 9,8 mln.
Beurzen/evenementen	1,5 mln.	€ 1 mln.	€ 1,5 mln.
Musea/attracties	18 mln.	€ 11,9 mln.	€ 18 mln.
Sportwedstrijden	1 mln.	€ 0,7 mln.	€ 1 mln.
Totaal	**30,5 mln.**	**€ 20,2 mln.**	**€ 30,5 mln.**

**Bron: Amsterdam in Cijfers Jaarboek 2017/2018 OIS*

Uitbreiding van de VMR voor deze activiteiten zou - tegen een tarief van € 0,66 - een extra bijdrage van bezoekers inhouden van ca. € 20 mln.

5.4 Conclusies

Het vergroten van de bijdrage van bezoekers die door deelname aan activiteiten of het bezoeken van evenementen en attracties bijdragen aan de drukte in de stad kan op verschillende manieren gestalte krijgen:

- Het verhogen van het tarief VMR voor rondvaartboten en stadsrondritten naar € 3.- zou ca. € 11 mln. aan meeropbrengsten opleveren
- Het toepassen van VMR op stadsrondleidingen en festivals in de stad zou tegen een tarief van € 3.- ruim € 6 mln. aan meeropbrengsten opleveren
- Het breed toepassen van VMR op activiteiten, evenementen en attracties in de stad zou bij het huidige tarief van € 0,66 cent per deelnemer ca. € 20 miljoen aan meeropbrengsten opleveren

Het verbreden van de VMR zou aanvullende administratieve lasten met zich meebrengen. Ook zouden Amsterdamse deelnemers, bezoekers en passagiers gaan bijdragen.

6. Een eerlijke bijdrage van (verblijfs)bezoekers

Toeristenbelasting – op dit moment het instrument waarmee 96% van de bijdragen van bezoekers wordt opgebracht - kan worden geheven indien er sprake is van (de intentie tot) duurzaam verblijf in de stad. Hieronder wordt beschreven welke mogelijkheden en beperkingen gelden om de tarieven toeristenbelasting te verhogen, een lastenverschuiving te realiseren door de heffingssystematiek te herzien en de toeristenbelasting te verbreden.

6.1 Verhogen tarieven

Gemeenten hebben een ruime beoordelingsmarge bij het vaststellen van de tarieven toeristenbelasting en het bepalen van de maatstaf. De belastingrechter toetst die tarieven enkel op willekeur en onredelijkheid. Daarmee heeft de gemeenteraad een aanzienlijke mate van vrijheid om het tarief toeristenbelasting aan te passen en de opbrengst van toeristen te verhogen.

Amsterdam kent op dit moment een heffingssystematiek waarbij de heffingsmaatstaf een percentage bedraagt van de overnachtingsprijs van de kamer. In 2018 is een gedifferentieerd tarief ingevoerd (6% voor de centrumgebieden, vakantieverhuur, Bed & Breakfast en Short Stay en 4% daarbuiten). In het coalitieakkoord is aangekondigd dat deze differentiatie wordt losgelaten in 2019 en een uniform tarief van 7% geldt voor alle aanbieders van logies in de stad. In de begroting 2019 is in het verlengde van de afspraken uit het coalitieakkoord de volgende groei van de toeristenbelasting opgenomen:

Toeristenbelasting	2018	2019	2020	2021
Begrote opbrengsten * mln.[7]	€ 87,2	€ 111,6	€ 166,6	€ 196,6
Meeropbrengsten t.o.v. 2018	**-**	**€ 24,4**	**€ 79,4**	**€ 109,4**

De meeropbrengsten 2019 (ca. 25 mln.) worden gerealiseerd door een uniforme verhoging van het tarief toeristenbelasting naar 7%. Met ingang van 2021 wordt gerekend met een totale opbrengst van € 196,6 mln., waarbij 2020 als tussenjaar wordt beschouwd waarin met ingroei wordt gerekend.

De onderstaande tabel biedt een indicatie van de opbrengsten toeristenbelasting wanneer – binnen de huidige systematiek – de toeristenbelasting verder wordt verhoogd.

