

Inleiding tot de verordening
Toerisme in Balans

CONCEPT

November 2020
Amsterdamheefteenkeuze.nl
amsterdamheefteenkeuze@gmail.com

Inhoud

1. Inleiding	3
1. Aanleiding.....	3
2. Vooruitblik toelichting.....	4
3. Disclaimer: nadenken over toerisme in Coronatijd	4
2. Kwantitatieve analyse toerisme in Amsterdam voor de Corona-crisis	6
a. Aantal toeristenovernachtingen	6
b. Ontwikkeling van de prijzen en omzet van hotels sinds 2014.....	8
3. Toeristenbelasting voor meer inkomsten en minder overnachtingen	12
a. Overwinsten hotelsector naar de gemeenschap	12
b. Gevolgen van de toeristenbelasting voor de aantallen en inkomsten	13
c. Juridische haalbaarheid verhoging toeristenbelasting	14
4. Andere instrumenten om het aantal overnachtingen te beperken	15
I. Maatregelen aan de aanbodzijde.....	15
II maatregelen aan de vraagzijde.....	17
5. Wethouder van toerisme en overnachtingen in de MRA	19

1. Inleiding

1. Aanleiding

Volksinitiatief

Meer dan 30.000 Amsterdammers hebben in juni 2020 hun handtekening geplaatst bij het volksinitiatief "Amsterdam heeft een Keuze". De ongekend grote steun voor dit initiatief laat zien hoezeer bewoners zich zorgen maken over de negatieve effecten van massatoerisme. Veel van de handtekeningen komen zoals valt te verwachten van binnenstadbewoners. Zij hebben de negatieve gevolgen van het massatoerisme immers het meest direct ervaren in de afgelopen jaren. Maar de binnenstad staat niet alleen: het grote aantal handtekeningen van bewoners buiten het centrum laat zien dat ook zij zich steeds minder welkom zijn gaan voelen in de door toerisme gedomineerde binnenstad.

Iedereen is het erover eens dat toeristen bij Amsterdam horen. Toerisme draagt bij aan gezonde financiën, culturele verrijking, levendigheid en het aanzien van Amsterdam. Maar de ervaring van bewoners en ondernemers leert ook dat er een optimum bestaat. Vanaf een bepaald aantal bezoekers raakt de stad uit balans en worden de nadelen van toerisme groter dan de voordelen. Het is duidelijk dat Amsterdam de afgelopen jaren dat punt ruimschoots is gepasseerd.

Ruim 5% van de kiesgerechtigde Amsterdammers vraagt de gemeenteraad nu om met een duidelijke visie op de toekomst van toerisme in Amsterdam te komen. Wat is het volume van het toerisme dat Amsterdam op een duurzame manier aankan? Wat voor soort toerisme willen we als stad? En wie kan verantwoordelijk gehouden worden voor het beleid? De 30.000 Amsterdammers die het volksinitiatief ondertekenden verwachten duidelijke antwoorden op deze vragen.

Verordening toerisme in balans

Wij denken dat met de verordening *toerisme in balans* Amsterdam een duidelijk richtsnoer krijgt om te zorgen dat de stad leefbaar wordt en blijft. In de verordening is een duidelijke bandbreedte gesteld voor het aantal toeristische overnachtingen van tussen de 10 en 14 miljoen overnachtingen per jaar. Hiermee legt het college zich duidelijk toe op het voorkomen dat er wordt teruggegaan naar de situatie van voor Corona. Ook heeft het college de verplichting de toeristische druk per wijk te monitoren en de toeristische draagkracht te verbeteren in wijken waar die onder druk staat. De uitwerking hiervan wordt verder toegelicht in de verordening zelf.

Amsterdam moet beslissen over haar toekomst

Met de verordening geven we Amsterdam handvatten om het toerisme te beteugelen. Andere steden in de wereld laten zien wat er kan gebeuren als er niet actief wordt ingegrepen bij een verstoorde balans. Het bekendste voorbeeld (of schrikbeeld) daarvan is Venetië. In eerste instantie heeft toerisme Venetië de nodige levendigheid en werkgelegenheid gebracht, maar de afgelopen decennia hebben de negatieve effecten duidelijk de overhand gekregen: er staan bijna net zoveel hotelbedden als er inwoners zijn.

Dat het zo ver heeft kunnen komen, heeft te maken met dat er een kantelpunt is bereikt. De komst van toeristen bleek in Venetië gaandeweg de lokale behoeften (vraag) van inwoners in Venetië te overstemmen. De economie en het straatbeeld veranderden: steeds meer winkels met aanbod voor de bewoner verdwenen en een steeds groter deel van het economisch aanbod ging zich richten op de bezoeker. De verschraving van voorzieningen en de drukte deed menig inwoner uit de binnenstad (het toeristisch gebied) vertrekken. Bijna driekwart van de inwoners is sinds 1950 verdwenen.

Venetië is in een neerwaartse spiraal terecht gekomen: winkels gericht op de bewoners verdwijnen tot dat er bijna geen lokale winkel meer voor bewoners te vinden is. Met het vertrek van de inwoners van Venetië is ook een nieuwe economie ontstaan, een die volledig afhankelijk is geworden van toerisme – met alle gevolgen van dien.

In Venetië, maar ook in Dubrovnik en Hallstatt, lijkt het inmiddels een verloren zaak om de oorspronkelijke stad en haar bewoners te redden. Voor Amsterdam is het echter nog niet te laat. Het is cruciaal de omvang van het toerisme in Amsterdam in balans te houden met de belangen en wensen van bewoners om te zorgen dat Amsterdam niet het kantelpunt bereikt dat Venetië al is gepasseerd. Amsterdam heeft met haar diverse economie, nu nog de potentie om minder afhankelijk te worden van toerisme en niet in zo'n neerwaartse spiraal terecht te komen.

2. Vooruitblik toelichting

Hoewel de verordening duidelijk grenzen stelt aan het aantal overnachtingen per jaar, staat het college vrij hoe het college het aantal overnachtingen beperkt en de leefbaarheid in de wijken waarborgt. Wij vinden het echter belangrijk om naast de juridische, ook onze inhoudelijke visie te geven. Dit is waar de rest van deze toelichting over zal gaan.

Allereerst geeft hoofdstuk 2 een feitelijke analyse van de ontwikkeling van toerisme in Amsterdam in de afgelopen jaren als ook de gevolgen voor de leefbaarheid. Het aantal hotelovernachtingen is de afgelopen tien jaar explosief gegroeid, waardoor Amsterdam nu het hoogste aantal toeristenovernachtingen per inwoner heeft van alle Europese hoofdsteden. Ook wordt in dit hoofdstuk ontwikkeling van de hotelmarkt in Amsterdam weergegeven, waarbij zal blijken dat veelal buitenlandse vastgoedeigenaren enorm veel geld verdienen aan populariteit van Amsterdam.

In hoofdstuk 3 wordt de wat ons betreft belangrijkste beleids optie verder uitgewerkt: een (forse) verhoging van de toeristenbelasting. Niet alleen kan hiermee het aantal overnachtingen worden verminderd, het leidt ook tot het belasten van de grote overwinsten van de hotelsector, met honderden miljoenen extra inkomsten voor de gemeente tot gevolg. De toelichting laat namelijk zien dat de baten van het toerisme momenteel niet eerlijk worden verdeeld in de stad, waarbij vooral grote buitenlandse hotel en vastgoedeigenaren grote winsten opstrijken.

