

Hotels 'on hold'



Amsterdam, februari 2016
In opdracht van de gemeente Amsterdam

Hotels 'on hold'

Economische effecten van nieuw hotelbeleid in de gemeente Amsterdam

Bert Tieben
Eelco Buunk



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2016-07

ISBN 978-90-6733-816-5

Copyright © 2016 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting en conclusie

Amsterdam is voornemens het vergunningenbeleid voor nieuwe hotels aan te scherpen. Als dit gaat plaatsvinden zal een Amsterdamse hotelkamer na 2020 in prijs gaan stijgen. Toeristen zullen in een duurder hotelmarkt vaker voor de particuliere vakantieverbuur als alternatief kiezen. Dit rapport schat het extra aantal woningen in de particuliere verbuur dat hiervan het gevolg is op 1.100 tot maximaal 6 duizend afhankelijk van de groei van het toerisme. Dit aantal komt bovenop de autonome groei van dit marktsegment.

De balans in de stad vraagt een rem op hotelontwikkeling

De gemeente Amsterdam is voornemens zeer terughoudend te zijn met betrekking tot het verstrekken van vergunningen voor hotels. Bij invoering van dit beleid is er alleen nog ruimte voor nieuw innovatief aanbod, het 'nee, tenzij' principe.

De rem op het aanbod van nieuwe hotels zal economische effecten hebben. Dit rapport onderzoekt de prijs- en volume-effecten voor zowel de hotelbranche als voor andere vormen van vakantieverbuur. Van belang is de substitutie van vakantieverbuur bij particulieren, bijvoorbeeld via Airbnb, voor hotelaccommodatie.

Het hotelaanbod groeit al jaren met gemiddeld 4 procent per jaar

Tussen 2004 en 2014 is het aantal toeristen dat naar Amsterdam komt gestegen met in totaal 58 procent tot 6,7 miljoen per jaar. In reactie hierop is het aantal hotelkamers in de afgelopen tien jaar toegenomen met 45 procent. Daarbij blijft de groei van het aantal kamers iets achter bij de vraag naar overnachtingen wat spanning op de hotelmarkt veroorzaakt en daardoor stijgende prijzen. Deze prijsstijging is vooral zichtbaar in de meer recente jaren.

Wat het aanbod betreft is er een grote toename aan hotels in de stadsdelen Centrum, Nieuw-West en Zuidoost. De meeste hotels bevinden zich in het centrum. Procentueel gezien groeit het aanbod het snelst in de stadsdelen Zuidoost, Nieuw-West, West en Oost. De groei in hotelbedden is groter dan de groei van het aantal hotels. Dit duidt erop dat nieuwe hotels over het algemeen groter zijn.

Particuliere vakantieverbuur heeft qua locaties een flink marktaandeel

De particuliere vakantieverbuur heeft alleen al via Airbnb 11.334 locaties te huur per januari 2016. Een indicatieve schatting is dat dit segment daarmee circa 40 duizend bedden in de markt zet. Dit is 62 procent van het aantal hotelbedden en dat is maar deel van de particuliere vakantieverbuur. Wel is de bezettingsgraad veel lager dan in de hotelsector. Dit rapport schat de bezettingsgraad van een Amsterdams adres op Airbnb op basis van belastinggegevens op circa 20 procent. Deze bezettingsgraad betreft niet alleen particuliere vakantieverbuur, maar ook *short-stay* appartementen en *bed&breakfast* locaties die het hele jaar door mogen verhuren en daarmee bedrijfsmatig zijn.

Een rem op het hotelaanbod zal tot hogere kamerprijzen leiden

Bij regulering van het aanbod in de hotelmarkt zoals het nieuwe beleid beoogt, zullen de prijzen van hotelkamers gaan stijgen. Afhankelijk van de groei van het aantal toeristen en de prijsgevoeligheid van de vraag naar overnachtingen kan de opwaartse druk op de prijzen aanzienlijk zijn. Via substitutie is het aannemelijk dat bij duurder hotelkamers de vraag verschuift naar alternatieven

zoals particuliere vakantieverhuur via websites zoals Airbnb. De toename van de vraag in dit marktsegment zal ook daar de prijzen opdrijven.

De prijsstijgingen luiden de volgende ronde effecten in waarbij het aanbod zal reageren. In de eerste plaats maakt de prijsstijging het aantrekkelijk om nieuw aanbod van particuliere vakantieverhuur in de markt te zetten. Het aanbod van deze vorm van toeristische accommodatie kan tenslotte nog wél groeien. Dit rapport veronderstelt dat particuliere vakantieverhuur vooral concurreert met het low-end segment in de hotelmarkt. Deze concurrentie kan als terugkoppeleffect veroorzaken dat hotels in dit marktsegment hun deuren gaan sluiten: het aanbod in dit deel van de markt neemt af. Deze aanbodreactie kan de oorspronkelijke prijsstijging voor een deel dempen. Figuur S.1 schetst deze keten van prijs- en aanbodreacties die volgen op een restrictief beleid voor de vestiging van nieuwe hotels in Amsterdam.

Figuur S.1 Prijs- en aanbodreacties als gevolg van nieuw hotelbeleid



Bron: SEO Economisch Onderzoek

In de scenarioanalyse is nagegaan wat de invloed is van veronderstellingen over de prijselasticiteit op deze keten van oorzaak en gevolg. Tot 2020 zal het aanbod van hotelkamers in Amsterdam nog blijven groeien met circa 6.500 kamers. De aanpassing van het beleid is daarom pas na 2020 voelbaar. Alleen als de groei van het aantal overnachtingen hoger is dan het gemiddelde van de afgelopen tien jaar (4 procent), ontstaan ook voor 2020 knelpunten. Het kamertekort na 2020 kan oplopen tot circa 5.900 kamers in 2025. Dit lokt prijsstijgingen uit die variëren met de groei van de vraag naar overnachtingen en de prijselasticiteit. Deze prijsdruk maakt het extra aantrekkelijk om het aanbod van particuliere vakantiewoningen uit te breiden. De scenarioanalyse berekent deze toename op potentieel tussen 1.100 en 5.900 kamers bovenop de autonome groei. Deze toename kan ook een impuls betekenen voor het illegale deel van de hotelmarkt en legt dus meer druk op handhaving en toezicht. Een rem op het hotelaanbod betekent uiteindelijk groei van het marktpotentieel voor de particuliere verhuurder van verblijfsaccommodaties.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusie.....	i
1 Vraagstelling.....	1
2 Gemeentelijk en regionaal hotelbeleid	3
2.1 Marktafbakening.....	3
2.2 Beleid.....	4
3 De markt voor verblijfaccommodaties in Amsterdam.....	5
3.1 Vraag naar hotelovernachtingen.....	5
3.2 Aanbod van hotelbedden.....	6
3.3 Aanbod van substituten.....	12
3.4 Werkgelegenheid in de toerismesector	14
3.5 Conclusie.....	15
4 Inperking van hotelaanbod biedt kansen voor particuliere vakantieverblijf.....	17
4.1 Aanbodrestricties veroorzaken prijsstijgingen.....	17
4.2 Groei in het marktaandeel van toeristisch verblijf in woningen	18
4.3 De prijselasticiteit van vraag en aanbod	21
4.4 Scenarioanalyse	24
4.5 Conclusie.....	27
Literatuur	29

1 Vraagstelling

Amsterdam is van plan het vergunningenbeleid voor nieuwe hotels aan te scherpen. Dit kan economische gevolgen hebben voor de markt voor verblijfsaccommodaties in de hoofdstad en de regio eromheen. Dit rapport onderzoekt deze effecten met behulp van theoretische analyse en een inschatting op basis van scenario's.

Aanleiding

Wordt Amsterdam te druk? Deze vraag is de afgelopen maanden in de media regelmatig aan de orde gekomen. Het Parool markeerde 3 mei 2014 als kantelpunt, de “dag dat de drukte in Amsterdam een probleem werd”.¹ Vaak fungeert Barcelona als een schrikbeeld, een voorbeeld van hoe het niet moet. Een stad waar toeristen de stad lijken over te nemen van de bewoners. Dat is geen stad in balans, de ambitie van de gemeente Amsterdam zoals recentelijk verwoord in het gelijknamige startdocument luidt: “Voorop staat dat de stad aantrekkelijk moet blijven voor iedereen. In de eerste plaats voor de bewoners zelf, maar net zo goed voor ondernemers en bezoekers.”

De gemeente heeft de beschikking over verschillende instrumenten om het toerisme in de stad in goede banen te leiden. Het vergunningenbeleid voor nieuwe hotellocaties is daar één van. Aanpassing van dit beleid zal gevolgen hebben voor gerelateerde sectoren zoals de vakantieverhuur. De mogelijkheid bestaat dat sprake is van een waterbedeffect: het afremmen van de groei van hotellocaties prikkelt de groei van de vakantieverhuur via websites zoals Airbnb. Dergelijke substitutie zal de effectiviteit van het instrument ondergraven en kan bovendien sociaaleconomische gevolgen hebben zoals toename van het illegaal aanbod van verblijfslocaties en gerelateerde overlast.

Vraagstelling

De gemeente Amsterdam heeft behoefte aan een economische analyse van de effecten van een mogelijke aanscherping van het vergunningenbeleid voor de hotelbranche. Deze aanscherping zal inhouden dat de gemeente zeer terughoudend is met het verstrekken van vergunningen voor nieuwbouw van hotels in Amsterdam. Bij invoering van dit nieuwe beleid is alleen nog ruimte voor nieuw innovatief aanbod, het ‘nee, tenzij’ principe.

De rem op het aanbod van nieuwe hotels zal economische effecten hebben. Dit rapport onderzoekt de prijs- en volume-effecten voor zowel de hotelbranche als andere vormen van vakantieverhuur. Van belang is bijvoorbeeld in hoeverre substitutie zal optreden van vakantieverhuur bij particulieren, bijvoorbeeld via Airbnb, en hotelaccommodatie.

Onderzoeksmethode

Dit rapport gebruikt de microeconomie als instrument om prijs- en volume-effecten te onderzoeken. Dit biedt inzicht in de causale relaties tussen de aanpassing van het beleid en de economische effecten op de markt voor verblijfsaccommodaties. Op basis van de empirische literatuur onderbouwt het rapport veronderstellingen over prijselasticiteiten die de kracht van het effect bepalen. Deze veronderstellingen zijn mede input voor een scenario-analyse van de mogelijke veranderingen in de hotelmarkt bij uitvoering van dit beleid in 2016-2020.

Leeswijzer

¹ Het Parool, 2 juni 2015.

Hoofdstuk 2 beschrijft kort het regionaal en gemeentelijk hotelbeleid als context voor de vraagstelling. Hoofdstuk 3 analyseert de ontwikkeling van vraag en aanbod op de Amsterdamse hotelmarkt. Hoofdstuk 4 onderzoekt de economische effecten van een aanscherping van het hotelbeleid waarin het aanbod van hotels wordt afgeremd. Prijs- en aanbodeffecten staan in dit hoofdstuk centraal. Daarnaast wordt via een scenarioanalyse vooruitgekeken naar de ontwikkeling op de langere termijn, gezien de wisselwerking tussen de hotelmarkt en de markt voor particuliere vakantieverhuur die in toenemende mate via internetplatforms plaatsvindt.

2 Gemeentelijk en regionaal hotelbeleid

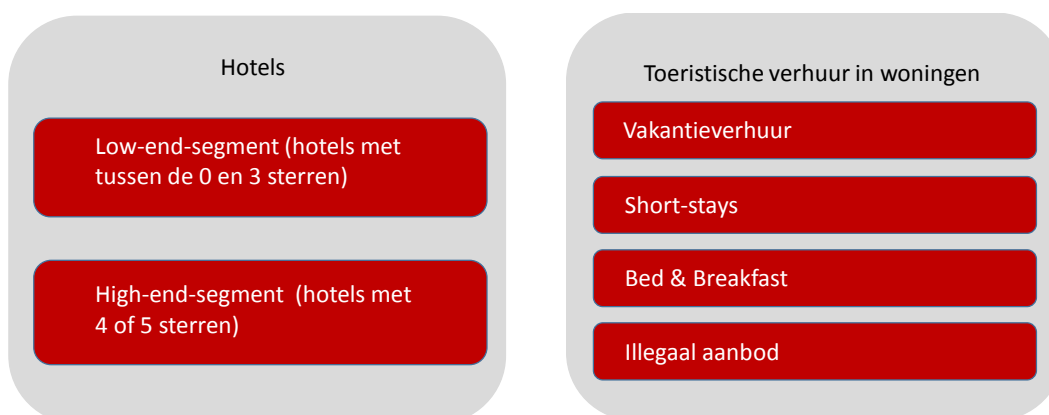
Sinds 2007 is het hotelbeleid erop gericht op om de hotelcapaciteit in Amsterdam en de regio uit te breiden. Dit beleid is succesvol geweest. Om verdere groei in te beperken overweegt de gemeente Amsterdam invoering van een meer restrictief beleid waarin de gemeente terughoudend is met het verstrekken van vergunningen voor nieuwbouw van hotels. Er is in dit nieuwe beleid alleen nog ruimte voor nieuw, innovatief aanbod.

