



Aan: De leden van de gemeenteraad van Amsterdam
Datum: 9 mei 2023
Portefeuille(s): Financiën, Economische Zaken
Portefeuillehouder(s): Hester van Buren, Sofyan Mbarki
Behandeld door: bestuurszaken.bel@amsterdam.nl
Onderwerp: Inrichting en inzet toeristenbelasting vanaf 2024

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief informeert het college u over het volgende. Zoals aangekondigd in de Nota Toeristenovernachtingen, die in het kader van de Verordening Toerisme in Balans op 21 december 2022 samen met de visie op de bezoekerseconomie 2035 in uw raad is behandeld, heeft het college onderzoek laten doen naar de vraag of de toeristenbelasting een geschikt instrument kan zijn om effectief te sturen op het volume aan overnachtingen in de stad.

Graag bieden we u hierbij de resultaten van het onderzoek aan, dat in de periode december 2022 – april 2023 is uitgevoerd Significant APE, een onderzoeks- en adviesbureau dat zich toelegt op financieel-economische analyses en effectiviteitsonderzoek in de publieke sector. Op hoofdlijnen volgt uit het onderzoek dat een verhoging van de toeristenbelasting enig remmend effect kan hebben op het aantal toeristische overnachtingen, maar dat effect wordt pas bij grote wijzigingen aanzienlijk geacht. Bij gelijkblijvende beleidskeuzes en omstandigheden zou de toeristenbelasting minimaal verdrievoudigd moeten worden om het aantal overnachtingen onder de signaalwaarde van 18 miljoen te krijgen. Tegelijkertijd wordt een verhoging van de toeristenbelasting als relatief effectief instrument beschouwd als het doel is om de belastinginkomsten voor de gemeente Amsterdam te verhogen.

In deze brief gaan we nader in op de uitkomsten van het onderzoek en schetsen we een aantal mogelijke denkrichtingen voor de inrichting en inzet van de toeristenbelasting. Daarbij staan we ook stil bij aanzienlijke onzekerheden en systeemrisico's die samenhangen met (vergaande) ingrepen in de toeristenbelasting. We gaan aan de hand van deze inzichten graag met uw raad in gesprek over de manier waarop we richting de begroting 2024 invulling geven aan de toeristenbelasting.

Toeristenbelasting in relatie tot drukte in de stad

Toeristenbelasting wordt sinds de jaren 80 geheven in vrijwel alle Nederlandse gemeenten die veel bezoekers en toeristen ontvangen. Dit vanuit de gedachte dat hiermee de kosten van publieke voorzieningen die (mede) door bezoekers worden gebruikt kunnen worden gedekt. De toeristenbelasting is tegelijkertijd een algemene belasting, wat betekent dat de opbrengsten

zonder oormerk naar de algemene middelen van de gemeente gaan en er geen relatie is tussen (maatschappelijke) kosten en opbrengsten. Gemeenten hebben in beginsel een ruime beoordelingsmarge in het vaststellen van de heffingsmaatstaf en tarieven voor de toeristenbelasting die aansluiten bij het gevoerde gemeentelijke beleid.

Toeristenbelasting als sturingsinstrument

De groeiende populariteit van Amsterdam als reisbestemming en de forse toename van het aantal verblijfsbezoekers waar in het afgelopen decennium sprake van is geweest, is aanleiding geweest om een serie aanpassingen in de inrichting van de toeristenbelasting en de tarievenstructuur door te voeren met een meer instrumenteel karakter. 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 en is gekozen voor een stadsbreed tarief van 7%, mede omdat de hoge bezettingsgraad in Amsterdam weinig ruimte tot spreiding biedt. 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. Om de uitvoerbaarheid van de heffing te borgen is voor verblijf in woningen (vakantieverhuur en Bed & Breakfast) gekozen voor een tarief van 10% in plaats van een gecombineerde heffingsmaatstaf.