Toeristenbelasting	Opbrengsten bij tarief (* € mln.)						
	7%	8%	9%	10%	11%	12%	13%
Opbrengst	122	140	157	175	192	210	227
Meeropbrengst t.o.v. 2018	*34,8*	*52,8*	*69,8*	*87,8*	*104,8*	*122,8*	*139,8*

Hieruit valt op te maken dat om de in 2021 gewenste meeropbrengsten van € 105 mln. te realiseren binnen de huidige heffingssystematiek, het tarief op ca. 11% zou uitkomen. In internationaal perspectief zou een dergelijk tarief zonder meer extreem zijn. Ter vergelijking: Berlijn hanteert een percentage van 5%, Barcelona een vast bedrag van € 2,25 per persoon per overnachting, Parijs een bedrag tot € 4.- per persoon voor het luxesegment. Desalniettemin wordt een tarief van 11% fiscaal-juridisch houdbaar geacht.

7 Op basis van begroting 2019, waarin effect autonome groei van het aantal bedden en het aantal bezoekers is verwerkt

6.1.1. Verdeling segmenten
Een verhoging van de tarieven zou betekenen dat de verdeling van de bijdrage vanuit de verschillende hotelsegmenten ongewijzigd blijft. Op dit moment ziet die verdeling er op hoofdlijnen als volgt uit:

Segment	Kamerovernachtingen		Opbrengsten 2017 (in € mln.)	
	N	%	€	%
Vier- en vijfsterren	4.927.347	49	44,2	63
Drie sterren	3.349.795	33	17,1	24
0-2 sterren	1.762.370	18	8,5	13
Totaal	**10.039.512**	**100**	**69,8**[8]	**100**

Uit de bovenstaande tabel kan worden opgemaakt dat de bijdrage van het luxe segment (vier- en vijf sterren) verhoudingsgewijs groot is ten opzichte van het aandeel in het aantal kamerovernachtingen, terwijl het omgekeerde geldt voor het 0 tot drie sterren segment.

6.1.2 Vraaguitval
Een forse verhoging van de toeristenbelasting kan tot vraaguitval leiden in alle segmenten. Een hoog tarief kan aanleiding zijn voor verblijfstoeristen om Amsterdam links te laten liggen dan Amsterdam, te overnachten buiten Amsterdam, of een congres in een andere stad te organiseren. Het ontbreken van (wetenschappelijk) in de prijselasticiteit van de overnachtingsbranche maakt het moeilijk om daar een onderbouwde inschatting van te maken. Het ligt wel in de rede om te verwachten dat het risico op vraaguitval toeneemt naarmate het tarief verder stijgt. Bij het berekenen van de opbrengsten is evenwel geen rekening gehouden met eventuele vraaguitval.

6.1.3 Hoger tarief voor particuliere vakantieverhuur
Zoals toegelicht onder 4.2 wordt het fiscaal-juridisch houdbaar geacht om bij aanpassing van het tarief toeristenbelasting onderscheid te maken tussen hotels enerzijds en toeristisch verblijf in woningen anderzijds (particuliere vakantieverhuur, bed & breakfasts en Short Stay) en daar tariefdifferentiatie in aan te brengen.

De meeropbrengsten die verhoging van het tarief voor deze categorie met zich meebrengt laten zich moeilijk voorspellen door gebrek aan zicht op de effecten van reeds aangekondigde maatregelen (terugbrengen van het aantal verhuurdagen tot 30) op het aanbod, maar geschat wordt dat een stijging van het tarief van 1 procentpunt voor deze categorie ca. € 1,5 mln. aan meeropbrengsten met zich meebrengt.

6.2 Verschuiven compositie opbrengsten toeristenbelasting
De keuze voor een percentage van de overnachtingsprijs als maatstaf voor de toeristenbelasting betekent dat bij stijgende prijzen de opbrengsten stijgen, maar ook dat bezoekers die in verhoudingsgewijs dure accommodaties verblijven meer betalen dan

8 De opbrengsten van particuliere vakantieverhuur en overige categorieën, zoals Short Stay en Bed & Breakfast zijn hierin niet meegenomen omdat hier geen sprake is van een sterrenclassificatie.

bezoekers in het budgetsegment. Tegelijkertijd geldt dat elke toerist kosten oplevert voor de stad, bijvoorbeeld op het gebied van schoonmaak, handhaving, infrastructuur en onderhoud.

Los van de vraag of bezoekers die in budget-accommodaties verblijven meer overlast veroorzaken dan bezoekers die in het midden- of hoge segment verblijven, zijn er mogelijkheden om de toeristenbelasting anders in te richten en elke toerist dezelfde minimale bijdrage aan de stad te laten leveren. Zo kan er gekozen worden voor een vast bedrag per persoon in plaats van een percentage van de overnachtingsprijs als heffingsmaatstaf. Dit is een gebruikelijke wijze van heffing die veel steden in binnen- en buitenland hanteren.

