



**Gemeente
Amsterdam**

Nota toeristenovernachtingen

Verordening op toerisme in balans Amsterdam

Inhoudsopgave

1 Inleiding en leeswijzer	3
1.1 Inleiding.....	3
1.2 Leeswijzer.....	4
2 Overnachtingscapaciteit in hotels	5
2.1 Ontwikkeling nieuwe hotels verder beperken.....	6
2.2 Bestaande hotelovernachtingen verminderen en aanpassen hotelkamers.....	7
2.3 Hotelcapaciteit in de metropoolregio.....	8
3 Toeristisch verhuur van woningen	10
3.1 Onderzoek naar verdere aanscherping quotum B&B in wijken.....	11
3.2 Ontwerpen van een escalatieladder voor vakantieverhuur.....	11
3.3 Europese lobby: sectorspecifieke regels voor vakantieplatforms.....	13
4 Toeristenbelasting en gemaklijkhedenretributie	14
4.1 Toeristenbelasting.....	14
4.2 Gemaklijkhedenretributie.....	15

1 Inleiding en leeswijzer

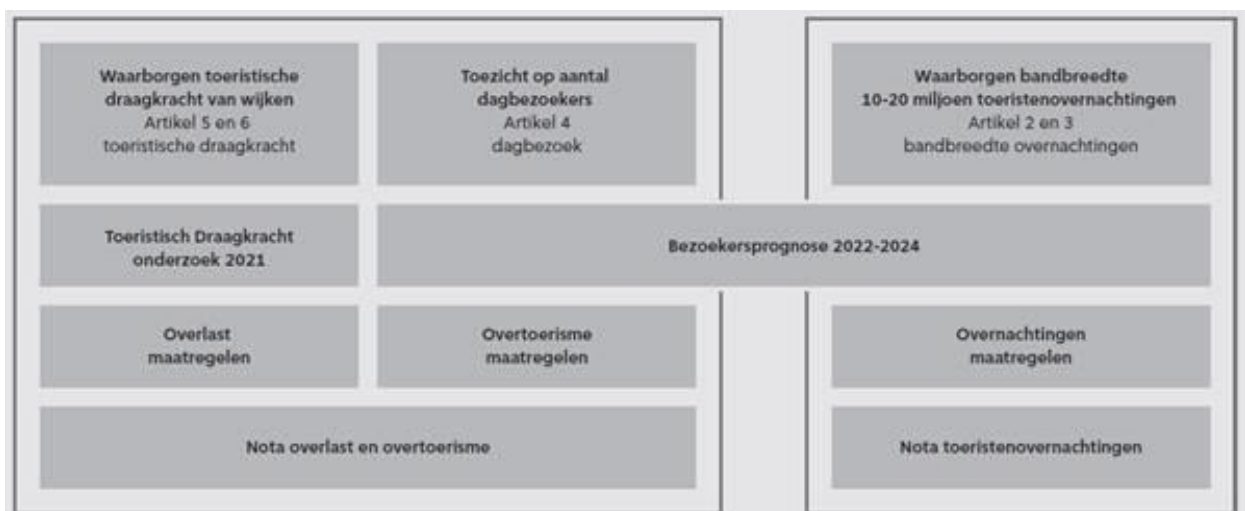
1.1 Inleiding

De Verordening op toerisme in balans Amsterdam is in juli 2021 vastgesteld door de gemeenteraad. De verordening schrijft voor dat als:

1. Uit onderzoek blijkt dat de toeristische draagkracht van wijken onder druk staat het college binnen zes maanden met extra maatregelen moet komen en
2. Geeft aan dat het college binnen zes maanden met extra maatregelen komt, wanneer het verwachte aantal toeristenovernachtingen boven de in de verordening vastgestelde signaalwaarde van 18 miljoen dreigt uit te komen. De verordening werkt met een bandbreedte van 10 tot 20 miljoen overnachtingen.

Uit de *Bezoekersprognose 2022-2024* blijkt dat naar verwachting het aantal overnachtingen geleidelijk groeit in alle scenario's, maar het hersteltempo verschilt per scenario. In het scenario Midden zal in 2024 de grens van de verordening worden overschreden (20,4). In het scenario Hoog zal hier in 2023 (21,5) al sprake van zijn, waarna een verdere stijging in 2024 (22,8) zal worden doorgezet.

Op 12 juli 2022 is het rapport *Toeristische draagkracht 2021* per dagmail verstuurd aan de raad. Uit het rapport blijkt dat twee wijken de grenswaarden overschrijden en onder druk staan en een aantal andere wijken kwetsbaar zijn.



Niet alle maatregelen kunnen tegelijk worden ingevoerd of hebben direct resultaat. Voor sommige maatregelen zijn de juridische en financiële consequenties nog niet nader onderzocht. Ook zal de handhavingscapaciteit een rol spelen bij het resultaat van de maatregelen.

In de raadsvoordracht doet het college een voorstel voor een pakket aan maatregelen om tot minder overlast en overnachtingen te komen en overtoerisme tegen te gaan. Met andere woorden een voorstel om de leefbaarheid te vergroten. Iedere losstaande maatregel zal niet leiden tot het gewenste resultaat, het gaat om de optelsom van de maatregelen.

Een aantal maatregelen is/wordt opgenomen in het uitvoeringsprogramma *Aanpak Binnenstad 2023*. De overige maatregelen worden onder verantwoordelijkheid van verschillende wethouders nader moeten onderzocht, uitgewerkt en tot uitvoering gebracht. De coördinatie ligt bij de wethouder Economische Zaken, die jaarlijks rapporteert aan de raad over de voortgang van het door de raad vastgestelde pakket aan maatregelen.