2.1 Marktafbakening

Dit rapport bespreekt de ontwikkeling op de markt voor toeristische accommodaties. Figuur 2.1 geeft een overzicht van de verschillende types accommodaties in Amsterdam zoals gebruikt in dit rapport. Van belang is het onderscheid tussen hotels en de toeristische verhuur in woningen. De toeristische verhuur in woningen bestaat uit verschillende delen. Short-stay is verhuur van vrije sector huurwoningen voor een korte periode (minimaal zeven nachten). Hiervoor is een vergunning nodig van het stadsdeel waarin de woning ligt. Een bed&breakfast accommodatie is ook gevestigd in een particuliere woning en mag maximaal 40 procent van het oppervlakte van de woning beslaan. Deze verhuur is mogelijk vanaf één nacht. Een vergunning is niet nodig. Overige particuliere vakantieverhuur is toegestaan zonder vergunning met een maximum van twee maanden per jaar voor maximaal vier gasten. In dit geval is de verhuurder tevens de hoofdbewoner. Voor alle vormen van verhuur is toeristenbelasting verschuldigd. Ten slotte bestaat er nog illegaal aanbod van vakantieverhuur waarbij deze regels niet worden gevolgd.

Belangrijk is de wijze waarop deze accommodaties in de markt worden gezet. In toenemende mate ontmoeten vraag en aanbod elkaar op internetplatforms zoals Booking.com en Airbnb.com. Deze platforms vormen een tweezijdige markt waarbij concurrentie bestaat tussen de platforms om zowel vraag als aanbod naar het platform te trekken. Verschillende vormen van vakantieverhuur maken gebruik van hetzelfde platform. Zo staat op Airbnb aanbod uit de categorieën particuliere vakantieverhuur, short-stay en bed&breakfast waarbij het voor de toerist niet op voorhand duidelijk zal zijn wat de situatie is qua regelgeving voor de verschillende accommodaties.

Figuur 2.1 De markt voor toeristische accommodaties kent twee segmenten



Bron: SEO economisch onderzoek

2.2 Beleid

Sinds 2007 is het hotelbeleid in zowel Amsterdam als in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) erop gericht geweest om extra aanbod van hotelkamers te realiseren. Voor Amsterdam was de doelstelling om 9 duizend extra hotelkamers te realiseren, voor de MRA betrof dit doel 6 duizend kamers. Achterliggend doel van dit stimuleringsbeleid was om Amsterdam en de MRA betaalbaar en aantrekkelijk te houden voor de toeristische en zakelijke bezoeker.

De doelstellingen van dit stimuleringsbeleid zijn gehaald waarmee een ‘inhaalslag’ is gemaakt. Rond 2013 was de situatie dat het planaanbod de vraag ‘ruimschoots’ zou overstijgen.² Daarmee was de aanzet gegeven tot herijking van het hotelbeleid. Het beleid verschuift van kwantiteit naar kwaliteit als centrale leidraad met als adagium “Het juiste hotel op de juiste plek”. Het gaat erom dat nieuwe hotels zorgen voor een duurzame waardetoevoeging.

Voor dit doel is de hotelladder ontwikkeld. Dit instrument is een toetsingskader voor nieuwe hotels. Hiermee kunnen hotelinitiatieven getoetst worden in de context van het totale aanbod in de regio en de locatie. Het nieuwe hotel moet waarde toevoegen aan het bestaande aanbod en moet liggen in een kansgebied. Daarbij kan sprake zijn van transformatie waarbij bijvoorbeeld een kantoorgebouw wordt omgebouwd tot hotel. Het initiatief moet ook voldoen aan de ruimtelijke en kwalitatieve criteria. Dit kan inhouden dat het hotel een aantoonbare kwaliteitsimpuls vormt voor het pand of voor de omgeving. Er kan sprake zijn van functiemenging of nieuwe kamers die bovengemiddeld duurzaam zijn ten opzichte van normen in de huidige wet- en regelgeving. Ruimtelijk gezien is onder meer van belang of de hotelkamers gerealiseerd worden in de nabijheid van hoogwaardig openbaar vervoer. Ook moet de maat en schaal van het nieuwe hotel passen binnen de ruimtelijke omgeving en geen inbreuk maken op het woon- en leefklimaat.

De groei van het aantal toeristen kent ook keerzijden. Vooral in de binnenstad van Amsterdam lijkt de balans door de druk van het toerisme zoek te zijn. Daarom overweegt de gemeente Amsterdam een aanscherping van het hotelbeleid. Sinds 2013 is stadsdeel Centrum al zeer terughoudend geweest met nieuwe hotelontwikkeling. Deze lijn wordt in het nieuwe beleid mogelijk doorgetrokken met als doel om het aantal hotelinitiatieven in het Centrum terug te brengen tot nul. Daarnaast wordt ingezet op spreiding van toeristen naar nieuwe centrumgebieden in Amsterdam en naar de metropoolregio.

Tegelijk signaleert de gemeente dat Amsterdam een broedplaats is van innovatieve hotelconcepten die ook internationaal worden uitgerold. Voor dergelijke innovatie en vernieuwing blijft plaats. Bij uitvoering van het nieuwe beleid is alleen nog ruimte voor innovatieve groei die unieke kwaliteit gaat toevoegen aan de hotelvoorraad en aan de omgeving. Dit mogelijk nieuwe beleid gaat met andere woorden uit van het ‘nee, tenzij’ principe. Een mogelijke aanvulling is een ‘nieuw voor oud’ aanpak. Amsterdam kent veel kleine en vaak oude hotels. In ruil voor sluiting van een aantal van deze hotels mag elders een nieuw hotel worden ontwikkeld.

² Zie: MRA, Regionale hotelstrategie 2016-2022, p. 6.

3 De markt voor verblijfaccommodaties in Amsterdam

Hoe ontwikkelt de hotelmarkt zich in Amsterdam? De afgelopen tien jaar is het aantal toeristen in de hoofdstad sterk gestegen. De hotelmarkt heeft hierop ingespeeld met een stijgend aanbod. In recente jaren lijkt duidt een stijgende kamerbezetting op spanning in de verhouding tussen vraag en aanbod op de hotelmarkt. Het marktaandeel van alternatieven, zoals vakantieverbuur in woningen, is niet eenduidig vast te stellen maar lijkt aanzienlijk.

Om een goed beeld te krijgen van de potentiële effecten van een rem op de groei van het hotelaanbod is het noodzakelijk de huidige situatie te begrijpen. Hiertoe wordt een beeld geschetst over de ontwikkeling van de hotelmarkt in de stad Amsterdam en de metropoolregio Amsterdam (MRA). Tevens wordt er gekeken naar ontwikkelingen van logiesverstrekkingen anders dan hotels (vakantieverbuur in woningen³) en werkgelegenheid in de toeristensector. Tot slot wordt er ingegaan op de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de toeristische sector.

3.1 Vraag naar hotelovernachtingen

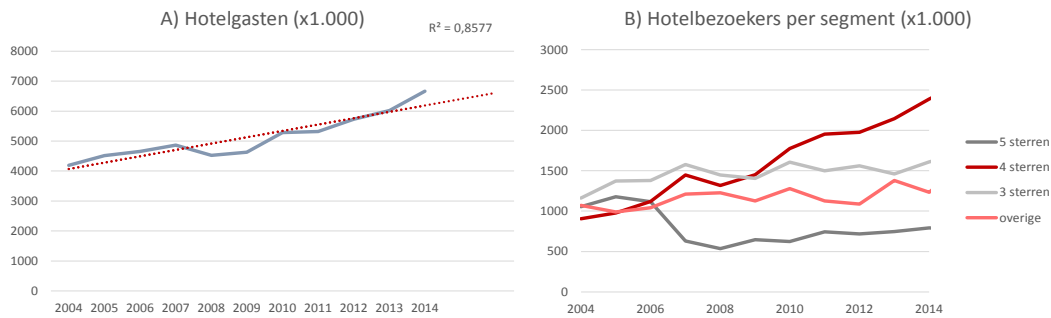
Dit hoofdstuk analyseert de ontwikkeling van het aantal toeristen dat Amsterdam bezoekt. Dit is een belangrijke verklaring van de toename van het aantal overnachtingen in de hoofdstad. Deze informatie is hoofdzakelijk afgeleid van IOS Amsterdam. Overnachtingen in aan toeristen verhuurde woningen zijn echter geen onderdeel van deze gegevens. De prognose in deze paragraaf is een indicatie van de ontwikkeling, de cijfers moeten niet absoluut worden geïnterpreteerd.

Het aantal toeristen dat naar de Nederlandse hoofdstad komt neemt steeds verder toe. Tussen 2004 en 2014 is het aantal hotelgasten met 58 procent toegenomen tot 6,7 miljoen. Het is te verwachten dat deze stijgende trend zich doorzet. Figuur 3.1a geeft een globale prognose van de potentiële groei. De toename van hotelgasten wordt vooral ervaren door 4-sterrenhotels (figuur 3.1b). Dit segment maakt een gestage groei door sinds 2004. Het bezoekersaantal van 5-sterrenhotels is vanaf 2006 gedaald en blijft vanaf dan vrij stabiel⁴. Het marktaandeel 3-sterrenhotels en overige hotels maakte in de periode 2004-2014 een kleine groei door.

³ Hierbij is data gebruikt van insideairbnb om deze markt te beschrijven. Deze data is niet gecontroleerd.

⁴ De reden voor de sterke daling in de aantallen 5-sterrenhotels en sterke stijging in de aantallen 4-sterrenhotels is te verklaren door een aanscherping van de eisen voor hotelclassificatie. Hierdoor is een aantal 5-sterrenhotels verplicht gedegradeerd naar de 4-sterrenclassificatie.

Figuur 3.1 Het aantal hotelbezoekers per jaar neemt toe sinds 2004⁵, vooral 4-sterrenhotels ontvangen een groter aantal bezoekers



Bron: OIS Amsterdam

Toeristen verbleven gemiddeld 1,88 nachten in Amsterdam in 2014. Dit is iets hoger dan het 10-jarige gemiddelde van 1,85 nachten over 2004-2014, maar wijkt er niet veel van af. Het overgrote deel van de hotelgasten komt uit Europa (76 procent), waarvan 21,2 procent uit Nederland, 14,7 procent uit Engeland en 8,6 procent uit Duitsland. Ook komt 9,5 procent uit de VS en 7,3 procent uit Azië. Het percentage overnachtingen voor zakelijk bezoek was in 2014 37 procent, wat neerkomt op 2,56 miljoen overnachtingen. Hiervan sliep 65 procent in 4- of 5-sterrenhotels. Van het aantal toeristische overnachtingen werd 42 procent in hotels van dit segment doorgebracht. Dit is belangrijk met het oog op de concurrentiedruk van particuliere vakantieverhuur.

Uit empirisch onderzoek van Zervas et al. (2015) naar concurrentie tussen hotels en Airbnb blijkt dat 4- en 5-sterrenhotels (high-end-hotels) relatief weinig concurrentie ondervinden van accommodaties aangeboden via platforms zoals Airbnb. Redenen hiervoor zijn dat deze hotels veel en betere voorzieningen bieden vergeleken met hotels met 3 of minder sterren en met accommodaties aangeboden via internetplatforms. Deze accommodaties kunnen tevens niet worden gezien als substituuut voor een hotel bij overnachtingen voor zakelijk bezoek (Zervas et al., 2015). Deze studie is uitgevoerd voor de markt in Texas. De uitkomsten kunnen voor een deel van toepassing op de Amsterdamse markt. De faciliteiten in high-end-hotels zijn in Amsterdam doorgaans beter dan in de particuliere vakantieverhuur (zoals aangeboden via Airbnb). Ook wordt verwacht dat vakantieverhuur nauwelijks als substituuut voor zakelijke overnachtingen kan worden gezien. Aan de aanbodzijde lijkt er een overlap te zijn tussen de eigenschappen van de Amsterdamse markt en de markt uit de genoemde studie. Er kan een verschil zijn in de vraagzijde, bijvoorbeeld in de mogelijkheid dat consumentenkeuzes niet beïnvloed worden door het verschil in faciliteiten tussen high-end-hotels en vakantieverhuur. Recente gegevens laten echter zien dat low-end-hotels in Amsterdam de concurrentie met vakantieverhuur sterker ervaren dan high-end-hotels⁶.