6.2.1 Vast bedrag per persoon per overnachting
De onderstaande tabel biedt een indicatie van de opbrengsten toeristenbelasting als met een vast bedrag per persoon per overnachting wordt gerekend, in plaats van met een percentage van de overnachtingsprijs (uitgaande van de bezoekersaantallen zoals bekend over 2017). De verwachte (autonome) groei van het aantal bezoekers en aantal bedden tot en met 2021 is hierin meegenomen.

Toeristenbelasting	Opbrengsten bij tarief (* € mln.)					
	€ 5	€ 6	€ 7	€ 8	€ 9	€ 9,50
Opbrengst * mln.	104	125	146	167	188	198
Meeropbrengst t.o.v. 2018	*16,8*	*37,8*	*58,8*	*79,8*	*100,8*	*110,8*

Met een tarief van ca.€ 9,50.- per persoon per overnachting kunnen de gewenste meeropbrengsten worden gerealiseerd met ingang van 2021.

Een dergelijke wijziging in de systematiek zou ook effect hebben op de bijdrage vanuit de verschillende segmenten:

Bijdrage aan opbrengst per segment		Aandeel bij heffingsmaatstaf	
	% totaal aantal overnachtingen	*7% (nu)*	*€ 9,50 p/p*
Vier- en vijfsterren	49%	63%	51%
Drie sterren	33%	24%	30%
0-2 sterren	18%	13%	19%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat met de invoering van een vast bedrag van ca. € 9,50 per persoon de gewenste meeropbrengsten kunnen worden gerealiseerd, en een verschuiving ontstaat in de verdeling van de lasten: het budget- en middensegment gaat meer bijdragen ten opzichte van het hogere segment en de verdeling van het aantal overnachtingen in de stad komt tot uitdrukking in de bijdrage per segment.

Een vast bedrag per persoon is een heffingsmaatstaf die in vele andere steden wordt gehanteerd en zal relatief eenvoudig kunnen worden verwerkt in de administratiesystemen van verstrekkers van logies. Bij de handhaving en controle zal echter ook moeten worden toegezien op het bijhouden van een nachtregister, waarin het aantal overnachters wordt geregistreerd.

Bij het invoeren van een vast bedrag zal de verhouding kamerprijs en toeristenbelasting met name in het budgetsegment verschuiven.

6.2.2Vast bedrag per persoon per overnachting in combinatie met een percentage
Het is fiscaal-juridisch tevens mogelijk om een mengvorm in te voeren, waarbij naast een percentage met een vast bedrag per persoon wordt gerekend. Een dergelijke gecombineerde heffingsmaatstaf zou eveneens voor een lastenverschuiving kunnen zorgen richting het budgetsegment, maar tevens voorkomen dat bezoekers in het luxe segment de facto minder gaan betalen dan nu het geval is. De gemiddelde kamerprijs in het vijf-sterrensegment is op dit moment ca. € 315 voor een tweepersoons kamer. Dat betekent dat voor deze kamer in 2019 € 22,05 aan toeristenbelasting wordt afgedragen (7% van de overnachtingsprijs). Bij de invoering van een vast bedrag van €9,50 per persoon zou dat bij bezetting door 2 personen dalen naar € 19.-, en bij bezetting door 1 persoon zou voor dezelfde kamer € 9,50 worden afgedragen.

Wanneer wordt gerekend met een percentage van 5% van de overnachtingsprijs plus een vast bedrag per persoon per overnachting van € 5.-, levert dat naar verwachting ca. € 194 mln. aan opbrengsten toeristenbelasting op. Voor een kamer in het luxesegment zou met bezetting door 1 persoon de volgende rekensom opleveren: (€ 315/100*5)+€5,-= € 20,75. Bij bezetting door 2 personen telt dat op tot € 25,75 per overnachting.

Ook een invoering van een gecombineerde heffingsmaatstaf zou effect hebben op de bijdrage vanuit de verschillende segmenten:

Bijdrage per hotelsegment		Aandeel bij heffingsmaatstaf		
	% totaal aantal overnachtingen	*7%*	*€ 9,50 p/p*	*5% plus € 5.- per persoon*
Vier- en vijfsterren	49%	63%	51%	57%
Drie sterren	33%	24%	30%	27%
0-2 sterren	18%	13%	19%	16%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Zoals uit de tabel valt op te maken stijgt de bijdrage van het luxe-segment in dit scenario iets ten opzichte van het scenario waarin uitsluitend met een vast bedrag wordt gerekend, en daalt de bijdrage van het budgetsegment licht. Er blijft evenwel sprake van een verschuiving van het luxesegment naar het budget- en middensegment ten opzichte van het scenario waarin met een uniform tarief van 7% van de overnachtingsprijs wordt gerekend.