In hoofdstuk 4 worden overige beleids opties besproken die het aantal toeristenovernachtingen kunnen beperken en de leefbaarheid verhogen. Het gaat hier onder meer om het opkopen van hotels, het verbieden van Airbnb en het invoeren van een ingezetenen-criterium.

Tot slot wordt in hoofdstuk 5 nog ingegaan op twee zaken die (om juridische en praktische redenen) buiten de verordening vallen maar wel van belang kunnen zijn: het installeren van een wethouder van toerisme en leefbaarheid en grenzen stellen aan de groei van hotelovernachtingen in de metropool regio Amsterdam.

3. Disclaimer: nadenken over toerisme in Coronatijd

Op het moment van schrijven zit Amsterdam nog in een lockdown, waarbij de horeca is gesloten en het toerisme zo goed als stil is gevallen. Dit is een zware klap voor veel ondernemers, waarvan sommigen nog maar moeilijk het hoofd boven water kunnen houden. Vanuit dat perspectief lijkt het wellicht voorbarig of ongepast om nu al opties uit te werken waarbij wordt gesproken over bijvoorbeeld het fors verhogen van de toeristenbelasting. Ook lijken de megawinsten waarover in deze toelichting wordt gesproken momenteel niet op te gaan.

Daarom is het belangrijk om te benadrukken dat de analyse en de beleidsopties in deze toelichting uitgaan van een situatie waarbij de economie en het toerisme weer is aangetrokken. Hoewel dat nu mogelijk nog moeilijk voor te stellen is, kan het aantal toeristen namelijk snel weer explosief toenemen als er sprake is van een vaccin. De toenemende drukte in de zomer van 2020 nadat de coronamaatregelen werden versoepeld, met name in het gebied rond de Wallen, laat zien dat de situatie van toeristische overbelasting in het centrum snel terug kan keren als concreet beleid uitblijft.

Daarnaast is dit juist de tijd om beleid goed uit te werken, zodat snel kan worden gehandeld als het aantal toeristen boven de in de verordening gestelde bandbreedte dreigt uit te komen. Ook is het bijvoorbeeld de toeristenbelasting wenselijk om een forse verhoging in te voeren met een geleidelijk ingroeipad.

De coronacrisis heeft Amsterdam met de neus op de feiten gedrukt: de afhankelijkheid van toerisme bedreigt de leefbaarheid van de binnenstad. Er moeten duidelijke maatregelen komen die het toerisme in Amsterdam duurzaam maken voor de toekomst. Deze toelichting hoopt als inspiratie te kunnen dienen.

2. Kwantitatieve analyse toerisme in Amsterdam voor de Coronacrisis

- Aantal toeristenovernachtingen in Amsterdam is tussen 2012 en 2020 explosief gegroeid
- Ondanks hotelstop blijft aantal hotelkamers toenemen.
- Vraag overstijgt wel duidelijk aanbod, met exploderende winsten en vastgoedprijzen (veelal buitenlandse) hotelsector tot gevolg (pre-corona)

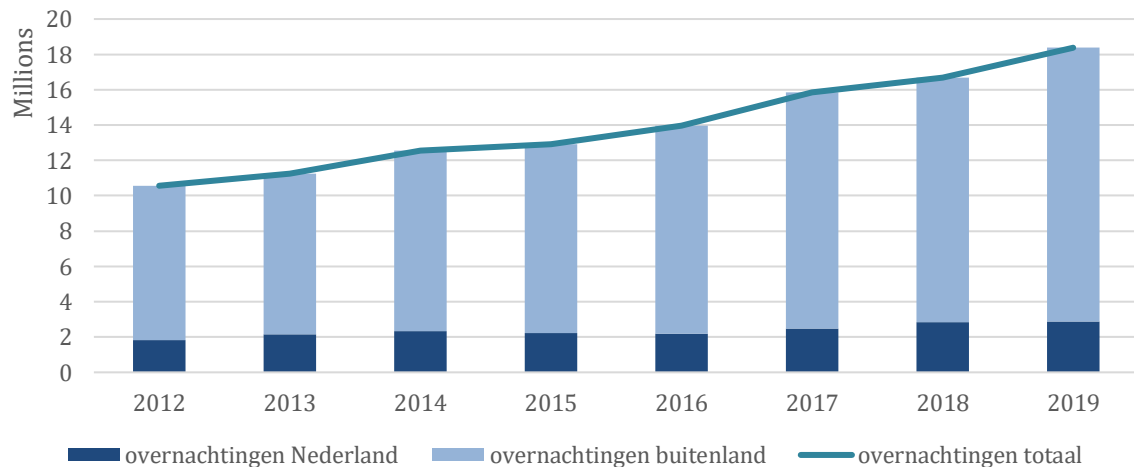
In dit hoofdstuk laten we zien hoezeer het aantal overnachtingen de afgelopen jaren is toegenomen en er een monopolistische hotelmarkt is ontstaan, met recordwinsten. Deze hotelmarkt, veelal in handen van buitenlandse investeerders, plukten voor de coronacrisis de vruchten van de populariteit van Amsterdam. De bewoners bleken vooral met de lasten te zitten (overlast, drukte en homogeen winkelaanbod).

a. Aantal toeristenovernachtingen

Aantal toeristenovernachtingen in de gemeente Amsterdam

Het totale aantal toeristenovernachtingen is tussen 2012 en 2019 met meer dan 75% gegroeid. Dit is exclusief de grofweg 2,7 miljoen overnachtingen via Airbnb's die er in deze periode bij zijn gekomen (figuur 1). Het overgrote deel deze groei heeft betrekking op overnachtingen van toeristen uit het buitenland de overnachtingen van Nederlandse bezoekers is relatief stabiel gebleven.

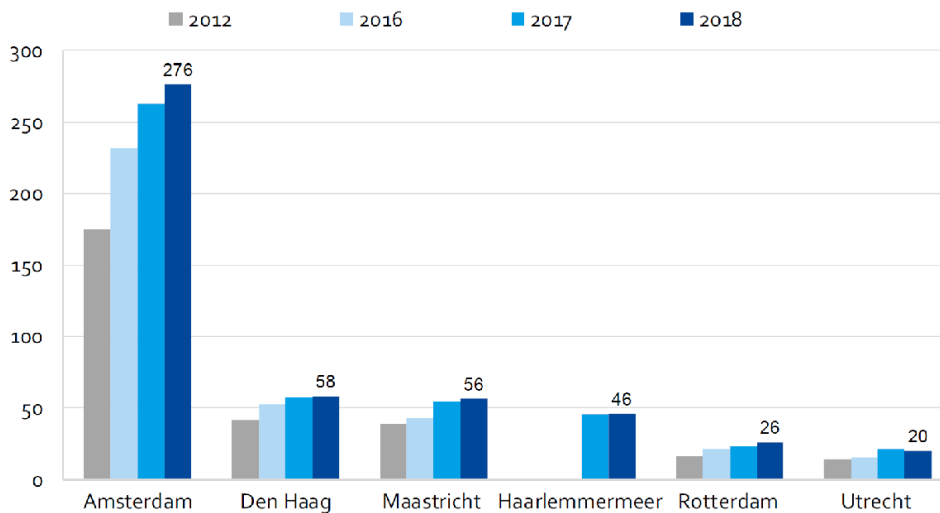
FIGUUR 1 AANTAL OVERNACHTINGEN PER JAAR IN GEMEENTE AMSTERDAM



Bron: Ios Amsterdam

Deze enorme groei is specifiek voor Amsterdam. Het verschil met het aantal hotelgasten in andere steden is over de jaren nog groter geworden (figuur 2). In Amsterdam verblijven meer dan tien keer zoveel hotelgasten per vierkante kilometer als in Rotterdam.