3.2 Aanbod van hotelbedden

Om het hotelaanbod van Amsterdam in kaart te brengen is gekeken naar het aantal hotelbedden. Het aanbod van hotelbedden in de stad Amsterdam is de afgelopen tien jaar toegenomen van 38 duizend tot 64 duizend; een toename van 68 procent. Over dezelfde tijdsperiode is de gemiddelde

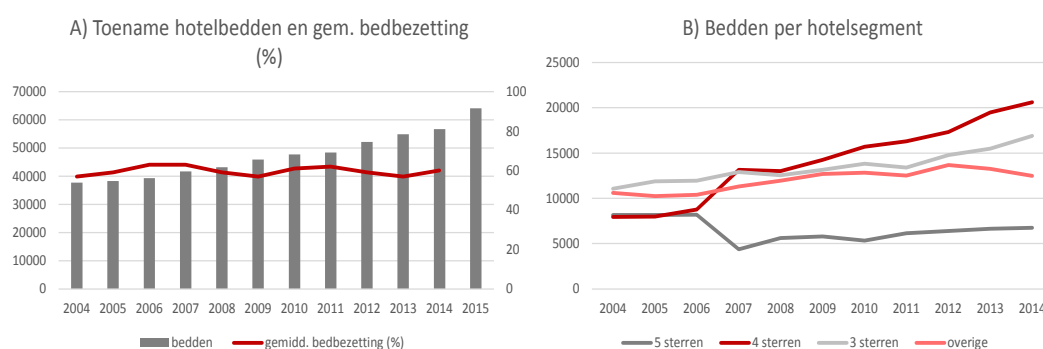
⁵ Er is in deze figuur geen rekening gehouden met de trendbreuk uit 2012. Als hier wel rekening mee wordt gehouden, dan is de trend iets minder steil maar nog steeds duidelijk stijgend.

⁶ Zie: "Toerisme in MRA 2014-2015" (OIS Amsterdam, 2015)

bedbezetting redelijk gelijk gebleven rond de 60 procent, wat erop duidt dat het aantal bedden in Amsterdam evenredig is toegenomen met het aantal toeristen⁷. Figuur 3.2a laat de toename van hotelbedden zien in verhouding tot het stabiele bezettingsniveau.

Vooraf het aanbod hotelbedden van 4-sterrenhotels is in deze periode sterk toegenomen (figuur 3.2b); dit is gestegen van ongeveer 8.000 tot ruim 20.000. Ook het 3-sterrenhotelaanbod is met zo'n 7.000 bedden relatief sterk gestegen. Voor 5-sterrenhotels en overige hotels laat de grafiek een redelijk stabiel aanbod zien. Het aanbod 5-sterrenhotels laat tevens een dip zien in 2006 (om dezelfde reden als in figuur 3.1b). Deze grafiek komt sterk overeen met grafiek 3.1b, welke de vraag over dezelfde periode laat zien.

Figuur 3.2 De bezettingsgraad van hotelbedden is gelijk gebleven onder een stijgend aanbod van voornamelijk 3- en 4-sterren hotels



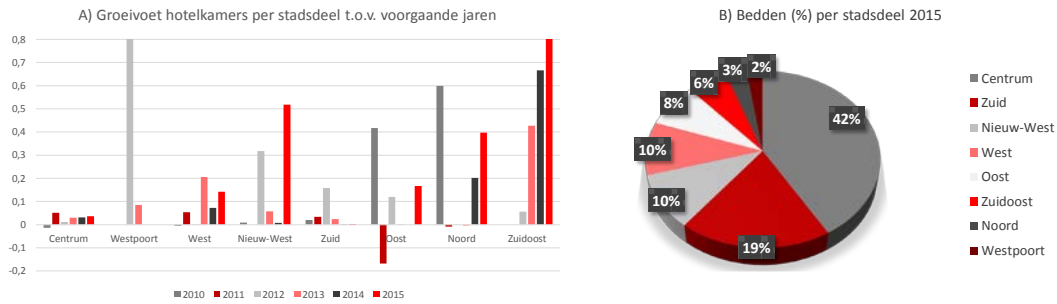
Bron: OIS Amsterdam

Kijkend naar de ontwikkelingen van het aantal hotelkamers⁸ en de spreiding van het aantal hotelbedden per stadsdeel is het volgende te zien. De meeste hotelbedden bevinden zich in het centrum (42 procent), gevolgd door Zuid (19 procent), Nieuw-West (10 procent), West (10 procent) en Oost (8 procent) (figuur 3.3b). Van deze stadsdelen laten vooral de laatste drie groei zien (figuur 3.3a). Hiernaast is er een hoge en toenemende groei in het stadsdeel Zuidoost (met 170 procent in 2015; zie noot 10). Hier bevinden zich relatief weinig hotelbedden, derhalve is de absolute groei vrij laag. Het stadsdeel Westpoort laat in 2012 een zeer sterke groei zien. In dit jaar nam het aantal kamers toe met 260 procent (zie noot 10).

⁷ Over de periode 2004-2014 is het aantal bedden met 50 procent toegenomen en het aantal overnachtingen met 58 procent

⁸ Het aantal hotelkamers wordt hier gebruikt om de groei van het aanbod aan te geven omdat er geen data voorhanden is met betrekking tot de ontwikkeling van het aantal hotelbedden per stadsdeel.

Figuur 3.3 De meeste hotels bevinden zich in het centrum, hoogste groei vindt elders plaats⁹



Bron: OIS Amsterdam

Deze figuur geeft echter niet het complete beeld. In Tabel 3.1 is te zien dat het centrum de hoogste kamertoe- name kent met 1.646 nieuwe kamers in de periode 2009-2015. De stadsdelen Nieuw-West en Zuidoost laten met 1.597 en 1.535 daarna de grootste toename zien. Opvallend is dat zich in het stadsdeel Zuidoost slechts 6 procent van het totaal aantal hotelkamers bevindt. Dit duidt erop dat er voor 2009 zeer weinig hotels in Zuidoost aanwezig waren en dat er in de periode tot 2015 relatief veel zijn bijgekomen. Het totaal aantal kamers buiten het Centrum is hoger dan het aantal kamers in het Centrum (OIS Amsterdam, 2015).

Tabel 3.1 Toename van het aantal hotelkamers in Centrum vooralsnog het hoogst, gevolgd door Nieuw-West en Zuidoost

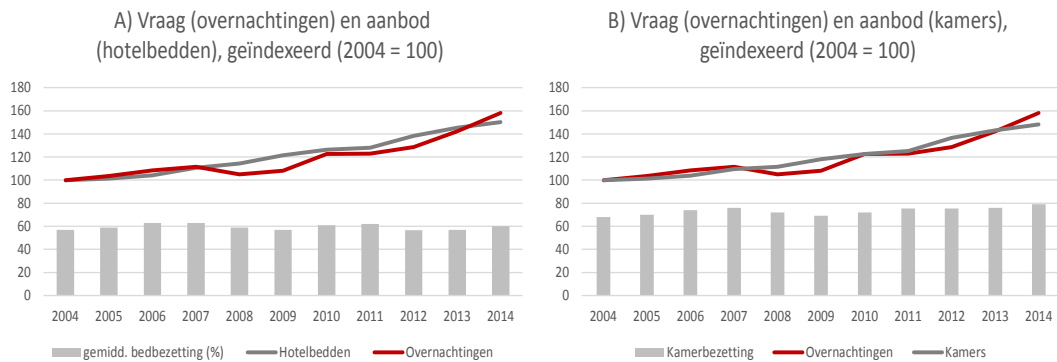
Stadsdeel	Centrum	West- poort	West	Nieuw- West	Zuid	Oost	Noord	Zuidoost
Kamertoe- name sinds 2009	1.646	528	1.036	1.597	1.153	852	581	1.535

Bron: OIS Amsterdam

Figuur 3.4a laat zien dat de vraag en het aanbod afgelopen jaren in gelijke tred toenamen. Dit is ook te zien aan de gelijk gebleven bedbezetting van rond de 60 procent. Als we naar de toename in kamers kijken ontstaat een iets ander beeld (Figuur 3.4b). De toename in het aantal kamers loopt iets achter op de toename in het aantal overnachtingen. De kamerbezetting is sinds 2004 dan ook toegenomen van 68 procent tot 79 procent. In 3-sterrenhotels in het centrum stijgt de bezetting tot 88 procent in 2014 (OIS Amsterdam, 2015). Hieruit blijkt dat er, wat kamerbezetting betreft, spanning is op de hotelmarkt. Het verschil tussen de toename in kamerbezetting en bedbezetting is echter een opvallende observatie. Box 1 gaat in op mogelijke verklaringen.

⁹ De data voor Westpoort 2012 en Zuidoost 2015 zijn aangepast ten behoeve van de leesbaarheid van de grafiek. De groeipercentages voor deze stadsdelen in de genoemde jaren zijn respectievelijk 260 en 170 procent.

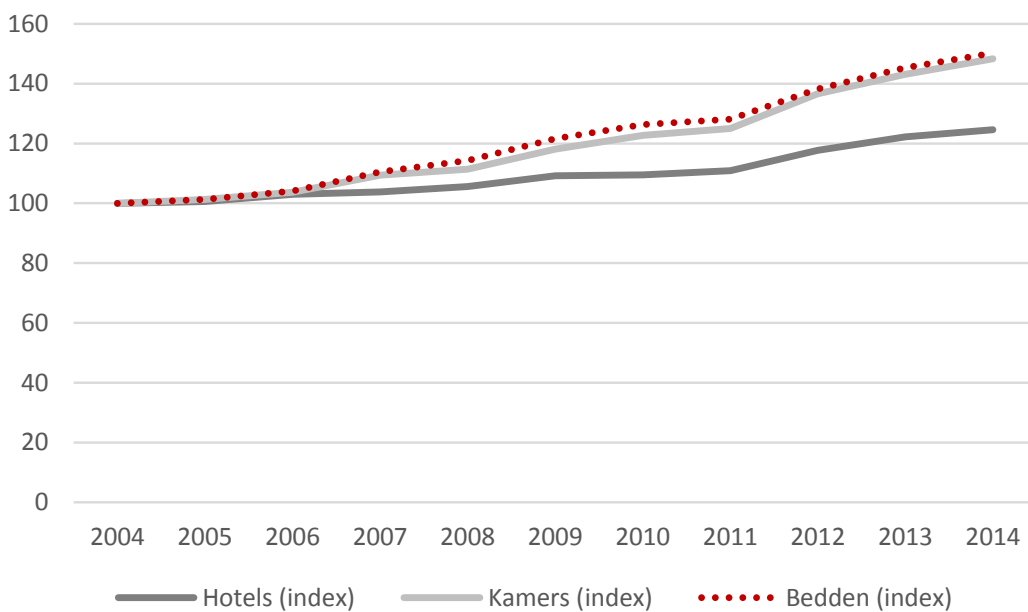
Figuur 3.4 Gemiddelde bedbezetting blijft gelijk terwijl de gemiddelde kamerbezetting stijgt



Bron: OIS Amsterdam

Figuur 3.5 laat de groei van het aantal hotels weer vergeleken met de groei in kamers en bedden. De groei van het aantal hotels blijft hierbij achter. De toename in kamers en bedden gaat echter wel bijna gelijk op. Dit betekent dat hotels steeds groter worden.

Figuur 3.5 Hotels worden steeds groter



Bron: OIS Amsterdam

De ontwikkeling van de gemiddelde prijs voor tweepersoons hotelkamers per segment is weergegeven in figuur 3.6. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen hotels in het centrum en hotels daarbuiten. De prijs voor hotels in alle segmenten is hoger in het centrum dan daarbuiten. Vooral hotels in het centrum die in het high-end-segment vallen zijn fors duurder in vergelijking met hotels buiten het centrum.

Box 3.1 Het verschil tussen de toename in de bedbezetting en de kamerbezetting

Het is opvallend dat de kamerbezetting groeit terwijl de bedbezetting gelijk blijft. Een mogelijke verklaring is dat het aantal bedden per kamer toeneemt, maar dit is niet het geval geweest over de periode 2004-2014: het aantal bedden per kamer blijft rond de 2,16 schommelen.