Een gecombineerde heffingsmaatstaf (een percentage van de overnachtingsprijs plus een vast bedrag per persoon per overnachting) is fiscaal-juridisch mogelijk, maar wordt op dit moment nergens in Nederland toegepast. Evenmin zijn voorbeelden uit het buitenland bekend. Het zou nadere complexiteit toevoegen aan het aangifte en controleproces, en daarmee ook voor extra administratieve lasten voor aanbieders en extra uitvoeringskosten voor Belastingen. De impact van een dergelijke systematiek op de belastingmoraal en aangiftebereidheid is niet bekend, maar zal naar verwachting op enige weerstand vanuit de branche kunnen rekenen.

6.2.3 Wijziging heffingsmaatstaf in relatie tot particuliere vakantieverhuur, B&B en Short Stay

Het invoeren van een vast bedrag per persoon per overnachting als heffingsmaatstaf zou voor particuliere vakantieverhuur, B&B en Short Stay voor uitvoeringsproblematiek en hoge perceptiekosten kunnen zorgen, omdat bij een grote groep 'kleine' belastingplichtigen (meer dan 20.000) gehandhaafd zou moeten worden op het nachtregister om vast te stellen hoeveel mensen verblijven in een woning of kamer. Een gecombineerde heffingsmaatstaf (een vast bedrag in combinatie met een percentage) is mogelijkerwijs niet te accommoderen binnen de boekings- en administratiesystemen van de platforms die vakantieverhuur in woningen en de afdracht van de toeristenbelasting faciliteren.

Bij het inrichten van de systematiek toeristenbelasting zou vanuit doelmatigheidsoverwegingen derhalve gekozen kunnen worden voor een separate verordening voor de categorie toeristisch verblijf in woningen met eigen heffingsmaatstaf.

6.2.4 Verbreden toepassing toeristenbelasting
Met ingang van 2019 wordt (dag)toeristenbelasting voor passagiers van zee- en riviercruises ingevoerd, waarmee de grondslag voor het heffen van toeristenbelasting wordt verbreed naar duurzaam dagverblijf voor bezoekers die aan boord verblijven van een cruiseschip binnen gemeentelijke wateren.

Verdere verbreding van de dagtoeristenbelasting naar bezoekers die met andere vervoersmiddelen Amsterdam aandoen is niet mogelijk. Toeristenbelasting wordt geheven over duurzaam verblijf of de intentie daartoe. Daarbij gaat het niet om de subjectieve intentie die de belastingplichtige zelf bij het verblijf heeft of het subjectieve doel dat hij zelf aan het verblijf geeft, maar om de aard van de plek of van de activiteit zelf, wat naar objectieve maatstaven moet worden beoordeeld. Daarom is het verblijf op een trein- of busstation of luchthaven dat nodig is om te vertrekken uit de gemeente niet te belasten met dagtoeristenbelasting. Om dezelfde reden vallen passagiers van zee- en riviercruises die Amsterdam enkel als op- of afstapplek aandoen buiten de heffing.

De toeristenbelasting zou bovendien praktisch onuitvoerbaar worden als bij elk individueel verblijf de subjectieve intentie van de dagverblijvende zou moeten worden vastgesteld. Uit onderzoek naar de mogelijkheden om dagtoeristenbelasting in te voeren voor passagiers van touringcars is geconcludeerd dat een dergelijke heffing praktisch niet uitvoerbaar is omdat niet kan worden vastgesteld of sprake is van (enige) duurzaam verblijf of dat het vervoersaspect voorop staat.

6.3 Conclusies
Door het tarief voor de toeristenbelasting te verhogen kunnen de meeropbrengsten van € 105 mln. gerealiseerd te worden. Het is eveneens mogelijk om door een wijziging van de systematiek de gewenste € 105 mln. op te brengen en tegelijkertijd een verschuiving aan te brengen in de bijdrage van de verschillende overnachtingssegmenten.

- Bij een tarief van ca. 11% van de overnachtingsprijs kunnen tegen de verwachte groei van het aantal kamers/bedden en bezoekers de gewenste meeropbrengsten worden gerealiseerd in 2021.
- Een extra verhoging voor de categorie toeristisch verblijf in woningen (particuliere vakantieverhuur, bed & breakfast, shortstay) van het tarief levert per procentpunt ca. € 1,5 mln. aan meeropbrengsten op.