1.2 Leeswijzer

In deze nota worden voorstellen gedaan voor capaciteitssturing in bestaande hotels en nog te ontwikkelen hotels. Er wordt ook ingegaan op hotelovernachtingen in de MRA. Vervolgens wordt ingegaan op het verder aanscherpen van beleid voor verhuur van woningen aan toeristen. Aanvullend worden voorstellen gedaan voor de hoogte van de toeristenbelasting. Er wordt vervolgens ingegaan op in hoeverre deze belasting een sturingsinstrument kan zijn zoals bedoeld in de *Verordening op toerisme in balans Amsterdam*. Ook is in deze nota een maatregel opgenomen voor de gemakelijkheidsretributie.

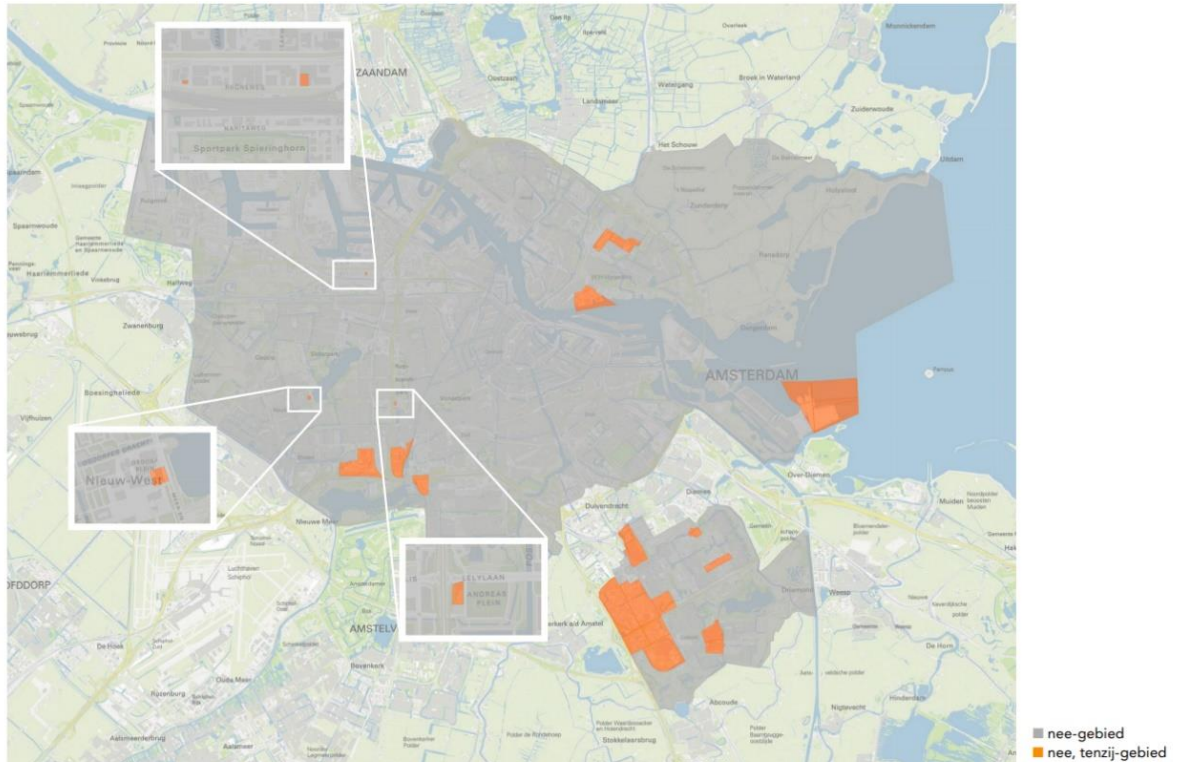
2 Overnachtingscapaciteit in hotels

Het overgrote deel van de toeristenovernachtingen in onze stad vindt plaats in hotels. Het sturen op het aantal bedden in de stad met als doel om binnen de bandbreedte van de *Verordening op toerisme in balans Amsterdam* te blijven, is om meerdere redenen geen eenvoudige opgave. Het uitkopen of verplaatsen van bestaande hotels is een zeer kostbare exercitie. Bovendien is een bezoeker vanuit een hotel in de regio vaak sneller in de binnenstad, dan vanuit een hotel in een van de stadsdelen buiten het centrum.

Er zijn de afgelopen jaren grote stappen gezet met een juridisch instrumentarium om de bouw van nieuwe hotels en de capaciteitsuitbreiding van bestaande hotels tegen te gaan. Met de aanscherping van het overnachtingsbeleid en het inzetten van het erfpachtinstrument in 2021 zal de groei van nieuwe hotelkamers verder worden afgeremd en nagenoeg tot stilstand komen. Op de gebiedskaart zijn nog slechts enkele *nee, tenzij*-gebieden aangewezen en het overnachtingsbeleid kent zeer strenge voorwaarden ten aanzien van het hotelconcept, buurtbetrokkenheid, duurzaamheid en sociaal ondernemerschap. De ontwikkeling van nieuwe hotels op basis van directe rechten in bestemmingplannen wordt door de inzet van het erfpachtinstrument in *nee*-gebieden vanaf november 2021 voorkomen.

Het *nee, tenzij*-beleid werkt en dient te worden voortgezet. De enkele *nee, tenzij*-gebieden in de stad maken dat de hotelfunctie kan bijdragen aan functiemenging in het kader van de meerkernige stad en de ontwikkeling van nieuwe (toeristische) centrumgebieden. Voor nieuw te ontwikkelen gebieden, zoals Centrumeiland en Strandeiland achter IJburg, kan de komst van een hotel zorgen voor spreiding van bezoekers over de stad, een economische impuls of toevoeging van voorzieningen voor de buurt. Met onder andere deze argumenten heeft het college een jaar geleden gekozen voor de nieuwe gebieden rondom IJburg als *nee-tenzij* gebied te bestemmen. Het college stelt dus voor om de strenge *nee-tenzij* regels in het overnachtingsbeleid voort te zetten. Bovendien kent het overnachtingsbeleid de nieuw voor oud-regel. Deze regeling geldt uitdrukkelijk in *nee*-gebieden. Daarmee is het wel mogelijk om hotels uit het centrum te verplaatsen met een gelijkblijvend of kleiner aantal kamers en bedden (zie ook maatregel onder 1.2).