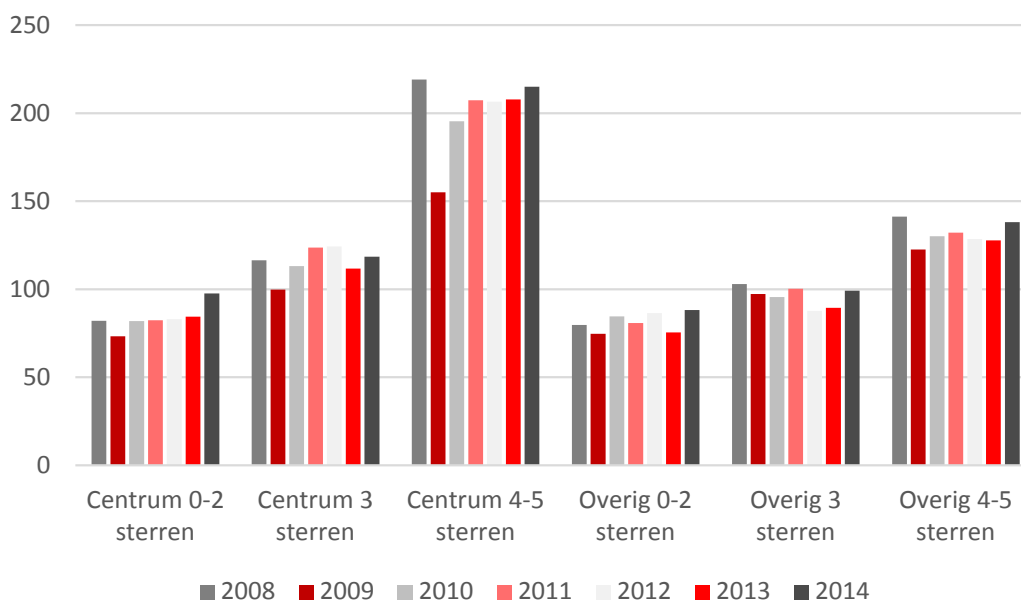
Een andere mogelijke verklaring is de veranderende samenstelling van groepen die komen overnachten. Bij afname van de gemiddelde groepsomvang per accommodatiebezoek kan de bedbezetting gelijk blijven terwijl meer kamers bezet worden. Drie echtparen bezetten bijvoorbeeld drie tweepersoonskamers met in totaal zes bedden. Maar stel als er volgend jaar vier individuele gasten komen zijn wellicht vier kamers bezet met in totaal vier bedden. Als het aantal kamers en bedden gelijk toeneemt met het aantal overnachtingen, en de bed-/kamerverhouding blijft gelijk, dan is de afname van de gemiddelde groepsomvang een mogelijke verklaring voor de discrepantie tussen bedbezetting en kamerbezetting.

Een verklaring voor de toename van individuele gasten zou kunnen zijn dat het aantal zakelijke overnachtingen toeneemt. Echter, cijfers van het OIS wijzen uit dat het aantal recreatieve overnachtingen harder is gestegen dan het aantal zakelijke overnachtingen.

Wellicht vindt er een verschuiving plaats waarbij grotere groepen in toenemende mate gebruikmaken van particuliere vakantieverhuur. Dit kan verklaren dat de gemiddelde groepsomvang van gasten op de hotelmarkt daalt.

Naast het verschil tussen de toename in bedbezetting vergeleken met de kamerbezetting kan deze hypothese verklaren waarom de gemiddelde prijs voor een accommodatie op Airbnb hoger ligt dan de gemiddelde prijs voor een tweepersoons hotelkamer: het betreft grotere groepen, wat de prijs per persoon naar beneden haalt.

Figuur 3.6 Hotels in het centrum zijn duurder dan erbuiten



Bron: OIS Amsterdam

In Tabel 3.2 staan de gemiddelde hotelprijzen voor heel Amsterdam per segment en totaal. Hieruit komt naar voren dat vooral de prijzen van hotels met 0 tot 2 sterren sterk gestegen zijn in de

periode 2008-2014. De prijs voor 3-sterren hotels was redelijk stabiel en daalde licht in 2014 ten opzichte van 2008. De prijs voor high-end-hotels daalde sterk van 2008 op 2009, om daarna weer sterk te stijgen. Voorlopige cijfers geven een gemiddelde prijs van €122 voor 2015 (OIS Amsterdam, 2016), maar door seizoensfluctuatie kan deze prijs nog dalen.

Tabel 3.2 Gemiddelde hotelprijzen voor low-end-segment stijgen in de periode 2008-2014 relatief het snelst

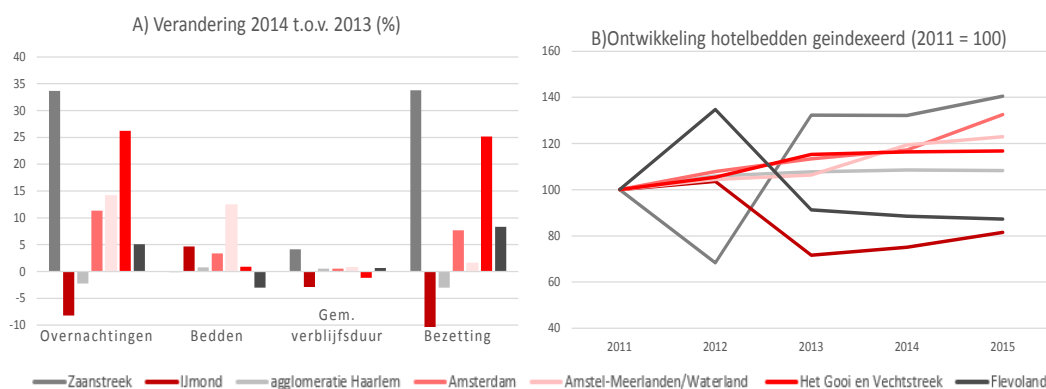
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
0-2 sterren	82	74	83	82	84	83	95
3 sterren	110	99	104	112	103	99	107
4-5 sterren	176	139	159	169	163	165	178
Totaal	108	93	104	111	109	109	114

Bron: OIS Amsterdam

De ontwikkeling in de metropoolregio Amsterdam is als volgt. In de meeste regio's is het aantal hotelkamers toegenomen in de periode 2011 tot 2015 (figuur 3.7b). Alleen de regio's IJmond en Flevoland¹⁰ laten een daling zien. Flevoland laat in 2012 een sterke stijging zien gevolgd door een sterke daling in 2013. Ook in de regio IJmond daalt het aantal kamers in 2013 sterk. In de Zaanstreek stijgt het aantal kamers in dit jaar juist sterk. Alle overige regio's laten in de periode 2011 tot 2015 een gestage stijging zien. Amsterdam loopt in deze groep voorop.

In de Zaanstreek groeide het aantal overnachtingen tussen 2013 en 2014 het hardst, gevolgd door het Gooi/de Vechtstreek. Ook in de regio Amstel-Meerlanden/Waterland was de groei ook hoger dan in Amsterdam. In de Zaanstreek en het Gooi/de Vechtstreek steeg de bezettingsgraad ook sterk doordat de ontwikkeling van het aantal nieuwe accommodaties achter bleef (figuur 3.7a). Opvallend is dat in 2015 het aantal bedden in de Zaanstreek licht toeneemt waar het aantal bedden in het Gooi/de Vechtstreek vrijwel gelijk blijft.

Figuur 3.7 Het aantal hotelbedden en bezetting neemt toe in de meeste regio's



Bron: OIS Amsterdam

De meeste hotelbedden bevinden zich, na Amsterdam, in de regio Amstel-Meerlanden/Waterland (Tabel 3.3). Naar alle waarschijnlijkheid betreft het hier voornamelijk hotels rond Schiphol. In de

¹⁰ Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen Flevoland- en Waterland+ met Flevoland en Waterland aan te duiden

overige regio's is het aantal hotelbedden een factor 4 lager dan in Amstel-Meerlanden/Waterland en een factor 15 lager dan Amsterdam.

Tabel 3.3 Vooral Amsterdam en Amstel-Meerlanden/Waterland zien het aantal overnachtingen en het aantal bedden toenemen

Regio	Zaanstreek	IJmond	Haarlem	Amsterdam	Amstel-Meerlanden/Waterland	Gooi/Vechtstreek	Flevoland
Bedden (x.1000)	1,1	1,6	3,7	56,8	14,5	1,7	1,4
Overnachtingen (x1.000)	204	367	614	12.538	2.487	298	279
Bezettingsgraad	51%	63%	45%	60%	47%	48%	55%

Bron: OIS Amsterdam

3.3 Aanbod van substituten

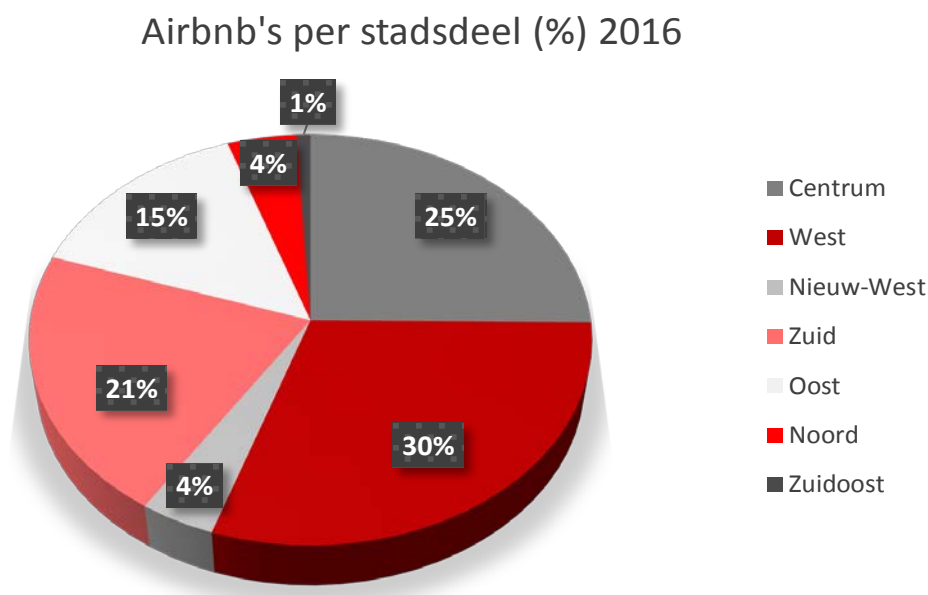
Naast het reguliere hotelaanbod wordt er ook in via internetplatforms accommodatie aangeboden in de hele categorie toeristische verhuur: short-stay, bed&breakfast en vakantieverhuur bij particulieren. Er zijn diverse aanbieders actief, waarvan het grootste aanbod via Airbnb in de markt wordt gezet. Naast Airbnb worden er ook kamers aangeboden via platforms zoals Wimdu, 9flats, Waytostay en Housetrip. Via Airbnb worden 11.334¹¹ kamers aangeboden in Amsterdam tegenover rond de 10.000 kamers voor alle andere aanbieders (gevonden via tripping.com)¹². Het was echter niet mogelijk om aanvullende data te vinden van deze andere aanbieders. Derhalve is ervoor gekozen Airbnb als leidraad te nemen.

Van de 11.334 via Airbnb aangeboden accommodaties is 80,2 procent appartementen of hele huizen en 19,2 procent privékamers. De overige 0,5 procent wordt verhuurd als gedeelde kamers. Het blijkt dat er in vier stadsdelen een hoge concentratie Airbnb's is. Deze stadsdelen zijn Centrum, West, Zuid en Oost. Hier bevindt zich 91 procent van alle Airbnb's (figuur 3.8). Dit zijn ook de tevens duurste stadsdelen (Tabel 3.4).

¹¹ Data verkregen via insideairbnb.com. Deze data is niet gecontroleerd en wijkt af van de genoemde 10.500 Airbnbs in het Parool (03-02-2015)

¹² Tripping.com is een zoekmachine die aanbiedingen van Wimdu, 9flats, flipkey, housetrip, homeaway, VRBO, Booking.com, Roomorama, Travelmob, Stopsleepgo, Interhome, Citiesreference BedyCasa, WaytoStay, perfectplaces.com, vacationrentalpeople.com, luxuryretreats en villas.com gecombineerd doorzoekt. In totaal zijn 10.028 rentals gevonden in Amsterdam (3-2-2016)

Figuur 3.8 Stadsdeel West, Centrum en Zuid grootste aanbieders Airbnb



Bron: www.insideairbnb.com/amsterdam, 2016

Doordat Airbnbs zowel *bed&breakfast*, privékamers als gehele huizen kunnen zijn is het lastig om uitspraken te doen over het absolute aanbod. Ter indicatie van het aanbod: als in alle gehele huizen vier bedden staan en in alle privékamers twee, dan is het totale beddenaanbod van Airbnb 40.790. Het gemiddeld aantal dagen beschikbaarheid per jaar van alle Amsterdamse Airbnbs is 192 dagen (insideairbnb.com, 2016). Onder de sterke aanname dat alle accommodaties altijd volledig bezet zijn, komt dit met 40.790 bedden neer op maximaal 7,8 miljoen overnachtingen per jaar. Echter, hier komen de andere aanbieders nog bovenop. Afhankelijk van de aangeboden accommodaties (gehele huizen, *bed&breakfast*) kan het aanbod bijna verdubbelen.¹³

De gemiddelde prijs voor een Airbnb in Amsterdam is €131,34¹⁴ ([insideairbnb](http://insideairbnb.com), 2016). Het duurste stadsdeel is het centrum, met een gemiddelde prijs van €161,74. De goedkoopste aanbieders bevinden zich in stadsdeel Zuidoost, waar een Airbnb accommodatie gemiddeld €63,11 kost.

Tabel 3.4 De Airbnbs in het stadsdeel met de hoogste concentratie Airbnbs (West) zijn relatief voordelig vergeleken met de twee andere stadsdelen met hoge concentraties (Centrum en Zuid)

Stadsdeel	Centrum	West-poort	West	Nieuw-West	Zuid	Oost	Noord	Zuidoost
Airbnbs	2.852	0	3.403	449	2.382	1.656	493	99
Gem. prijs €	161,74	-	117,70	99,41	136,60	120,19	114,59	63,11

Bron: www.insideairbnb.com/amsterdam, 2016

¹³ Aangenomen dat van de 10.028 rentals hetzelfde aantal gehele huizen en privékamers zijn.