Met deze herziening is invulling gegeven aan de ambitie uit het coalitieakkoord 2018-2022 om de opbrengsten van bezoekers te verhogen met €105 mln. Met de gecombineerde heffingsmaatstaf werden hogere opbrengsten in absolute zin beoogd. De vaste component zou daarnaast in relatieve zin voor een hogere bijdrage moeten zorgen van bezoekers die overnachten in de lagere prijssegmenten. De toeristenbelasting zoals we die op dit moment kennen, is daarmee niet (in)gericht op het sturen op het spreiden van bezoekers of op het terugdringen van de vraag naar toeristische overnachtingen.

Toeristenbelasting in relatie tot de Verordening Toerisme in Balans

Door het uitbreken van de coronacrisis en de daarmee samenhangende reisbeperkingen is de discussie over de drukte in de stad enige tijd naar de achtergrond verdwenen. Met het snelle herstel van de bezoekerseconomie en het weer op gang komen van de bezoekersstromen dient zich ook weer nadrukkelijk de vraag aan hoe Amsterdam kan sturen op het bewaken en borgen van het evenwicht in de stad. De maatregelen die het college inzet om de toeristenstromen in goede banen te leiden staan o.a. beschreven in de beleidsnota's Aanpak Binnenstad en 'maatregelenpakket overtoerisme'. Daarnaast worden ook infrastructurele investeringen en beheersmaatregelen genomen die mede dienen om de bezoekersstromen in goede banen te leiden en schadelijke effecten te herstellen.

Verordening Toerisme in Balans

Op 8 juli 2021 is de Verordening op toerisme in balans Amsterdam vastgesteld door de gemeenteraad. In deze verordening is gekwantificeerd wat als aanvaardbare drukte wordt beschouwd door signaal- en grenswaarden te verbinden aan het aantal toeristenovernachtingen. Het aantal van 18 miljoen overnachtingen per jaar geldt als signaalwaarde aan de bovenkant van de bandbreedte en 20 miljoen als grenswaarde. De Verordening schrijft voor wanneer het verwachte aantal overnachtingen van het laatste geprognosticeerde kalenderjaar de signaalwaarde overschrijdt, het college de raad binnen zes maanden een beleidsnota stuurt, met een voorstel over de wijze waarop het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte

wordt gebracht of gehouden in de geprognostiseerde periode van drie jaar. In de Verordening is aangegeven dat mogelijke regulering van het aantal toeristenovernachtingen met behulp van de toeristenbelasting daar nadrukkelijk onderdeel van moet zijn.

Nota toeristenovernachtingen

Omdat de *bezoekersprognose 2022-2024* van O&S laat zien dat in alle scenario's in 2024 de signaalwaarde van 18 miljoen overschreden wordt, is op 21 december 2022 een visie op de bezoekerseconomie 2035 en een daarbij horende Nota Toeristenovernachtingen in uw raad behandeld, waarin de maatregelen zijn beschreven die het college inzet om het aantal toeristische overnachtingen terug te dringen. Onderdeel van dat maatregelenpakket was het laten onderzoeken van de effecten zijn van een eventuele verhoging van de toeristenbelasting op het aantal toeristische overnachtingen, zodat het college op basis van de uitkomsten de raad onderbouwde scenario's kan voorleggen.

Econometrisch onderzoek naar de elasticiteit van de vraag naar toeristische overnachtingen

Significant APE, een onderzoeks- en adviesbureau dat zich toelegt op financieel-economische analyses en effectiviteitsonderzoek in de publieke sector, is gevraagd om econometrisch onderzoek uit te voeren naar de elasticiteit van de vraag naar toeristische overnachtingen. De vraag welke gevolgen verwacht worden van een aanpassing van de hoogte van de toeristenbelasting op toeristische overnachtingen en belastinginkomsten in de gemeente Amsterdam stond centraal in het onderzoek. Het doel van het onderzoek was om te bepalen of de toeristenbelasting een geschikt instrument kan zijn om effectief te sturen op het volume aan overnachtingen (*instrumentele inzet*), én welke gevolgen een aanpassing van de toeristenbelasting heeft op de belastinginkomsten (*budgettaire inzet*). Uit het onderzoek, waarvan de rapportage als bijlage bij deze brief is opgenomen, volgen op hoofdlijnen de volgende conclusies.