FIGUUR 2: AANTAL HOTELGASTEN PER DAG PER KM²



Bron: CBS/bewerking OIS

Overnachtingen buiten de gemeente

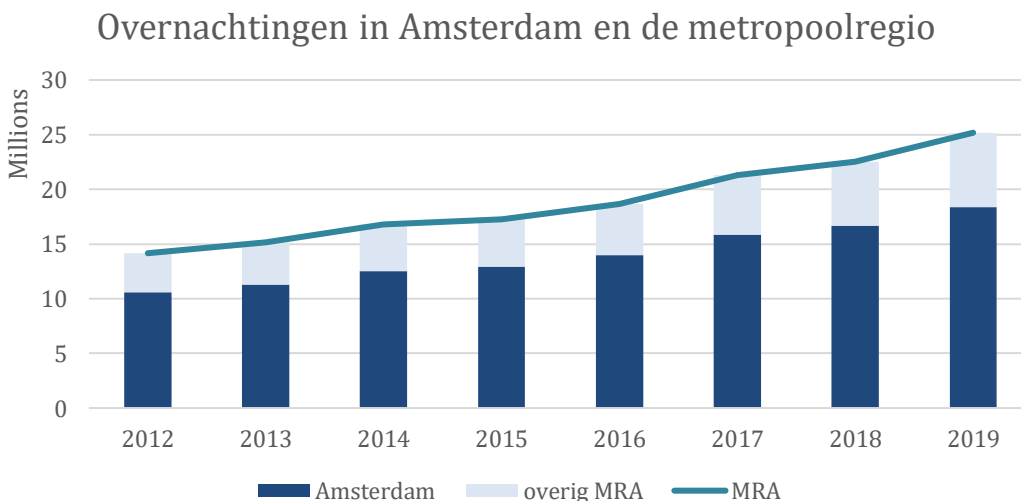
De populariteit van Amsterdam heeft ook effect op de groei van overnachtingen net buiten de grenzen van Amsterdam. Figuur 4 toont de ontwikkeling van het aantal overnachtingen in de Metropoolregio Amsterdam (MRA), een gebied met ongeveer 2,5 miljoen inwoners.

Ondanks de groei van het aantal overnachtingen in de MRA, blijft het overgrote deel van de overnachtingen in de regio binnen de grenzen van Amsterdam. Bij het reguleren van het aantal overnachtingen, een voorstel in de verordening, lijkt het daarom logisch dat Amsterdam allereerst stuurt op het aantal overnachtingen binnen de gemeente zelf. Vanuit die positie kan Amsterdam vervolgens afspraken maken met de rest van de regio om ook daar het aantal overnachtingen te reguleren.

FIGUUR 3: METROPOOLREGIO AMSTERDAM



FIGUUR 4: OVERNACHTINGEN IN AMSTERDAM EN METROPOOLREGIO

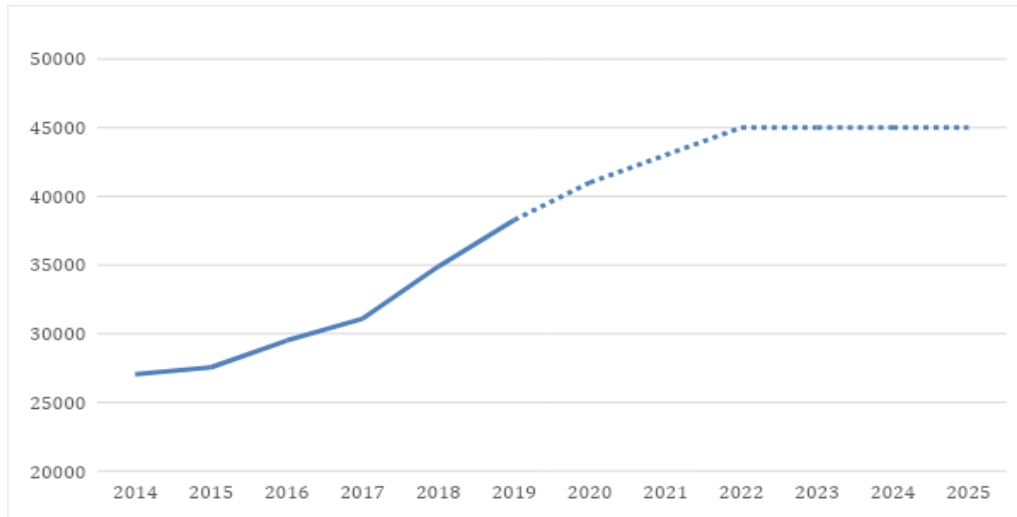


Bron: IOS Amsterdam

Hotelstop?

Hoewel er sinds 2016 wordt gesproken van een hotelstop, is het aantal hotelovernachtingen sinds dat jaar hard gegroeid. Dit is te verklaren doordat de hotelstop niet absoluut was en er geen reeds vergeven vergunningen zijn ingetrokken. Hierdoor is het aantal kamers in de stad blijven stijgen en zal het aantal hotelkamers nog doorgroeien tot 45.000 hotelkamers in 2022. Zonder de gedeeltelijke hotelstop waren er waarschijnlijk nog veel meer hotels bijgebouwd (figuur 5).

FIGUUR 5: AANTAL HOTELKAMERS IN DE GEMEENTE AMSTERDAM



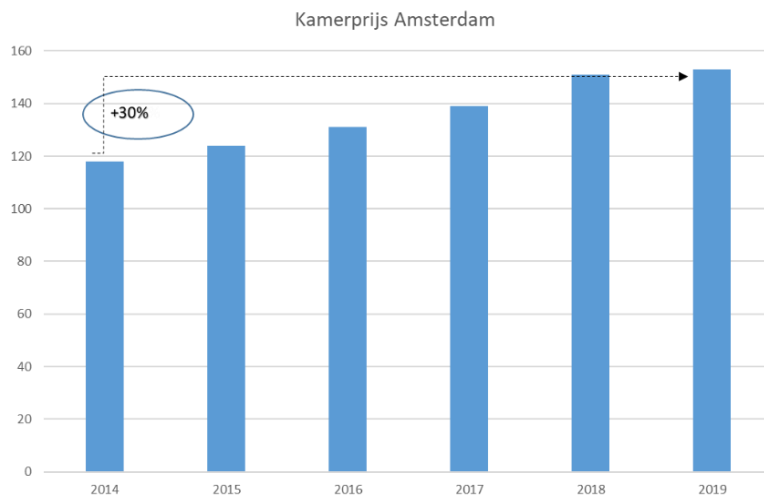
Kortom, ondanks een hotelstop is tussen 2012 en 2019 het aantal hotelovernachtingen explosief gegroeid. Een trend die enkel gestopt kon worden door de coronacrisis.

b. Ontwikkeling van de prijzen en omzet van hotels sinds 2014

Rond 2014 vonden er in Amsterdam 12 miljoen toeristenovernachtingen per jaar plaats. Aangezien de vraag naar hotelovernachtingen in Amsterdam tussen 2014 en 2019 jaarlijks is toegenomen, is ook het aanbod van hotelovernachtingen in Amsterdam jaarlijks gestegen. De hotelstop heeft echter tot een beperking van het aantal nieuwe hotelkamers geleid vanaf 2016. Omdat de vraag zo explosief is gestegen en het aanbod is beperkt, is de gemiddelde overnachtingsprijs hard gestegen: met 30% in 5 jaar tijd (figuur 6)¹

¹ Het betreft hier een analyse van 500 hotels uit het hogere segment.

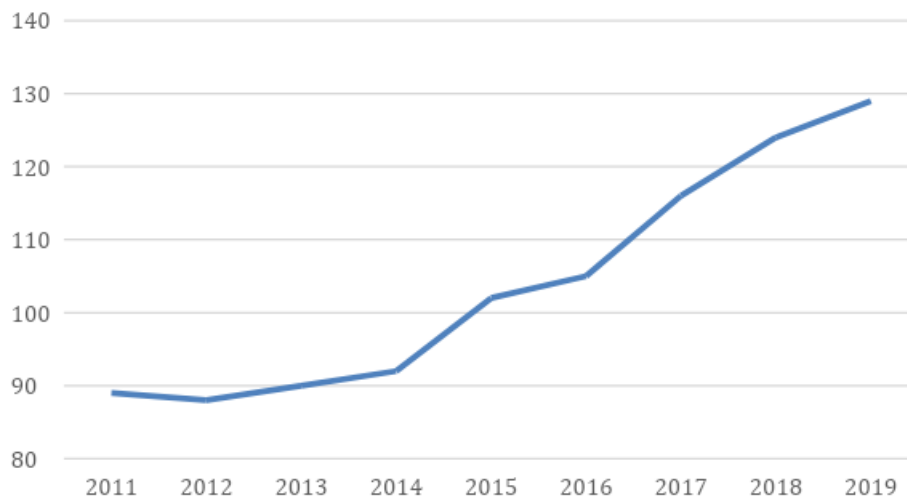
FIGUUR 6: KAMERPRIJZEN IN GEMEENTE AMSTERDAM



Bron: Horwath (analyse consultancy.nl)

Tegelijkertijd is de bezettingsgraad, die als goede graadmeter wordt gezien voor de vraag naar overnachtingen ten opzichte van het aanbod, ondanks de grote prijsstijging de afgelopen jaren verder toegenomen. Het aanbod, de prijs en de bezettingsgraad zijn tegelijk gegroeid. Dit betekent dat de vraag nog (veel) harder is gegroeid dan het aanbod.. In 2019 was de gemiddelde bezettingsgraad in Amsterdam centrum 90% over het gehele jaar, wat in de sector als uitzonderlijk hoog wordt gezien. De omzet per kamer nam dan ook hard toe (figuur 7)

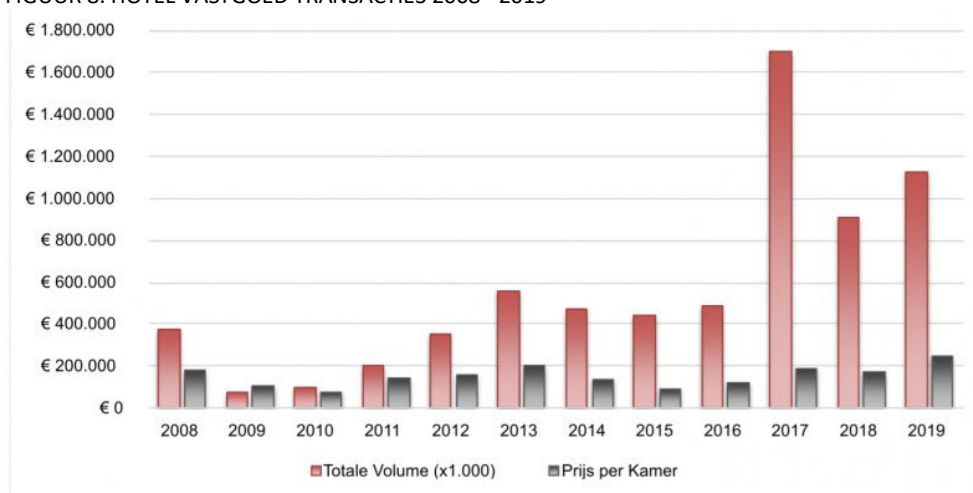
FIGUUR 7: OMZET PER KAMER (REVPAR)



Bron: Statista.com

Amsterdam behoort tot de top 3 steden met hoogste winst per kamer van heel Europa. Niet voor niets heeft Deloitte vorig jaar Amsterdam voor het vierde jaar op rij uitgeroepen tot de meest aantrekkelijke stad om in te investeren voor hotels. Dit is duidelijk terug te zien in het volume van de vastgoedtransacties dat hard is gegroeid sinds de gedeeltelijke hotelstop in 2016 (figuur 8).

FIGUUR 8: HOTEL VASTGOED TRANSACTIES 2008 - 2019



Bron: Invest Hotels

De versturende invloed van de aanbodbeperking (hotelstop) is duidelijk terug te zien in de gemiddelde vierkante meterprijs van een aantal toonaangevende vastgoedtransacties sinds 2017 in de hotelsector.

TABEL 1: VIERKANTE METERPRIJS HOTELS

Naam	Verkoopjaar	Verkoopprijs	€ / m2
Doubletree Hilton	2019	€ 425.000.000	€ 34.500
Leonardohotel	2018	€ 77.400.000	€ 22.700
W hotel	2017	€ 260.000.000	€ 22.060
SIR ALBERT HOTEL	2019	€ 58.000.000	€ 16.430

Dezelfde dynamiek geldt voor kleinere hotels. Bijvoorbeeld het Hostel sleep Inn (350-400m²) is in december 2019 verkocht voor 6,85 miljoen euro. Voor dit kleine hostel is hiermee bijna 20.000 euro per vierkante meter betaald. Al deze prijzen zijn compleet onvergelijkbaar met de prijzen die voor vastgoed met andere bestemmingen betaald worden.

De data zijn slechts indicatief, maar spreekt voor zich. Er is zoveel geld te verdienen met vastgoed met een hotelbestemming dat de markt compleet verstoord is geraakt en alle gangbare regels voor de waardering van vastgoed niet meer gelden. Het college wordt opgeroepen om de winstgevendheid van de hotelsector in Amsterdam uitgebreid te (laten) analyseren en hierbij ten minste alle vastgoedtransacties tussen 2016 en 2020 onder de loep te nemen.

Het is onwenselijk dat een vergunning, die in sommige gevallen gratis wordt uitgegeven door een ambtenaar van de gemeente, tientallen tot soms honderden miljoenen euro's aan waarde toevoegt aan particulier vastgoed. De populariteit van Amsterdam waar de verdien capaciteit van hotels grotendeels op is gebaseerd, hoort toe aan alle Amsterdammers. Het kan niet zo zijn dat een bedrijf dat toevallig een hotelvergunning heeft bemachtigd het alleenrecht krijgt om de populariteit van Amsterdam te kapitaliseren, terwijl alle Amsterdammers de lasten van het toerisme dragen.

Na 2022 is er sprake van een echte hotelstop. Elke toename van de vraag boven de aanbod grens resulteert daarmee direct in prijsverhoging en extra winst voor de hotelsector, wat ook wordt aangegeven door bijvoorbeeld ABN AMRO in hun analyse van de Amsterdamse hotelmarkt.² Het is daarom in elk geval logisch dat de gemeente de resulterende winsten voor de hotelsector wegbelast.

² <https://insights.abnamro.nl/2017/11/hotelmkt-breekt-records-maar-attentie-geboden/>

Extra winst voor de hotelsector draagt weinig bij aan de Amsterdamse en Nederlandse economie. Onderstaande tabel toont welke bedrijven eigenaar zijn van de 25 grootste hotels in Amsterdam. Er is slechts 1 Nederlands bedrijf bij. De overwinst kan dus zonder significante economische schade naar Amsterdam en haar bewoners gehaald worden, waar het thuishoort.

TABEL 2 EIGENAARSCHAP HOTELS

Naam	Eigenaar	Land	Geschatte omzet 2019
Nhow Amsterdam Rai	NH Hotel Group	Spanje	€ 37.105.900
NOVOTEL AMSTERDAM CITY	Accor Hotels	Frankrijk	€ 24.580.560
DOUBLETREE BY HILTON AMSTERDAM CENTRAL STATION	Anbang	China	€ 55.709.220
Leonardo hotel	Fatall hotel group	Israël	€ 28.794.850
Park Inn by Radisson	Omnam Investment Group	Israël	€ 43.338.348
GRAND HOTEL KRASNAPOLSKY NH	NH Hotel Group	Spanje	€ 62.861.760
RAMADA APOLLO AMSTERDAM CENTRE	Fattal Hotel Group	Israël	€ 16.474.348
WYNDHAM APOLLO AMSTERDAM	Fattal Hotel Group	Israël	€ 20.967.352,00
MÖVENPICK HOTEL AMSTERDAM CITY CENTRE	Accor Hotels	Frankrijk	€ 24.661.152,00
RENAISSANCE AMSTERDAM HOTEL	Archer Hotel Capital (APG/GIC)	Nederland/Vereinigd Koninkrijk/Singapore	€ 29.698.152,00
AMSTERDAM MARRIOTT HOTEL	Deka	Duitsland	€ 39.893.040,00
MERCURE HOTEL AMSTERDAM CITY	Accor Hotels	Frankrijk	€ 25.950.624,00
IBIS AMSTERDAM CENTRE	Accor Hotels	Frankrijk	€ 18.284.310,00
PARK PLAZA VICTORIA AMSTERDAM HOTEL	Radisson Hotel Group	VS	€ 18.495.864,00
OKURA HOTEL AMSTERDAM	Okura Hotels & Resorts	Japan	€ 32.236.800,00
NH GALAXY	NH Hotel Group	Spanje	€ 16.554.940,00
QO hotel Amsterdam	Intercontinental hotel group	VK	€ 17.891.424,00
Hotel Room Mate Aitana	Room Mate Hotels	Spanje	€ 18.119.768,00
BARBIZON PALACE,NH	Deka	Duitsland	€ 23.922.392,00
W hotel	Deka	Duitsland	€ 41.253.030,00
HILTON AMSTERDAM HOTEL	hilton hotels and resorts	VS	€ 23.660.468,00
CROWNE PLAZA AMSTERDAM CITY CENTRE	Mount Kellett	VS	€ 14.506.560,00
HOLIDAY INN AMSTERDAM	Westmoun Hospitality Group	VS	€ 11.611.964,00
WESTCORD FASHION HOTEL AMSTERDAM	Westcord Hotels	Nederland	€ 10.476.960,00
Hampton by Hilton Amsterdam Arena Boulevard	hilton hotels and resorts	VS	€ 10.476.960,00

3. Toeristenbelasting voor meer inkomsten en minder overnachtingen

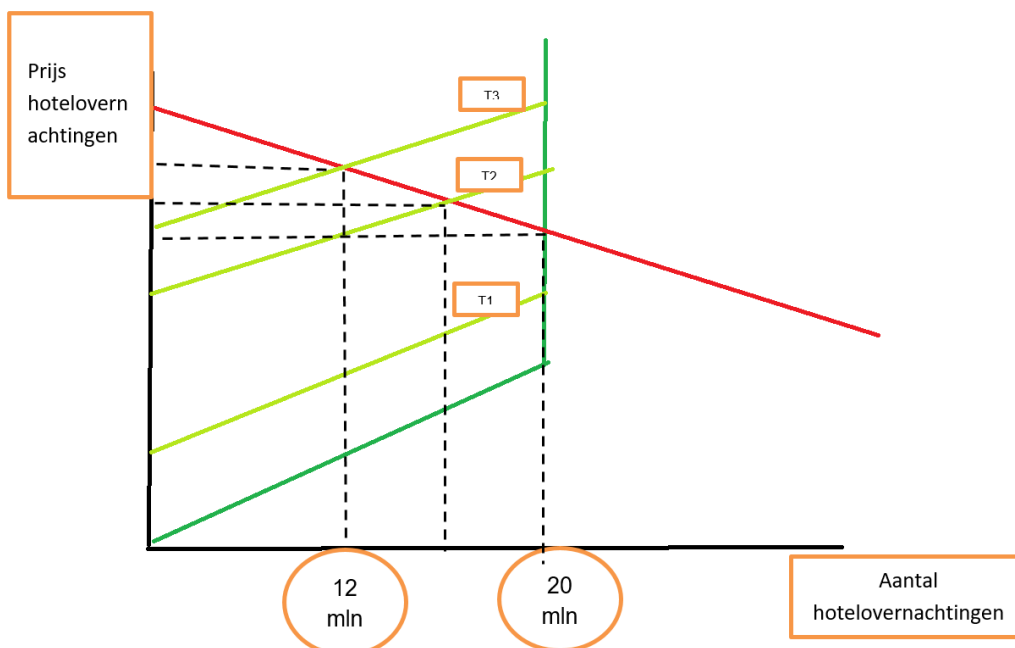
- Aanbodbeperking hotels in Amsterdam in combinatie met toenemende vraag toeristen leidt tot overwinsten hotelsector
- Verwachting is dat deze overwinsten bij ongewijzigd beleid alleen maar zal toenemen
- Economisch gezien efficiënt om overwinsten weg te belasten
- Een (forse) verhoging van de toeristenbelasting heeft twee positieve effecten:
- Overwinst hotelsector kan naar de Amsterdamse gemeenschap, met honderden miljoenen extra inkomsten tot gevolg
- Aantal overnachtingen neemt af

a. Overwinsten hotelsector naar de gemeenschap

Economisch gezien is het heel logisch om de overwinst die volgt uit de hotelstop vanuit de gemeente weg te belasten. Voor deze winst hebben de hotels zelf immers geen prestatie hoeven te leveren, deze volgt vrijwel hoofdzakelijk uit de populariteit van Amsterdam. Met de toeristenbelasting heeft de gemeente een zeer krachtig middel in handen om de verstorende werking van de hotelstop te corrigeren.

In eerste instantie leidt een verhoging van de toeristenbelasting niet tot een verschil in het aantal overnachtingen of de prijs die de consument betaalt, maar wordt de overwinst van hotels naar de gemeenschap getrokken. De hoteleigenaren nemen deze verhoging dus volledig voor hun rekening (figuur 9)

FIGUUR 9: OVERWINST HOTELS



De evenwichtssituatie is waar de donkergroene en de donkerrode lijn elkaar kruisen. Als de toeristenbelasting wordt verhoogd tot t1, schuift de aanbodcurve van de hotels naar boven op.

Omdat er een aanbodbeperking is, heeft dit nog geen gevolg voor de prijs of het aanbod. De gemeente belast de overwinst weg als gevolg van aanbodbeperking. Als de gemeente de toeristenbelasting nog verder verhoogt naar t2, dan is de aanbodcurve van de hotels dusdanig opgeschoven dat de hotels de belastingverhoging deels in hun prijzen doorberekenen, waardoor het aantal overnachtingen afneemt. Als de gemeente verder verhoogt tot t3, dan zou de gemeente in theorie met enkel de toeristenbelasting het aantal overnachtingen kunnen beperken tot 12 miljoen.

Los van de vraag hoeveel toeristen Amsterdam wil en hoe de gemeente dit wil bereiken, is het economisch gezien verstandig om de toeristenbelasting te verhogen als er een aanbodbeperking is en de vraag groeit. De winst die hieruit volgt voor de hotelsector is namelijk het gevolg van economische “rents”: geld dat wordt verdiend zonder dat daar een significante prestatie tegenover staat. Een gezonde uitgangspositie voor de hoogte van de toeristenbelasting is dat een (gratis) hotelbestemming gemiddeld genomen niet langer waarde toevoegt aan commercieel vastgoed.

De toeristenbelasting zal in eerste instantie worden gedragen door de hotelexploitanten, maar zal uiteindelijk terecht komen bij de vastgoedeigenaren. De vastgoedeigenaren zullen immers niet meer dezelfde huren kunnen vragen, omdat de verdien capaciteit vermindert en dit zal de waarde van het vastgoed negatief beïnvloeden.

In juli 2020 werd bekend dat de exploitant van het W hotel een maandelijkse huur van 850.000 euro betaalt (870 euro/m2/jaar). De rechter heeft deze huur tijdelijk verlaagd omdat de situatie door de corona crisis is veranderd.³ Er kan worden onderzocht of eenzelfde dynamiek van toepassing zal zijn bij een verhoging van de toeristenbelasting, zodat de toeristenbelasting direct bij de vastgoedeigenaren terecht komt. Het is echter vooral belangrijk dat het college in een vroeg stadium aangeeft dat de toeristenbelasting zal stijgen als de toeristische vraag terugkeert. Dit geeft hotelexploitanten de mogelijkheid om hierop te anticiperen in de afspraken die gemaakt worden met de verhuurders.

b. Gevolgen van de toeristenbelasting voor de aantallen en inkomsten

De gemeente kan de toeristenbelasting verhogen totdat het aantal overnachtingen daalt. Wat uiteindelijk het optimale niveau van heffing is zal uit de praktijk moeten blijken, duidelijk is dat dit niveau significant hoger ligt dan de huidige belasting als de vraag van de afgelopen jaren terugkeert.

Onderstaande tabellen tonen aan dat de toeristenbelasting tot veel extra inkomsten voor de gemeente zullen leiden. Hierbij is uitgegaan van gemiddeld 1.5 persoon per hotelkamer per nacht op basis van het historische aantal toeristenovernachtingen, de bezettingsgraad en het aantal hotelkamers binnen de gemeente. Aangezien de raming van 2020 overeenkomt met de huidige begroting van de gemeente, lijkt dit een goede aanname.

TABEL 3: HUIDIGE OPBRENGSTEN TOERISTENBELASTING

Aantal overnachtingen (x mln)	opbrengst huidig (7%)	Opbrengst vaste voet €3 per per dag per gast	totaal
12	€73M	€36M	€109M
15	€91M	€45M	€136M
21	€127M	€63M	€190M

³ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2020:3494>

TABEL 4: GESCHATTE OPBRENGSTEN VERHOGING TOERISTENBELASTING NAAR 25%

Aantal overnachtingen	Opbrengst 25% toeristenbelasting	Opbrengst €10 per dag per gast vaste voet	Totaal
12	€260M	€120M	€380M
15	€325M	€225M	€550M
21	€385M	€300M	€700M

TABEL 5: GESCHATTE OPBRENGSTEN VERHOGING TOERISTENBELASTING NAAR 35%

Aantal overnachtingen	Opbrengst 35% toeristenbelasting	Opbrengst €15 per dag per gast vaste voet	Totaal
12	€546M	€180M	€727M
15	€578M	€225M	€803M
21	€809M	€315M	€1.124M

De gemeente heeft de mogelijkheid om te kiezen welke segmenten toeristen voor het grootste deel zullen bijdragen via de verhoging. Wanneer het percentage verhoogd wordt, dragen vooral de toeristen die in duurdere hotels verblijven bij. Wanneer de vaste voet verhoogd wordt, heeft dit juist vooral effect op de hostels en goedkope hotels. Grofweg kan gesteld worden dat een verhoging van het percentage leidt tot maximalisatie van de extra inkomsten voor de gemeente en dat een verhoging van de vaste voet het eerste terug te zien zal zijn in het aantal toeristenovernachtingen.

c. Juridische haalbaarheid verhoging toeristenbelasting

Gemeenten kunnen autonoom de hoogte van de toeristenbelasting vaststellen, dit is in 2018 nog via kamervragen bevestigd door de regering. De regering stelt hierbij *“dat het van belang is dat gemeenten maatwerk kunnen bieden in de aanpak van specifieke uitdagingen, zoals lokale drukte. Het hiervoor benodigde maatwerk kan onder andere middels de autonomie op het gebied van de lokale heffingen worden bewerkstelligd.”*⁴

De toelichting van de verordening die ziet op de toeristenbelasting zegt over de doelstelling en de mogelijkheden tot differentiatie van de toeristenbelasting: *“De wetgever heeft ten aanzien van de toeristenbelasting expliciet aangegeven dat differentiaties met betrekking tot de overnachtingsprijs aanvaardbaar zijn. Voor toepassing van differentiatie geldt dat deze niet mag leiden tot strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel zal niet snel sprake zijn, aangezien de toeristenbelasting meerdere doeleinden heeft, te weten: opbrengst verwerven en regulering. Hierbij kan worden aangesloten met de differentiatie”*

Regulering wordt expliciet als doelstelling genoemd. Doordat de gemeente de markt aan de aanbodkant reguleert middels de hotelstop, is de hotelmarkt ernstig verstoord geraakt. De (vierkante meter-)prijzen die voor vastgoed met een hotelbestemming betaald worden zullen een goede legitimatie voor de gemeente vormen om de markt ook aan de vraagkant te reguleren via de toeristenbelasting. Het is immers om verscheidene redenen onwenselijk is dat een (gratis) hotelbestemming tientallen tot honderden miljoenen euros aan waarde toevoegt aan particulier vastgoed.

Verder is het mogelijk bepaalde groepen reizigers vrij te stellen van (een deel van de) toeristenbelasting. Als het college het van belang acht om Amsterdam aantrekkelijk te maken voor zakelijk congressen, kan hiervoor een vrijstelling in het leven geroepen worden. In het huidige beleid

⁴ Beantwoording Kamervragen van de leden Ladders en Aartsen (beiden VVD) over het bericht 'Nieuwe belasting op attracties voor dagjesmensen' (kenmerk 2018Z20904).

worden mensen onder de 16 jaar oud bijvoorbeeld ook vrijgesteld van de vaste voet. Er wordt dus al gedifferentieerd naar subject.

4. Andere instrumenten om het aantal overnachtingen te beperken

- Naast het fors verhogen van de toeristenbelasting zijn er aanvullende manieren om het aantal overnachtingen in Amsterdam te beperken
- Het aanbod van het aantal overnachtingen in Amsterdam kan worden beperkt door Airbnb te verbieden, hotels op te kopen en te transformeren tot bijvoorbeeld appartementen.
- Het aanbod buiten de gemeente kan worden beperkt door goede afspraken te maken binnen de metropoolregio voor een beperking van het aantal hotels in randgemeenten.
- Aan de vraagzijde kan het invoeren van een ingezetenen-criterium er voor zorgen dat er minder toeristen naar Amsterdam willen komen. Een bijkomend voordeel is dat dit het type toerist kan verbeteren.

Er zijn verschillende maatregelen mogelijk om het aantal overnachtingen te reguleren en zo het toerisme te sturen tot een aantal waarbij er balans is in de stad. In ons voorstel is dit aantal 12 miljoen overnachtingen per jaar. Dit betreffen maatregelen die zowel het aanbod kunnen beperken als de vraag.

Het is belangrijk dat de maatregelen die direct het aanbod begrenzen (hotelstop, geen vakantieverhuur) samen worden ingevoerd met de verhoging van de toerismebelasting, omdat een aanbodbeperking tot verdere overwinst leidt. De extra inkomsten uit de toeristenbelasting kunnen gebruikt worden om verdere aanbod beperkende maatregelen in te voeren (e.g. hotelvergunningen terugdraaien). Dit versterkt vervolgens weer het motief om toeristenbelasting te verhogen gezien de overwinsten toenemen.

I. Maatregelen aan de aanbodzijde

Er zal eerst ingegaan worden aan de te nemen maatregelen die het aanbod van het aantal overnachtingen, het aantal slaapplekken kunnen beperken. Dit zijn maatregelen die betrekking hebben op vakantieverhuur (Airbnb), hotels in Amsterdam en hotels in de MRA.

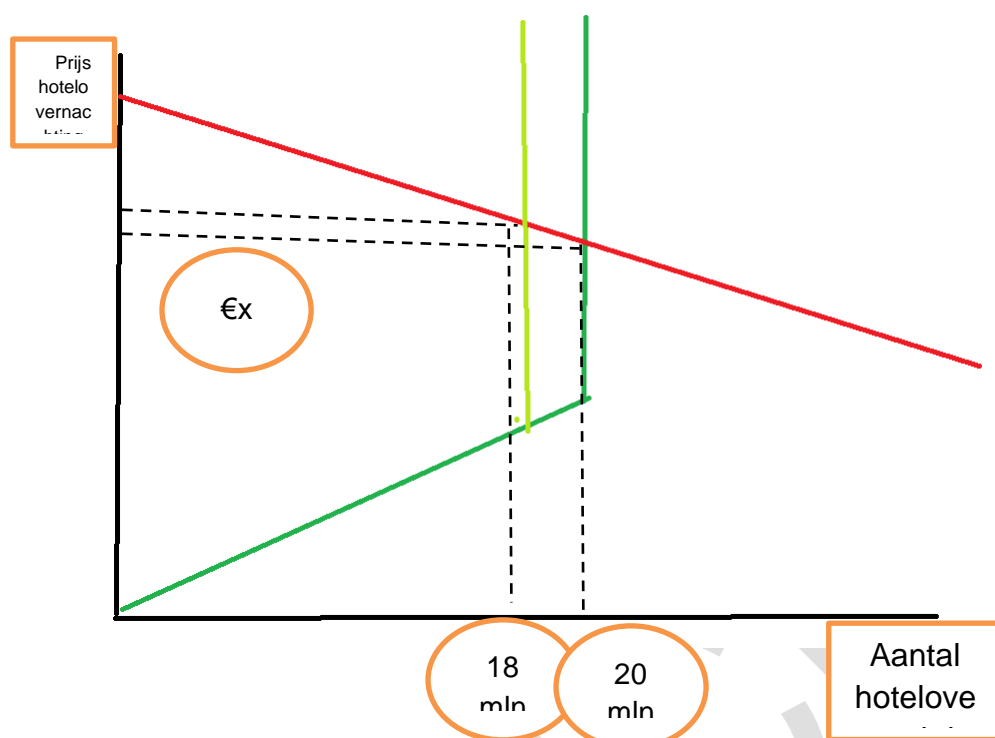
a. *Verleen geen vergunningen voor vakantieverhuur*

Airbnb was goed voor rond de 2,7 miljoen overnachtingen in 2019. Het volledig verbieden van Airbnb en goed handhaven zou dus in elk geval 2,7 mln overnachtingen schelen. Daarnaast vermindert het ook een vorm van hotelovernachtingen die zelf overlast veroorzaakt. Zo ervaart ruim 80 procent van de bewoners in stadsdeel Centrum veel of regelmatig overlast door vakantieverhuur. Een verbod op Airbnb vermindert dus niet alleen het aantal toeristen, maar ook de overlast in de buurten als gevolg van vakantieverhuur. Daarnaast betekent dit ook dat er meer woningen beschikbaar komen op de markt, waardoor meer Amsterdammers een huis kunnen vinden. Ook zal een totaalverbod de handhaving van illegale Airbnbs mogelijk eenvoudiger maken. Vrijwel elk appartement dat in Amsterdam op Airbnb is te vinden, is dan immers in overtreding, wat duidelijkheid schept.

Met een verbod op Airbnb wordt het aantal overnachtingen direct teruggebracht. De figuur hieronder laat de effecten ervan zien (onder de veronderstelling dat de economie hersteld is van

Corona). Het aantal overnachtingen neemt af, en de prijs van de overnachtingen neemt toe. Dit betekent bovendien extra (over)winst voor de bestaande hotels in de gemeente.

FIGUUR 10: OVERWINSTEN HOTELS



Daarbij is de vreemde situatie ontstaan dat er nu een wetsvoorstel in Den Haag ligt om het gemeenten mogelijk te maken vakantieverhuur te reguleren (Wijziging van de Huisvestingswet 2014), terwijl de Raad van State heeft gesteld dat het uitgangspunt juist is dat vakantieverhuur niet toegestaan is zonder vergunning.⁵

Amsterdam zou geen vergunningen uit moeten geven voor vakantieverhuur en moet actief vragen om het wetsvoorstel in te trekken, de gemeente heeft immers al volledige autonomie om vakantieverhuur te reguleren. Het wetsvoorstel is nog kwalijker, omdat het NRC heeft aangetoond dat dit tot stand is gekomen met zeer actieve lobby van Airbnb.⁶

b. Aanbod slaapplekken in hotels in Amsterdam terugdringen

Ook kan het college het aantal slaapplekken in hotels verder terugdringen in Amsterdam. Een hotelstop is al ingevoerd, maar jammer genoeg worden de komende jaren nog duizenden kamers kamers bijgebouwd.

b.1. terugdraaien extra hotels en hotelkamers

Het college moet zoveel mogelijk doen om te voorkomen dat er extra hotelkamers bij komen. Dit kan door geen vergunningen te verstrekken voor het uitbreiden van bestaande hotels en door bestaande hotelvergunningen terug te draaien. Voor het laatste moet echter planschade betaald worden. De extra inkomsten uit de verhoging van de toerismebelasting bieden hier mogelijkheden toe.

b.2. bestaande hotels afkopen

⁵ ECLI:NL:RVS:2020:261

⁶ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/04/hoe-airbnb-toch-weer-aan-het-langste-eind-trekt-a3982728>

De extra inkomsten kunnen mogelijk ook gebruikt worden om slaapplekken bij bestaande hotels terug te dringen door de hotels op te kopen en deze schaarse ruimte te benutten voor woonruimte voor cruciale beroepen die nu vaak buiten de boot vallen bij het vinden van een woning, zoals docenten, zorgmedewerkers, studenten en politieagenten.

c. Aanbod slaapplekken hotels buiten Amsterdam in de MRA

De verordening ziet op het aantal toeristenovernachtingen in de gemeente Amsterdam, omdat dat is waar het college direct invloed op kan uitoefenen. Een verdere beperking van het aantal toeristenovernachtingen in de gemeente kan echter leiden tot extra bouw van hotels buiten de grenzen. Het is daarom van belang dat Amsterdam haar invloed als grootste gemeente binnen de MRA gebruikt om ook (de groei van) het aantal overnachtingen in de buurgemeenten te beperken.

II. Maatregelen aan de vraagzijde

a. Ingezetenen criterium invoeren

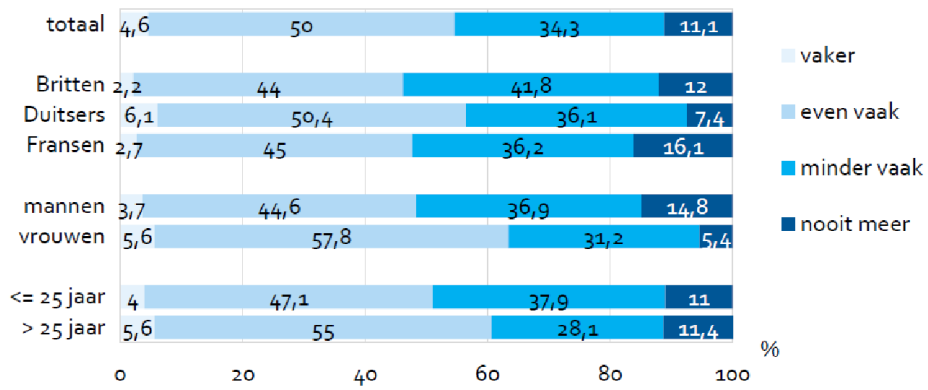
Amsterdam kan ook maatregelen nemen die het minder aantrekkelijk maken voor (een deel van) de toeristen om naar Amsterdam te komen. Een effectief middel hiervoor is het invoeren van een ingezetenen criterium (i-criterium). Het ingezetenen criterium is ingevoerd in meerdere steden in Nederland, Amsterdam heeft echter een uitzonderingspositie weten te regelen. Met de kennis van nu is dat een vergissing geweest. Door buitenlandse toeristen toe te laten in coffeeshops, trekt Amsterdam een grote groep toeristen die met name voor drugs naar de hoofdstad komen. Uit een onderzoek van de gemeente uit december 2019 blijkt dat een groot deel van de jonge wallenbezoekers met name komt voor de coffeeshops. Het is niet duidelijk waarom Amsterdam dat soort toeristen actief wil aantrekken.

Door het invoeren van een i-criterium zijn coffeeshops alleen toegankelijk voor Nederlanders. Hierdoor zal Amsterdam minder aantrekkelijk worden voor met name de overlast gevende toerist. Onderstaande figuur laat zien wat het effect kan zijn van een i-criterium op de komst van jonge bezoekers. 11% van de jonge wallenbezoekers zegt nooit meer te komen naar Amsterdam als er een i-criterium wordt ingevoerd, terwijl nog eens 34% aangeeft minder vaak te komen. Amsterdam kan met een i-criterium dus in 1 klap het aantal toeristen verminderen met zo rond de 10%, wat meteen ook de meest overlast gevende toeristen zijn. Dit kan daarmee zo 2 miljoen overnachtingen per jaar schelen.

Ook het onderzoeksrapport de achterkant van Amsterdam beveelt aan om goed te kijken naar het i-criterium. Zij concluderen dat het kan bijdragen aan het beteugelen van de urban jungle in Amsterdam. Ook laat de ervaring in andere steden zijn dat de invoering van het i-criterium niet hoeft te leiden tot een grootschalige toename straathandel. Handhaving is cruciaal. Door de inkomsten van de verhoging van de toeristenbelasting heeft Amsterdam meer dan genoeg middelen om honderden extra handhavers in dienst te nemen.

FIGUUR 11: VRAAG: STEL DAT BUITENLANDSE TOERISTEN NIET MEER IN COFFEESHOPS NAAR BINNEN MOGEN. HOE VAAK KOMT U DAN NOG NAAR AMSTERDAM?

Figuur 3.5. Stel dat buitenlandse toeristen niet meer in coffeeshops naar binnen mogen. Hoe vaak komt u dan nog naar Amsterdam?



CONCEPT

5. Wethouder van toerisme en overnachtingen in de MRA

Aanbod overnachtingen MRA buiten gemeente

In de verordening en in de toelichting zelf wordt met name gesproken over het aantal toeristenovernachtingen in de gemeente Amsterdam zelf. Het is echter belangrijk om ook oog te hebben voor de hotels in de omliggende gemeenten.

In 2019 vond ongeveer driekwart van alle hotelovernachtingen binnen de metropoolregio Amsterdam plaats in de gemeente Amsterdam. Er zijn echter plannen voor veel meer hotels in de MRA en dit zal effect hebben op het volume van het toerisme binnen de gemeente. Er staat immers geen muur om de stad en dat is maar goed ook.

Het college wordt aangespoord om de invloed die het heeft binnen de MRA en bij Schiphol maximaal te benutten om bij te dragen aan de doelstelling van deze verordening: het waarborgen van de balans tussen de belangen van bewoners, ondernemers en bezoekers. Deze verordening richt zich echter op de directe middelen die het college heeft om het volume en de impact van toerisme te reguleren.

Hulp vragen aan buurgemeenten en Schiphol kan alleen geloofwaardig zijn als Amsterdam zelf laat zien de problematiek rondom over-toerisme in de eigen stad serieus te nemen en alle middelen in te zetten die het heeft om (1) het aanbod van en de vraag naar toeristenovernachtingen te reguleren en (2) de negatieve impact van toerisme op de leefbaarheid van wijken te minimaliseren.

Wethouder Toerisme & Leefbaarheid

Toerisme heeft zo'n groot effect op Amsterdam, zowel positief als negatief, dat het logisch lijkt een wethouder verantwoordelijk te maken voor het toerismebeleid van de gemeente. Wanneer toerisme zoals nu onder Economische Zaken valt, bestaat het gevaar dat vooral de economische impact van toerisme wordt meegenomen in afwegingen. Er is behoefte aan een bredere blik op toerisme, waarbij ook de leefbaarheid in de stad wordt meegenomen in beslissingen.

Het huidige en het komende college worden aangemoedigd om een Wethouder van Toerisme & Leefbaarheid te installeren. Deze wethouder zou bij installatie concrete doelstellingen moeten formuleren die aansluiten bij de doelstelling van deze verordening: het maximaliseren van de positieve effecten van toerisme en het minimaliseren van de negatieve effecten van toerisme op de stad. Op deze manier is het voor iedereen duidelijk wat de visie van de gemeente op toerisme is, is er een duidelijke eindverantwoordelijkheid en wordt toerisme in een breder perspectief geplaatst dan alleen de economische impact. Ook zou een dergelijke wethouder goede afspraken kunnen maken binnen de MRA om ook het aantal overnachtingen in de gemeenten rond Amsterdam te beperken.

Het is echter niet aan de gemeenteraad om een wethouderspost aan te wijzen, deze bevoegdheid ligt bij het college. Daarom is het intalleren van een Wethouder van Toerisme & leefbaarheid geen onderdeel van de ingediende verordening. Dit laat onverlet dat wij het wenselijk achten om een dergelijke post te creëren, als niet nu dan bij de vorming van een nieuw college.