¹⁴ Het verkregen gemiddelde komt van data verkregen via insideairbnb.com. De gemiddelde prijs voor een Airbnb met zoekopdracht 'Amsterdam' is €114, maar dit gemiddelde wordt berekend op basis van de zichtbare Airbnbs op de kaart en is derhalve niet bruikbaar.

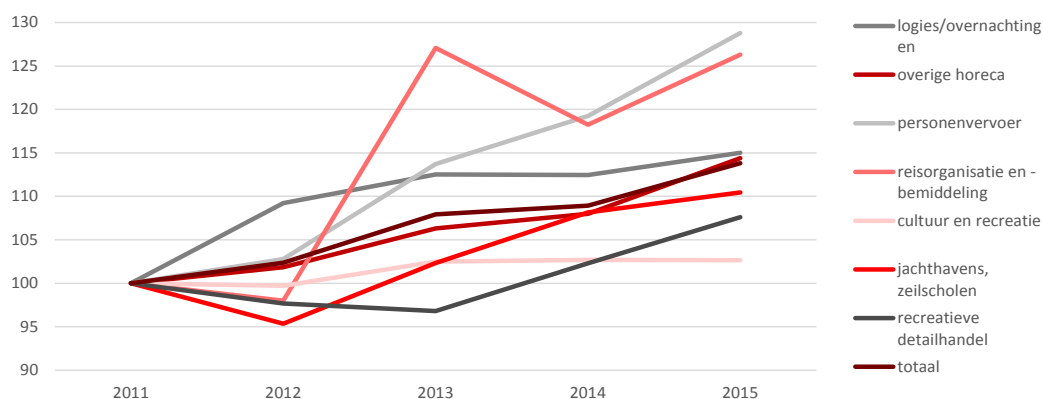
De prijzen voor deze accommodaties zijn relatief hoog vergeleken met de gemiddelde prijzen voor tweepersoons hotelkamers. Zeker vergeleken met low-end-hotelkamerprijzen, terwijl het de verwachting is dat vakantieverhuur juist met dit segment concurreert.¹⁵ Een bed&breakfast kan nog het best worden vergeleken met een hotelkamer. Verder speelt bij het prijsverschil dat veel accommodaties voor vakantieverhuur gehele huizen zijn, waardoor er relatief veel personen in één accommodatie kunnen verblijven.

Het wordt verwacht dat Airbnb over 2015 €5,5 miljoen toeristenbelasting gaat afdragen aan de gemeente Amsterdam. De toeristenbelasting bedraagt 5 procent van de huur, waaruit valt af te leiden dat de omzet van Airbnb in Amsterdam €110 miljoen is (Financieel Dagblad, 2015). Met behulp van deze cijfers is een gemiddelde bezetting te berekenen. Met 11.334 accommodaties en een gemiddelde prijs van €131,34 kan er per nacht maximaal €1,49 miljoen worden omgezet. Er wordt per nacht gemiddeld €0,3 miljoen omgezet. Dit betekent dat de gemiddelde bezettingsgraad van Airbnbaccommodaties in Amsterdam ongeveer 20 procent is. Deze bezettingsgraad betreft niet alleen particuliere vakantieverhuur, maar ook *short-stay* appartementen en *bed&breakfast* locaties die het hele jaar door mogen verhuren en daarmee bedrijfsmatig zijn. Zonder exacte cijfers van het aantal bedden is het niet mogelijk conclusies te trekken over het totale aanbod.

3.4 Werkgelegenheid in de toerismesector

De ontwikkeling van het aantal werkzame personen is weergegeven in figuur 3.9. In elke sector is het aantal banen gestegen. De grootste toename vond plaats in de sector reisorganisatie en -bemiddeling en in de sector personenvervoer. De sector logies/overnachtingen groeide over de gehele periode 2011-2015 gemiddeld, al groeide deze sector in het begin van deze periode bovengemiddeld. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de groei niet in zijn geheel aan toegenomen toerisme valt toe te schrijven. De groei in werkgelegenheid in de logies-/overnachtingensector is hier echter wel aan toe te schrijven.

Figuur 3.9 Vooral veel banen bijgekomen in de sector reisorganisatie en -bemiddeling en personenvervoer



Bron: OIS Amsterdam

¹⁵ Zie hiervoor Hoofdstuk 3.1.

3.5 Conclusie

De ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van hotelbedden in Amsterdam lijkt over de periode van 2004-2014 in evenwicht te zijn. Dit blijkt uit zowel de data van het aantal hotelbedden in combinatie met het aantal overnachtingen als uit de gemiddelde bezettingsgraad van hotelbedden. Zowel de vraag als het aanbod is gestegen over de genoemde periode. Deze stijging vond vooral plaats in de segmenten 3- en 4-sterrenhotels, waarbij vooral de laatste een sterke stijging ondervond. De stijging in het aantal overnachtingen lijkt te verklaren door een toename van het aantal toeristen.

Als de bedbezetting naast de kamerbezetting wordt bekeken dan valt op dat de kamerbezetting wel toeneemt. Dit is een indicatie dat de spanning op de hotelmarkt toeneemt. Het verschil tussen de toename in de bed- en kamerbezetting is echter opvallend. Dit kan erop duiden dat toeristische accommodaties vooral voor groepen erg aantrekkelijk zijn. Hierbij dient rekening gehouden te worden dat dit is omgeven door onzekerheid, en het verdient dan ook aanbeveling dit nader te onderzoeken.

Wat het aanbod betreft is er een grote toename aan hotels in de stadsdelen Centrum, Nieuw-West en Zuidoost. De meeste hotels bevinden zich in het centrum. Procentueel gezien groeit het aanbod het snelst in de stadsdelen Zuidoost, Nieuw-West, West en Oost. De groei in hotelbedden is groter dan de groei van het aantal hotels. Dit duidt erop dat nieuwe hotels over het algemeen groter zijn.

Binnen de MRA is de Zaanstreek de snelst groeiende hotelmarkt, gevolgd door de regio Gooi/Vechtstreek. Ook in de regio Amstel-Meerlanden/Waterland groeit het aantal hotels in rap tempo. De grootste absolute toename vindt echter voornamelijk plaats in Amsterdam, gevolgd door Amstel-Meerlanden/Waterland.

Het segment vakantieverblijf heeft alleen al via Airbnb 11.334 locaties te huur per januari 2016. Dit zijn echter geen bedden, waardoor het lastig is om een helder beeld te schetsen van het precieze aanbod. De bezettingsgraad in deze categorie is circa 20 procent. Deze bezettingsgraad betreft niet alleen particuliere vakantieverblijf, maar ook *short-stay* appartementen en *bed&breakfast* locaties die het hele jaar door mogen verhuren en daarmee bedrijfsmatig zijn. Het lijkt aannemelijk dat het aantal Airbnb-overnachtingen kleiner is dan het aantal hotelovernachtingen.

Het aantal werkzame personen in de toeristische sector is toegenomen in de periode 2011-2015. Vooral in de segmenten reisorganisatie en -bemiddeling en personenvervoer. In het segment logies/overnachtingen is de groei gelijk aan het gemiddelde van de gehele sector.

4 Inperking van hotelaanbod biedt kansen voor particuliere vakantieverhuur

Amsterdam blijft bij toeristen in populariteit toenemen, waardoor de binnenstad steeds drukker wordt. Een oplossing om dit te temperen is het beperken van het hotelaanbod. Maar wat zijn de effecten van een toenemende vraag bij een gelijkblijvend aanbod? Deze aanpassing van het hotelbeleid veroorzaakt prijseffecten en maakt alternatieven voor een hotelkamer aantrekkelijker.

Dit hoofdstuk analyseert de economische gevolgen van een aanpassing van het hotelbeleid waarin een bouwstop wordt ingevoerd voor hotels in Amsterdam-Centrum. Voor de overige stadsdelen gaat een 'nee, tenzij' beleid gelden. Nieuw aanbod moet innovatief zijn en een kwaliteitsimpuls betekenen ten opzichte van bestaande hotels. Ook deze eis zal een rem zetten op de uitbreiding van het hotelaanbod.

Voor de analyse kijkt dit hoofdstuk naar de keten van oorzaak en gevolg. Daarvoor maakt de analyse gebruik van de vraag- en aanbodanalyse uit de economische theorie. Deze theorie stelt prijseffecten voorop omdat prijzen zich sneller laten aanpassen dan hoeveelheden. Via substitutie worden prijseffecten doorgegeven naar gerelateerde markten voor toeristische woningverhuur zoals Airbnb. Daarbij kunnen via terugkoppeling tweede- en derde orde-effecten ontstaan.

4.1 Aanbodrestricties veroorzaken prijsstijgingen

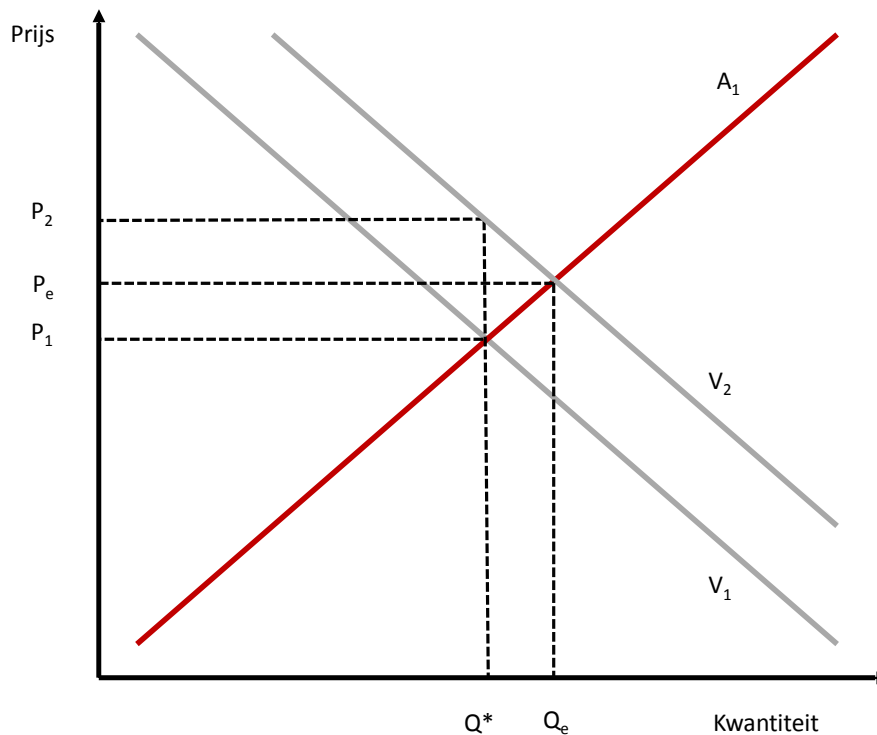
Het is een economische wetmatigheid dat beperking van het aanbod prijsstijging veroorzaakt. Dit geldt zeker in een markt waar de vraag blijft groeien. Prognoses laten zien dat het aantal toeristen dat Amsterdam bezoekt blijft toenemen.

Het directe effect van de inperking van de hoeveelheid hotelkamers is prijsstijging. Dit wordt geïllustreerd door figuur 4.1. De initiële situatie veronderstelt een evenwicht op de markt, waarbij de vraagcurve (rood; A) en de aanbodcurve (grijs; V_1) elkaar kruisen. De marktprijs in deze situatie is aangegeven P_1 . Als de vraag stijgt (V_2) zal het aanbod normaliter ook toenemen. Hierbij wordt een nieuw evenwicht bereikt, met marktprijs P_e en aanbod Q_e . Als het aanbod echter wordt beperkt terwijl de vraag stijgt (V_2), kan het aanbod niet worden vergroot. De prijs neemt toe tot P_2 . Door het vraagoverschot stijgt de prijs tot een niveau dat hoger is dan in een vrije marktsituatie het geval zou zijn. De beperking van de vergunningverlening van nieuwe hotels veroorzaakt dus een grotere prijsstijging dan zonder beperking het geval zou zijn geweest.

Deze situatie veronderstelt een beginsituatie waarin vraag en aanbod in evenwicht verkeren. Gezien de toename van het aanbod van hotelkamers in de afgelopen jaren, is het mogelijk dat er in de beginsituatie sprake is van een overaanbod. De restrictie van het aanbod komt in deze situatie dus op het juiste moment en zal het evenwicht op de hotelmarkt juist herstellen. Maar ook in dit geval zal de prijs in de markt gaan toenemen.