- Er kan gekozen worden voor een vast bedrag per persoon per overnachting als heffingsmaatstaf in plaats van een percentage van de overnachtingsprijs. Met een tarief van €9,50 kunnen de gewenste meeropbrengsten worden gerealiseerd. De keuze voor een vast bedrag per persoon zou betekenen dat het budget- en middensegment meer gaat bijdragen. In het hoge segment kan de keuze voor een vast bedrag per persoon betekenen dat een toerist op individueel niveau minder toeristenbelasting betaalt dan in 2019.
- Het is tevens mogelijk om een combinatie van een vast bedrag per persoon per overnachting plus een percentage van de overnachtingsprijs in te voeren. Een samengesteld tarief van 5% van de overnachtingsprijs plus € 5 per persoon per overnachting zou bijvoorbeeld tot de gewenste meeropbrengsten zorgen.
- Het effect van (forse) tariefstijgingen op vraaguitval is onbekend, maar kan impact hebben op de opbrengsten toeristenbelasting.
- De invoering van een gecombineerde heffingsmaatstaf zou voor aanvullende administratieve lasten zorgen en de uitvoering en handhaving van de heffing complexer maken.

7. Een eerlijke bijdrage van verblijfs- en dagbezoekers

In de vorige delen hebben we gezien welke sturingsmechanismen de gemeente tot haar beschikking heeft om de opbrengsten van bezoekers te verhogen en tegelijkertijd te sturen op een samenstelling van de toeristenbelasting en toerisme van meerwaarde. Voor zowel de Vermakelijkhedenretributie als de toeristenbelasting is uiteengezet wat mogelijk is binnen de kaders van de wet, wat verschillende maatregelen aan meeropbrengsten kunnen opleveren en wat de impact van die maatregelen is op ondernemers en Amsterdammers. Dat levert op hoofdlijnen de volgende mogelijkheden op, die als bouwstenen kunnen worden gezien voor een samenhangend pakket aan maatregelen.

Mogelijkheden verhogen bijdrage (dag)bezoekers



- Verhogen van de tarieven VMR voor rondvaartboten en stadsrondritten
- VMR invoeren voor specifiek op bezoekers gerichte activiteiten als gidstours en festivals
- Brede toepassing VMR op attracties in de stad

Mogelijkheden verhogen/veranderen compositie bijdrage verblijfstoeristen



- Verhogen van de tarieven met behoud huidige systematiek
- Introductie heffingssystematiek waarin een vaste bijdrage per persoon per nacht wordt gevraagd, al dan niet in combinatie met een percentage van de kamerprijs.

Hieronder wordt een aantal scenario's gepresenteerd met telkens een andere inzet van de bouwstenen. Het gaat daarbij om een andere afstelling van de sturingsmechanismen 'verhogen, verbreden en verschuiven'. Per scenario wordt – met als vertrekpunt € 196,6 mln. structureel aan opbrengsten van dagbezoekers en verblijfstoeristen in 2021 - ingegaan op de verdeling van de bijdrage, de impact op Amsterdammers en ondernemers, (rand)voorwaarden en risico's.

7.1 Scenario 1: Verhogen tarieven met behoud van huidige systematiek

De meest 'recht-toe, recht-aan' benadering is het verhogen van de huidige tarieven zonder de onderliggende systematiek te herzien. In dit scenario blijft de VMR beperkt tot de rondvaartboten en stadsrondritten en wordt vastgehouden aan een percentage van de overnachtingsprijs als heffingsmaatstaf voor de toeristenbelasting.

VMR	Met een tarief van € 3.- zou ca. € 14,5 mln. worden opgebracht met VMR
Toeristenbelasting	Om de totale gewenste opbrengsten voor 2021 te realiseren zou het tarief toeristenbelasting stijgen naar ca. 10% van de overnachtingsprijs

Impact Amsterdammers	Beperkt: Amsterdammers betalen geen toeristenbelasting en zijn niet de doelgroep voor stadsrondritten en rondvaarten.
Impact ondernemers	Aanbieders zullen de VMR doorbelasten aan passagiers. Verhoging van de prijs kan tot vraaguitval leiden
Lastenverdeling	De administratieve lastendruk blijft gelijk voor ondernemers De lastenverdeling over dagbezoekers en verblijfstoeristen blijft *grosso modo* gelijk. Bij handhaving van een percentage van de overnachtingsprijs als heffingsmaatstaf blijft de bijdrage van de verschillende overnachtingssegmenten ongewijzigd.
Uitvoerbaarheid	Het verhogen van de tarieven met behoud van de huidige systematiek zorgt niet voor aanvullende uitvoeringscomplexiteit of uitvoeringskosten