- Er is een remmend effect op het aantal toeristische overnachtingen, maar dit effect is niet heel groot. Een toename van 1 procentpunt van de totaalprijs die bezoekers betalen (voor reis + verblijf) leidt in het basisscenario tot een afname van de vraag van -1 %.
- In het basisscenario zoals geschetst door de onderzoekers, is naar verwachting een toeristenbelasting nodig van tussen de 40 en 45% van de overnachtingsprijs (exclusief reiskosten) om het aantal overnachtingen te reduceren tot de signaalwaarde van 18 miljoen, bij gelijkblijvende omstandigheden en zonder andere beleidsaanpassingen (de zogenaamde *ceteris paribus* clausule).
- Naar verwachting zal ca. 50% van de bezoekers dat deel uitmaakt van de vraaguitval in de omgeving van Amsterdam gaan overnachten en de stad als dagbezoeker aandoen. Dat betekent dat deze groep bezoekers alsnog zal bijdragen aan de drukte in de stad, maar in financiële zin geen bijdrage aan de stad meer zal leveren via de toeristenbelasting.
- De toeristenbelasting is een relatief effectief instrument als het doel is om de belastinginkomsten voor de gemeente Amsterdam te verhogen. De meeropbrengsten van een stijging van 1 procentpunt van de toeristenbelasting ten opzichte van de overnachtingsprijs worden door de onderzoekers geraamd op ca. € 12 mln. Net als voor het effect op het aantal overnachtingen geldt hier de kanttekening dat hoe hoger de toeristenbelasting, hoe groter de onzekerheid over de gevolgen op de opbrengsten zal zijn.

Keuzes en (systeem)risico's ten aanzien van de inzet en inrichting van de toeristenbelasting vanaf 2024

In het verlengde van het onderzoek naar de elasticiteit van de vraag naar toeristische overnachtingen in de stad, dient zich een aantal keuzemogelijkheden aan voor de manier waarop de toeristenbelasting vanaf 2024 wordt ingericht en ingezet.

Scenario 1: ongewijzigd laten van de toeristenbelasting (nul-scenario)

Gelet op de beperkte effecten van aanpassingen in de tariefstelling op de aantallen bezoekers die in de stad overnachten (ca. 120.000 per procentpunt), kan gekozen worden om de toeristenbelasting buiten beschouwing te laten bij het overwegen van maatregelen om het aantal bezoekers in de stad terug te dringen. De opbrengsten toeristenbelasting zouden in dit scenario op grond van de meerjarenbegroting autonoom groeien van € 185 mln. in 2023 tot ca. € 217 mln. in 2026 als gevolg van het herstel van de bezoekerseconomie en stijgende kamerprijzen.

Het voordeel van het ongewijzigd laten van de toeristenbelasting is dat de gevolgen van de wijziging van de heffingssystematiek uit 2020 op de (compositie van de) opbrengsten toeristenbelasting kan worden gemonitord en geëvalueerd. Door de forse impact van de coronacrisis op de bezoekerseconomie is dat over de periode tot en met 2023 niet of nauwelijks mogelijk geweest. Het ongewijzigd laten van de toeristenbelasting kan daarnaast bijdragen aan het draagvlak onder hoteliers en andere logiesverstrekkers voor de heffing.

Scenario 2: Budgettaire inzet van de toeristenbelasting

Het verhoudingsgewijs beperkte effect van verhoging van de toeristenbelasting op de bezoekersaantallen laat onverlet dat de toeristenbelasting een effectief instrument kan zijn om meer inkomsten te genereren om de kosten die samenhangen met het in goede banen leiden van de bezoekersstromen, de groei van de stad en andere opgaven in de stad te dekken. De onderstaande tabel biedt een aantal indicatieve rekenvoorbeelden.