Gebiedskaart overnachtingsbeleid



2.1 Ontwikkeling nieuwe hotels verder beperken

▪ Wegbestemmen onbenutte hotelrechten tijdens uitrol omgevingsplan

In het overnachtingsbeleid is ook opgenomen om te onderzoeken of het weg bestemmen van hotelrechten in het omgevingsplan mogelijk is. Met de actualisering van het overnachtingsbeleid heeft het college aangekondigd dat met de uitrol van het *Omgevingsplan* – waar mogelijk – over de hele stad nog onbenutte hotelrechten worden weggenomen. De verwachting is dat op 1 juli 2023 de nieuwe *Omgevingswet* van kracht wordt. Na het vaststellen van de basisregeling door de raad wordt gestart met de uitrol van het *Omgevingsplan*. Dit staat gepland voor het eerste kwartaal van 2024. Vanaf dat moment wordt per gebied een deel van het *Omgevingsplan* over de stad uitgerold. Daarbij wordt de onbenutte planologische ruimte voor hotelfuncties per gebied beoordeeld en waar mogelijk weggenomen. Dit zal opnieuw mogelijkheden bieden om het aantal nieuwe hotelontwikkelingen te beperken. Dat zal lang niet overal zonder planschaderisico kunnen. De uitrol van het *Omgevingsplan* is een traject dat voor 2030 moet zijn afgerond. Het is echter nog onzeker of dit tijdpad wordt gehaald en of de *Omgevingswet* op 1 juli 2023 al in werking zal treden.

Rekening houdende met het al zeer scherpe overnachtingsbeleid, maar erkennende dat de Verordening vraagt om het sturen op het aantal slaapplekken in de stad, kan er worden ingezet op het nader onderzoeken van de volgende maatregelen:

2.2 Bestaande hotelovernachtingen verminderen en aanpassen hotelkamers

De overnachtingscapaciteit in de stad in hotels is groot, met name in het centrum. Tegelijkertijd is er behoefte aan meer capaciteit voor werken en wonen. Met de volgende maatregelen wordt ingezet om in samenwerking met ondernemers het aantal overnachtingsplekken in hotels te reguleren en verminderen.

- **Stimuleren van betere kwaliteit van hotels door aanpassen eisen van de nieuw-voor-oud regel en daarmee ook te sturen op capaciteitsvermindering**
Eigenaren van hotels van matige kwaliteit of van hotels die overlast geven in 'nee-gebieden' kunnen op grond van de nieuw-voor-oud regel uit het overnachtingsbeleid hun hotel transformeren naar bijvoorbeeld woonruimte om in ruil daarvoor elders een nieuw kwalitatief hoogwaardig hotel te kunnen ontwikkelen of uitbreiden. Uitbreiding van het aantal kamers of bedden is hierbij niet toegestaan. Vanwege de strenge eisen is het animo voor deze regeling tot nu toe zeer beperkt. Eén van de vereisten voor hotelontwikkeling bij de toepassing van de nieuw-voor-oud regel is namelijk dat het nieuw te ontwikkelen hotel een uniek concept heeft. Dit vereiste kan worden losgelaten of versoepeld, en worden vervangen door minimale kwaliteitseisen.
- **Transformatie van hotel naar woon- of kantoorfunctie**
Gelet op het snelle herstel van het aantal verblijfsbezoekers na corona is het de vraag of hotels hierin geïnteresseerd zijn. Daarom is onderzoek naar het animo voor transformatie noodzakelijk. Een aandachtspunt hierbij is dat niet alle locaties daarvoor in aanmerking komen. Zo is wonen in gebieden met een milieubelasting niet altijd toegestaan. Vanuit *Aanpak Binnenstad* is een transformatieteam actief dat inzet op het transformeren van minder gewenste functies naar functies die beter aansluiten op het gewenste gebruik van de binnenstad, waaronder wonen.
- **Stimuleren van meer functiemenging in hotels**
Het gebruik van een hotel als plek die ook voor (buurt)bewoners en bedrijven een functie heeft, kan bijdragen aan de leefbaarheid. Er zijn verschillende goede voorbeelden van hotels in de stad die zich in toenemende mate richten op hun directe omgeving: bijvoorbeeld door het openen van een restaurant, het aanbieden van werkplekken of het openstellen van het zwembad voor de buurt of. Het college wil met de hotelbranche in gesprek om te onderzoeken op welke manier hotels meer kunnen betekenen voor hun directe omgeving. In het huidige overnachtingsbeleid (gericht op de ontwikkeling nieuwe hotels) wordt dit aspect al meegenomen, door dit als randvoorwaarde te stellen voor nieuwbouw in de *nee, tenzij*-gebieden.

- **Stimuleren van het samenvoegen van hotelkamers, wat leidt tot minder bedden**
Om te komen tot minder hotelbedden gaat de gemeente in gesprek met de KHN over de mogelijkheid tot het samenvoegen van hotelkamers, waarmee de kwaliteit zal toenemen. Een dergelijke maatregel komt tegemoet aan het doel van het overnachtingsbeleid: '*rem op groei en focus op kwaliteit*'. Op welke manier de gemeente hiertoe zal samenwerken met de hotelbranche moeten verder worden uitgewerkt. Dat dit op basis van vrijwilligheid moet gebeuren, is daarbij een gegeven.