7.2 Scenario: De gebruiker betaalt

Door te kiezen voor uitbreiding van de VMR gaan dagjesmensen een grotere financiële bijdrage leveren. Omdat met VMR specifieke activiteiten worden belast, die voor drukte zorgen en waarvoor de gemeente kosten maakt, sluit uitbreiding van de VMR aan bij het principe 'de gebruiker betaalt'. Daarbij kan worden gekozen voor een beperkte verbreding (toepassing op specifiek op bezoekers gerichte activiteiten, zoals rondleidingen en festivals), of een aanzienlijk bredere toepassing (een breed scala aan attracties en activiteiten die voor drukte in en kosten voor de stad zorgen).

7.2.1 Beperkte verbreding

Het toepassen van VMR op gidstours in de stad en op festivals zou een groei betekenen van de bijdrage die bezoekers aan de stad leveren ten opzichte van de toeristenbelasting. Bij een tarief van € 3.- per deelnemer zouden de opbrengsten VMR (inclusief rondvaartboten en stadsrondritten) ca. € 21 mln. bedragen. Met een tarief toeristenbelasting van ca. 9,5% van de overnachtingsprijs zouden de totale gewenste opbrengsten worden gerealiseerd.

VMR	Uitbreiding van de VMR naar festivals in de openbare ruimte en gidstours zou tegen een tarief van € 3.- per deelnemer ca. € 21 mln. aan opbrengsten genereren.
Toeristenbelasting	Om de totale gewenste opbrengsten voor 2021 te realiseren zou het tarief toeristenbelasting stijgen naar ca. 9,5% van de overnachtingsprijs.
Impact Amsterdammers	Amsterdammers behoren niet tot de doelgroep voor stadsrondleidingen. Ook Amsterdammers die een festival bezoeken in eigen stad zouden met deze heffing te maken krijgen en rechtstreeks gaan bijdragen aan de kosten.
Impact ondernemers	Aanbieders kunnen de VMR in rekening brengen bij bezoekers, maar zullen bij hun prijsstelling rekening moeten houden met hogere kosten voor bezoekers en zullen aanvullende administratieve lasten

	moeten dragen (administratie en aangifte) Festivals worden ver van tevoren gepland, waarmee het zaak is om aanbieders in de gelegenheid te stellen om te anticiperen op de invoering van een nieuwe heffing.
Lastenverdeling	Een beperkte uitbreiding van de VMR in combinatie met een stijging van het tarief naar € 3.- zou voor een aanzienlijke groei van het aandeel VMR in de opbrengsten van bezoekers en toeristen zorgen ten opzichte van 2017 (waarin € 3,2 mln. VMR is gerealiseerd) maar blijft een relatief bescheiden bijdrage in relatie tot de € 175 mln. aan toeristenbelasting die nodig is om de totale opbrengsten te realiseren.
Uitvoerbaarheid	De invoering van VMR voor gidstours in de stad zou betrokken moeten worden bij de evaluatie en eventuele herziening van het huidige ontheffingsstelsel voor tours die in het Wallengebied worden aangeboden, zodat voor de uitvoering van de heffing kan worden aangesloten bij de administratie voor de ontheffingen. Gelet op het feit dat de huidige ontheffingen een looptijd tot en met 2019 kennen, zou de invoering van VMR voor deze categorie mogelijk zijn vanaf 2020. Daarbij ligt het in de rede om de aanbieder van de vermakelijkheid als belastingplichtige aan te wijzen: dat zijn in de praktijk ofwel zelfstandig opererende gidsen, danwel derde partijen (zoals touroperators) die een gids inhuren. VMR voor festivals zou zo kunnen worden ingericht, dat alleen festivals van enige omvang die entree heffen in de heffing worden betrokken. Op die manier wordt voorkomen dat kleinschalige buurtbijeenkomsten te maken krijgen met een belastingplicht en wordt de heffing uitvoerbaar gehouden. Voor organisatoren van festivals geldt dat ze hun evenementen vaak ruim van tevoren plannen en begroten en in de gelegenheid moeten worden gesteld om op een eventuele nieuwe heffing te anticiperen.