Prijseffect 1: Beperking van het aanbod veroorzaakt een prijsstijging voor hotels

Figuur 4.1 Bij een beperkt aanbod en een toegenomen vraag stijgt de prijs tot boven het evenwichtspunt



Bron: SEO Economisch Onderzoek

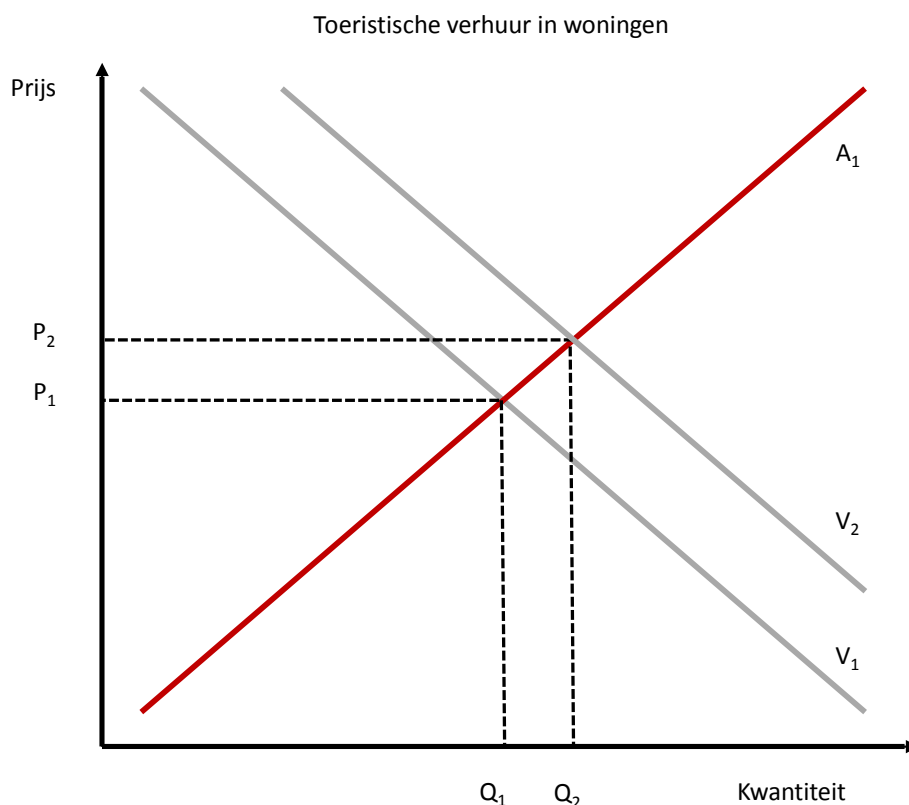
4.2 Groei in het marktaandeel van toeristisch verhuur in woningen

We veronderstellen voor deze analyse dat low-end-hotels en vakantieverhuur direct met elkaar concurreren (Zervas et al., 2015).¹⁶ Door het beperken van het aantal hotelkamers bij een stijgende vraag zal de vakantieverhuur een deel van de vraag opvangen. Dit zal in eerste instantie gebeuren door een toename in het aantal verhuurde accommodaties. Als hotelprijzen stijgen worden deze accommodaties een aantrekkelijker alternatief. De verschuiving van de vraagcurve van V_1 naar V_2 in figuur 4.2 laat zien welk effect dit heeft. Door de toegenomen vraag kan er ook een hogere prijs worden gerekend voor vakantieverhuur (P_2).

Prijseffect 2: Door substitutie neemt de vraag naar andere vormen van toeristische verhuur toe. De prijsstijging wordt doorgegeven naar andere marktsegmenten.

¹⁶ Hoofdstuk 3.1 gaat in op de achtergrond van deze veronderstelling. Er is geen hard, empirisch bewijs voor de concurrentie tussen vakantieverhuur en low-end hotel. Er zijn wel indicaties die hierop wijzen, zoals in de enquêtes van OIS. Zie verder Hoofdstuk 3.1.

Figuur 4.2 Door de beperking in het hotelaanbod zal de vraag naar vakantieverhuur toenemen, met een prijsstijging als gevolg



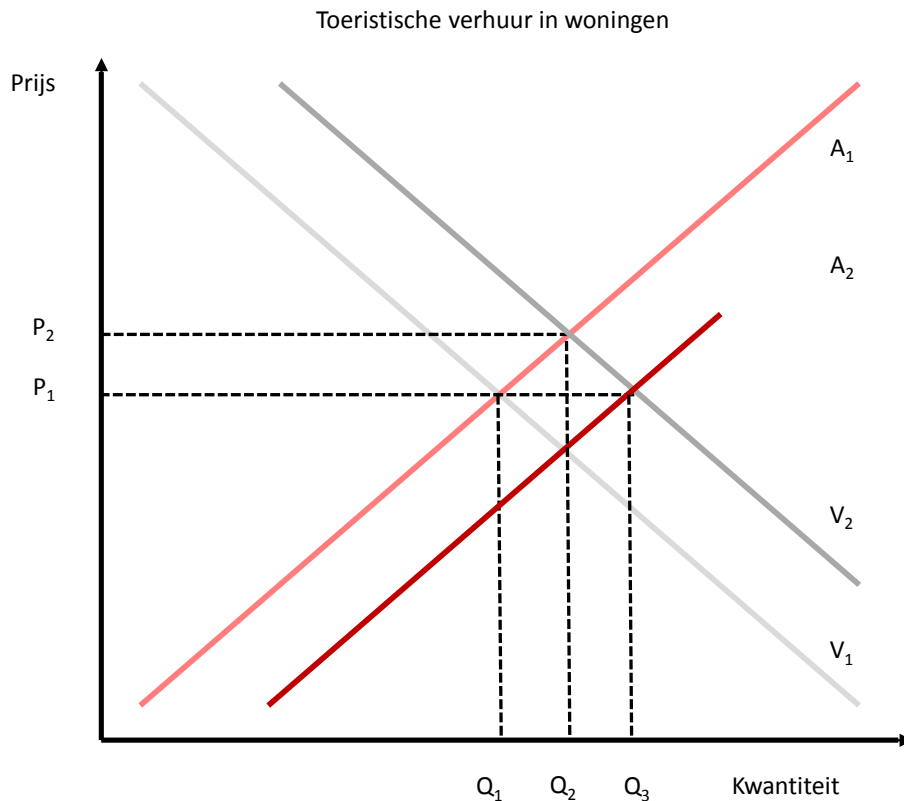
Bron: SEO Economisch Onderzoek

De hogere prijs en toegenomen vraag vergroten de winstmarge op de vakantieverhuur. Het is daarvoor aantrekkelijker woningen te huur aan te bieden aan toeristen. Langs dit kanaal creëert een prijsstijging een prikkel voor nieuw aanbod of een uitbreiding van bestaand aanbod. Dit effect wordt verduidelijkt in figuur 4.3, welke een uitbreiding is van figuur 4.2.

De toename in het aanbod van de particuliere vakantieverhuur wordt uitgebeeld door een verschuiving van de aanbodcurve van A_1 naar A_2 . Dit leidt tot een nieuw marktevenwicht, waarbij het aanbod van vakantieverhuur stijgt van Q_2 tot Q_3 . De nieuwe marktprijs zal hierdoor lager zijn dan P_2 . In figuur 4.3 is dit weergegeven als een daling tot de originele prijs P_1 , maar dit hoeft niet. De nieuwe prijs kan zowel boven als onder de oorspronkelijke evenwichtsprijs liggen. Dit is afhankelijk van de prijsstijging voor vakantieverhuur en de daarmee gepaard gaande toename van het aanbod, en van de elasticiteit tussen vraag en aanbod. De uitbreiding van het particuliere aanbod kan overigens ook plaatsvinden in het illegale segment van de markt.

Aanbodreactie 1: Het aanbod van vakantieverhuur via platforms zoals Airbnb kan snel reageren op prijsveranderingen. Toegenomen winstverwachting stimuleert nieuw aanbod of uitbreiding van bestaand aanbod. De toename van het aanbod dempt de initiële prijsstijging.

Figuur 4.3 De prijsstijging lokt nieuw aanbod van vakantieverhuur uit



Bron: SEO Economisch Onderzoek

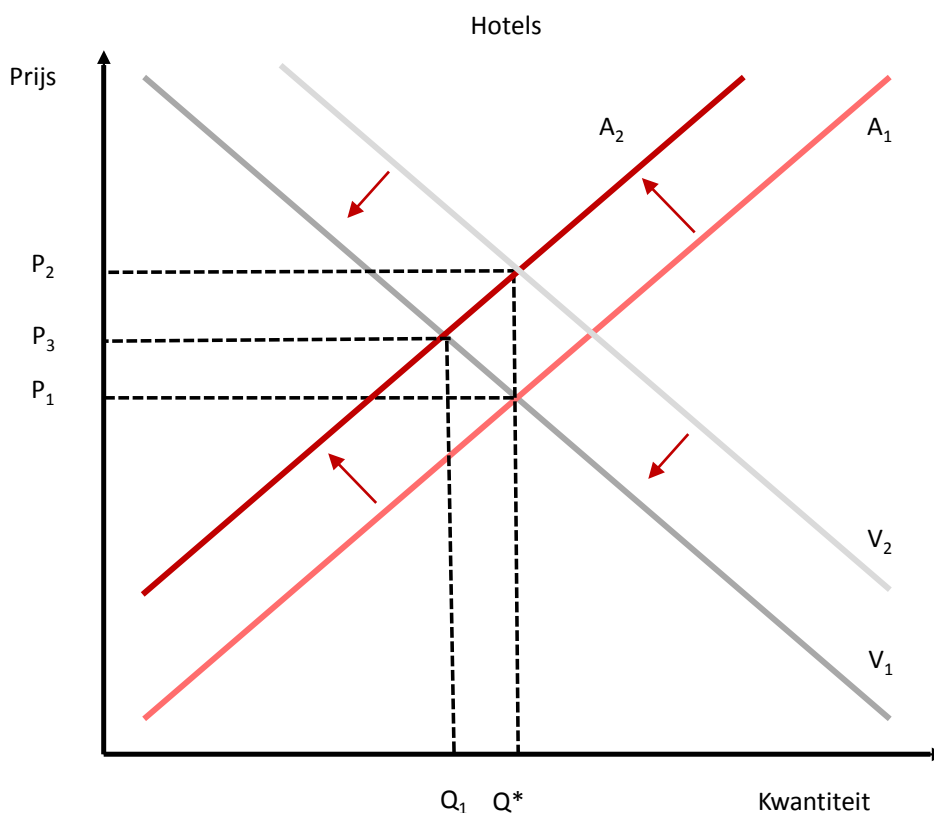
Vakantieverhuur concurreert vooral met low-end-hotels (budget, economy en mid-price). Vooral hotels met weinig faciliteiten en waar weinig zakelijke overnachtingen plaatsvinden ondervinden deze concurrentie (Zervas et al., 2015). Low-end kan vertaald worden naar de Nederlandse hotelclassificatie als hotels met 1 tot 3 sterren. Figuur 4.4 laat zien wat de toename in vakantieverhuur voor effect kan hebben op het low-end-segment.

De vraag naar low-end-hotels kan door de toegenomen concurrentie afnemen. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste kunnen 1- tot 3-sterren hotels uit de markt worden geprijsd door de vakantieverhuur, waardoor de vraagcurve van V_2 terugschuift naar V_1 . Ook kunnen deze hotels ervoor kiezen om te investeren in betere faciliteiten ('upgrading') en zodoende met high-end-hotels (met 4 en 5 sterren) concurreren¹⁷. In beide situaties zal het goedkopere low-end-hotelaanbod afnemen. Dit wordt geïllustreerd door een verschuiving in de aanbodcurve van A_1 naar A_2 in figuur 4.4. Hierdoor zal de, door de beperking van de vergunningverlening, verhoogde prijs P_2 weer dalen (hier weergegeven met P_3). Het aanbod kan hierbij mogelijk dalen tot onder het aanbod in de beginsituatie.

Aanbodreactie 2: Concurrentie van verhuur van particuliere woningen via Airbnb veroorzaakt een daling van het aanbod in het low-end hotelsegment.

¹⁷ Denk hierbij ook aan de mogelijkheid om een hotel in het centrum te sluiten en elders een nieuw, verbeterd hotel te openen.

Figuur 4.4 Afname van het totale hotel-aanbod door het verdwijnen van 1 tot 3 sterrenhotels leidt tot een nieuwe, hogere, evenwichtsprijs



Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.3 De prijselasticiteit van vraag en aanbod

Een belangrijke vraag is hoe krachtig vraag en aanbod reageren op een verandering in de prijs. Deze prijsgevoeligheid wordt uitgedrukt als een elasticiteit: dit is de procentuele verandering in vraag of aanbod gedeeld door de procentuele verandering van de prijs. Stel dat de prijs met 1 procent stijgt waardoor de vraag met 1 procent daalt. In dit geval is de prijselasticiteit van de vraag -1 . Veranderingen in deze elasticiteit betekenen dat vraag en aanbod meer (elastisch) of minder (inelastisch) sterk reageren op een gegeven verandering in de prijs.

