

Verordening op het *toerisme in balans*

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. bandbreedte: de onder- en bovengrens van het totaal aantal toeristenovernachtingen per jaar waarbij er op gemeenteniveau balans wordt geacht te zijn tussen de belangen van bewoners, ondernemers en bezoekers;
- b. toeristenovernachting: iedere overnachting binnen de gemeente tegen een vergoeding die niet resulteert in een verblijf van meer dan 30 dagen;
- c. toeristische draagkracht: de toeristische druk die een wijk kan dragen zonder dat het significant ten koste gaat van de toerisme gerelateerde leefbaarheid;
- d. toeristische druk: het effect op de openbare ruimte in een wijk dat wordt veroorzaakt door toerisme gebaseerd op objectieve waarnemingen van het aanbod en gebruik van voorzieningen die gericht zijn op toeristen; en
- e. toerisme gerelateerde leefbaarheid: de aspecten van een wijk die direct of indirect door bezoekers of concentraties van bezoekers kunnen worden beïnvloed.

Artikel 2 Bandbreedte toeristenovernachtingen

De bandbreedte wordt vastgesteld op 10 en 14 miljoen toeristenovernachtingen per jaar, waarbij 12 miljoen toeristenovernachtingen per jaar als optimum geldt.

Artikel 3 Waarborgen bandbreedte

1. Het college informeert de raad jaarlijks vóór 31 januari over:
 - a. het aantal toeristenovernachtingen dat in het lopende en daaropvolgende kalenderjaar wordt verwacht; en
 - b. het aantal toeristenovernachtingen dat in het voorafgaande kalenderjaar heeft plaatsgevonden.
2. Indien het aantal toeristenovernachtingen of het verwachte aantal toeristenovernachtingen buiten de bandbreedte valt, biedt het college de raad binnen vier weken een beleidsnota aan over de wijze waarop het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte wordt gebracht. De raad stelt deze beleidsnota vast.
3. De beleidsnota bevat ten minste:
 - a. de mogelijke regulering van het aantal toeristenovernachtingen met behulp van de toeristenbelasting;
 - b. de overige maatregelen die het college heeft om de vraag naar en het aanbod van toeristenovernachtingen te reguleren;
 - c. de maatregelen die het college neemt om het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te brengen of houden;
 - d. de verwachte impact van de voorgestelde maatregelen op:
 - i. het aantal toeristenovernachtingen; en
 - ii. de begroting van de gemeente.
4. Het college informeert de raad iedere drie maanden over het aantal toeristenovernachtingen dat in de afgelopen drie maanden heeft plaatsgevonden. Indien het aantal afwijkt van het verwachte aantal, kan de raad het college verzoeken om de effectiviteit van de genomen maatregelen te verantwoorden.

Artikel 4 Toeristische draagkracht wijken

1. De toeristische druk per wijk wordt ten minste bepaald op grond van:
 - a. het aantal woningen dat wordt aangeboden voor vakantieverhuur per 1000 inwoners;
 - b. het aantal coffeeshops per 1000 inwoners;
 - c. het aantal stoepen met minder dan 1,5 meter loopruimte;
 - d. het aantal attracties;
 - e. de hotelcapaciteit; en
 - f. het overige toeristisch aanbod per km².
2. De toerisme gerelateerde leefbaarheid wordt ten minste bepaald op grond van een jaarlijkse enquête waarbij ten minste wordt onderzocht op welke wijze bewoners de volgende aangelegenheden ervaren binnen hun wijk:
 - a. de onveiligheidsbeleving index;
 - b. de overlast door vervuiling;
 - c. de overlast door toeristische verhuur van woningen in directe woonomgeving;
 - d. de overlast door mensen onder invloed van alcohol en/of andere verdovende middelen op straat;
 - e. het aanbod van winkels voor dagelijkse boodschappen; en
 - f. de sociale cohesie.
3. Het college biedt de raad een beleidsnota aan over de verdere invulling van de begrippen toeristische druk en toerisme gerelateerde leefbaarheid en de wijze waarop aan de hand van deze begrippen de toeristische draagkracht wordt bepaald. De raad stelt deze beleidsnota vast.

Artikel 5 Waarborgen toeristische draagkracht

1. Het college informeert de raad jaarlijks vóór 31 januari over de toeristische draagkracht van iedere wijk.
2. Indien de toeristische draagkracht in één of meer wijken onder druk staat, biedt het college binnen vier weken een beleidsnota aan over het waarborgen van de toeristische draagkracht. De raad stelt deze beleidsnota vast.
3. De beleidsnota bevat ten minste:
 - a. een overzicht van de wijk of wijken waarin de toeristische draagkracht onder druk staat;
 - b. de maatregelen die het college neemt om de toeristische druk te doen afnemen in de betreffende wijk(en);
 - c. de maatregelen die het college neemt om de toeristische leefbaarheid te herstellen in de betreffende wijk(en);
 - d. de verwachte impact van de voorgestelde maatregelen op:
 - i. de toeristische draagkracht van de betreffende wijk(en); en
 - ii. de begroting van de gemeente.

Toelichting

Algemeen deel

In de kern is toerisme positief voor Amsterdam. Het draagt bij aan gezonde financiën, werkgelegenheid, culturele verrijking, levendigheid en aanzien van de stad. Er is echter een optimum. Vanaf een bepaald aantal bezoekers raakt de stad uit balans en worden de nadelen van toerisme groter dan de voordelen. Het college van burgemeester en wethouders wordt geacht actief in te grijpen wanneer de balans tussen de belangen van bewoners, ondernemers en bezoekers verstoord raakt of dreigt te raken.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 (Begripsomschrijvingen)

In dit artikel worden de begrippen omschreven. Voor de begrippen toeristische druk, toerisme gerelateerde leefbaarheid en toeristische draagkracht is zo veel mogelijk aansluiting gezocht op de omschrijvingen van deze begrippen in het rapport Toeristische draagkracht van wijken, meting 2019 van Onderzoek, Informatie en Statistiek. De term toerisme gerelateerde leefbaarheid is ontleend aan de term bezoeker gerelateerde leefbaarheid vanuit dit rapport. Deze term is in dit artikel omschreven als toerisme gerelateerde leefbaarheid, aangezien de verordening zich met name richt op (internationaal) toerisme en in beperkte mate richt op de toeristen die niet overnachten in Amsterdam.

Artikel 2 (Bandbreedte toeristenovernachtingen)

In dit artikel is de bandbreedte vastgelegd. De bandbreedte volgt uit het rapport Drukte en Leefbaarheid in de stad van de Algemene rekenkamer. Dit rapport beschrijft dat het beeld van Amsterdammers over toerisme is gekanteld vanaf 2014 naar overwegend negatief. Het aantal toeristenovernachtingen uit dat jaar is dus als startpunt gekozen en daaromheen is een bandbreedte ingesteld. De bandbreedte is ingesteld om het college binnen die bandbreedte de ruimte te bieden een eigen koers te varen op de omvang van toerisme en om te voorkomen dat onvoorziene veranderingen in conjunctuur direct tot verplichtingen leiden voor het college.

Om goed te monitoren of de bandbreedte aansluit bij de ervaring van Amsterdammers, wordt daarnaast jaarlijks de toeristische draagkracht per wijk gemeten. Dit is geregeld in artikel 4. Het is denkbaar dat bewoners nauwelijks negatieve effecten van toerisme ondervinden, terwijl het totale aantal toeristenovernachtingen niet binnen de bandbreedte valt. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als de toeristische druk zich verdeelt over meerdere wijken, als er een ander type toerisme wordt vormgegeven in de stad waar bewoners zich prettiger bij voelen, of als de meest overlastgevende toeristen de stad niet langer massaal opzoeken. Dit kan de weg openen om de bandbreedte omhoog bij te stellen. Anderzijds kan het ook meer voor de hand liggen om de bandbreedte naar beneden toe bij te stellen als de toeristische draagkracht in meerdere wijken consequent onder druk staat, terwijl de op dat moment geldende bandbreedte niet wordt overschreden.

Het aanpassen van de bandbreedte is een politieke keuze en vergt een wijziging van de verordening en daarmee een meerderheid in de gemeenteraad.

Artikel 3 (Waarborgen bandbreedte)

Het eerste lid van artikel 3 voorziet in een verplichting voor het college om de raad jaarlijks over het aantal toeristenovernachtingen en het verwachte aantal toeristenovernachtingen te informeren. Als het (verwachte) aantal toeristenovernachtingen buiten de bandbreedte valt, moet het college op grond van het tweede lid een beleidsnota aan de raad sturen.

De beleidsnota behandelt in eerste instantie de mogelijkheid om het aantal toeristenovernachtingen te reguleren met behulp van de toeristenbelasting. Hiervoor is gekozen omdat het aantal toeristenovernachtingen, in theorie en onvoorziene en extreme omstandigheden daargelaten, volledig gereguleerd kan worden door middel van een aanpassing van de toeristenbelasting. Een hogere dan wel lagere belasting zal (bij een juiste verhoging dan wel verlaging) immers leiden tot een respectievelijk hogere dan wel lagere prijs voor de consument en deze hogere dan wel lagere prijs zal op zijn beurt leiden tot een respectievelijk lagere dan wel hogere vraag. Het college wordt geacht ook alle andere mogelijkheden te onderzoeken die kunnen worden ingezet om het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te brengen of houden. Dit is geregeld in het derde lid.

Voor wat betreft de toeristenbelasting wordt opgemerkt dat gemeenten autonoom de hoogte van de toeristenbelasting kunnen vaststellen, zoals bevestigd in 2018 door de regering aan de hand van gestelde Tweede Kamervragen. 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."¹

De toelichting van de verordening die betrekking heeft op de toeristenbelasting luidt als volgt 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."

Regulering wordt expliciet genoemd als doelstelling van de toeristenbelasting, hetgeen het college vrijheid biedt om de toeristenbelasting in te zetten om het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te brengen of houden. De huidige situatie vereist dat deze doelstelling moet worden nagestreefd. De gemeente reguleert de markt aan de aanbodkant sinds 2016 door middel van de hotelstop. Als gevolg daarvan is de hotelmarkt tot en met 2019 verstoord geraakt. Dat de markt verstoord is geraakt, is het meest duidelijk te zien aan prijzen die voor vastgoed met een hotelbestemming zijn betaald. Voorbeelden hiervan zijn het Doubletree hotel: €450 miljoen euro, €34.500/m² (2019); Leonardohotel: €77 miljoen euro, €22.500/m² (2018) en het W hotel: €260 miljoen euro, €22.000/m² (2017). Deze prijzen zijn onvergelijkbaar met vastgoed met een andere bestemming. Een hotelbestemming voegt tientallen tot honderden miljoenen euro's aan waarde toe aan particulier vastgoed. De

¹ Beantwoording Tweede Kamervragen van de leden Ladders en Aartsen (beiden VVD) over het bericht 'Nieuwe belasting op attracties voor dagjesmensen' (kenmerk 2018Z20904).

toeristenbelasting kan worden gebruikt om dit effect te minimaliseren en tegelijkertijd grote inkomsten voor de gemeente te realiseren.

Het is denkbaar dat onverwachte omstandigheden ertoe leiden dat het onmogelijk is het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te brengen of houden. Men denke aan bijzondere situaties zoals een ernstige crisis, of een onverwacht snelle of anderszins onvoorspelbare groei in de vraag naar toeristenovernachtingen. In bijzondere gevallen waarin het onmogelijk lijkt het (verwachte) aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te laten vallen, wordt het college geacht maatregelen te treffen die het aantal toeristenovernachtingen zo dicht mogelijk bij de bandbreedte zullen brengen. Dergelijke gevallen moeten bovendien worden toegelicht in de beleidsnota die wordt voorgelegd aan de raad. Verder is het mogelijk dat het aantal gerealiseerde toeristenovernachtingen afwijkt van het verwachte aantal toeristenovernachtingen aan de hand van de genomen maatregelen. Lid 4 regelt dat het aantal gerealiseerde toeristenovernachtingen periodiek wordt bijgehouden, zodat het effect van de genomen maatregelen op kortere termijn kan worden onderzocht, hetgeen ertoe leidt dat bij onvoldoende effect van die maatregelen tijdig kan worden bijgestuurd door het college.

Artikel 4 (Toeristische draagkracht)

In zowel artikel 1 als artikel 4 is uitgewerkt dat het begrip toeristische draagkracht de toeristische druk per wijk en de toerisme gerelateerde leefbaarheid omvat. In het eerste lid van artikel 4 staat daarbij hoe de toeristische druk in een wijk moet worden bepaald. Dit gebeurt aan de hand van objectieve gegevens. In het tweede lid is invulling gegeven aan het begrip toerisme gerelateerde leefbaarheid. Dit is een meer subjectieve maatstaf.

De begrippen zijn voor een groot deel geconstrueerd in het licht van het rapport Toeristische draagkracht van wijken, meting 2019. Er dient zoveel mogelijk aansluiting te worden gezocht op (eventuele updates van) dit rapport, voor zover dit rapport relevant is in het licht van het doel en de benaderingswijze van deze verordening. Slechts niet-behandelde onderwerpen in voornoemd rapport of onderwerpen die afwijken in de benaderingswijze van deze verordening, behoeft het college te (laten) onderzoeken. Zo wordt dubbel werk voorkomen en kan de toeristische draagkracht in verschillende jaren met elkaar vergeleken worden.

Ten minste op één punt is de benadering van de methodiek vanuit voornoemd rapport anders dan die van deze verordening. In het rapport worden de toeristische druk en de toerisme gerelateerde leefbaarheid in een wijk bepaald op basis van relativiteit, dat wil zeggen de toeristische druk en toerisme gerelateerde leefbaarheid in een wijk wordt bepaald ten opzichte van andere wijken binnen de gemeente.

De wijken worden op basis van deze methode verdeeld in vier kwadranten. Het kwadrant toont de positie van wijken ten opzichte van elkaar, maar geeft geen volledig beeld van de waarde van de toeristische druk of ervaringen van bewoners. Voor toepassing van deze verordening wordt dit onwenselijk geacht. Om deze reden is in het derde lid geregeld dat het college de raad een beleidsnota aanbiedt over de concrete invulling van de begrippen toeristische druk en toerisme gerelateerde leefbaarheid.

Bij het vaststellen van de normen voor de toerisme gerelateerde leefbaarheid, zoekt het college zoveel mogelijk aansluiting bij de resultaten van de jaarlijkse enquête onder de

bewoners in de betreffende wijk(en). Hierbij is het uitgangspunt dat bewoners over het geheel genomen niet de ervaring hebben of zullen opdoen dat het toerisme een onaanvaardbaar effect heeft op de leefbaarheid in hun wijk.

Artikel 5 (Waarborgen toeristische draagkracht)

Op grond van artikel 5 heeft het college een verplichting om de raad jaarlijks over de toeristische draagkracht van iedere wijk te informeren. Het college heeft bovendien een inspanningsverplichting om de toeristische draagkracht in alle wijken te waarborgen. In dat kader is in het tweede lid opgenomen dat het college de raad een beleidsnota moet aanbieden als de toeristische draagkracht in een of meer wijken onder druk staat. Het derde lid regelt wat er in dat kader in ieder geval moet worden opgenomen in de beleidsnota.

De inzet is dat het college alle noodzakelijke stappen moet nemen om de toeristische draagkracht te herstellen, indien er in een wijk in een opvolgend jaar sprake is van een toeristische draagkracht die onder druk staat. In voorkomende gevallen moet het college, de belangen van bewoners in de betreffende wijk(en) (tijdelijk) laten prevaleren boven de belangen van bezoekers en ondernemers.

Het is van groot belang dat het college duidelijkheid verschaft over het gegeven dat de toeristische draagkracht die onder druk staat in een bepaalde wijk, gevolgen met zich meebrengt voor alle belanghebbenden in de betreffende wijk. Zo kan het college duidelijkheid verschaffen door concrete maatregelen in het vooruitzicht te stellen, indien de toeristische draagkracht niet herstelt binnen een door het college gestelde termijn. Op deze wijze draagt het college actief uit dat (1) alle belanghebbenden samen de verantwoordelijkheid dragen om de toeristische draagkracht te beschermen en (2) alle belanghebbenden de gevolgen zullen moeten dragen als de toeristische draagkracht onder druk komt te staan. De verwachting is dat hier een positieve, sturende werking vanuit zal gaan.