7.2.1 Brede inzet VMR

Het uitbreiden van de VMR naar een brede groep attracties en evenementen zou voor een substantiëlere lastenverschuiving van verblijfstoeristen naar dagbezoekers kunnen zorgen. Een tarief van € 1 voor alle categorieën die in hoofdstuk 5 aan bod zijn gekomen levert in totaal ca. € 37 mln. aan opbrengsten VMR op. Met een tarief toeristenbelasting van 9% van de overnachtingsprijs zouden daarmee de totale gewenste opbrengsten kunnen worden gerealiseerd.

VMR	- Brede toepassing van de VMR tegen een tarief van € 1,- per deelnemer zou ca. € 37 mln. opbrengen.
Toeristenbelasting	- Om de totale gewenste opbrengsten voor 2021 te realiseren zou het tarief toeristenbelasting stijgen naar ca. 9% van de overnachtingsprijs.
Impact Amsterdammers	- Ook Amsterdammers die de vermakelijkheden bezoeken die onder de heffing vallen zouden met deze heffing te maken

		krijgen en rechtstreeks gaan bijdragen aan de kosten. - Brede toepassing van de VMR zou voor ongewenste drempels kunnen zorgen op o.a. het gebied van cultuurparticipatie en op gespannen voet kunnen staan met bestaande subsidierelaties.
Impact ondernemers	-	Aanbieders kunnen de VMR in rekening brengen bij bezoekers, maar zullen bij hun prijsstelling rekening moeten houden met hogere kosten voor bezoekers en zullen aanvullende administratieve lasten moeten dragen (administratie en aangifte).
Lastenverdeling	-	Een brede toepassing van de VMR zou voor een substantiële verschuiving van lasten zorgen richting 'gebruik', met dien verstande dat de toeristenbelasting nog steeds ca. 80% van de totale opbrengsten van bezoekers en toeristen zou opbrengen.
Uitvoerbaarheid	-	Brede toepassing van de VMR zou een forse groei aan het aantal belastingplichtigen opleveren en voor hoge uitvoeringskosten zorgen, met name op het gebied van handhaving. Bij het overwegen van brede toepassing van de VMR zou derhalve rekening moeten worden gehouden met doelmatigheidsoverwegingen.

7.3 Scenario 3: Lastenverschuiving op twee niveaus

In de hierboven geschetste scenario's gaat het met name om de bijdrage van bezoekers via de Vermakelijkhedenretributie in relatie tot de opbrengsten toeristenbelasting. De systematiek achter de toeristenbelasting blijft in die scenario's ongewijzigd. Er kan echter ook gekozen worden zowel een grotere bijdrage van bezoekers door bredere toepassing van de VMR, als voor een herziening van de heffingssystematiek voor de toeristenbelasting.

Door een vaste voet te introduceren als onderdeel van de manier waarop de toeristenbelasting wordt berekend, kan gestuurd worden op een toename van de bijdrage van bezoekers die in budget accommodaties verblijven. Zo zou gekozen kunnen worden voor een beperkte verbreding van de VMR (conform het scenario zoals toegelicht onder 7.2.1) en de invoering van een vast bedrag van € 8,50 per persoon per overnachting.

VMR	-	Zoals eerder toegelicht onder 7.2.1 zou uitbreiding van VMR naar rondleidingen en festivals in totaal ca. € 21 mln. aan opbrengsten opleveren
Toeristenbelasting	-	Met een vast bedrag per persoon per overnachting van € 8,50 zouden de totale gewenste opbrengsten van bezoekers en toeristen worden gerealiseerd.
Impact Amsterdammers	-	Ook Amsterdammers die de vermakelijkheden bezoeken die onder de heffing vallen zouden met deze heffing te maken krijgen en rechtstreeks gaan bijdragen aan de kosten.
	-	Aanpassing van de systematiek toeristenbelasting heeft geen

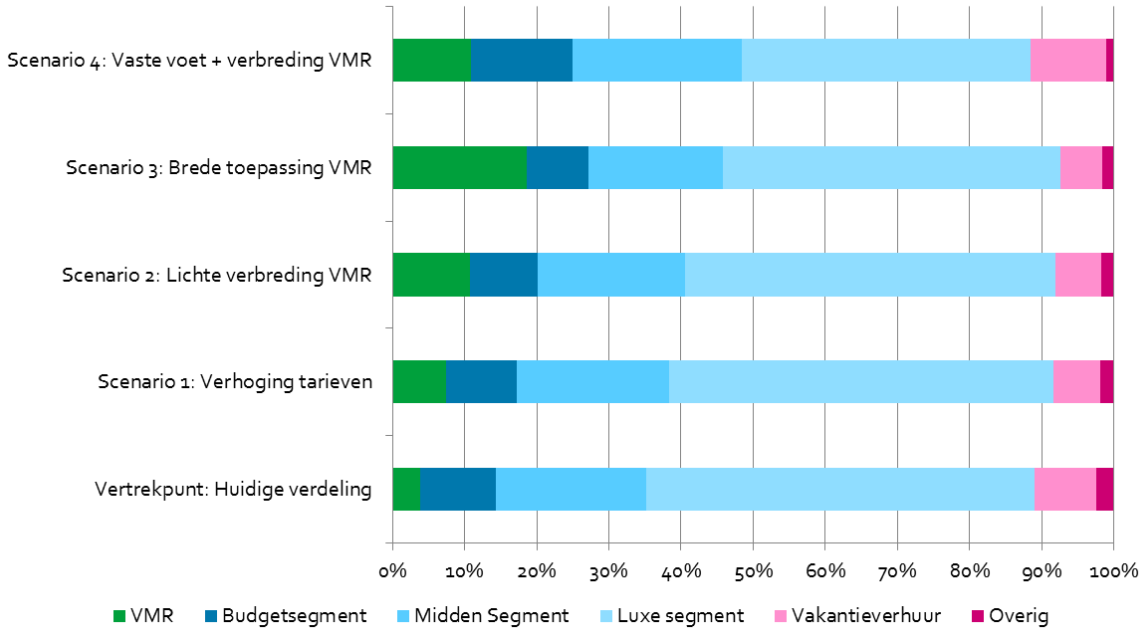
		impact op Amsterdammers: ingezetenen zijn vrijgesteld van deze heffing.
Impact ondernemers	-	De invoering van een vast bedrag per persoon per overnachting vraagt om een aanpassing van de administratieve systemen van aanbieders en om het bijhouden van een nachtregister, om te kunnen controleren op de aantallen bezoekers per kamer. - Een verhoging van de tarieven kan daarnaast leiden tot vraaguitval.
Lastenverdeling	-	Een beperkte uitbreiding van de VMR in combinatie met een tariefstijging zorgt voor een grotere bijdrage van bezoekers die voor drukte in de stad zorgen. De invoering van een vast bedrag per persoon per overnachting zou voor een lastenverschuiving zorgen binnen de toeristenbelasting: het budget- en middensegment gaat verhoudingsgewijs meer bijdragen aan de totale opbrengsten.
Uitvoerbaarheid	-	De invoering van een vaste voet vraagt om aanpassing van de systemen van Belastingen en een uitbreiding van de controle-capaciteit, omdat ook het nachtregister zal moeten worden betrokken. - De eventuele invoering van een dubbele heffingsmaatstaf (percentage plus vast bedrag per persoon) zou de complexiteit van de uitvoering van de heffing aanzienlijk doen stijgen en voor hoge uitvoeringskosten zorgen.

7.4 Tussenvormen mogelijk

Met de scenario's die hierboven zijn beschreven wordt duidelijk gemaakt welke mogelijkheden er zijn en wat de impact van verschillende keuzes is. Het is daarbij zonder meer mogelijk om te kiezen voor tussenvormen op basis van de afzonderlijke bouwstenen. Het doel is om een set samenhangende maatregelen te kiezen waarmee de gewenste meeropbrengsten worden gerealiseerd en die recht doet aan de compositie van de bijdrage van bezoekers en toeristen zoals Amsterdam die wenselijk acht.

7.5 Effecten op lastenverdeling per scenario

De onderstaande tabel biedt een weergave van de effecten van de verschillende scenario's op de lastenverdeling. Logischerwijs neemt bij verbreding en verhoging van de VMR, het aandeel VMR toe ten opzichte van de bijdrage vanuit de toeristenbelasting. Uit de grafiek bij scenario 4 blijkt dat de herziening van de systematiek toeristenbelasting voor een verschuiving zorgt van het luxe segment naar het midden- en budgetsegment.


Scenario 4: Vaste voet + verbreding VMR
Scenario 3: Brede toepassing VMR
Scenario 2: Lichte verbreding VMR
Scenario 1: Verhoging tarieven
Vertrekpunt: Huidige verdeling
0%
10%
20%
30%
40%
50%
60%
70%
80%
90%
100%
VMR
Budgetsegment
Midden Segment
Luxe segment
Vakantieverhuur
Overig