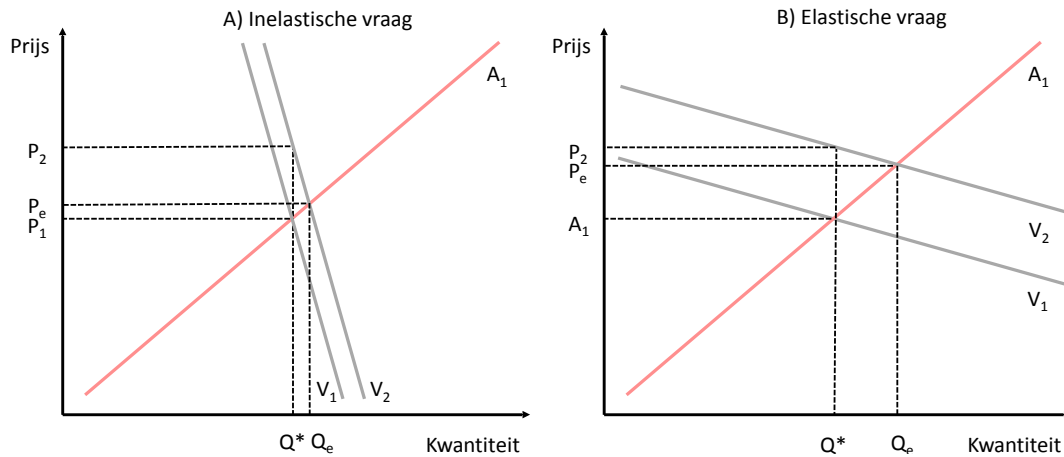
In figuur 4.5 is de situatie van inelastische en elastische vraag naast elkaar te zien. Een inelastische vraagcurve geeft aan dat een verandering in de prijs leidt tot een relatief kleine verandering in de vraag. Bij een elastische vraagcurve is de verandering in de vraag juist relatief groot.

Bij een inelastische vraag en een beperkt hotelaanbod leidt een verschuiving van de vraagcurve tot een prijsstijging die relatief ver boven de marktevenwichtsprijs ligt. Als de vraag elastisch is ligt de nieuwe prijs minder ver boven de verwachte evenwichtsprijs.

Zoals te zien is in figuur 4.5a leidt verschuiving in de vraagcurve van V_1 naar V_2 bij een inelastische vraag tot een vrij kleine toename in de verwachte evenwichtshoeveelheid Q_e . Bij een elastische

vraagcurve is deze veel groter (figuur 4.5b). Het verschil tussen Q_e en Q^* geeft het aanbodtekort op de hotelmarkt aan. Dit biedt inzichten in de potentiële toename van de vraag op de markt voor vakantieverhuur. Het vakantieverhuuraanbod kan eenvoudiger uitbreiden en daarmee snel inspelen op een toename van de vraag.¹⁸ Dit kan echter alleen als er sprake is van een substitutie-effect.

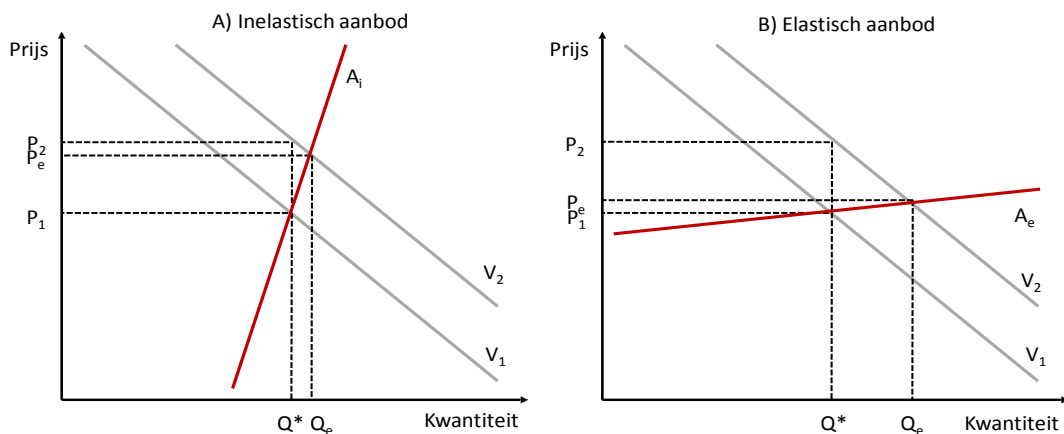
Figuur 4.5 Bij een meer inelastische vraag is de relatieve prijsstijging (toename t.o.v. de evenwichtsprijs) bij een beperkt hotelaanbod groter dan bij een meer elastische vraag



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Aan de andere kant leidt een verschuiving van de vraag bij een inelastisch aanbod juist tot een prijsstijging die sterker is dan bij een elastisch aanbod (zie figuur 4.6). Bij deze situatie is de impact op het aanbod echter ook kleiner dan bij een meer elastisch aanbod.

Figuur 4.6 Bij een meer inelastisch aanbod leidt een verschuiving van de vraag tot een hogere prijs dan bij een meer elastisch aanbod



Bron: SEO Economisch Onderzoek

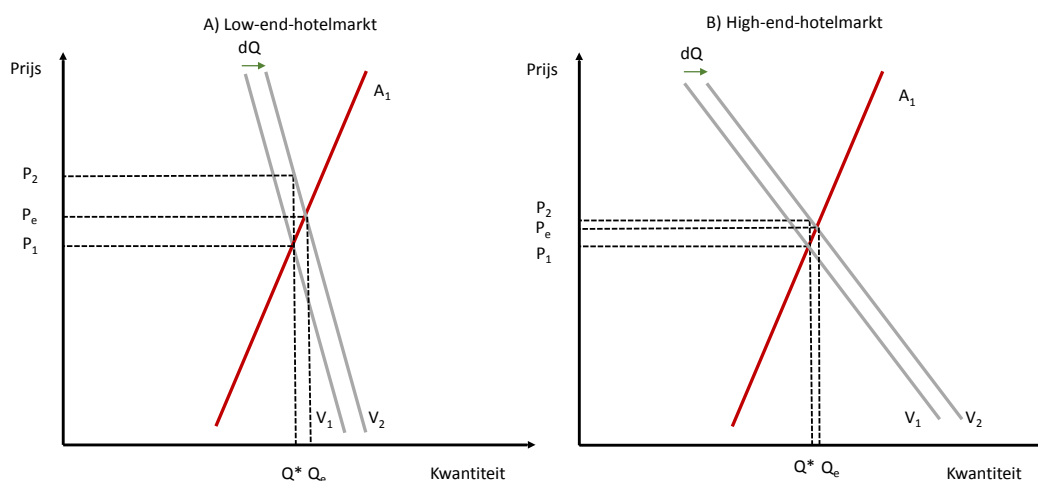
¹⁸ Zoals Figuur 2.1 laat zien is bij deze vorm van verhuur geen sprake van vergunningplicht (behoudens short-stay). We laten in het midden op uitbreiding tot stand komt door toetreding van nieuwe aanbieders of door uitbreiding van het aanbod door bestaande aanbieders. Dit laatste kan alleen voor aanbieders van short-stay accommodaties en bed&breakfast. Ook uitbreiding van illegaal aanbod is mogelijk.

Uit de empirische literatuur blijkt dat de vraagcurve op de hotelmarkt doorgaans vrij inelastisch is (Ellerbrock et al., 1984; Enz et al., 2009¹⁹). Dit maakt het aannemelijk dat figuur 4.5a de realiteit meer benadert dan figuur 4.5b. Binnen de hotelmarkt kan er nog een onderscheid gemaakt worden tussen duurdere en goedkopere accommodaties. De vraag naar goedkopere hotels is doorgaans minder elastisch dan de vraag naar duurdere hotels (Enz et al., 2009; Green & Lomanno, 2012).

Er is weinig onderzoek gedaan naar de elasticiteit van het aanbod op de hotelmarkt. Basistheorie over vraag en aanbod leert echter dat het aanbod inelastisch is als er niet op korte termijn op een verschuiving van de vraag kan worden ingespeeld (Pindyck en Rubinfeld, 2009). Dit is het geval op de hotelmarkt: het kost relatief veel tijd om een nieuw hotel te bouwen en in te spelen op een toename in de vraag naar hotelkamers.

In het onderstaande figuur is de hotelmarkt voor low-end-hotels (4.7a) en high-end-hotels (4.7b) in beeld gebracht²⁰. Bij een hypothetische verschuiving van de vraagcurve met dQ leidt dit op de low-end markt tot een veel grotere prijstoenname en tekort dan eenzelfde verschuiving op de high-end markt. Dit maakt het aannemelijk dat hotels in het low-end-segment vatbaarder zijn voor concurrentie door vakantieverblijf: de prijs stijgt vrij veel en het tekort aan kamers is groot. Dit is in lijn met de literatuur over dit onderwerp.

Figuur 4.7 De prijstoenname en het aanbodtekort op de low-end-hotelmarkt is groter dan op de high-end-hotelmarkt bij verschuiving van de vraag



Bron: SEO Economisch Onderzoek

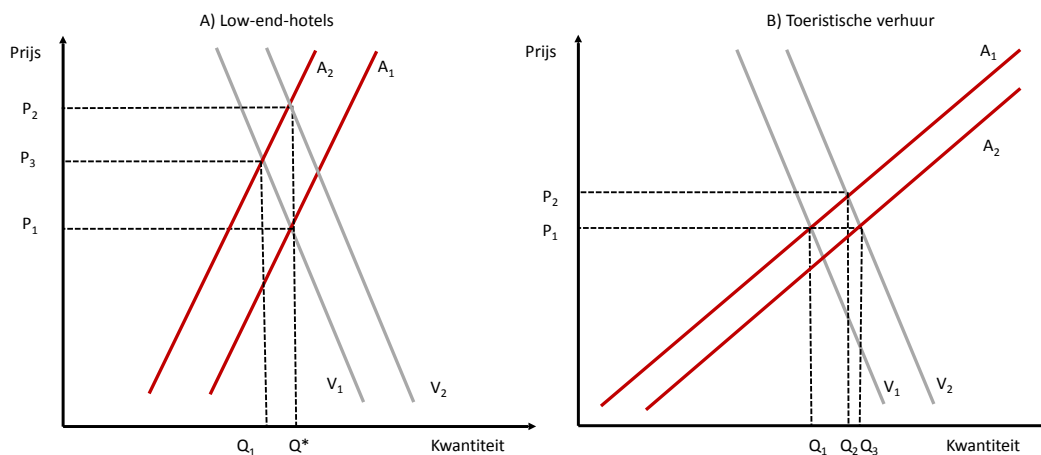
¹⁹ In de literatuur wordt niet verklaard waarom de prijs elasticiteit voor de vraag naar hotelkamers laag is. Een overnachting is mogelijk 'noodzakelijk' voor een toerist die zijn of haar keuze voor een specifieke locatie heeft gemaakt. Wellicht veroorzaakt dit een relatief inelastische vraag naar overnachtingen. Prijsverschillen kunnen er wel toe leiden dat een overnachting op een grotere afstand van de uiteindelijke doellocatie plaatsvindt. In de literatuur wordt met dit soort effecten geen rekening gehouden.

²⁰ Hierbij is uitgegaan van de situatie waarin hotels met 3 of minder sterren in het low-end-segment worden ingedeeld en hotels met 4 of 5 sterren in het high-end-segment. De elasticiteit van de vraag naar duurdere hotels en naar kamers voor zakelijke overnachtingen worden in deze figuur samengevoegd. Immers, meer dan 65 procent van de zakelijke overnachtingen vindt plaats in het duurdere 4- tot 5-sterren segment.

Zoals eerder aangegeven kunnen er twee situaties optreden door toenemende concurrentie. Beide situaties leiden tot een verschuiving van het aanbod van het low-end-segment. Dit leidt tot de situatie in figuur 4.8a. In deze figuur zijn ook de effecten hiervan op de markt voor vakantieverhuur geïllustreerd (4.8b). Het aanbod van vakantieverhuur is elastischer dan voor hotels. Het is relatief eenvoudiger een woning te huur aan te bieden en daardoor snel in te spelen op veranderingen in de vraag naar overnachtingen. Van de vraag naar vakantieverhuur wordt verwacht dat de elasticiteit vergelijkbaar is met het low-end-hotelsegment.

In figuur 4.8a is te zien hoe, na de verschuiving van de vraag van V_2 terug naar V_1 , een verschuiving plaatsvindt in het aanbod van A_1 naar A_2 . In vergelijking met figuur 4.2 is de prijsstijging groter, wat komt door de elasticiteit van zowel de vraag- als de aanbodcurve. Figuur 4.8b laat de effecten van verschuiving van de vraagcurve zien voor de markt voor vakantieverhuur. De prijsstijging door de verschuiving van de vraag naar V_2 is vergelijkbaar met die in figuur 4.4. Door de verwachte inelasticiteit van de vraag leidt een verschuiving in het aanbod naar A_2 echter tot een grotere daling in prijs ten opzichte van de toename van het aanbod. De toename in het aanbod kan zich zowel uiten in een toename van het aantal aanbieders of een uitbreiding van het bestaande aanbod. Dit is afhankelijk van de toetredingskosten op de markt, welke voor vakantieverhuur vrij laag zijn.