Rekenvoorbeelden toeristenbelasting				
Percentage toeristenbelasting (uitgaande van enkelvoudige heffingsmaatstaf) ¹	15%	17%	20%	45%
Effect op tarieven (ten opzichte van tarieven 2023)	+ € 1 + 1 %	+ € 2 + 2 %	+ € 3 + 3 %	-
Meeropbrengsten (in € mln.)	35	70	105	305 ²
Totaal aantal verwachte overnachtingen (in mln.)	22,4	22,3	21,8	17,4
Daling aantal toeristische overnachtingen (in mln.)	0,6	0,7	1,2	5,6

¹ Momenteel kent de toeristenbelasting een gecombineerde heffingsmaatstaf, voor de vergelijkbaarheid is de huidige tariefstelling uitgedrukt als een percentage van de overnachtingsprijs.

² In dit scenario zijn de onzekerheden groot en dus laten de meeropbrengsten zich slecht voorspellen. Daarom is uitgegaan van de meeropbrengsten zoals ze geschat worden door de onderzoekers – in dat model is de verwachte vraaguitval verwerkt.

Voor deze indicatieve berekeningen is uitgegaan van de gegevens die zijn gebruikt voor de voorlopige aanslagen toeristenbelasting 2023. Bij het ramen van de opbrengsten bij nieuwe tarieven zal gecorrigeerd moeten worden voor de verwachtingen ten aanzien van het aantal bezoekers, de kamerprijzen per segment en de verwachte vraaguitval. In algemene zin geldt op basis van voorlopige aangiften 2023 dat een stijging van de toeristenbelasting van 1 procentpunt (van 7 naar 8% van de overnachtingsprijs) ca. € 13 mln. aan meeropbrengsten oplevert. Een verhoging van € 1 van het vaste bedrag dat bezoekers per overnachting betaling (van € 3 naar € 4) zou ca. € 21 mln. aan meeropbrengsten opleveren.

In de Nota Toeristenovernachtingen is het belang van onderbouwde, houdbare en uitvoerbare beleidskeuzes ten aanzien van het uitwerken van scenario's benadrukt. Bij het overwegen van het verhogen van de opbrengsten toeristenbelasting dient nadrukkelijk ook rekening te worden gehouden met (systeem)risico's op afwijkingen in de realisatie, juridische beperkingen, de uitvoerbaarheid van de heffing en (ongewenste) neveneffecten.

- In het onderzoek wordt uitgegaan van een behoorlijke onzekerheidsmarge ten aanzien van de te verwachten meeropbrengsten, die oploopt naarmate voor grotere stijgingen zou worden gekozen. Als de elasticiteit van de vraag naar overnachtingen in Amsterdam in de praktijk groter of kleiner blijkt dan in het basisscenario waar mee is gerekend, kan dat tot forse afwijkingen gaan leiden in de realisatie. Zo houden de onderzoekers ten aanzien van de opbrengsten bij een percentage van 15% een bandbreedte aan van € 208 mln. tot € 259 mln. Bij een tarief van 20% wordt een range aangehouden van € 277 mln. tot € 392. mln. Een dergelijke mate van onzekerheid brengt risico's op aanzienlijke dekkingstekorten met zich mee als bezoekers in de praktijk sterker reageren op prijsprikkels dan verwacht.
- Bij het inrichten van gemeentelijke belastingen dient rekening te worden gehouden met de beginselen van behoorlijk bestuur (redelijkheidsbeginsel, verbod op *detournement de pouvoir*), fiscaal-juridische beperkingen rondom het hanteren van 'schriktarieven' en begrenzings vanuit het Europees recht als de uitwerking van een heffing het vrije verkeer van personen, goederen of kapitaal tussen lidstaten dreigt te beperken. Waar de grens van de beoordelingsvrijheid van gemeenten precies ligt is op voorhand niet te zeggen, en zal in de praktijk door de rechter worden bepaald. Bij (zeer) hoge tarieven is de kans op procedures – met het ultieme risico dat de verordening toeristenbelasting onverbindend verklaard kan worden – reëel.
- Compliance van logiesverstrekkers is zeer belangrijk voor de uitvoering van de toeristenbelasting, die door hoteliers in rekening wordt gebracht bij bezoekers en wordt afgedragen aan de gemeente. Als dat draagvlak zou worden aangetast door abrupte en verhoudingsgewijs vergaande ingrepen, dan komen de uitvoering van het belastingproces en de te genereren inkomsten in gevaar. Ook ten aanzien van particuliere vakantieverblijf gelden systemische risico's. Voor deze categorie heffen de platforms de toeristenbelasting namens de gemeente. Omdat de platforms als zodanig niet als belastingplichtigen kunnen worden aangemerkt (dat zijn de aanbieders van de vakantieverblijven en *bed & breakfasts*), kunnen vergaande ingrepen in de tarieven de

bereidheid om samen te werken met de gemeente op het gebied van de toeristenbelasting onder druk komen te staan.

- Om compliance te bevorderen en effectieve uitvoering van het belastingproces te borgen, wordt door de directie Belastingen gepleit voor matiging van verhogingen van de tarieven en voldoende tijd voor de branche om op wijzigingen te anticiperen.

Scenario 3: Instrumentele inzet van de toeristenbelasting

In theorie is het mogelijk om het aantal toeristische overnachtingen onder de grenswaarde van 20 miljoen te brengen door middel van de toeristenbelasting, met inachtneming van de door de onderzoekers geschetste onzekerheden. Om het aantal overnachtingen onder de signaalwaarde (van 18 mln. toeristische overnachtingen) te brengen zou bij gelijkblijvende overige beleidskeuzes en omstandigheden een tarief van minstens 45% van de overnachtingsprijs nodig zijn. De totale opbrengsten bij een dergelijk scenario worden door de onderzoekers geschat op € 263 tot € 689 mln.

Het gaat hier om een scenario met een radicaal karakter, waarbij een zeer grote mate van onzekerheid geldt ten aanzien van de daadwerkelijke effecten op de drukte in de stad, de opbrengsten en bredere (ongewenste) neveneffecten. De hierboven genoemde systeemrisico's zijn logischerwijs in dit scenario zeer nadrukkelijk van toepassing.

Inzet College vervolgproces

Zoals toegelicht in de Nota Toeristenovernachtingen wordt een breed scala aan instrumenten ingezet om de groei van het aantal bezoekers af te remmen, waaronder het reguleren van de hotelcapaciteit en het terugdringen van vakantieverhuur. De komende jaren zal blijken hoe effectief deze maatregelen zijn. Gelet op de forse financiële opgaven voor de stad stelt het college daarnaast voorlopig budgettaire inzet van de toeristenbelasting voor. De Verordening geeft een periode van drie jaar waarin de maatregelen effect moeten sorteren. Tussentijdse bijsturing of extra maatregelen waarmee kan worden gestuurd op het aantal slaapplekken, acht het college niet ondenkbaar. Het college zal bij de begroting 2024 een voorstel aan de raad doen waarbij een verhoging van de opbrengst van ten minste € 30 mln. structureel als uitgangspunt dient.

Het college gaat graag met uw raad in gesprek over mogelijke aanvullende aanpassingen met het oog op het beeld bij de begroting.

Bij het uitwerken van de inzet en inrichting van de toeristenbelasting 2024 kan ook worden verkend wat de mogelijkheden zijn om de heffingsystematiek te vereenvoudigen door middel van de terugkeer naar alleen een percentage van de overnachtingsprijs.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,



Hester van Buren
Wethouder Financiën



Sofyan Mbarki
Wethouder Economische Zaken

Bijlagen

1. Het effect van toeristenbelasting op overnachtingen en belastinginkomsten in de Gemeente Amsterdam (Significant APE).