- **Stimuleringsregeling voor de omzetting van hotelstay (verblijf per nacht) naar extended stay (verblijf vanaf 1 maand t/m 6 maanden)**
Er loopt een onderzoek naar de behoefte, de kosten en het verschil in exploitatie tussen hotel en *extended stay*. Deze wijziging betekent in wezen een *extended stay* in hotels, een vraag die voorheen door short stay door verhuur van woningen werd bediend (minimaal één maand en maximaal 6 maanden). *Extended stay* in hotels creëert ruimte voor langdurig zakelijk verblijf en biedt ruimte aan internationals, (internationale) studenten of Amsterdammers die op korte termijn noodgedwongen een tijdelijk onderkomen zoeken. Deze groepen verhogen op deze manier niet de druk op de woningmarkt, wat voorheen met short stay wel het geval was: zij bezetten hotelkamers waardoor er minder overnachtingscapaciteit voor toeristen beschikbaar is. Een omzetting van hotelstay naar *extended stay* slaat zo twee vliegen in één klap. Hotels zouden ook in deze maatregel geïnteresseerd kunnen zijn, omdat zij hun personeel tijdelijk kunnen huisvesten in hun eigen accommodaties. Vanwege de personeelstekorten en de woning schaarste is het voor hotels moeilijk om gekwalificeerde mensen die vinden die zich kunnen vestigen in de stad. Hiervoor zijn wel harde afspraken met de hotelbranche nodig over de doelgroep, de minimale verblijfsduur en de handhaving van nieuw beleid. Ook deze maatregel is mogelijk aantrekkelijk voor hotels: zij kunnen zo hun risico spreiden, waardoor kamers niet volledig leegstaan, bijvoorbeeld in het geval van een nieuwe pandemie.

2.3 Hotelcapaciteit in de metropoolregio

De overnachtingscapaciteit in de regio is van grote invloed op het aantal dag bezoekers in Amsterdam. Vanuit Amsterdam is er een belang om hierover met de regiogemeentes in gesprek te gaan.

- **In MRA-verband afspraken maken over een maximaal aantal hotelbedden in de regio**
Om te voorkomen dat door grote toename van hotels buiten Amsterdam het aantal da bezoekers blijft stijgen en de toeristische druk op de stad toeneemt, is een visie op de groeicapaciteit in de regio noodzakelijk. Door de MRA wordt het *Ontwikkeld kader verblijfsaccommodaties uit 2020* dat wordt toegepast bij de ontwikkeling van nieuwe hotels in de regio in het eerste kwartaal van 2023 geëvalueerd. Met het huidige kader zet de MRA zet in op groei van het aantal hotels, mits deze gericht zijn op het verbeteren van de directe

(leef)omgeving. Dit kan worden aangeduid als een *ja, mits*-beleid. In de regio kunnen hotels ontwikkeld worden die diensten of producten aanbieden waardoor veel bezoekers in nabijheid van dit hotel blijven (denk bijvoorbeeld aan een golfhotel). Ook bij het opzetten van een nieuw ontwikkelkader blijft Amsterdam met de MRA in gesprek.

▪ **Onderzoek naar overloopeffecten overnachtingen in de MRA en impact maatregelen verordening op de regio.**

Het afremmen of verminderen van het aantal toeristenovernachtingen in Amsterdam kan een overloopeffect hebben op randgemeenten. Daarmee kan de effectiviteit van de maatregelen in het geding kan komen. Het is onwenselijk als dankzij het strenge overnachtingsbeleid in Amsterdam er in de regio veel slaapplekken bijkomen, waarmee het verblijfsbezoek in Amsterdam wel gereguleerd is, maar het dagbezoek juist toeneemt. Tegelijkertijd willen we overlast en overtoerisme niet afschuiven op de deelregio's. In verschillende toeristische hotspots in de MRA kampen deelregio's met soortgelijke drukteproblematiek als in de Amsterdamse binnenstad. Overtoerisme is een gezamenlijk probleem. De toeristische draagkracht moet regionaal in balans blijven. In afstemming met de andere zes deelregio's in de MRA onderzoekt Amsterdam wat de gevolgen zijn van de verordening voor de regio. Van de voorgestelde maatregelen die worden vastgesteld door de raad wordt onderzocht op welke wijze zij effect zullen hebben op de overige gemeentes binnen de MRA. Amsterdam is in gesprek met de regio en de MRA blijft hierin gezamenlijk optrekken.

3 Toeristisch verhuur van woningen

Bij vakantieverhuur en Bed and Breakfast (B&B) wordt in woningen onderdak geboden aan toeristen. Woningen zijn primair bedoeld om in te wonen, niet om te dienen als logiesverblijf. Stapsgevijs is sinds 2014 het wettelijk instrumentarium voor verhuur van woningen voor korte tijd aan (met name) toeristen uitgebreid. Vakantieverhuur (het verhuren van de gehele woning) en B&B (het verhuren van een deel van een woning) zijn daardoor beter inzichtelijk en handhaafbaar geworden. In eerste instantie is beleid geformuleerd zonder vergunningplicht en was de handhaving vooral geconcentreerd op de illegale hotelpanden. Daarnaast bestond er van 2015 tot 2019 een overeenkomst tussen de gemeente Amsterdam en Airbnb, het grootste vakantieverhuurplatform dat actief is in Amsterdam. Door de aanhoudend sterke groei van vakantieverhuur en B&B bleek het nodig om het beleid aan te scherpen. Daarnaast bleek dat de overeenkomst met Airbnb niet aan de verwachtingen voldeed. Daarom werd in 2018 de meldplicht ingevoerd, in 2020 gevolgd door de vergunningplicht met quotum voor B&B en de vergunningplicht voor vakantieverhuur en ten slotte in 2021 de registratieplicht. Er is zo een samenhangend beleid ontstaan waarin alle facetten van toeristische verhuur van woonruimte zijn ondergebracht, zoals registratieplicht (waar en wie), meldplicht (wanneer), vergunningplicht (voorwaarden) en handhaving. De handhaving is verder geprofessionaliseerd met themagewijze handhaafacties, een dashboard met actuele informatie voor toezichthouders en het schrappen van advertenties op de websites van platformen. Panden die geheel aan toeristen worden verhuurd (illegale hotels) komen nauwelijks meer voor.

Het aanbod vakantieverhuur op de grote verhuurplatforms is sinds het effectueren van de registratieplicht op 1 oktober 2021 aanzienlijk gedaald. Eind 2021 was ten opzichte van 2019 ongeveer twee derde deel van het aanbod verdwenen. Het effect van de pandemie heeft zich hier uiteraard ook laten gelden, maar de stijging in 2022 is nog maar beperkt en het niveau van 2019 is nog niet bereikt. Gezien de financiële aantrekkelijkheid van het tegen hoge 'nachtprijzen' verhuren van een woning aan toeristen en de negatieve impact die dit kan hebben op de woonomgeving, blijft sturing op vakantieverhuur en B&B noodzakelijk.

Alle regels voor vakantieverhuur en B&B zijn gebaseerd op de *Huisvestingswet* die lokaal vertaald is in de *Huisvestingsverordening*. Dat betekent dat nieuwe regels moeten worden onderbouwd volgens de criteria van de *Huisvestingswet*: schaarste van de woonruimtevoorraad en leefbaarheid van de woonomgeving zijn daarbij leidend. Het terugdringen van het aantal toeristische overnachtingen is daarmee op zich geen juridisch criterium om in te grijpen. Maar bij veel toeristisch woninggebruik kan de onderbouwing worden gevonden in het niet meer gebruiken van een (deel van de) woning voor permanente bewoning, in overlast en in afnemende sociale cohesie in een wijk. In de *Aanpak Amsterdamse Volkshuisvesting* waarin de woonvisie van de gemeente is opgenomen, wordt nader ingegaan op vakantieverhuur en B&B en de te overwegen maatregelen die het behoud van de woonruimtevoorraad en leefbare wijken bevorderen. Elke aanpassing van

het beleid, zeker als het een aanscherping betreft, moet ook passen binnen het Europees recht. Vooral de *Europese Dienstenrichtlijn* is daarbij van belang. In de gewijzigde *Huisvestingswet*, die in 2023 ingaat, is dan ook toegevoegd dat nieuwe regels vooraf moeten worden onderzocht op proportionaliteit, noodzakelijkheid en geschiktheid. Vakantieverhuur en B&B zijn bij uitstek beleidsonderdelen die raken aan de *Europese Dienstenrichtlijn*. Voor elke aanpassing van het beleid moet ook de uitvoering goed onderzocht worden. Het beleid houdt in dat er verplichtingen zijn zoals het registreren van een woning, het melden van de verhuur en het aanvragen van een vergunning, al dan niet in combinatie met een quotum. Dat eist veel van de uitvoering, zowel aan de vergunningenkant als de handhavingskant.

3.1 Onderzoek naar verdere aanscherping quotum B&B in wijken

Zoals gezegd, op korte termijn hoeven op grond van de aanbod- en verhuurcijfers geen vergaande nieuwe regels te worden ingevoerd. Het college wil wel op korte termijn een verlaging van het quotum B&B onderzoeken, indien mogelijk per 1 januari 2024. Toen in 2019 de quota B&B over de stad werden verdeeld, was niet geheel duidelijke hoeveel B&B's in de stad actief waren. Het college wilde toen voorkomen dat al bestaande B&B's plotseling de deuren moesten sluiten vanwege invoering van een quotum. Daarom werd toen een ruim quotum gedefinieerd waarbinnen alle bestaande B&B's zouden vallen en waarin nog ruimte was voor nieuwe B&B's. Naar nu blijkt is het quotum nog lang niet gevuld met als gevolg dat het aantal B&B's nog met ongeveer 35% zou kunnen toenemen. Dit terwijl B&B nu al een steeds groter deel van de markt inneemt, inmiddels 27% van het gehele aanbod op Airbnb. Daarbij valt op dat B&B's veel minder gelijkmatig verdeeld over de stad zijn dan vakantieverhuur - met een sterke concentratie in stadsdeel Centrum. Ruim 40% van alle B&B-vergunningen zijn verleend in stadsdeel Centrum, waar B&B ook meer dan 40% van het aanbod op Airbnb uitmaakt. Aangezien een B&B betekent dat een deel van de woonruimte wordt aangewend voor toeristische gebruik, vindt het college verdere groei, zeker in Centrum, in het licht van de prognoses van O&S niet gewenst. Het college gaat onderzoeken in hoeverre het quotum B&B moet worden aangepast, al dan niet in combinatie met een andere verdeling van het quotum over de stad. De al bestaande vergunninghouders behouden daarbij uiteraard hun rechten.

3.2 Ontwerpen van een escalatieladder voor vakantieverhuur

Op dit moment wordt onder de noemer van de *Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting* een nieuwe woonvisie ontwikkeld die ook het kader moet vormen voor de verhuur van woningen aan toeristen. Een woonvisie is voorgeschreven door de binnenkort te wijzigen *Huisvestingswet*. Dit wordt ook voorgeschreven in de *Woningwet*. Binnen dit kader wordt vervolgens afgewogen hoe de diverse onderwerpen zich in tijd, capaciteit en geld tot elkaar verhouden. Het participatietraject is intussen gestart en nadat het voorstel is goedgekeurd door het college van B&W volgt de inspraakprocedure. Mede om deze reden kunnen eventuele wijzigingen in het beleid niet eerder dan in 2024 doorgevoerd worden. Het college wil voorbereid zijn op ingrepen van meer vergaande aard als toekomstige ontwikkelingen hiertoe aanleiding geven en gaat hierbij werken met vooraf

vastgelegde kengetallen en criteria. De afwegingen en het hierna voorgestelde instrument worden onderbouwd in, ingekaderd door en onderdeel van (besluitvorming over) de *Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting*.

Deze kengetallen en criteria worden uitgewerkt in een zogenaamde *escalatieladder* die tegelijkertijd ook als de-escalatieladder kan werken. Hierin wordt aangegeven wanneer een aanpassing van het beleid nodig is. Behoud van de woonruimtevoorraad en leefbaarheid zijn daarbij de leidende principes, passend binnen het juridische kader dat voor vakantieverblijf en B&B geldt. Een escalatieladder is een transparant handelingskader dat voor iedereen inzichtelijk én voorspelbaar maakt welke maatregel nodig kan zijn als de cijfers aanleiding geven tot een aanpassing van het beleid. Belangrijk uitgangspunt is dat woningen die als logiesverblijf worden gebruikt of kunnen worden gebruikt, teruggehaald moeten kunnen worden naar de reguliere woonruimtevoorraad. Dit is het geval wanneer het college op grond van de criteria van de escalatieladder hier aanleiding toe ziet. Met deze escalatieladder zijn nieuwe regels vóóraf onderzocht op juridische, financiële en praktische haalbaarheid en uitvoerbaarheid. Als er geen aanleiding is, worden geen aanvullende regels voorgesteld en daarmee wordt ook rust en voorspelbaarheid gecreëerd op een beleidsterrein waarin de afgelopen jaren veel regels na elkaar zijn ingevoerd. Onderdeel van de escalatieladder is het benoemen van een aantal tredes die voor nader onderzoek in aanmerking kunnen komen en die ingevoerd kunnen worden als daartoe aanleiding is. Criteria in de escalatieladder kunnen zijn:

- De 'leefbaarheidsscores' van de verschillende wijken
- Het onderscheid tussen druk vanuit vakantieverblijf en B&B
- Het aanbod op de grootste websites
- Het aantal verleende vergunningen
- De daadwerkelijk verhuur
- Scraping en handhavingcijfers

Bij tredes kan gedacht worden aan:

- *Een nader te bepalen toename (absoluut of relatief) van criteria leidt tot herinvoering van verbodswijken*
In het coalitieakkoord is opgenomen dat in gebieden waar de toeristische draagkracht onder druk staat, vakantieverblijf wordt verboden. Een verbod werd in 2019 ingesteld in de wijken Burgwallen oude zijde, Burgwallen nieuwe zijde en Grachtengordel zuid, maar is door de rechter ontbonden. Er wordt nu gewacht op een uitspraak in hoger beroep door de Raad van State, die in het eerste kwartaal van 2023 wordt verwacht. Deze uitspraak, in samenhang met de cijfers over toeristische druk en leefbaarheid, is belangrijk voor het eventueel kunnen herinvoeren van deze verbodswijken.
- *Een nader te bepalen toename criteria leidt tot verbodswijken uitbreiden*
Komen er eventueel meer wijken in aanmerking voor een verbod op vakantieverblijf? De afwegingen zoals hierboven genoemd, gelden ook hier.
- *Een nader te bepalen toename criteria leidt bijvoorbeeld tot invoering quota vakantieverblijf*
Voor B&B geldt nu voor alle wijken een quotum. Vakantieverblijf is binnen voorwaarden overal mogelijk zonder beperking in aantallen. Als aan de orde kan een quotum voor vakantieverblijf nader onderzocht worden. Een andere optie daarbinnen is het

samenvoegen van B&B en vakantieverhuur tot één quotum toeristische verhuur per wijk of stadsdeel.

Het beleid voor verhuur van (delen van) woningen moet passen in dat brede kader van de *Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting* waarbinnen afwegingen gemaakt worden. Maar wachten met verdere uitwerking van onderhavig voorstel totdat de *Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting* door de raad is vastgesteld (gepland in juni 2023), zou ertoe leiden dat kostbare tijd voor ontwikkeling, inspraak en besluitvorming verloren gaat. Daarom is het voorstel om dit instrument verder uit te gaan werken en gereed te maken voor besluitvorming zodra het college de *Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting* heeft vrijgegeven voor inspraak. Dit gaat vermoedelijk in januari 2023 gebeuren. Hier wordt een expliciet besluit over genomen.

3.3 Europese lobby: sectorspecifieke regels voor vakantieplatforms

In het veroorzaken van overtoerisme in Europese steden speelt vakantieverhuur ('Short Term Rentals', STR) een belangrijke rol. Amsterdam is daarom initiator van een stedennetwerk dat lobbyt voor betere/scherpere EU-regulering. In deze 'Cities Alliance on STR' participeren de belangrijkste toeristische steden (waaronder Barcelona, Berlijn, Parijs, Wenen, Praag en Florence). Sinds 2015 kent vakantieverhuur een enorme groei in Europese steden die als toeristische 'hot-spots' gelden. Waar in Amsterdam in 2013 sprake was van 4.500 advertenties per jaar, groeide dit naar bijna 20.000 in 2019. In andere steden zien we vergelijkbare trends, wat uiteraard tijdelijk onderbroken werd door de coronapandemie. Huidige EU-regelgeving over digitale diensten stellen de platforms niet aansprakelijk voor advertenties die illegaal zijn, omdat bijvoorbeeld het maximumaantal dagen niet gerespecteerd wordt of verplichte registratienummers niet gepubliceerd worden. Ook hebben de platforms, omdat ze zogenaamd 'digitaal doorgeefluik' zijn, geen 'monitoringsverantwoordelijkheid' over de content (advertenties), tenzij een handhavingsinstantie hen informeert over mogelijke illegale content. Het kost steden heel veel capaciteit, om de sites te 'scrapen'. Recent is in de EU de 'Digital Services Act' (DSA) vastgesteld, een juridisch kader voor internetdiensten. Hier is in vastgelegd: what is illegal offline, is illegal online. En er zijn betere afspraken gemaakt om in de hele EU platforms medeverantwoordelijk te maken. Maar omdat dit een generiek instrument is, biedt het nog onvoldoende houvast voor de Amsterdamse problemen met vakantieverhuur. Een waardevolle opbrengst van de lobby is dat de Europese Commissie, mede met druk vanuit het Europees Parlement, nu ook sectorspecifieke regels voor STR heeft aangekondigd, inclusief het verplichten van datadeling. Het voorstel is op 7 november 2022 gepubliceerd, waarna het Europese wetgevingstraject kan starten. De EU-steden voeren lobby richting het Europees Parlement en de lidstaten om waar mogelijk nog verbeteringen te realiseren. Amsterdam houdt, als lid van de Cities Alliance on STR, de ontwikkelingen op dit dossier nauwgezet in de gaten en reageert actief op ontwikkelingen uit Brussel, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

4 Toeristenbelasting en gemakkelijkhedenretributie

De toeristenbelasting is een van de mogelijke sturingsinstrumenten die wordt genoemd in de *Verordening op toerisme in balans*. Op het gebied van het reguleren van het aantal dagbezoeken kan worden gekeken naar de gemakkelijkhedenretributie (VMR).

4.1 Toeristenbelasting

De groeiende populariteit van Amsterdam als reisbestemming en de forse toename van het aantal verblijfsbezoekers heeft sinds 2018 geleid tot een serie aanpassingen in de inrichting van de toeristenbelasting en de tarievenstructuur. In 2018 zijn gedifferentieerde tarieven ingevoerd om de spreiding van bezoekers in de stad te stimuleren. Bezoekers betaalden toen 6% van de overnachtingsprijs in centrumgebieden en 4% daarbuiten. In 2019 is die differentiatie weer losgelaten, mede omdat de hoge bezettingsgraad in Amsterdam weinig ruimte tot spreiding biedt, en is gekozen voor een stadsbreed tarief van 7%. In 2020 is de heffingssystematiek ingrijpend gewijzigd door de invoering van de dubbele heffingsmaatstaf: bezoekers betalen sindsdien 7% van de overnachtingsprijs plus €3 per persoon per overnachting. Met deze herziening is invulling gegeven aan de ambitie uit het coalitieakkoord 2018-2022 om een eerlijke bijdrage van bezoekers te vragen en de opbrengsten van bezoekers te verhogen met €105 mln. structureel. De gecombineerde heffingsmaatstaf zorgt voor hogere opbrengsten in absolute zin. De vaste component zorgt daarnaast in relatieve zin voor een hogere bijdrage van bezoekers die overnachten in de lagere prijssegmenten. De toeristenbelasting is niet (in)gericht op sturing op spreiding of vraag.

In algemene zin reageert de vraag van overnachtingen niet sterk op wijzigingen in de kamerprijs en wordt de vraag naar overnachtingen als niet elastisch beschouwd. Uit de Hotel Index van Horwath en ABN-AMRO van juni 2019 bleek dat de kamerprijzen van gemiddeld € 131 in 2016 zijn gestegen naar gemiddeld €162 in 2018 (een stijging van ca. 25%). In dezelfde periode is de bezettingsgraad in Amsterdam gegroeid van 83% naar 87%. Deze verhoudingsgewijs aanzienlijke stijgingen hebben op macroniveau dus niet tot minder vraag geleid in Amsterdam. Dat betekent dat zeer forse stijgingen nodig zijn om de vraag enigszins in negatieve zin te beïnvloeden. Het is daarbij relevant om de grenswaarden uit de verordening naast de verwachte aantallen overnachtingen te plaatsen. In een optimistisch scenario komt O&S op een totaal van 22,8 mln. overnachtingen in 2024: 12,3% boven de grenswaarde. Dat zou om buitengewoon forse prijsstijgingen vragen, waarbij op dit moment niet duidelijk is wat de effecten daarvan zouden zijn op onder andere de aanbodzijde (hoe reageren hoteliers op verhogingen van de toeristenbelasting, wat betekent dat voor de kamerprijzen), het risico op weglekeffecten (bezoekers die overnachten buiten Amsterdam en geen toeristenbelasting betalen, maar wel zorgen wel voor drukte in de stad), het risico op een vlucht naar illegale vakantieverblijf en de

opbrengsten toeristenbelasting (die mede afhankelijk zijn van de kamerprijzen). Ook zou moeten worden gekeken naar de fiscaal-juridische houdbaarheid van dergelijke stijgingen en de impact op de uitvoering (waarbij onder andere compliance onder druk kan komen te staan).

- **Econometrisch onderzoek naar prijselasticiteit als basis voor keuzemogelijkheden toeristenbelasting**
In het verlengde van het bovenstaande wordt econometrisch onderzoek uitgevoerd naar de vraagelasticiteit van toeristenbelasting, waarin de hierboven genoemde aspecten worden betrokken. Daarbij wordt gecorrigeerd op de specifieke Amsterdamse situatie, waarin beperkingen gelden voor het overnachtingenbeleid.
- **Na onderzoek scenario's uitwerken aanpassing toeristenbelasting vanaf 2024**
Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek worden in het tweede kwartaal van 2023 scenario's uitgewerkt voor de mogelijke aanpassing van de toeristenbelasting voor onderbouwde, houdbare en uitvoerbare beleidskeuzes. Definitieve besluitvorming kan dan gestalte krijgen bij de begrotingsbehandeling voor 2024. Op deze manier wordt op zorgvuldige wijze uitvoering gegeven aan de verordening die het college oproept om een visie te formuleren over de wijze waarop het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte wordt gebracht in de periode van drie jaar.

Daarmee worden de inrichting en tarieven voor de toeristenbelasting in 2023 ongewijzigd gelaten. Om de uitvoerbaarheid van de heffing te borgen, moet aan hoteliers en andere aanbieders van logies voldoende tijd en gelegenheid worden geboden om te kunnen anticiperen op tariefwijzigingen in hun bedrijfsvoering, administratie en communicatie. Aanpassing van de tarieven met ingang van 2023 is in dat verband niet meer op te vangen door de branche en niet te verwerken in de uitvoeringsprocessen van Belastingen.

4.2 Vermakelijkhedenretributie

De vermakelijkhedenretributie is een instrument waarmee specifieke activiteiten of evenementen kunnen worden belast. De VMR is als zodanig geen instrument dat kan worden ingezet om te sturen op volume. Dat geldt zowel voor dag bezoekers als overnachtingsbezoekers. Op basis van de *Gemeentewet* 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 standgehouden voorzieningen of waarbij een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins van de zijde van het gemeentebestuur getroffen wordt'. Uit de *Gemeentewet* volgt dat VMR alleen kan worden geheven wanneer de gemeente kosten maakt 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.

Zoals toegelicht in de 'Verkenning van de mogelijkheden om da bezoekers en verblijfsbezoekers een eerlijke financiële bijdrage te laten leveren aan de stad door middel van gemeentelijke Belastingen'

die op 7 februari 2019 in de raad is behandeld, is het vanuit een strikt fiscaal-juridische benadering mogelijk om de VMR toe te passen op een aanzienlijk scala aan activiteiten. Zo kunnen bijvoorbeeld sportwedstrijden, bioscopen, attracties, musea en podia als gemakkelikheden worden aangemerkt. Daarbij dient echter ook het gelijkheidsbeginsel in acht te worden genomen: als de VMR bijvoorbeeld zou worden ingevoerd voor musea, moeten alle musea in de heffing worden betrokken. Er is geen keuzevrijheid binnen een categorie, ook als dat wel wenselijk zou worden geacht vanuit beleidsmatig perspectief. De heffing geldt daarnaast voor alle deelnemers: Amsterdammers kunnen niet worden uitgezonderd of vrijgesteld.

Uit een in 2019 uitgevoerde consultatie blijkt dat Amsterdammers sympathiek staan tegenover het principe 'de gebruiker betaalt' en het rechtvaardig vinden om een eerlijke bijdrage te vragen van bezoekers. Zij brengen wel een duidelijke scheiding aan tussen activiteiten in de openbare ruimte die zichtbaar voor drukte en overlast zorgen en activiteiten die 'binnen' plaatsvinden, achter de deuren van de aanbieder. Activiteiten 'binnen' relateren Amsterdammers niet aan drukte en overlast. Uit de consultatie bleek daarnaast dat er onder Amsterdammers geen draagvlak is voor het invoeren van VMR voor musea, bioscopen en podiumkunsten, zeker niet als een dergelijke heffing ook zou gelden voor Amsterdammers, waarvan een deel het leven in de stad al als duur ervaart.

Vanaf 1995 betalen aanbieders van gemakkelikheden op water, zoals rondvaartboten en waterfietsen, VMR voor elke deelnemer of passagier. Sinds 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 VMR. Zoals toegelicht in de brief aan de raad van 15 mei 2019, is bij de Voorjaarsnota 2019 een pakket aan maatregelen gepresenteerd waarmee invulling is gegeven aan de ambitie uit het coalitieakkoord 2018-2022 om bezoekers eerlijker te laten bijdragen aan de stad. Onderdeel van dat pakket - waarmee een meeropbrengst van in totaal € 105 mln. werd beoogd - was een verhoging en verbreding van de VMR. Het tarief is verhoogd van € 0,66 naar € 1,50 met ingang van 2020. Gelet op de hierboven geschetste weerstand onder Amsterdammers, de fiscaal-juridische kaders die selectieve toepassing van de VMR onmogelijk maken en het gegeven dat brede toepassing van de VMR tegen een laag tarief tot onaanvaardbaar hoge uitvoeringscomplexiteit en perceptiekosten kan leiden, is de VMR in Amsterdam toegespitst op betaalde activiteiten in de openbare ruimte die op bezoekers zijn gericht. In dat kader is de VMR in 2020 ingevoerd voor betaalde gidsrondleidingen in de stad. Daarnaast is gekozen voor het introduceren van de heffing voor betaalde evenementen in de openbare ruimte. De invoering van deze heffing is vanwege de coronacrisis uitgesteld tot 2023. Vanwege forse uitvoeringscomplexiteit is in het coalitieakkoord gekozen voor het afschaffen van de VMR voor gidstours en de VMR voor stadsrondritten met ingang van 2023.

In de verordening is geen concrete signaalwaarde benoemd voor het aantal dag bezoekers. Op grond van de *Gemeentewet* kan de VMR niet worden toegepast op verblijf: daar is de toeristenbelasting voor bedoeld. Het is evenmin mogelijk om bijvoorbeeld winkelpubliek in de heffing te betrekken, omdat winkelen niet als gemakkelikheden kan worden aangeduid en er geen sprake is van een betaalde activiteit. De VMR kan dus alleen worden toegepast op (dag)bezoekers

die specifieke gemakkelikheden bezoeken. Het is niet aannemelijk dat bezoekers door de VMR zullen afzien van hun bezoek aan de stad. In de praktijk zal het gegeven dat een bezoeker VMR moet betalen bij een rondvaart over de grachten of het bezoeken van een evenement geen invloed hebben op de keuze voor Amsterdam als reisbestemming. De heffing heeft hoogstens effect op deelname of activiteitsniveau. Daarbij is van belang om op te merken dat de gemeenteraad een behoorlijke beoordelingsvrijheid heeft bij het bepalen van de tarieven, maar het niet is toegestaan om afschriktarieven te hanteren.

▪ **Verkenning verbreding en verhoging VMR**

In het eerste kwartaal van 2023 verkennen we de mogelijkheden tot verbreding van de VMR en de verhoging van de bestaande VMR voor passagiersvaartsector en evenementen. Aanpassing van de VMR zal in samenhang met scenario's voor aanpassing van de toeristenbelasting aan de raad worden voorgelegd.