Figuur 4.8 Inelastische vraag veroorzaakt grotere prijsvariëaties door marktveranderingen in zowel de low-end-hotelmarkt als Airbnb markt



Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.4 Scenarioanalyse

In de hierop volgende scenario's zal de elasticiteit van de vraag en de groei van de vraag gevarieerd worden, wat leidt tot verschillende situaties. Er wordt gekeken naar een basisscenario met de gemiddelde groei van de vraag naar hotelovernachtingen en de gemiddelde groei van de kamerprijzen van 2016 tot 2025. Het aantal hotelkamers zal in dit scenario nog tot het jaar 2020 toenemen van 29.152 (2015) naar 34.183. Over de periode 2020 tot 2025 zal het aantal kamers stabiel blijven op het niveau van 2020. Doordat de vraag blijft groeien ontstaat er in deze periode een tekort aan hotelkamers van bijna 6.000 kamers. Tabel 4.1 laat de verwachte vraag naar en tekort aan hotelkamers zien voor de gehele markt en voor het high- en low-end-segment tot 2025.

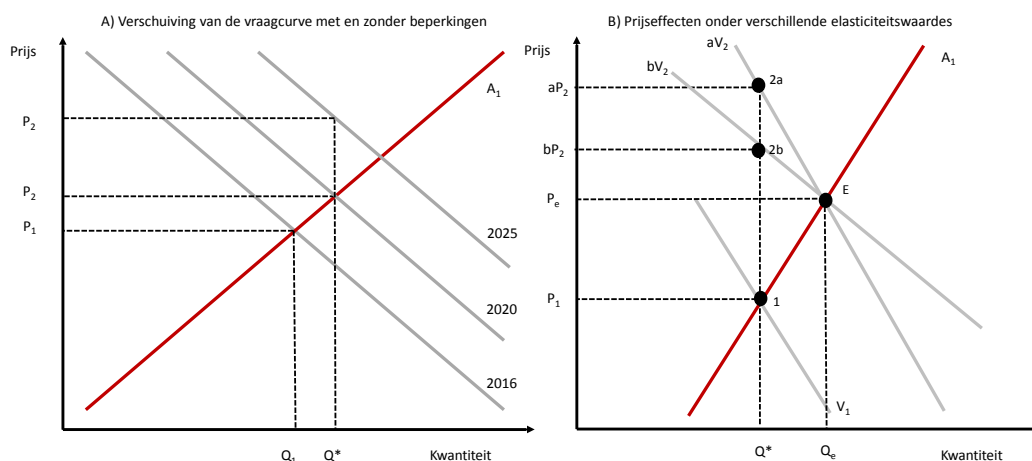
Tabel 4.1 De hotelmarkt in Amsterdam krijgt in 2025 te maken met een tekort van bijna 6 duizend kamers

	Kamers (2020) ²¹	Gemiddelde prijs 2015 (€)	Vraag kamers 2025	Kamertekort 2025 ²²	Gecorrigeerd kamertekort 2025 ²³
Gehele markt	34.183	109	41.589	7.406	5.895
Low-end-hotels	16.838	99	20.485	3.647	2.862
High-end-hotels	1.7345	178	21.103	3.757	3.033

Bron: Hotelmonitor 2016

Figuur 4.9a illustreert wat deze beweging op de hotelmarkt voor effect heeft op de prijs. In 2016 is de markt nog in evenwicht, weergegeven door Q_e en P_e . Tot 2020 nemen de vraag en het aanbod toe (de vraagcurve verschuift van 2016 naar 2020). Dit leidt tot een stijging van de hoeveelheid en de prijs naar Q^* en P_2 respectievelijk. Als het aanbod op dit niveau wordt beperkt terwijl de vraag blijft toenemen (curve 2025), dan zal de prijstoe name sterker zijn dan zonder aanbodbeperking. Figuur 4.9b laat dit in meer detail zien. De situatie in 2020 wordt weergegeven door punt 1. De vraag en het aanbod zijn in evenwicht. De vraag stijgt en het aanbod is beperkt. Hierdoor ontstaat er een tekort: er zou een nieuw evenwicht ontstaan in punt E, maar door de beperking van het aanbod gebeurt dit niet²⁴. Hierdoor stijgt de prijs niet tot P_e , maar tot een prijsniveau hierboven. Het uiteindelijke prijsniveau is afhankelijk van de elasticiteit van de vraag. In figuur 4.9b zijn twee vraagcurves met verschillende elasticiteiten weergegeven. Curve A heeft een lage elasticiteit; curve B een hogere. De prijs per kamer zal bij een lagere elasticiteit sterker toenemen. Bij een elasticiteit van -0.3 kan de prijs in 2025 73 procent boven de evenwichtsprijs liggen, terwijl de prijs bij een elasticiteit van -2 hier slechts 11 procent boven ligt. Tabel 4.2 geeft verschillende prijseffecten bij verschillende groeisnelheden.

Tabel 4.9 Bij een bouwbeperking kan de prijs van hotelkamers potentieel erg sterk stijgen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

²¹ Het aantal hotelkamers wordt hier gebruikt zodat het tekort op de hotelmarkt ook in kamers uit is te drukken. Hierdoor is het beter vergelijkbaar met de markt voor vakantieverhuur.
²² Het kamertekort is het verschil tussen de vraag in 2025 en het aantal kamers in 2020)
²³ De te verwachten realisatie van kamers in de toekomst is 6.542, hiervan worden er tot 2020 5.031 gebouwd. Van de overige 1.511 kamers wordt aangenomen dat deze in de periode tot 2025 worden gerealiseerd.
²⁴ Het kamertekort is gevisualiseerd als het verschil tussen Q_e en Q^*

Tabel 4.2 De hotelmarkt in Amsterdam krijgt in 2025 te maken met een tekort van bijna 6 duizend kamers

	Prijsverschil (%) bij elasticiteit -0.09	Prijsverschil (%) bij elasticiteit -0.3	Prijsverschil (%) bij elasticiteit -2
Lage groei (2,5%)	146	44	7
Gemiddelde groei (4%)	241	72	11
Hoge groei (5,5%)	341	102	15

Bron: SEO Economisch Onderzoek

In tabel 4.2 is het verschil tussen de evenwichtsprijs en de (fictieve) vraagprijs in procenten weergegeven. Dit is geen prognose, maar dient ter illustratie: het gaat om de potentiële druk op de kamerprijs als de groei van het aanbod in het nieuwe beleid wordt beperkt. Zoals te zien is leidt een lage elasticiteit tot een zeer groot prijsverschil ten opzichte van de evenwichtsprijs. Onder de aannames van dit model kan de prijs meer dan verviervoudigen (bij hoge groei en lage elasticiteit). Bij een hoge elasticiteit is het prijsverschil beduidend kleiner.

Een situatie waarin de prijs zo extreem toeneemt als in tabel 4.2 zal niet snel voorkomen. Door substitutie-effecten zal de prijs lager blijven als toeristen hotels mijden en zich tot vakantieverhuur richten. Ook zal Amsterdam zijn aantrekkingskracht op toeristen voor een deel verliezen als de prijzen te hoog worden. Toeristen zullen dan eerder geneigd zijn andere steden te bezoeken. Dit betekent kortom dat de prijselasticiteit van de vraag op de langere termijn groter is dan op de korte termijn. Het scenario met de elasticiteit van -2 schetst de gevolgen van deze aanpassing.

Door het kamertekort en de stijgende kamerprijs wordt het substitutie-effect van vakantieverhuur zoals Airbnb sterker. Hierdoor zal de vraag naar deze vormen van accommodatie toenemen. Als vakantieverhuur een perfect substituuut is voor hotelkamers uit het low-end-segment, dan zou dit betekenen dat er 2.862 accommodaties bij kunnen komen bovenop de autonome groei. Uit het rapport “Toerisme in MRA 2014-2015” blijkt dat 40 procent van de hotels concurrentie ervaart van de particuliere vakantieverhuur. Als deze mate van concurrentie gelijk blijft, zal er een toename van 1.145 extra accommodaties zijn in de sector particuliere vakantieverhuur. Het is echter te verwachten dat de mate van concurrentie zal toenemen door het groeiende kamertekort en de daarmee gepaard gaande prijsstijging in de hotelmarkt.

Low-end-hotels kunnen ook inspelen op het kamertekort op de high-end-markt door middel van ‘upgrading’. Hierbij kunnen zij een hotel sluiten en de kamers ‘inruilen’ voor kamers in een nieuw hotel. Hierdoor zal het kamertekort op de low-end-markt nog verder toenemen. Stel dat het gehele kamertekort in het high-end-segment wordt opgevuld door ‘upgrading’, dan neemt het kamertekort op het low-end-segment met 3.033 kamers toe tot 5.895²⁵. Deze groei kan voor een deel plaatsvinden in het illegale segment van de markt. Onder de bovenstaande aannames zal het aantal accommodaties voor vakantieverhuur dan meer marktpotentieel hebben en toenemen met tussen de 1.145 en 5.895 kamers bovenop de autonome groei. Het is onbekend wat dit betekent voor het aantal *locaties*, omdat er geen informatie beschikbaar is over het aantal kamers per locatie in de vakantieverhuur.

²⁵ In dit geval neemt het low-end-segment het gehele kamertekort voor zijn rekening.

4.5 Conclusie

Figuur 4.10 vat de keten van prijs- en aanbodreacties bij het nieuwe hotelbeleid samen. Bij regulering van het aanbod in de hotelmarkt zoals het nieuwe beleid beoogt, zullen de prijzen van hotelkamers gaan stijgen. De gemiddelde prijs van een hotelkamer neemt dan toe. Via substitutie is het aannemelijk dat daardoor de vraag verschuift naar alternatieven zoals particuliere vakantieverblijf via websites zoals Airbnb. De toename van de vraag in dit marktsegment zal ook daar de prijzen opdrijven.

De prijsstijgingen luiden de volgende ronde effecten in waarbij het aanbod zal reageren. In de eerste plaats maakt de prijsstijging het aantrekkelijk om nieuw aanbod van particuliere vakantieverblijf in de markt te zetten. Het aanbod van deze vorm van toeristische accommodatie kan tenslotte nog wél groeien. Door concurrentie met het low-end segment in de hotelmarkt kan het aanbod in dat deel van de markt afnemen. Deze aanbodreactie kan de oorspronkelijke prijsstijging voor een deel dempen.

Figuur 4.10 Prijs- en aanbodreacties als gevolg van nieuw hotelbeleid



Bron: SEO Economisch Onderzoek

In de scenarioanalyse is nagegaan wat de invloed is van veronderstellingen over de prijselasticiteit op deze keten van oorzaak en gevolg. Tot 2020 zal het aanbod van hotelkamers nog blijven groeien in Amsterdam. De aanpassing van het beleid is pas na 2020 voelbaar. Tot 2020 is er voldoende groei in het aanbod om te voorzien in de toename van het aantal overnachtingen. Alleen als de groei van het aantal overnachtingen hoger is dan het gemiddelde van de afgelopen tien jaar (4 procent), ontstaan ook voor 2020 knelpunten. Het kamertekort na 2020 kan oplopen tot 5.895 kamer in 2025. Dit lokt prijsstijgingen uit die variëren in de groei van de vraag naar overnachtingen en de prijselasticiteit. Deze prijsdruk maakt het extra aantrekkelijk om het aanbod van particuliere vakantieverblijven uit te breiden. De scenarioanalyse berekent deze toename op potentieel tussen

1.145 en 5.895 kamers bovenop de autonome groei. Het gevaar bestaat dat deze groei voor een deel plaatsvindt in het illegale segment van de markt.

Literatuur

- Ellerbrock, M.J., Hite, J.C. & Wells, G.J. (1984). Competition and lodging room rates. *International journal on hospitality management*, 3, (1). 11-18
- Enz, C.A., Canina, L. & Lomanno, M. (2009). Competitive pricing decisions in uncertain times. *Cornell Hospitality Quarterly*, 50, (3), 325-341
- Federova, T. & van der Wouden, M. (2015). Toerisme in de MRA 2014-2015, Amsterdam: Onderzoek, informatie en statistiek
- Green, C.E. & Lomanno, M.V. (2012). Distribution channel analysis: a guide for hotels, an AH&LA and STR special report. HSMAI Foundation
- Pindyck, R.S. & Rubinfeld, D.L. (2009). Microeconomics, 7^{de} editie, Pearson education inc., Upper Saddle River
- Zervas, G., Prosperio, D. & Byers, J.W. (2015). The rise of the sharing economy: estimating the impact of Airbnb on the hotel industry

Websites:

<http://fd.nl/economie-politiek/1122466/airbnb-int-voor-amsterdam-dit-jaar-5-5-mln-toeristen-belasting>, verschenen op 12-10-2015, geraadpleegd op 8-3-2016



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl