

Marktordening toeristische sector Amsterdam



seo economisch onderzoek

Amsterdam, december 2020
In opdracht van gemeente Amsterdam

Marktordening toeristische sector Amsterdam

Bert Tieben
Nard Koeman
Christiaan Behrens
Met medewerking van Tom Smits, Sarah Leuthold en Henri de Groot



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. 2020-104

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2021 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

Dit onderzoek brengt de aanbodzijde van de toerismesector in Amsterdam in kaart. Er zijn weinig indicaties dat deze markt in Amsterdam onvoldoende functioneert door machtsconcentratie bij aanbieders en andere concurrentieproblemen. De gemeente kan nader onderzoek doen naar eventuele verticale samenwerking met nadelige gevolgen voor de concurrentie en via diverse sporen beleid voeren om toekomstige problemen te voorkomen.

Hoe ziet de economische ordening van de toeristensector in Amsterdam eruit? Dit onderzoek biedt inzicht in de aard en omvang van de verschillende commerciële toeristische activiteiten in Amsterdam. Ook bevat het onderzoek aanknopingspunten voor het ontwikkelen van beleid om daar waar nodig een gelijk speelveld tussen aanbieders in de toeristensector te waarborgen.

Aard en omvang van de toeristische sector in Amsterdam

De toeristische sector in Amsterdam is te verdelen in drie soorten marktsegmenten: (i) attracties, (ii) rondleidingen en (iii) verkooppunten. Ieder marktsegment bestaat uit meerdere soorten activiteiten. Op deze markt zijn in 2019 626 unieke aanbieders van toeristische diensten en producten actief. Deze aanbieders zijn evenredig verdeeld over de drie marktsegmenten: 197 aanbieders van toeristische attracties, 203 aanbieders van rondleidingen en 226 aanbieders van toeristische verkooppunten.

De omzet van de toeristische markt in de gemeente Amsterdam is in 2017 ruim € 900 miljoen. Horeca en logies vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Ook indirecte werkgelegenheid is in deze berekening niet meegenomen. Er zijn 8.000 mensen werkzaam. Er zijn sterke verschillen tussen de omvang van de marktsegmenten. Zo is bijvoorbeeld de helft van de omzet van de toeristische markt in de gemeente Amsterdam toe te schrijven aan het segment attracties waaronder musea, theater en muziek vallen. De rondvaarten zijn in deze indeling ondergebracht bij het segment rondleidingen en hebben een aandeel van circa 80 procent van de totale omzet in dat segment. Kaaswinkels en souvenirwinkels vallen onder verkooppunten. Samen zijn deze twee typen winkels goed voor circa 80 procent van de omzet in het segment verkooppunten waarbij souvenirwinkels voor de meeste omzet zorgen.

Marktstructuur

Dit onderzoek heeft de marktstructuur van de deelsegmenten in de toeristische sector geanalyseerd om zicht te krijgen op mogelijke problemen met de concurrentieverhoudingen tussen aanbieders. De analyse toont aan dat er geen sprake is van aanbieders met dominante marktposities. Voor vrijwel alle marktsegmenten is de marktstructuur te beschrijven als een markt met enkele concurrerende grote spelers en meerdere volgende kleinere spelers. Bij dit onderzoek is geen rekening gehouden met samenwerkingsverbanden en fusies tussen aanbieders.

Impact van toerisme op de samenleving

Voor dit onderzoek is onderzocht wat de gevolgen van het toerisme zijn op de Amsterdamse samenleving. Waar sprake is van negatieve externe effecten, hangen deze vooral samen met de overlast die ontstaat door overlast in drukke gebieden met veel toeristen zoals geluidshinder en milieu-effecten. De gemeente heeft recent beleid geïntroduceerd om problemen op deze twee gebieden te

verminderen. De effecten van dit beleid zijn op de korte termijn nog niet bekend. Bovendien heeft de coronacrisis in 2020 sterk negatieve gevolgen voor de toerismesector in Amsterdam. Het verdient aanbeveling om dit beleid over enkele jaren zorgvuldig te evalueren.

Vervolgonderzoek

De indicatoren gebruikt voor dit onderzoek passen bij een markt met een gezonde mate van concurrentie. Deze indicatoren doen geen uitspraak over horizontale en verticale afhankelijkheden tussen bedrijven. Het inzicht in deze afhankelijkheden kan in een nader onderzoek worden aangevuld door te kijken naar de vennootschapsstructuur van de bedrijven opgenomen in de databases gebruikt voor dit onderzoek.

Aanbevelingen voor beleid

Het onderzoek doet aanbevelingen voor gemeentelijk beleid om eventuele concurrentieproblemen in de toeristische sector te voorkomen dan wel te corrigeren.

De vraag welke instrumenten de gemeente nodig heeft voor borging van een gelijk speelveld in de toerismesector begint met *onderzoek naar de omvang en aard van eventuele mededingingsproblemen* in deze sector. De monitoring van de toerismesector zoals thans uitgevoerd door OIS richt zich op aanbieders, maar verzamelt geen gegevens over prijzen. Wij adviseren prijsinformatie aan de monitor toe te voegen voor diverse segmenten van de toerismemarkt, zodat op termijn onderzoek naar prijsstrategieën als indicator voor impliciet afgestemd gedrag kan worden uitgevoerd.

Bij het creëren van randvoorwaarden voor een gelijk speelveld speelt de *verdeling van vergunningen* in de toerismesector een centrale rol. In deelmarkten die mogelijk al naar concentratie neigen is toetreding via een nieuwe vergunning een van de weinige instrumenten die de gemeente heeft om vooraf problemen in de marktstructuur zoals concentratievorming te voorkomen. Het is cruciaal dat bij de verdeling van de (schaarse) vergunningen voldoende ruimte blijft bestaan voor toetreding van nieuwkomers om de druk van potentiële concurrentie niet te verliezen. Hoe dat moet gebeuren zal per sector moeten worden bekeken, omdat de keuze voor de vergunningssystematiek afhangt van sectorspecifieke kenmerken zoals de mogelijke aanwezigheid van dominante aanbieders en de hoogte van toetredingsdrempels.

De toerist zorgt voor concurrentiedruk door de ‘stemmen van de voeten’. De gemeente kan via *voorlichting en informatie voor de toerist* en consument bevorderen dat de invloed van eventuele marktmacht van bedrijven in de toeristische sector beperkt blijft. De gemeente kan in informatie voor de toerist wijzen op verschillende platformen voor boekingen of mogelijkheden om direct bij aanbieders te boeken om zo te voorkomen dat toeristen in de fuik van een eventueel dominante verticaal geïntegreerde aanbieder zwemmen.

Als het gaat om verticale concentratie, is toegang tot een boekingsplatform een mogelijk mededingingsprobleem. De gemeente kan *bedrijven informeren* over manieren om afhankelijkheden in het verticale kanaal te voorkomen. Dit houdt onder meer in gebruikmaken van meerdere verkoopplatforms.

Een stap verder op de interventieladder is beleid waarmee de gemeente de marktstructuur actief probeert te beïnvloeden. *Samenwerking tussen bedrijven* kan nodig zijn als tegenwicht tegen een eventuele dominante speler in het verticale kanaal. De gemeente kan bedrijven stimuleren de mogelijkheden voor samenwerking te verkennen of advies hierover te verstrekken.

Methode

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van deskresearch en kwantitatief onderzoek. In de deskresearch is op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur de integrale keten van toeristische dienstenaanbieders gekoppeld aan de marktstructuur. De kwantitatieve analyse draait om het vaststellen van concentratie in het aanbod van toeristische diensten en producten in Amsterdam en combineert verschillende databronnen, waaronder CBS-Microdata en gegevens van de Kamer van Koophandel.

Inhoud

Samenvatting.....	i
1 Inleiding.....	1
2 Economisch kader.....	5
3 Data-analyse	13
4 Analyse marktordening en beleidsopties.....	23
5 Conclusie	31
Literatuur.....	37
Bijlage A De <i>tourism supply chain</i>	39
Bijlage B Onderzoeksmethodiek.....	41
Bijlage C Identificatie organisaties.....	43

1 Inleiding

Amsterdam kent een gevarieerde toeristische sector met allerlei diensten en producten. Er bestaat echter geen duidelijk beeld van hoe het aanbod in deze markt is georganiseerd. Dit rapport analyseert de structuur van de aanbodzijde en signaleert eventuele risico's voor het goed functioneren van deze markt.

Aanleiding, COVID-19 en vraagstelling

Aanleiding

Toerisme is in Amsterdam een economische factor van belang. Benthem et al. (2017) schatten de toegevoegde waarde van de hele sector over 2016 op € 2 tot 2,7 miljard. Toerisme kent echter ook negatieve kanten waarbij discussies over massatoerisme, een (te) drukke (binnen)stad en verdringing van bestaand winkelaanbod vaak naar voren komen. Vanuit economisch perspectief vormt toerisme een markt waarbij de vraag naar en het aanbod van toeristische diensten en/of producten bij elkaar komen. Het tot 2020 vertrouwde beeld van rondvaartboten op de grachten en de rijen voor Madame Tussauds is vanuit dit perspectief een uitkomst van de marktwerking waar vraag en aanbod elkaar vinden.

Het meeste onderzoek naar toerisme op bepaalde bestemmingen, zoals Amsterdam, focust zich op het gedrag van consumenten (toeristen) en de uiteindelijke marktuitskomsten (aantal toeristen, bestedingen, drukte etc.). Een economische analyse en duiding van de structuur van de aanbodzijde van de markt ontbreekt vaak en zo ook voor Amsterdam. Een uitzondering hierop vormen studies naar de hotel- en bredere horecasector. De gemeente Amsterdam wil inzicht in de werking van de markt voor toerisme in Amsterdam en heeft SEO Economisch Onderzoek verzocht zo'n onderzoek uit te voeren. De horeca- en hotelsector valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Het in kaart brengen van de verschillende segmenten en de samenhang hiertussen is een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. Daarnaast gaat dit onderzoek in op de belangrijke vervolgvraag of het beeld wat naar voren komt aanleiding geeft tot zorgen over de marktwerking en het breder economisch functioneren van de toeristensector in Amsterdam. De sector kent verschillende ontwikkelingen die de nodige discussie oproepen en aandacht vragen. De digitalisering van de economie heeft ook een impact op de toeristensector. Denk hierbij aan mobiel internet, mobiel betalen en platforms met een steeds completer aanbod. Door dit soort technologische ontwikkelingen zijn nieuwe producten en diensten voor toeristen beschikbaar. Voorbeelden hiervan zijn de opkomst van deelfietsen voor toeristen en platformsites die naast het bieden van informatie ook direct de mogelijkheid bieden om tickets te kopen. Deze ontwikkelingen hebben een impact op de aanbodzijde van deze markt en daarmee uiteindelijk ook op het evenwicht in de markt.

COVID-19

De opdrachtformulering en de start van het onderzoek hebben respectievelijk medio januari 2020 en medio februari 2020 plaatsgevonden. Op dat moment is COVID-19 nog zo goed als onbekend en is er geen aanleiding om het onderzoek aan te passen. Gedurende het onderzoek verandert (het beeld van) de impact van COVID-19 op de samenleving, en de toeristische sector in Amsterdam

in het bijzonder, op een dramatische wijze. De discussie over toeristische druk is ineens ver weg en slaat om naar een onwerkelijke discussie over gesloten musea, attracties en theaters, over lege pleinen en parken, social distancing en internationale reisrestricties. De vooruitzichten over de verdere ontwikkeling van COVID-19 en de maatschappelijke impact zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport nog zeer onzeker.

Met de opdrachtgever is aan de hand van verschillende argumenten geconstateerd dat het onderzoek doorgang moet vinden, ondanks de omslag in de toerismemarkt door COVID-19. Ten eerste, het huidige onderzoek maakt bij het in kaart brengen van de aanbodzijde van de markt gebruik van de meest recente beschikbare data. Zoals gebruikelijk bij kwantitatief marktonderzoek, zit hier enige vertraging in waardoor de meest recente data uit 2019 komen. Hierdoor wordt de kwantitatieve onderzoeksopzet niet door COVID-19 geraakt. Ten tweede, de uitkomsten van het huidige onderzoek vormen een duidelijke nulmeting van de stand van de aanbodzijde van toerisme in Amsterdam in de periode vóór COVID-19. Zo'n nulmeting is nodig om eventuele veranderingen in de marktstructuur tijdens en na COVID-19 in perspectief te plaatsen. Eén van de beleidsaanbevelingen die hieruit volgt is om periodiek de stand van de markt in kaart te brengen, tijdens en na de COVID-19-crisis. Ten derde, eventuele mededingingsrisico's die gesignaleerd kunnen worden op basis van het beeld uit 2019 kunnen ook tijdens en/of na de COVID-19-crisis in meer of mindere mate optreden. Het signaleren van deze risico's - en aanwijzingen geven voor eventuele mitigerende maatregelen - verliest daardoor niet aan relevantie.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt: Hoe ziet de economische ordening van de toeristensector in Amsterdam eruit? Het beantwoorden van deze onderzoeksvraag draagt bij aan twee doelstellingen. Ten eerste, zullen het onderzoek en de rapportage inzicht verschaffen in de aard en omvang van de verschillende commerciële toeristische activiteiten in Amsterdam. Ten tweede bevat het onderzoek aanknopingspunten voor het ontwikkelen van beleid om daar waar nodig een gelijk speelveld tussen aanbieders in de toeristensector te waarborgen. Box 1.1 benoemt de verschillende deelvragen zoals geformuleerd door de opdrachtgever.

Box 1.1 Het onderzoek bestaat uit twee delen en negen deelvragen

Deelvragen betreffende het in kaart brengen van marktwerking (deel A)
1. In welke soorten activiteiten (marktsegmenten) is de toeristische sector verdeeld? 2. Welke aanbieders zijn actief in deze soorten activiteiten (marktsegmenten)? 3. Wat is de omvang van de markt en de verschillende marktsegmenten? 4a. Wat is het marktaandeel van de verschillende aanbieders? 4b. Zijn er dominante partijen in de verschillende marktsegmenten? 5. Is er, en in welke mate, sprake van partijen die verschillende marktsegmenten integreren? 6. Is er sprake van en wat is de impact van ongewenste markt- en/of andere negatieve externe effecten?
Deelvragen betreffende verkennen en identificeren beleidsmogelijkheden (deel B)
1. Welke randvoorwaarden en instrumenten zijn voorradig en/of kunnen in beleid worden vormgegeven om een zo gelijk mogelijk speelveld en divers aanbod aan (mogelijke) activiteiten te waarborgen, deze zo nodig te creëren en te handhaven voor alle aanbieders in de (deel)markten van het toeristisch aanbod? 2. Welke interventiemogelijkheden kunnen worden ontwikkeld voor de gemeente en/of andere overheidsinstanties om ongewenste markt- en/of andere negatieve externe effecten, zoals die bij deel A mogelijk zijn gevonden, te kunnen tegengaan?

Bron: Opdrachtformulering, gemeente Amsterdam (2020)

Aanpak en leeswijzer

De onderzoeksaanpak kent verschillende stappen en volgt qua structuur in grote lijnen een mededingingsonderzoek waarin een relevante markt dient te worden afgebakend of een eventuele economische machtspositie moet worden vastgesteld. Het onderzoek valt verder uiteen in deskresearch en kwantitatief onderzoek. In de deskresearch wordt op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur de integrale keten van toeristische dienstenaanbieders gekoppeld aan de marktstructuur en eventuele mededingingsrisico's. Voor de toepassing op de gemeente Amsterdam maken we gebruik van de bestaande onderzoeken naar (deel)sectoren, zoals bijvoorbeeld studies naar de markt voor rondvaartboten. De kwantitatieve analyse draait om het vaststellen van concentratie in het aanbod van toeristische diensten en producten in Amsterdam en combineert verschillende databronnen, waaronder CBS-Microdata en Kamer van Koophandel-gegevens.

Hoofdstuk 2 bespreekt het economisch kader. Het economisch kader is relevant voor de beantwoording van de deelvragen A1, A2, A5 en A6. In dit kader komen achtereenvolgens de integrale keten van toeristische dienstenaanbieders, de relevante mededingingsvragen en -indicatoren en de relatie tussen marktmacht en externe effecten van toerisme aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een schema van de belangrijkste indicatoren om de marktstructuur in kaart te brengen. Dit schema is leidend bij de beantwoording van de deelvragen B1 en B2. In hoofdstuk 3 staat de data-analyse en daarmee de beantwoording van de deelvragen A3, A4 en A5 centraal. Eerst volgt een toelichting op de beschikbare data en de noodzakelijke stappen om te komen tot een kwantitatief inzicht voor deze sectoren, om vervolgens verschillende concurrentiemaatstaven voor de verschillende (deel)sectoren vast te stellen op basis van de beschikbare data. Hoofdstuk 4 koppelt voor elk van de verschillende (deel)sectoren de kwantitatieve inzichten aan kwalitatieve inschattingen van de overige mededingingsindicatoren om de centrale onderzoeksvragen te beantwoorden. Zowel bij de kwalitatieve inschatting als bij het beschouwen van eventuele mitigerende maatregelen licht de focus bij die (deel)sectoren of indicatoren waar een mogelijk mededingingsrisico aanwezig lijkt te zijn. In hoofdstuk 5 worden alle deelvragen beantwoord en wordt aan de hand daarvan de conclusie opgesteld.

2 Economisch kader

Het economisch kader koppelt inzichten uit de toerismeliteratuur en mededingingsonderzoek. Dit resulteert in een set van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren om het aanbod van toerisme te segmenteren. Deze set vormt de basis om de waarborgen en bedreigingen voor marktwerking binnen die segmenten te identificeren.

Afbakening van toerisme en de markt

Definitie toerisme en toeristen

Toerisme is een industrie waarbij de aanbieders afhankelijk zijn van elkaar om uiteindelijk de toeristische dienst aan de consument te kunnen leveren (Zhang et al., 2009). Bijlage A beschrijft in detail de consequenties voor marktwerking van deze wederzijdse afhankelijkheid.

Dit onderzoek maakt gebruik van de door de gemeente Amsterdam opgestelde en in eerdere studies gehanteerde definitie van toerisme en toeristen. De gemeente baseert haar definitie op die van de United Nations World Tourism Organisation (UNWTO). In deze definitie zijn toeristen mensen die reizen naar plaatsen buiten hun gebruikelijke milieu, dit doen voor vrije tijd, zaken en andere doeleinden zonder een beloning te krijgen voor deze activiteiten en niet langer dan één jaar op de plaats verblijven.¹ Deze definitie sluit aan bij de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gehanteerde definitie. De gemeente Amsterdam maakt verder nog een onderscheid naar verblijfsbezoekers, mensen die minimaal één overnachting in Amsterdam gebruiken, en dagbezoekers (Sleutjes et al., 2020). Voor deze laatste categorie hanteert de gemeente de vuistregel dat een bezoeker minimaal twee uur in Amsterdam doorbrengt.

Indeling naar sectoren

In eerder statistisch onderzoek hanteert de gemeente drie soorten toeristisch aanbod (Meester et al., 2018). Het gaat om attracties, tours en verkooppunten. Het aanbod van toeristische producten en diensten door de hotel- en horecasector wordt door de gemeente apart geanalyseerd. De hotelsector kent in de bestaande studies een brede definitie van het aanbieden van accommodatie, dus bijvoorbeeld inclusief verhuur van woningen en campings. Aangezien (kwantitatief) onderzoek naar de hotel- en horecasector in Amsterdam al ruim beschikbaar is, vallen deze twee sectoren buiten het huidige onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt een nadere afbakening van het toeristische aanbod verder toegelicht aan de hand van de beschikbare data. Deze bestaande afbakening geldt als startpunt voor het definiëren van indicatoren voor de ordening van de markt.

De reikwijdte van dit onderzoek betreft toeristische producten en/of diensten waarvoor een transactie noodzakelijk is. Voor een bezoek aan bijvoorbeeld het Museumplein, de Wallen, de Jordaan of het Vondelpark is geen toegangsbewijs nodig en hier vindt dus geen transactie voor plaats. Daarmee valt dit buiten de reikwijdte van het onderhavige onderzoek. De belangrijkste reden hiervoor is dat er geen markt van aanbieders bestaat in dit geval. Als toeristen echter op hetzelfde plein een souvenir kopen, valt de aanbieder van deze souvenirs (de winkel) als attractie wél binnen de reikwijdte van het onderzoek.

¹ Zie <https://www.unwto.org/glossary-tourism-terms>

Aanknopingspunten vanuit de afbakening van de relevante markt

In mededingingsonderzoek en -toezicht is een afbakening van de relevante markt een onmisbare stap. De onderzoeksvragen die in zo'n traject aan de orde komen, zijn toepasbaar voor het opstellen van een economisch analysekader. Uit dit kader volgen de meest relevante indicatoren om de marktordening van toeristisch aanbod te definiëren. Hierbij geldt dat een marktafbakening zowel kijkt naar de vraag- als aanbodzijde van de markt. In het onderhavige onderzoek ligt de focus enkel op de aanbodzijde.

De Europese Commissie omschrijft de relevante productmarkt als de markt die alle producten en diensten omvat die op grond van hun kenmerken, prijs en gebruik substitueerbaar zijn voor de consument (Europese Commissie, 1997). Daarnaast kent marktafbakening ook een geografische component. De relevante geografische markt is het gebied waarbinnen ondernemingen een rol spelen in de markt en waarbinnen in voldoende mate dezelfde concurrentievoorwaarden heersen. De Europese Commissie geeft aan dat een analyse van de relevante markt, in volgorde van importantie, de volgende elementen omvat:

- Vraagzijde;
- Aanbodzijde;
- Potentiële concurrentie.

Vraagsubstitutie en prijsgevoeligheid

Vraagsubstitutie geeft aan hoe gemakkelijk toeristen de producten en/of diensten kunnen vervangen voor een andere, vergelijkbare dienst of ander product. Een veelgebruikte kwantitatieve test om te toetsen of deze substitutie voldoende is om de aanbieders in één relevante productmarkt te plaatsen, is de SSNIP-test (*small but significant and non-transitory increase in price*). Deze test bestaat uit het gedachte-experiment waarbij men kijkt of een kleine prijsverhoging (ten opzichte van het huidige, en als concurrerend veronderstelde, prijsniveau) van één product, dienst of aanbieder leidt tot een substantiële verschuiving van de oorspronkelijke vraag naar dit product naar andere producten. Als dit zo is, behoren deze producten tot dezelfde markt en impliceert dit dat het voor de betreffende aanbieder niet mogelijk is om op een duurzame en winstgevende manier het prijsniveau zelfstandig te verhogen.

Een belangrijk aangrenzend begrip is de prijsgevoeligheid van consumenten. Consumenten kiezen voor een product of dienst op basis van onder andere de prijs. Als consumenten veel andere mogelijkheden hebben om eenzelfde type product of dienst aan te kopen, zal de consument gevoeliger zijn voor de prijs: een prijsverhoging leidt dan tot een groter aantal consumenten dat een alternatief kiest, of helemaal niks koopt. Deze prijsgevoeligheid wordt gemeten via de (directe) prijselasticiteit. Deze elasticiteit geeft de verandering in de vraag van consumenten weer als gevolg van een procentuele verandering in de prijs. Hoe groter de elasticiteit, hoe sterker consumenten reageren op de prijs, en hoe minder een aanbieder de mogelijkheid heeft om (te) hoge prijzen te hanteren.

Nagenoeg alle empirische studies naar de prijselasticiteit in toerisme betreffen de keuze om wel of niet naar een bestemming af te reizen, en niet het bestedingspatroon op het moment dat de toerist al op de bestemming is. De meeste recente meta-analyse over deze elasticiteit laat zien dat de vraag naar toerisme (sterk) gevoelig is voor prijzen voor verschillende geografische gebieden en tijdspe-

rioden. Dit betekent dat de prijs een beslissende (of grote) rol speelt bij de keuze van een bestemming (Peng et al., 2015). Deze meta-analyse is gebaseerd op zo'n 200 studies over de periode 1960-2010.

Er zijn veel minder studies bekend die kijken naar hoe consumenten reageren op prijzen van toeristische producten of diensten als de toeristen al op een bepaalde bestemming zijn (Song et al., 2012). De studie van Wu et al. (2012) laat zien dat de vraag van toeristen in Hong Kong voor de verschillende producten en diensten (sterk) gevoelig is voor de prijs en deze dus reageert op een prijsverandering. Gebaseerd op deze studie is de aanname dat de vraag van toeristen gevoelig is voor de prijs plausibel. Hierbij geldt wel de kanttekening dat naarmate het product of de dienst unieker is, deze prijsgevoeligheid daalt. De verwachting is dat toeristen niet snel een bepaald museum links laten liggen bij een prijsverhoging. Dit terwijl bij een prijsverhoging van een bepaalde rondleiding door de binnenstad de toeristen waarschijnlijk kritisch zullen kijken naar het overige aanbod van vergelijkbare rondleidingen en dan een afweging maken. Dit verwachtingspatroon wordt ondersteund door empirisch onderzoek naar de prijselasticiteit voor culturele producten en diensten in Nederland. Blankers et al. (2012) laten zien dat de prijsgevoeligheid voor museumbezoek in Nederland laag is. Bij een prijsstijging van tien procent zullen bezoekers slechts twee procent minder vaak het museum bezoeken, de bezoekers zijn dus niet gevoelig voor prijsveranderingen.

Aanbodsubstitutie en potentiële concurrentie

De substitueerbaarheid van de aanbodzijde geeft aan hoe gemakkelijk bestaande aanbieders hun aanbod kunnen uitbreiden en aanpassen aan veranderende concurrentieverhoudingen. Een maatstaf hiervoor is bijvoorbeeld het aantal actieve bedrijven binnen een bepaald segment. Een variant op aanbodsubstitutie is de potentiële aanbodsubstitutie door nieuwe aanbieders. De Europese Commissie noemt potentiële concurrentie als aparte categorie. Hierbij gaat het om het gemak waarmee op deze markt nog niet-actieve ondernemingen kunnen toetreden en via deze dreigende toetreding concurrentiedruk uitoefenen op de bestaande aanbieders. Dit laatste wordt ook wel aangeduid met de mate van betwistbaarheid van de markt (Baumol, 1982). Wanneer de (toetredings)barrières tot de markt laag zijn, zal een prijsverhoging van (dominante) spelers op die markt niet duurzaam zijn en snel onrendabel worden gemaakt door de toestroom van nieuwe ondernemingen of de uitbreiding van het aanbod van bestaande ondernemingen. Zo kunnen factoren aan de aanbodzijde de mededinging beïnvloeden.

Andere relevante vragen en dimensies bij het afbakenen van de markt

Een belangrijk onderdeel van mededingingsonderzoek is het vaststellen of er sprake is van een dominante marktpositie.² De vragen die bij zo'n type onderzoek spelen, zijn ook zinvolle en bruikbare vragen bij het afbakenen van de markt.

Een startpunt voor het vaststellen van een machtspositie is het analyseren van het marktaandeel van het bedrijf. Op basis van het marktaandeel zijn verschillende indicatoren ontwikkeld om niet alleen te kijken naar het marktaandeel van één aanbieder, maar om ook de concentratie van de gehele relevante markt te meten. De twee belangrijkste zijn de zogenoemde Herfindahl-Hirschman

² Een economische machtspositie stelt een aanbieder in staat om concurrentie in de markt te voorkomen doordat de aanbieder zich in significante mate onafhankelijk kan gedragen van concurrenten en uiteindelijk van consumenten (Martin, 1988, hoofdstuk 4). Een economische machtspositie is niet verboden, misbruik van de positie via bijvoorbeeld te hoge prijzen wel.

Index en de Cx-ratio, zie Box 2.1.³ Deze maatstaven meten de concentratie, maar niet noodzakelijk de mate van concurrentie. Vandaar dat de Autoriteit Consument & Markt naast de informatie over marktaandelen een viertal vragen hanteert om vast te stellen of er sprake is van een economische machtspositie:⁴

1. Zijn er voldoende andere bedrijven op de markt?
2. Kunnen deze andere bedrijven hun activiteiten op deze markt uitbreiden?
3. Kunnen nieuwkomers op de markt actief worden?
4. Hebben afnemers en/of consumenten een zekere mate van inkoopmacht?

Box 2.1 Maatstaven voor marktconcentratie

Gangbare en geaccepteerde maatstaven voor concentratie in een markt zijn de C-ratio's en de Herfindahl-Hirschman Index (HHI). De C-ratio is het gezamenlijke marktaandeel van de grootste spelers in de markt. Zo geeft de C2-ratio het gezamenlijke marktaandeel van de twee grootste spelers weer, de C3-ratio van de grootste drie etc. De HHI is gelijk aan de som van de gekwadrateerde marktaandelen van alle aanbieders op de markt. De HHI kan variëren van 0 tot 10.000, en in de onderstaande tabel is weergegeven welke waarden bij welke marktvorm horen.

Het voordeel van de HHI ten opzichte van bijvoorbeeld een C3-ratio is dat de HHI tevens rekening houdt met de onderlinge verhoudingen tussen aanbieders. Een C3-ratio van 90 procent is bijvoorbeeld mogelijk bij een markt waarin de drie grootste spelers alle een marktaandeel hebben van 30 procent, maar ook bij een markt met één dominante speler met een marktaandeel van 60 procent en twee volgers die gezamenlijk 30 procent marktaandeel bezitten. Dominantie is in het tweede geval veel sterker dan in het eerste geval. Een praktisch nadeel van de HHI is dat deze vaak lastig vast te stellen is omdat de marktaandelen van *alle* spelers in de markt bekend moeten zijn.

HHI-index	Marktvorm	Beschrijving
0	Volledig vrije mededinging	Wanneer elk bedrijf in de markt een marktaandeel heeft van bijna 0 procent
0 tot 2.000	Concurrerende markt	De markt is concurrerend. In de Verenigde Staten hanteert de toezichthouder hiervoor 1.800 als grenswaarde; in de Europese Unie gaat men uit van een grenswaarde van 2.000
2.000 tot 8.000	Geconcentreerde markt	De markt is geconcentreerd
8.000 tot 10.000	Gedomineerde markt	De markt wordt gedomineerd door een grote speler
10.000	Monopolistische markt	Een monopolist bedient 100 procent van de markt

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Deze vragen liggen in de lijn van de eerdere onderzoeksvragen inzake de afbakening van de relevante markt. Het verschil is dat nu één bedrijf centraal staat, en niet een markt. Ook het vaststellen van misbruik van een economische machtspositie geeft aanknopingspunten voor indicatoren voor marktwerking in de toerismesector. De ACM benoemt onder andere exclusieve afname, koppelverkoop, leveringsweigering, onredelijke hoge prijzen en roofprijzen als voorbeelden van het misbruiken van een economische machtspositie.⁵

³ Bijlage B bevat een uitgebreide mathematische uitleg over C-ratio en de HHI.

⁴ Zie <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/concurrentie-en-marktwerking/concurrentie-en-afspraken-tussen-bedrijven/bedrijven-met-een-machtspositie/misbruik-van-een-machtspositie-herkennen>

⁵ Zie <https://www.acm.nl/nl/onderwerpen/concurrentie-en-marktwerking/concurrentie-en-afspraken-tussen-bedrijven/bedrijven-met-een-machtspositie/misbruik-van-machtspositie-voorbeelden>

Onderhandelingsmacht tussen verschillende soorten aanbieders

Uit een studie van Ford et al. (2012) blijkt dat een verdeling van de onderhandelingsmacht tussen de verschillende typen aanbieders niet symmetrisch is. In de toerismesector ligt de onderlinge onderhandelingsmacht vooral bij de intermediairs tussen vraag naar en aanbod van toeristische diensten of producten, zoals aanbieders van de tickets en tours (Ford et al., 2012). Dit geldt overigens niet in situaties waarin de aanbieder van de attracties een uniek en gewild product aanbiedt. Song et al. (2009) laten zien dat een uniek pretpark de leider is in het concurrentiespel. Door middel van kwantiteitskortingen voor intermediairs coördineert zo'n attractie impliciet de strategie met deze intermediairs en kan zich zo de meeste toegevoegde waarde toe-eigenen.

Externe effecten

Definitie en categorieën binnen toerisme

Externe effecten zijn onbedoelde gevolgen van het (economisch) handelen die de welvaart van anderen dan de veroorzaker beïnvloeden. Externe effecten kunnen ontstaan door productie of consumptie en kunnen positief of negatief zijn. Bij een extern effect is de uiteindelijke hoeveelheid in de markt verhandelde toeristische diensten en dienstverlening vanuit economisch maatschappelijk oogpunt niet optimaal. Bij een negatief extern effect is de hoeveelheid te groot, bijvoorbeeld overlast door te veel vaarbewegingen op de grachten, en bij een positief extern effect is de hoeveelheid vanuit maatschappelijk oogpunt te klein, bijvoorbeeld de mate van inspanning van een individuele winkelier om de winkelstraat aantrekkelijk te houden.

In een eerder onderzoek naar de impact van toerisme op Amsterdam, benoemen Van Benthem et al. (2017) een zestal typen externe effecten: congestie/verdringing, milieuverontreiniging, sociale cohesie, (sociale) overlast, zwerfafval en (sociale) onveiligheid. Voor een analyse van de aanbodzijde van de markt zijn de relevante externe effecten die effecten die door de productie tot stand komen.

Congestie/verdringing en milieuverontreiniging zijn externe effecten van productie. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn te vinden in het georganiseerd verplaatsen of rondleiden van toeristen, zoals met rondvaartboten, tourbussen, stadswandelingen, vliegbewegingen etc. Bij de keuze om wel of niet op een bepaalde plek een activiteit aan te bieden is er geen garantie dat de aanbieder rekening houdt met de effecten op het welzijn van anderen op die plek. Dit geeft ruimte voor het ontstaan van negatieve externe effecten. In het verlengde hiervan geldt dit ook voor milieueffecten. De activiteiten ten behoeve van bezoekers – de productie van de dienstverlening – gaan gepaard met de uitstoot van diverse schadelijke stoffen en of geluidsoverlast. Het verduurzamen en elektrificeren van de vloot rondvaartboten is een maatregel om de negatieve externe effecten te beperken. Het weren van voertuigen en touringcars zwaarder dan 7,5 ton uit de Amsterdamse binnenstad is een ander voorbeeld.

Het effect op sociale cohesie loopt voornamelijk via de vastgoedmarkt. Bij het verhuren van woningen aan toeristen, houdt de verhuurder niet noodzakelijkerwijs rekening met de impact op bewoners. Het effect op sociale cohesie is een extern effect van productie. Aangezien de verblijfssector (hotels, woningverhuren) niet binnen de reikwijdte van het onderzoek valt, vormt het externe effect op sociale cohesie geen onderdeel van het verdere analysekader.

De laatste drie genoemde externe effecten, sociale overlast veroorzaakt door bezoekers, een eventuele toename van zwerfafval en een toename in (het gevoel) van sociale onveiligheid, zijn toe te rekenen aan de consumenten en consumptie van toeristische diensten (de vraagzijde). Deze externe effecten hebben daarmee geen directe relatie met de structuur (aanbodzijde) van de markt, en vallen daarmee buiten de scope van het onderzoek.

Relatie externe effecten en marktwerking

Externe effecten vormen een marktfalen. De omvang en het belang van dit marktfalen zijn afhankelijk van andere vormen van marktfalen in de markt voor toerisme. Er zijn twee mechanismen die de omvang en het belang van de genoemde externe effecten en het marktfalen door onvolledige concurrentie aan elkaar koppelen. Het eerste mechanisme loopt via de prijs en de vraag naar toerisme. Meer concurrentie leidt tot een lagere marktprijs voor toeristische diensten en dienstverlening. Hierdoor neemt de totale hoeveelheid geconsumeerde toeristische producten en/of diensten toe. De omvang en belang van negatieve externe effecten kan daardoor toenemen. Ter illustratie, de toename in concurrentie tussen luchtvaartmaatschappijen heeft onder andere geresulteerd in de opkomst van *low cost carriers* die goedkope vakantievluchten naar toeristische bestemmingen aanbieden. De goedkope vakantievluchten stimuleren de vraag naar toeristische dienstverlening op die bestemmingen en vergroten daarmee ook de potentiële negatieve externe effecten.

Het tweede mechanisme is subtieler en leunt op het begrip van het internaliseren van de externe effecten. De kern van externe effecten is dat de veroorzaker geen rekening houdt met het effect op het welzijn van anderen. Onder verschillende marktstructuren is het echter rationeel voor de veroorzaker om hier wel rekening mee te houden, en op deze manier de externe effecten in het economisch handelen te internaliseren.

Een voorbeeld helpt om dit theoretische argument te doorgronden. Stel dat er een monopolie is op het aanbieden van rondvaarten door de grachten. Dit bedrijf zal bij het inzetten van alle rondvaartboten optimaal rekening houden met eventuele kosten van congestie die ontstaan door een teveel aan rondvaartboten. Deze kosten zijn bijvoorbeeld de extra variabele kosten van het langer varen en een lagere betalingsbereidheid van consumenten voor vertragingen in bijvoorbeeld het in- en uitstappen. Het bedrijf internaliseert de externe effecten van congestie; ze worden onderdeel van het bedrijfsproces. Stel nu dat er geen sprake is van een monopolie, maar van vrije concurrentie voor rondvaarten. Er is nu een groot aantal kleine ondernemingen. Bij de keuze hoeveel rondvaarten aan te bieden, houden deze kleine ondernemingen geen rekening met in hoeverre hun aanbod de andere aanbieders vertraagt bij het uitvoeren van de rondvaart. De kosten van een vertraging bij een andere ondernemer worden immers niet door de ondernemer zelf gevoeld. In dit geval zijn de externe effecten van congestie niet geïnternaliseerd.

Deze illustratie aan de hand van rondvaartboten laat zien dat naarmate de concentratie (economische positie) van het aanbod toeneemt, het de verwachting is dat externe effecten meer en meer worden geïnternaliseerd.⁶ Het voorbeeld bij rondvaartboten is treffend, maar het beschreven mechanisme geldt generiek. Coördinatie binnen de *tourism supply chain*, ongeacht in welke vorm, heeft om dezelfde reden de potentie om externe effecten te internaliseren. De mate waarin dit kan plaatsvinden is afhankelijk van de specifieke context. De context bestaat dan uit het type externaliteit en

⁶ Deze veronderstelling is met name in de luchtvaartsector veel onderzocht en aangetoond, zie, onder andere, Brueckner (2002), Mayer & Sinai (2003), Pels & Verhoef (2004).

de concentratie tussen typen aanbieders. Verticale en horizontale samenwerkingsverbanden en in extremere vorm ook overnames bevorderen zowel de concentratie als de coördinatie. Het compleet internaliseren van alle externe effecten binnen de toerimesector via vergaande concentratie is echter niet waarschijnlijk. Verschillende externe effecten – zoals drukte – betreffen juist ook niet-toeristen en deze groep is niet van invloed op het verdienmodel van ondernemingen in de toeristische sector.

Schema van belangrijkste indicatoren

Tabel 2.1 vat de inzichten over belangrijke indicatoren van marktordening en -werking samen. Deze tabel vormt het kader om de verschillende sectoren/segmenten te scoren op eventuele bedreigingen voor een efficiënte werking van de markt. Per segment is het mogelijk om per indicator een inschatting te geven van deze score. Deze inschatting wordt gebaseerd op de bovenstaande en in Bijlage A weergegeven bespreking van de wetenschappelijke literatuur en de kwantitatieve analyse in hoofdstuk 3. De tabel is een hulpmiddel om de verschillende segmenten en eventuele bedreigingen voor marktwerking te ordenen. Bij het invullen van deze tabel ligt de focus op die indicator-/segmentcombinaties waarbij de mededinging mogelijk niet gewaarborgd is.

Tabel 2.1 Het analysekader bestaat uit indicatoren van marktafbakening en economische machtspositie

	Segment
Marktafbakening	
Substitutie door consumenten (vraag)	[laag, middel, hoog]
Prijsgevoeligheid consumenten (vraag)	[laag, middel, hoog]
Substitutie aanbod bestaande ondernemingen (aanbod)	[laag, middel, hoog]
Substitutie nieuwe aanbieders/ betwistbaarheid aanbod (aanbod)	[laag, middel, hoog]
Aanbod gebonden aan Amsterdam (aanbod)	[laag, middel, hoog]
Economische positie(s) in relevante markt (alle aanbod)	
Concentratie (C-ratio)	[0,...,100]
Concentratie (HHI)	[0,...,10.000]
Concentratie (HHI top 10)	[0,...,10.000]
Toetredingsdrempels (bestaand en nieuw aanbod)	[laag, middel, hoog]
Informatiepositie consumenten	[laag, middel, hoog]
Prijsstrategieën (koppelverkoop, discriminatie etc.)	[laag, middel, hoog]
Mate ketenintegratie	[laag, middel, hoog]
Poortwachter functie in keten	[laag, middel, hoog]
Overig	
Externe effecten	[ja, nee]

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

3 Data-analyse

In 2019 zijn er 626 unieke aanbieders van toeristische diensten en producten in Amsterdam. De marktconcentratie gemeten in omzet en werkgelegenheid toont aan dat er geen sprake is van dominante marktpartijen. Een kanttekening hierbij is dat geen rekening geboden kan worden met eventuele impliciete ketenintegratie tussen partijen.

Onderscheid aanbieders en beschikbare data

Onderscheid tussen attracties, rondleidingen en verkooppunten

De afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) van de gemeente Amsterdam maakt onderscheid tussen toeristische attracties en rondleidingen (Meester et al., 2018). Op verzoek van de gemeente zijn toeristische verkooppunten als derde categorie aan dit onderzoek toegevoegd. Box 3.1 geeft een overzicht van de definities om de activiteiten in kaart te brengen.

Box 3.1 Het onderzoek onderscheidt attracties, tours en verkooppunten

1. **Attracties.** De afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) heeft in samenspraak met het cluster Ruimte en Economie van de gemeente Amsterdam de volgende definitie van een toeristische attractie opgesteld: “*publiektrekkers op het gebied van kunst en cultuur, entertainment en recreatie met en zonder een fysieke vestiging en met en zonder kaartverkoop*”.⁷ Dit onderzoek beperkt deze definitie door alleen te kijken naar de attracties met een fysieke vestiging en met kaartverkoop. Dit om dubbeltellingen te voorkomen (attracties zonder fysieke vestiging zijn veelal tours), en om alleen de attracties mee te nemen waar sprake is van een economische activiteit.
2. **Tours.** De gemeente Amsterdam hanteert de volgende definitie van een tour/rondleiding: “*een rondleiding is een aangeboden dienst, een wandeling of tocht per al dan niet een gemotoriseerd voertuig, niet zijnde een autobus, in georganiseerd verband, volgens een bepaalde of afgesproken route, gehouden onder leiding van een gids*”.⁸ Dit onderzoek verrijkt de definitie van de gemeente door ook rondleidingen in een autobus mee te nemen. Ook zijn alleen tours meegenomen waar sprake is van een economische activiteit. Ten slotte bevat deze categorie ook de bedrijven die alleen tickets verkopen.
3. **Verkooppunten.** De gemeente Amsterdam beschikt niet over een éénduidige definitie van een toeristisch verkooppunt. Er is daarom in dit onderzoek besloten om aan te sluiten bij de branche-indeling opgesteld door LOCATUS. Het marktonderzoeksbureau maakt onderscheid tussen de volgende zes categorieën: (i) souvenirs, (ii) smartshops, (iii) erotica, (iv) ijssalons, (v) kaaswinkels en (vi) growshops.

Deze afbakening heeft geresulteerd in een selectie van 626 aanbieders uit een zevental databases. Om tot deze selectie te komen is er gewerkt met het vierogenprincipe. Allereerst is gecontroleerd of de database van OIS volledig was, of dat er aanbod ontbrak. Daarbij is de database van OIS handmatig vergeleken met het huidige aanbod zoals gerapporteerd op de website TripAdvisor, Amsterdam Marketing en de websites van enkele touroperators. Vervolgens is voor iedere organisatie handmatig een KvK-nummer opgezocht in het Handelsregister, en vergeleken met het KvK-nummer zoals gerapporteerd op de website van de onderneming. Daarbij zijn ook de activiteiten (producten en diensten) van de onderneming in kaart gebracht. Een tweede onderzoeker heeft alle KvK-nummers geverifieerd en daar waar nodig aangevuld.

⁷ Zie Monitor Attracties – Stand van Zaken 2018 van de afdeling OIS van de gemeente Amsterdam (p5).

⁸ Zie Ontheffingsbeleid Rondleidingen 2020 – van de gemeente Amsterdam (p4).

Figuur 3.1 bevat een schematische weergave van de geselecteerde toeristische aanbieders per deelsegment. Bijlage C bevat een uitgebreider overzicht welke databronnen zijn bestudeerd in dit onderzoek. Figuur 3.1 toont dat er 197 aanbieders van toeristische attracties zijn, 203 aanbieders van rondleidingen en 226 toeristische verkooppunten. Daarbij valt op dat de categorieën in het marktsegment rondleiding niet exclusief zijn. Een voorbeeld, in theorie kan één bedrijf zowel een rondleiding per voet als per tweewieler aanbieden. De totalen tellen daarom niet op tot 203. De gehanteerde indeling van SEO wijkt hier af van de indeling zoals gerapporteerd in de Monitor Attracties MRA (Meester et al., 2018). In dit onderzoek bestond er een categorie ‘diverse tours’.

Beschikbare data over verschillende aanbieders

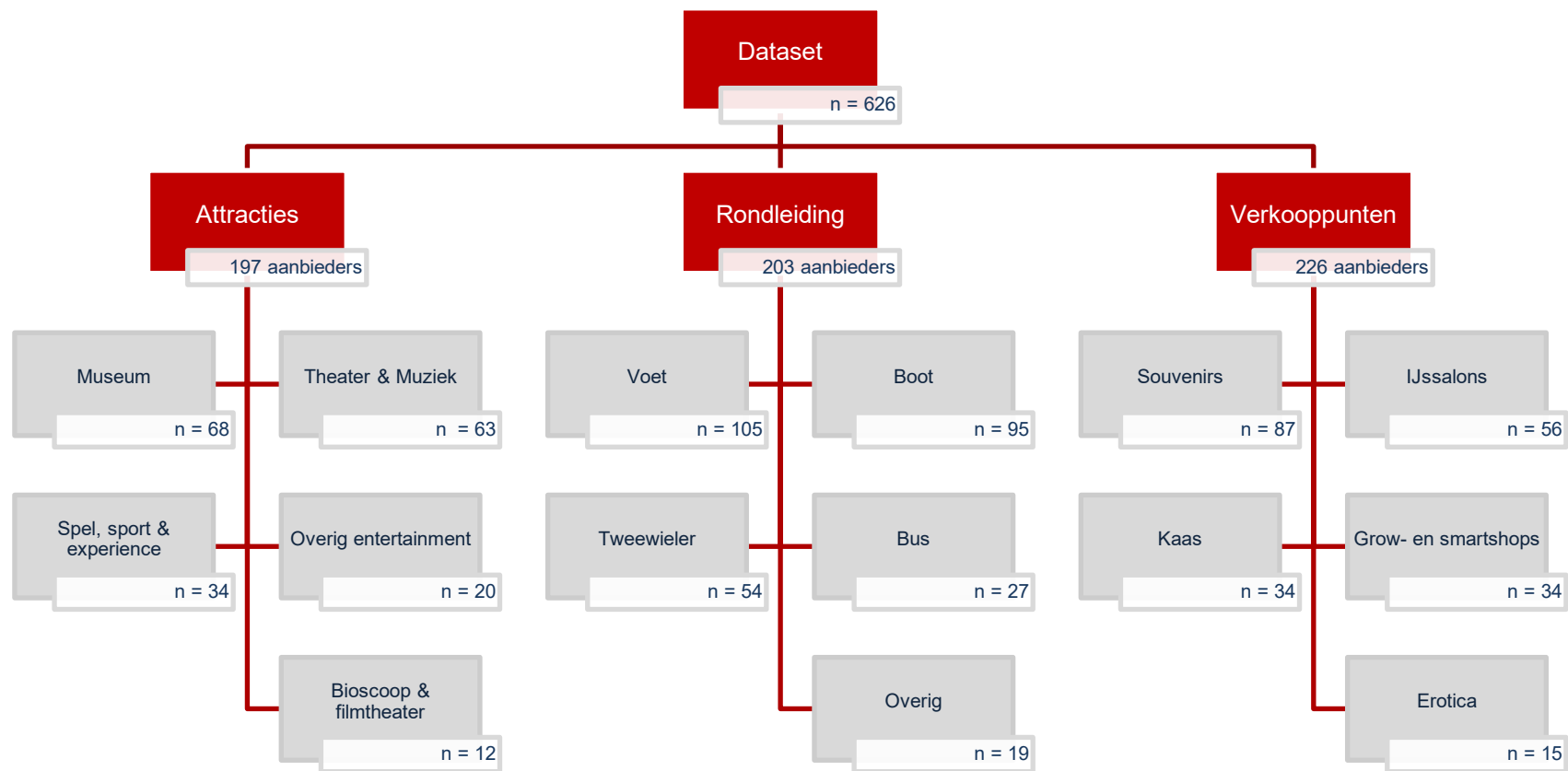
Alle geselecteerde organisaties zijn handmatig voorzien van een KvK-nummer. Deze nummers zijn aangeleverd aan het CBS voor koppeling met de CBS-Microdata. Het doel van deze exercitie was om het analysebestand te verrijken met de omzet- en personeelsgegevens van de organisaties. De koppeling leverde niet een perfecte match op (zie Tabel 3.1). Van de 626 geselecteerde organisaties beschikte het CBS over de omzetgegevens van 525 organisaties en de personeelsgegevens van 596 organisaties. Dit zorgt mogelijk voor een onderschatting van de marktomvang en de mate van concentratie in de markt(segmenten). Hiervoor is in verdere analyse gecontroleerd door de organisaties waarvoor geen data beschikbaar waren, als gemiddeld bedrijf in de analyse op te nemen.

Tabel 3.1 Het CBS beschikt over een groot gedeelte van de administratieve data

Deelsegment	Activiteit	Aantal aanbieders	Omzetgegevens beschikbaar	Personeelsgegevens beschikbaar
Attracties	bioscoop/filmtheater	12	10	12
	museum privaat	37	27	33
	museum publiek	31	28	31
	overig entertainment	20	16	19
	spel, sport, experience	34	25	33
	theater en muziek	63	52	60
Rondleiding	boot	95	76	84
	bus	27	18	21
	tweewieler	54	47	49
	voet	105	89	95
	overig	19	13	16
Verkooppunt	erotica	15	14	15
	grow- en smartshop	34	25	34
	ijssalon	56	48	56
	kaas	34	31	34
	souvenirs	87	81	87
Totaal		626	525	596

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), gebaseerd op de CBS-Microdata

Figuur 3.1 In de gemeente Amsterdam zijn er 626 organisaties die een toeristische activiteit aanbieden



Noot: Bijlage C bevat een uitleg welke bronnen zijn gebruikt om deze aanbieders te identificeren

Noot: Het aantal bedrijven onder de categorie rondleiding telt niet op tot 203 aanbieders. Dit komt omdat er aanbieders zijn die meerdere activiteiten aanbieden. Daar waar dit het geval was is besloten om de omzet en het personeel van de organisatie evenredig te verdelen. Een voorbeeld: indien een bedrijf met een omzet van € 10 miljoen op haar website zowel rondleidingen per bus als boot aanbiedt, is € 5 miljoen toegeschreven aan het marktsegment bus en 5 miljoen euro aan het marktsegment boot.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020) o.b.v. de gemeente Amsterdam (afdeling OIS), TripAdvisor, KvK, het Handelsregister, Amsterdam Marketing, LOCATUS en ARRA

Marktomvang

De omzet van de toeristische markt in de gemeente Amsterdam is in 2017 ruim € 900 miljoen.⁹ In Tabel 3.3 is de totale omzet uitgesplitst naar de drie verschillende deelsegmenten. De uitsplitsing laat zien dat het deelsegment ‘attracties’ het grootste segment is, gevolgd door de verkooppunten en de rondleidingen. Daarnaast toont de tabel het aantal werkzame personen per deelsegment. In totaal waren er in 2019 ruim 8.000 personen werkzaam in de toeristische sector in de gemeente Amsterdam.¹⁰

Tabel 3.2 De meeste mensen (73 procent) zijn werkzaam in het deelsegment ‘attracties’

Type	Aanbieders		Omzet		Personeel	
	aantal	aandeel (%)	in mln. euro	aandeel (%)	aantal	aandeel (%)
Attracties	197	31%	583	64%	5.820	73%
Verkooppunt	226	36%	220	24%	1.210	15%
Rondleiding	203	32%	101	11%	990	12%
Totaal	626	100%	905	100%	8.020	100%

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), gebaseerd op de CBS-Microdata en het KvK-register

Noot: Het aantal personeelsleden is gebaseerd op het aantal werkzame personen volgens de CBS-Microdata. Niet voor alle activiteiten waren deze gegevens in het ABR beschikbaar. Deze gegevens zijn aangevuld met de gegevens van de KvK. Het aantal personeel wijkt sterk af van de rapportage Monitor Attracties MRA. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze Monitor uitgaat van de gehele Metropoolregio Amsterdam en dit onderzoek alleen van de gemeente Amsterdam.

Noot: Om schijnnaauwkeurigheid te voorkomen is besloten om de schattingen af te ronden.

Maar hoe is deze marktomvang verdeeld over de verschillende soorten activiteiten? Een verdere uitsplitsing van Tabel 3.2 laat zien dat het met name de (publieke en private) musea, de theaters en concertzalen, en de souvenirwinkels waren die veel omzet genereerden (zie Tabel 3.3). Daarnaast toont de tabel in welke sector de medewerkers werkzaam waren. De meeste werknemers waren werkzaam bij een (publiek of privaat) museum, bij een theater of concertzaal, of bij een souvenirwinkel. Daarnaast blijkt dat ook de rondvaartsector relatief veel werkzaam personeel in dienst heeft.

⁹ Dit bedrag is vastgesteld op basis van de belastingaangiften van de 626 aanbieders van toeristische activiteiten in de gemeente Amsterdam. Voor 101 van de 626 bedrijven was een koppeling met de CBS-Microdata niet mogelijk (zie Tabel 3.2). Om een onderschatting van de marktomvang te voorkomen, is ervoor gekozen om deze 101 bedrijven een gemiddelde omzet toe te schrijven (zie bijlage C). Dit betreft de markt voor toerisme conform de definitie in dit rapport, dus exclusief horeca en logies.

¹⁰ Dit aantal werkzame personen is vastgesteld op basis van gegevens van LOCATUS, ARRA en de CBS-Microdata. Voor 30 van de 626 bedrijven was onduidelijk hoeveel personeel er op de vestigingen werkzaam was. Om een onderschatting van de marktomvang te voorkomen, is ervoor gekozen om aan deze 30 bedrijven een gemiddeld aantal werkzaam personeel toe te schrijven (zie bijlage C).

Tabel 3.3 De helft van de omzet van de toeristische markt komt van musea, theater en muziek

Type/categorie	Aanbieders		Omzet		Personeel	
	aantal	aandeel (%)	in mln. euro	aandeel (%)	aantal	aandeel (%)
Totaal attracties	197	100%	583	100%	5.820	100%
Theater en muziek	63	32%	212	36%	2.210	38%
Museum publiek	31	16%	191	33%	2.030	35%
Overig entertainment	20	10%	91	16%	720	12%
Museum privaat	37	19%	53	9%	360	6%
Spel, sport, experience	34	17%	26	4%	230	4%
Bioscoop/filmtheater	12	6%	11	2%	270	5%
Totaal verkooppunt	226	100%	220	100%	1.210	100%
Souvenirs	87	38%	110	50%	430	36%
Kaas	34	15%	67	30%	180	15%
Grow- en smartshop	34	15%	23	10%	120	10%
IJssalon	56	25%	15	7%	430	36%
Erotica	15	7%	6	3%	50	4%
Totaal rondleiding	203	100%	101	100%	990	100%
Boot	95	32%	82	81%	700	71%
Tweewieler	54	18%	10	10%	120	12%
Voet	105	35%	6	6%	110	11%
Overig	19	6%	2	2%	20	2%
Bus	27	9%	2	1%	40	4%
Totaal	626		905		8.020	

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), gebaseerd op de CBS-Microdata en het KvK-register

Noot: Het aantal personeelsleden is gebaseerd op het aantal werkzame personen volgens de CBS-Microdata. Niet voor alle activiteiten waren deze gegevens in het ABR beschikbaar. Deze gegevens zijn aangevuld met de gegevens van de KvK. Het aantal personeel wijkt sterk af van de rapportage Monitor Attracties MRA. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze Monitor uitgaat van de gehele Metropoolregio Amsterdam en dit onderzoek alleen van de gemeente Amsterdam.

Noot: Om schijnnaauwkeurigheid te voorkomen is besloten om de schattingen af te ronden.

Marktconcentratie

Een analyse naar de marktconcentratie toont aan dat er, zonder rekening te houden met samenwerkingsverbanden en fusies tussen aanbieders, geen sprake lijkt te zijn van dominante posities. Voor vrijwel alle marktsegmenten passen de concentratie-indices (de HHI en de C-ratio's) in het beeld van een markt met enkele concurrerende grote spelers en meerdere volgende kleinere spelers. Uitzondering hierop is de kaasmarkt, die ten opzichte van de overige markten een relatief hoge marktconcentratie heeft.

Resultaten HHI-analyse naar de marktconcentratie op basis van de omzetgegevens

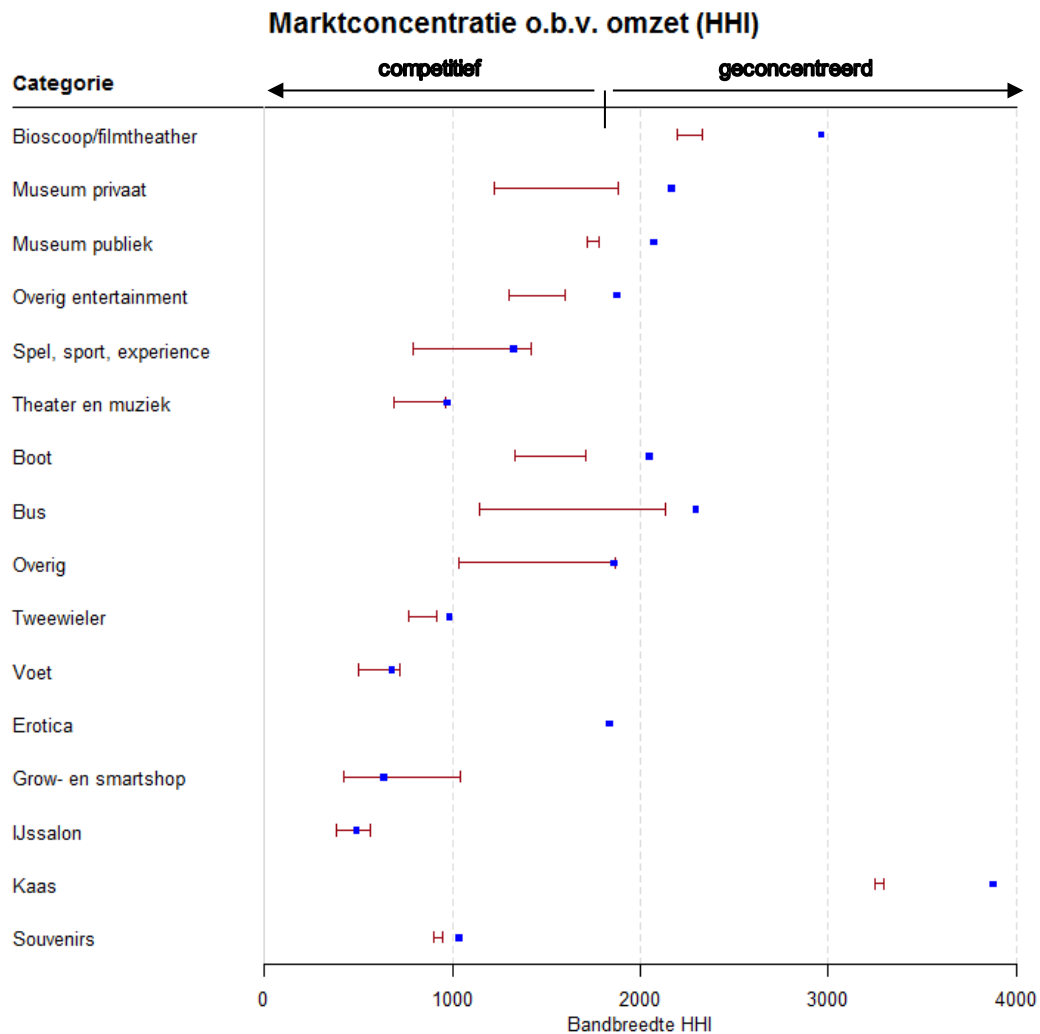
Figuur 3.2 geeft de resultaten weer van de HHI-analyse op basis van de omzetgegevens. Iedere regel op de verticale as vertegenwoordigt één marktsegment. Op de horizontale as zijn de behaalde waarden van de HHI weergegeven. De Autoriteit Consument & Markt spreekt bij een HHI van minder dan 1.800 van een competitieve markt (ACM, 2011). Een markt met een index tussen de 1.800 en 8.000 geldt als een geconcentreerde markt, en daarboven is sprake van een gedomineerde markt. In het rood is de bandbreedte van de HHI per marktsegment weergegeven. Er is een bandbreedte omdat het CBS niet voor ieder bedrijf over de omzetgegevens beschikt. Het verticale linker-streepje vertegenwoordigt de ondergrens, de situatie waarin alle bedrijven waarvan de omzet onbekend is exact even groot zijn. Het verticale rechterstreepje vertegenwoordigt de bovengrens. Dat is de situatie waarin één bedrijf het overige marktaandeel toegeschreven krijgt. Het blauwe vierkantje vertegenwoordigt de HHI berekend op basis van de bij het CBS aanwezige gegevens.

Het blauwe vierkantje ligt veelal rechts van de geschatte bandbreedte in het rood, en stelt dus dat er een hogere marktconcentratie is. Intuïtief is dit als volgt te verklaren: voor diverse bedrijven zijn er geen omzetgegevens bij het CBS bekend. Doordat de marktomzet gebaseerd is op de sommatie van de bedrijfsomzetten, is de marktomvang dus een onderschatting. De bedrijven waarvan de omzetgegevens wel bekend zijn, hebben zodoende een groter aandeel van de markt. Dat vertaalt zich in een hogere HHI-waarde.

Resultaten HHI-analyse naar de marktconcentratie op basis van het werkzame personeel

Figuur 3.3 bevat de resultaten van de HHI-analyse op basis van het werkzame personeel. Bij enkele regels ontbreekt een (in het rood weergegeven) bandbreedte. Dit komt doordat er voor deze deelsegmenten data over de werkgelegenheid ontbraken. Het blauwe vierkantje is dan de absolute waarde van de HHI (voor alle bedrijven waren er bij het CBS data aanwezig). Ook uit deze analyse blijkt dat er veelal sprake is van concurrerende deelsegmenten. Wel zijn de resultaten uit de kaasmarkt opvallend. Er wordt door een klein aantal partijen op zeer efficiënte wijze gewerkt, enkele werknemers draaien veel omzet (dit blijkt uit de HHI, de HHI o.b.v. de omzetgegevens in deze sector is hoog, terwijl deze o.b.v. de personeelsgegevens beduidend lager is).

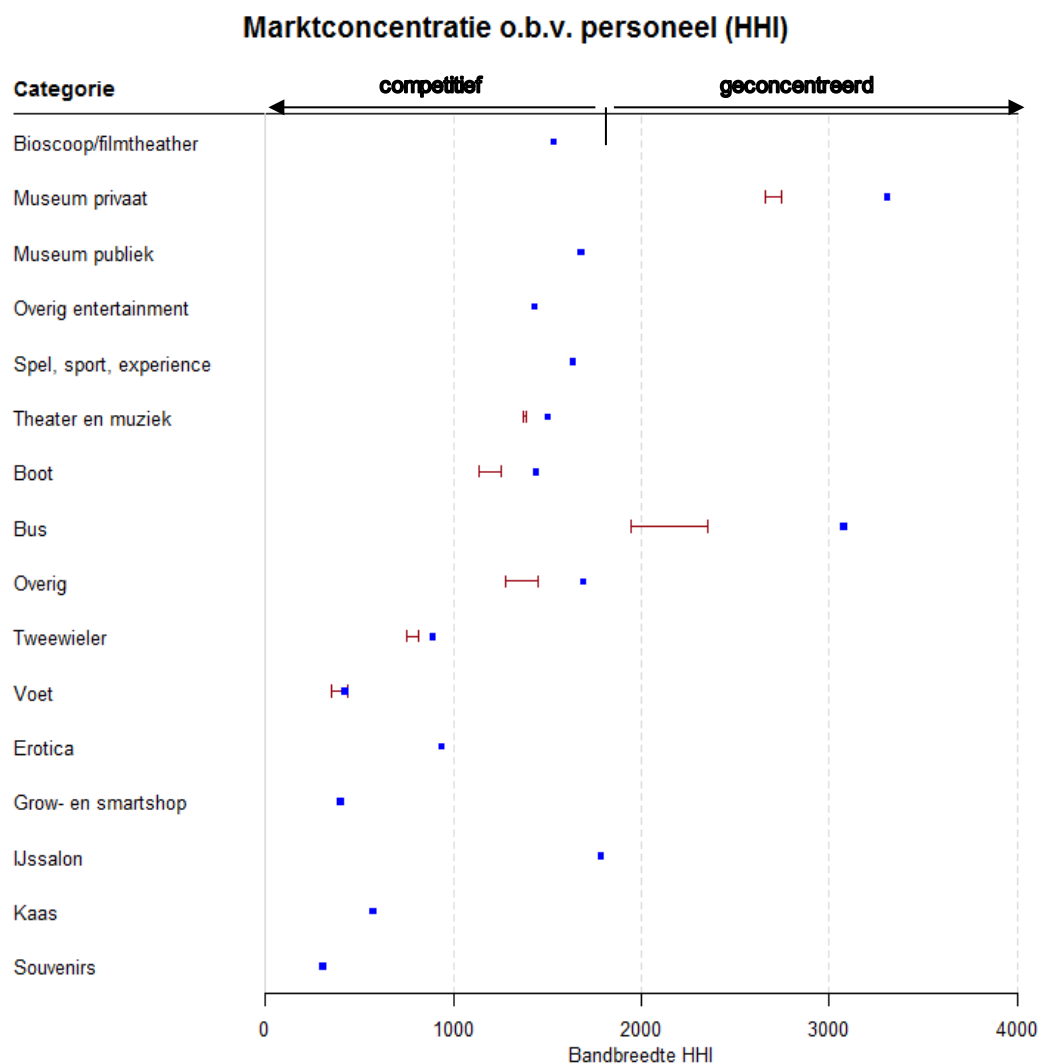
Figuur 3.2 De HHI op basis van omzet wijst vrijwel in alle segmenten op een concurrerende markt



Noot: Bovenstaande figuur geeft de resultaten weer van de HHI-analyse op de omzetgegevens. Iedere regel op de verticale as vertegenwoordigt één marktsegment. Op de horizontale as zijn de mogelijke waarden van de HHI weergegeven. De Autoriteit Consument & Markt spreekt bij een HHI van minder dan 1.800 van een competitieve markt (ACM, 2011). Een markt met een index tussen de 1.800 en 8.000 geldt als een geconcentreerde markt, en daarboven is sprake van een gedomineerde markt. In het rood is de bandbreedte van de HHI per marktsegment weergegeven. Er is een bandbreedte omdat het CBS niet voor ieder bedrijf over omzetgegevens beschikt. Het verticale linkerstreepje vertegenwoordigt de ondergrens, de situatie waarin alle bedrijven waarvan de omzet onbekend is exact even groot zijn. Het verticale rechterstreepje vertegenwoordigt de bovengrens. Dat is de situatie waarin één bedrijf het overige marktaandeel toegeschreven krijgt. Het blauwe vierkantje vertegenwoordigt de HHI berekend op basis van de bij het CBS aanwezige gegevens.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), gebaseerd op de CBS-Microdata

Figuur 3.3 De HHI op basis van personeel wijst vrijwel in alle segmenten op een concurrerende markt



Noot: Bovenstaande figuur geeft de resultaten weer van de HHI-analyse op de omzetgegevens. Iedere regel op de verticale as vertegenwoordigt één marktsegment. Op de horizontale as zijn de mogelijke waarden van de HHI weergegeven. De Autoriteit Consument & Markt spreekt bij een HHI van minder dan 1.800 van een competitieve markt (ACM, 2011). Een markt met een index tussen de 1.800 en 8.000 geldt als een geconcentreerde markt, en daarboven is sprake van een gedomineerde markt. In het rood is de bandbreedte van de HHI per marktsegment weergegeven. Er is een bandbreedte omdat het CBS niet voor ieder bedrijf over omzetgegevens beschikt. Het verticale linkerstreepje vertegenwoordigt de ondergrens, de situatie waarin alle bedrijven waarvan de omzet onbekend is exact even groot zijn. Het verticale rechter streepje vertegenwoordigt de bovengrens. Dat is de situatie waarin één bedrijf het overige marktaandeel toegeschreven krijgt. Het blauwe vierkantje vertegenwoordigt de HHI berekend op basis van de bij het CBS aanwezige gegevens.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), gebaseerd op de CBS-Microdata, LOCATUS en ARRA

Resultaten analyse C10-ratio's op basis van de omzet- en personeelsgegevens

De C10-ratio's tonen aan dat er binnen de segmenten enkele grote organisaties zijn (zie Tabel 3.4).¹¹ De cijfers zijn als volgt te interpreteren: de 10 grootste organisaties binnen het segment attracties zijn goed voor 55 procent van de marktomvang (in omzet en personeel). De C10-ratio's binnen het segment rondleidingen liggen hoger. De 10 grootste organisaties zijn goed voor 65 procent van de marktomzet en 59 procent van het werkzame personeel in de sector. De C10-ratio's laten zien dat enkele grote spelers met relatief weinig personeel een fors gedeelte van de omzet lijken binnen te halen.

Tabel 3.4 De C10-ratio's passen in een beeld van een markt met enkele grote spelers

Deelsegment		C10-ratio omzet	C10-ratio personeel
Attracties	C10-ratio:	55,0 %	54,6 %
	HHI (top 10):	(1.268)	(1.420)
Rondleidingen	C10-ratio:	64,5 %	59,4 %
	HHI (top 10):	(3.324)	(2.114)
Verkooppunten	C10-ratio:	56,5 %	32,3 %
	HHI (top 10):	(1.980)	(2.569)

Noot: In bovenstaande tabel is ervan uitgegaan dat er één markt is voor attracties, één markt voor rondleidingen en één markt voor verkooppunten. Er is hiervoor gekozen omdat het opstellen van de C10-ratio op een lager niveau zou leiden tot het onthullen van bedrijfsgevoelige informatie. Een voorbeeld: voor de sector 'bioscopen en filmtheaters' zijn er in onze database 12 bedrijven in de gemeente Amsterdam bekend. Indien de C10-ratio's van de grootste tien bedrijven zouden worden gepubliceerd, dan zijn daarmee ook gegevens over de overige twee bedrijven openbaar.

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), gebaseerd op de CBS-Microdata, LOCATUS en ARRA

Resultaten HHI-analyse binnen de top 10 organisaties (omzet en werkzaam personeel)

De verdeling van de marktaandelen binnen de top 10 organisaties is relatief evenwichtig verdeeld. Dit blijkt uit een diepere analyse van de HHI van de 10 grootste organisaties. De cijfers tussen haakjes in Tabel 3.3 geven de HHI's van de top 10 organisaties weer. In dit onderzoek worden deze cijfers gebruikt als indicator om te kijken of er sprake is van één enkele grotere partij (een relatief hoge HHI-waarde), of dat de 10 grootste partijen evenrediger verdeeld zijn (een relatief lage HHI-waarde). Wij gebruiken deze indicator omdat bevindingen op basis van minder dan tien bedrijven niet door het CBS openbaar gerapporteerd mogen worden. Wij spreken daarom van het theoretische maximale marktaandeel van de grootste speler.

De HHI-waardes zijn nu als volgt te interpreteren: indien één aanbieder een marktaandeel van honderd procent heeft, is de waarde van de HHI gelijk aan 10.000. Dat is dan ook de maximale waarde van de HHI-index. Het minimum van de HHI-index is 0. In dit scenario hebben de tien grootste organisaties allemaal 0 procent marktaandeel. Op basis van onderstaande cijfers kan ook het theoretisch maximale aandeel van de grootste partij worden uitgerekend. Neem bijvoorbeeld de HHI-waarde (omzet) van attracties: 1.268. Het theoretische maximale aandeel van de grootste speler betreft dan 35 procent van de markt (de wortel van 1.268). Dit is het scenario waarin de grootste speler 35 procent van de markt bedient en de overige negen spelers geen marktaandeel hebben.

¹¹ Voor het werken met CBS-Microdata gelden strikte voorwaarden omtrent anonimiteit van de bedrijven in kwestie. De gegevens zijn anoniem, zodat de onderzoeker niet kan zien welke omzet bij welk bedrijf hoort tijdens het analyseren. Het presenteren van onderzoeksresultaten op individueel niveau is daardoor ook niet mogelijk vanwege onthullingsrisico's. Hierdoor kunnen resultaten alleen op het niveau van een groep van minimaal 10 bedrijven worden gepresenteerd. Dit is de reden waarom er is gekozen voor het weergeven van het C10-ratio in plaats van bijvoorbeeld een C3-ratio.

4 Analyse marktordening en beleidsopties

Er zijn weinig indicaties voor een niet goed functionerende toerismemarket in Amsterdam. Het onderzoek kan de impact van verticale samenwerking in deze sector niet vaststellen. Beleid van de gemeente kan zich richten op het voorkomen van een negatieve impact op marktwerking in de toerismesector door samenwerking met ACM, informatieverstrekking voor bedrijven en communicatie met toeristen.

Invulling indicatoren per segment

Duiding afbakening relevante sectoren en marktconcentratie

Tabel 4.1 vult het analysekader in voor de drie door de gemeente Amsterdam gehanteerde segmenten: attracties, rondleidingen en verkooppunten. Deze drie segmenten zijn in hoofdstuk 3 verder uitgesplitst naar kleinere segmenten, zoals ijssalon, kaas en erotica. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat de marktconcentratie in deze kleinere segmenten beperkt is. Vanuit het perspectief van mededingingstoezicht vormen deze concentraties geen aanleiding tot verder onderzoek. Het verder invullen van het analysekader in Tabel 4.1 voor deze kleinere segmenten levert daarom geen duidelijke meerwaarde op. De kwalitatieve invulling van de overige criteria is op basis van het onderzoek wel te onderscheiden naar de drie hoofdsegmenten, maar niet naar de kleinere segmenten.

Het tweede blok in Tabel 4.1 begint met drie rijen over marktconcentratie. Het vorige hoofdstuk laat zien dat de marktconcentratie gemeten via de HHI relatief laag is, maar dat de C-10 ratio's op het hogere aggregatieniveau van drie segmenten wel wijzen op de aanwezigheid van grote bedrijven in de markt. Shimomura & Thisse (2012) beschrijven deze marktvorm als een gecombineerd oligopolistische en monopolistische markt. In zo'n markt houden enkele grote spelers onderling rekening met elkaars (prijs)strategie en kunnen deze grote spelers ook een prijs zetten, terwijl er ook een aanzienlijke hoeveelheid kleine bedrijven in dezelfde markt actief is die enkel kunnen volgen en prijsnemers zijn. De grote bedrijven die de oligopolie vormen ondervinden in dit geval dus zowel concurrentie van elkaar – zoals in een standaard oligopolie¹² – maar ook van de grote hoeveelheid kleine bedrijven. De kleinere bedrijven vormen de zogenoemde *competitive fringe* – de concurrerende rand – waardoor de grotere bedrijven concurrentiedruk ervaren. Volgens deze theorie is het te verwachten dat de grotere bedrijven in de toerismesector concurrentiedruk ervaren van de kleine aanbieders als geheel.

De toetreding van een grote speler leidt tot meer concurrentie tussen de grote spelers, maar daarvoor ook tot een kleinere en minder dwingende *competitive fringe*. Kleinere bedrijven zullen van de markt verdwijnen. Shimomura & Thisse (2012) laten zien dat expansie van de grote spelers – door een hogere afzet van bestaande spelers of een toetreding door een nieuwe grote speler – resulteert in lagere prijzen. Met andere woorden, het positieve effect van concurrentie tussen de grote spelers onderling is groter dan het negatieve effect van een afname van concurrentie tussen de grote spelers en de *competitive fringe*. De auteurs concluderen hieruit dat in markten met enkele grote spelers en veel kleine spelers het onverstandig is om de toetreding van nieuwe grote spelers te belemmeren.

¹² Een oligopolie is een marktstructuur met een beperkt aantal aanbieders.

Tabel 4.1 Er zijn weinig concrete indicaties voor een niet goed functionerende markt

	Attracties	Rondleidingen	Verkooppunten
Substitutie door consumenten	Middel	Hoog	Hoog
Prijsgevoeligheid consumenten	Middel	Hoog	Hoog
Substitutie aanbod bestaande ondernemingen	Laag	Hoog	Middel
Substitutie nieuwe aanbieders/ betwistbaarheid aanbod	Laag	Middel	Middel
Aanbod gebonden aan Amsterdam	Middel	Hoog	Middel
Concentratie (HHI)	449	1061	581
<i>Min max</i> ¹³	<i>828-2295</i>	<i>610-1637</i>	<i>475-3274</i>
Concentratie (C-ratio)	55	65	57
Concentratie (HHI top 10)	1.268	3.324	1.908
Toetredingsdrempels (bestaand en nieuw aanbod)	Hoog	Middel	Middel
Informatiepositie consumenten	Hoog	Middel	Laag
Prijsstrategieën (koppelverkoop, discriminatie etc.)	Laag	Middel	Middel
Mate ketenintegratie	?	?	?
Poortwachter functie in keten	Laag	Laag	Laag
Externe effecten	Laag	Hoog	Middel

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020)

Hierbij gelden enkele belangrijke kanttekeningen. Een analyse van de concentratie van de markt geeft niet noodzakelijkerwijs een getrouw beeld van de concurrentie in de markt. Het klassieke voorbeeld hierbij is een symmetrische duopolie met homogene producten waarbij de twee bedrijven op prijzen met elkaar concurreren. Hoewel de concentratie volgens de gangbare maatstaven dan hoog is, met een HHI van 5.000, is er sprake van volledige concurrentie tussen deze twee bedrijven. De betwistbaarheid van de markt kan ook een reden zijn dat zelfs met hoge concentratie er voldoende concurrentie op de markt plaatsvindt.¹⁴ Concentratie is dus een indicatie van mogelijk onvoldoende concurrentie, maar zeker geen sluitend bewijs. Het argument geldt andersom ook. Als impliciete of expliciete afstemming tussen ondernemingen de concurrentie schaadt, leggen de concentratiemaatstaven dit niet noodzakelijkerwijs bloot.

Ketenintegratie

De mate van ketenintegratie is op basis van het uitgevoerde dataonderzoek niet vast te stellen aangezien de verbanden tussen individuele KvK-registraties niet in de voor dit onderzoek beschikbare data vermeld zijn. Daarmee is niet te identificeren of en in welke mate (keten)integratie tussen de segmenten en binnen de segmenten plaatsvindt. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de ketenbenadering en daarmee ook ketenintegratie een belangrijk onderdeel vormt van (het onderzoek naar) de toerismesector. Op basis daarvan is het de verwachting dat ketenintegratie in de Amsterdamse toeristensector ook een rol zal spelen. Het in kaart brengen van deze integratie vergt het koppelen van KvK-registraties en informatie uit verscheidene uittreksels uit het KvK-register om zo het netwerk en de verbanden tussen individuele registraties te identificeren. Daarmee is er overigens nog geen uitsluitsel over de intensiteit van de verbanden en of uit die verbanden volgt dat de betreffende

¹³ Het gaat hier om de minimum- en maximumwaarde van de deelsegmenten. Deze deelsegmenten tellen minder aanbieders waardoor de waarden van de HHI gemiddeld hoger liggen dan voor de overkoepelende sectoren attracties, rondleidingen en verkooppunten. Welke HHI relevant is, is afhankelijk van de markt-afbakening.

¹⁴ De betwistbaarheid van de markt verwijst naar het bestaan van potentiële concurrentie.

ondernemingen hun marktgedrag afstemmen. Daarnaast gaat het hier dan om de formele ketenintegratie terwijl de in hoofdstuk 2 besproken verschillende onderzoeken laten zien dat ook informele afstemming door op speltheorie gebaseerd marktgedrag kan plaatsvinden. Een laatste overweging bij ketenintegratie is in hoeverre dit uiteindelijk de mededinging en daarmee de afnemers schaadt. De onderzoeken in hoofdstuk 2 laten zien dat ketenintegratie niet noodzakelijkerwijs de welvaart bij afnemers verlaagt, maar een duidelijke kwantitatieve en empirische onderbouw ontbreekt vooralsnog.

Attracties

Onder attracties vallen verscheidende aanbieders met een uniek aanbod, dit geldt met name voor de musea, theater en muziek. Voor deze aanbieders zal de gemiddelde consument minder makkelijk van aanbieder wisselen als voor andere aanbieders in de toeristische markt. Iemand die een bepaald museum wil zien zal een escaperoom niet als een volwaardig alternatief beschouwen. De substitutie en prijsgevoeligheid beoordelen we daarom als ‘middel’, hiermee geven we vooral aan dat consumenten iets minder gevoelig zijn voor prijzen bij attracties dan bij rondleidingen en verkooppunten. Bij deze laatste twee categorieën is het aanbod meer homogeen.

De combinatie van een heterogeen/uniek aanbod en relatief hoge vaste kosten voor de meeste aanbieders binnen de sector attracties leidt ertoe dat de betwistbaarheid van de markt beperkt is: de kans dat er nieuwe aanbieders opstaan die met het bestaande aanbod gaan concurreren is klein. Naarmate het product minder uniek is – bijvoorbeeld bioscopen of lasergamen – zal de betwistbaarheid toenemen. Hetzelfde onderscheid binnen de attracties geldt ook voor de gebondenheid aan Amsterdam. De meeste musea zijn sterk verbonden aan Amsterdam en zullen moeilijk verplaatsbaar zijn en kunnen op een andere plek niet hetzelfde publiek aantrekken. Voor bioscopen, speeltuinen, lasergamen etc. speelt het gebonden zijn aan de locatie Amsterdam minder. Voor een deel van het aanbod binnen attracties is de geografische markt heel duidelijk enkel Amsterdam, terwijl voor andere attracties geldt dat deze ook op andere locaties uitgevoerd kunnen worden met dezelfde marktcondities.

Toetredingsdrempels zijn relatief hoog voor de attracties. De belangrijkste reden hiervoor is dat men investeringen moet doen om een ruimte/gebouw te kunnen exploiteren. In sommige gevallen kan ook gemeentelijk beleid, zoals bijvoorbeeld bestemmingsplannen en bouwvergunningen, voorkomen dat toetreding (nagenoeg) kosteloos is. Het is door het beslag aan ruimte slecht denkbaar dat er een tweede dierentuin gevestigd zal worden in Amsterdam. Maar in andere deelmarkten vindt wel degelijk toe- en uittreding plaats van attracties. Denk hierbij aan Moco, het nieuwe museum voor hedendaagse (straat-)kunst op het Museumplein. De toetredingsdrempels zijn met andere woorden fors, maar niet onoverkomelijk. De exacte hoogte van toetredingsdrempels varieert per deelsegment.

De attracties hebben nagenoeg allemaal een website, vaak in meerdere talen beschikbaar. Op deze websites staat in het algemeen de belangrijkste informatie voor consumenten, zoals algemene voorwaarden en prijzen. De informatiepositie van consumenten is daarmee dus hoog. Op basis van de informatie op de websites valt het op dat de prijsstrategie van de meeste attracties zich beperkt tot één eenheidsprijs, eventueel aangevuld met een hoeveelheidskorting (bv. gezinskaart etc.). Externe effecten, zoals drukte op straat, zijn bij attracties minder relevant aangezien veel van de activiteiten niet in de openbare ruimte plaatsvinden. Met andere woorden, bij het verschaffen van toegang tot

een museum houdt het museum rekening met de drukte binnen, maar niet met de gevolgen van bezoekersstromen voor de openbare ruimte buiten.

Rondleidingen

De gemiddelde toerist zal binnen de subcategorieën van rondleidingen, zoals rondleidingen met een fiets of bus, geen sterke voorkeur hebben voor een specifieke aanbieder. Het aanbod van de aanbieders binnen deze subcategorieën is redelijk homogeen. De rondleidingen gaan in grote lijnen langs dezelfde toeristische hoogtepunten. De toerist zal vooral op beschikbaarheid en prijs de keuze voor een aanbieder maken. De substitutie en prijsgevoeligheid beoordelen we daarom als 'hoog'.

De mate van aanbodssubstitutie is in principe hoog aangezien voor de verschillende aanbieders binnen de subcategorieën de vaste kosten en/of noodzakelijke investeringen relatief lager liggen dan binnen het segment attracties. Voor boot en bus liggen de vaste kosten hoger dan voor fiets en voet, de betwistbaarheid van de eerste twee subcategorieën is daarmee beperkter. De aanbodssubstitutie is mogelijk voor bepaalde subcategorieën beperkt vanwege gemeentelijk beleid zoals vergunningsstelsels (rondvaartboten en ontheffing voor rondleidingen op de Wallen). Alle aanbieders zijn voor het product rondleidingen Amsterdam gebonden aan Amsterdam. Dit sluit niet uit dat de aanbieders ook actief zijn in andere locaties rondom Amsterdam, binnen Nederland of zelfs in Europa. Meerdere van dit soort tours bieden bijvoorbeeld een combinatie aan van verschillende locaties, dit gaat voornamelijk om bustours.

Toetredingsdrempels zijn in enkele van de subcategorieën aanwezig en dan vooral vanwege de eerder genoemde noodzakelijke en schaarse vergunningen. De informatievoorziening aan toeristen is in dit segment iets minder duidelijk dan voor attracties. De kwaliteit – en wat men kan verwachten – van de rondleiding is moeilijk van tevoren te beoordelen en het gaat hier in de meeste gevallen om een eenmalige aankoop. De opkomst van online platforms met daaraan gekoppeld vaak kwaliteitsrankings, zoals op TripAdvisor en Google, geeft toeristen meer informatie over de kwaliteit. Prijsstrategieën beperken zich vooral tot combi-tickets (vervoer, rondleiding en eventueel bezoek aan attractie) en hoeveelheidskortingen. Het combineren van meerdere diensten in één aanbod kan leiden tot meer geavanceerde prijsstrategieën. Het segment rondleidingen heeft het grootste risico om externe effecten te generen. Dit komt omdat de activiteit in de meeste gevallen in de openbare ruimte zal plaatsvinden. Het beleid van ontheffingen voor rondleidingen op de Wallen is ingegeven om deze drukte te reguleren.

Verkooppunten

De gemiddelde toerist zal binnen de subcategorieën van verkooppunten vooral kijken naar het aanbod en de bijbehorende prijzen. Het aanbod binnen de subcategorieën is redelijk homogeen, daardoor zal de toerist vooral de keuze maken op basis van prijs en makkelijk een tweede winkel of verkooppunt binnenstappen als het aanbod (prijs/kwaliteit) in de eerste winkel niet bevalt.

Voor de verkooppunten geldt dat aanbodssubstitutie van bestaande aanbieders redelijk gemakkelijk kan plaatsvinden aangezien deze aanbieders de te verkopen producten kunnen aanpassen. Hierbij geldt wel dat gemeentelijk beleid een beperkende factor kan zijn. Zo kunnen uit bestemmingsplannen of het detailhandelsbeleid beperkingen volgen over het aantal soorten winkels in een bepaald gebied, bijvoorbeeld een beperkt aantal souvenir-, stroopwafel- en kaaswinkels in het toeristische

winkelgebied (branchering). In combinatie met de huidige vastgoedmarkt vormen dit ook toetredingsdrempels voor nieuwe winkels met op toeristen gerichte handel. De informatiepositie van de consumenten is voor de verkooppunten redelijk laag. Zo is bijvoorbeeld de informatie – wat is er te koop en voor welke prijs? – niet eenduidig op internet of platforms te vinden. De consument moet in veel gevallen dus winkels fysiek bezoeken om te vergelijken.

Het belangrijkste risico betreffende externe effecten bij de productie door verkooppunten ligt in het verschraken van het winkelaanbod door toeristische verkooppunten. Deze verkooppunten verdringen mogelijk het winkelaanbod waardoor sociale cohesie en leefbaarheid onder druk komen te staan, terwijl bij het vestigen van zo'n verkooppunt de ondernemer dit niet meeneemt in haar overweging. Uit onderzoek van de gemeente Amsterdam naar de toeristische draagkracht van wijken komt naar voren dat er een relatie is tussen de tevredenheid over de buurt door bewoners en het winkelaanbod. Het winkelaanbod in de toeristische wijken wordt in het algemeen door bewoners echter niet als laag gewaardeerd (Sleutjes et al., 2020). Deze meting over 2019 lijkt daarmee te suggereren dat de impact van dit mogelijke externe effect nog niet als zodanig door bewoners wordt ervaren, althans dit volgt nog niet uit de tevredenheidsmeting.

Beleidsopties

Dit onderzoek biedt weinig indicaties voor een niet goed functionerende toerismemarkt in Amsterdam. Dit betekent niet dat concurrentieproblemen niet bestaan, omdat niet alle aspecten van de markt onderdeel zijn van deze studie. Zo vallen bijvoorbeeld verticale samenwerking en integratie grotendeels buiten de reikwijdte van dit onderzoek, terwijl uit de literatuur blijkt dat verticale integratie in de toerismesector voor concurrentieproblemen kan zorgen. Het is daarom van belang dat het beleid van de gemeente adequaat is toegerust op het voorkomen van vormen van samenwerking die de mate van concurrentie in de toerismesector negatief kunnen beïnvloeden. We doen hiervoor in deze paragraaf enkele suggesties.

Externe effecten en dominantie

De gemeente Amsterdam werkt via verschillende sporen aan het reguleren van de externe effecten van het toerisme. Dit beleid bevat deels sectorspecifiek beleid zoals in het geval van passagiersvaart en de logiessector, en deels generiek beleid zoals de wens om toeristen beter over de stad te spreiden.

Wat voorop staat in het beleid van de gemeente is de wens om een betere balans te vinden tussen de overlast van het toerisme voor de bewoners en de bijdrage van het toerisme aan de economie van Amsterdam. In veel gevallen betekent dit het terugdringen van de negatieve externe effecten. Dit zien we onder meer terug in diverse maatregelen uit de nota *Stad in Balans* (2019), zoals:

- Overlast: onder meer beter opvolgen van meldingen van overlast en vervuiling, uitbreiding aantal afvalbakken, nachtsluiting op het water;
- Duurzaamheid: elektrificeren van taxi's stimuleren, stimuleren uitstootvrije pleziervaart en goederenvervoer;
- Functiemenging: invoeren volumebeleid B&B op basis van vergunningen;
- Ruimte: Opheffen van parkeerplaatsen op straat om meer ruimte te creëren, zoveel mogelijk weren van touringcars binnen de A10; ontwikkelen volumebeleid voor taxi's.

Sectorspecifiek beleid houdt onder meer in dat volumebeleid wordt gevoerd. Denk hierbij aan:

- Hotelstop: geen nieuwe hotelvergunningen meer in Amsterdam;
- Regulering vakantieverhuur via beperking aantal nachten en verbod in bepaalde delen van de stad en registratieplicht;
- Vergunningenplafond voor passagiersvaart (maximaal 550 vaartuigen).

Dit beleid is van relatief recente datum waardoor nog geen zicht is op de effectiviteit. Het verdient aanbeveling om na een periode van vijf jaar te evalueren of de aanpak van *Stad in Balans* en het overige beleid effectief is als het gaat om het verminderen van de belangrijkste externe effecten van het toerisme.

Toetredingsdrempels

Het beleid van de gemeente bevat nog weinig handvatten voor regulering van de marktstructuur in de toerismesector. Volumebeleid kan contraproductief werken op de marktstructuur als de verdeling van de schaarse vergunningen niet goed is geregeld. Over het algemeen speelt *grandfathering* een rol in dergelijke systemen: zittende aanbieders behouden hun vergunningen, het aantal toetreders wordt afgeremd. Dit zou bestaande dominante marktposities kunnen bestendigen omdat het volumebeleid een extra drempel opwerpt voor potentiële toetreders. Waar volumebeleid wordt ingevoerd is het dus cruciaal dat bij de verdeling van de (schaarse) vergunningen voldoende ruimte blijft bestaan voor toetreding van nieuwkomers om de druk van potentiële concurrentie niet te verliezen. Bij de beoordeling van potentiële schaarste kan ook de geografische locatie een rol spelen. Denk hierbij aan de opstaplocaties van de passagiersvaart. Naar analogie van het beleid voor de benzinestations, zouden gunstige opstaplocaties betwistbaar moeten zijn. Dit houdt in dat voor dergelijke locaties geen eeuwigdurende concessies worden verstrekt: locaties worden periodiek opengesteld voor concurrentie.

De exacte invulling van regelgeving en beleid voor de verdeling van schaarse vergunning is afhankelijk van sectorspecifieke kenmerken zoals de mogelijke aanwezigheid van dominante aanbieders en de hoogte van toetredingsdrempels, en zal dus per sector bekeken moeten worden. Bij de beoordeling van dominantie is van belang dat rekening gehouden wordt met verticale integratie en het risico op stilzwijgende afstemming tussen partijen.

Verticale integratie

Verticale integratie kan ervoor zorgen dat er afstemming plaatsvindt tussen bedrijven in verschillende deelsegmenten van de bedrijfskolom toerisme. Het gevolg hiervan kan zijn dat dominante posities elkaar versterken met nadelige gevolgen voor de concurrentie tussen bedrijven op horizontaal niveau. Dit onderzoek kan geen uitspraak doen over de mate van verticale integratie omdat het onderzoek naar concentratie is uitgevoerd op basis van individuele bedrijven. Onderzoek naar de vennootschapsstructuur kan eventuele verticale en horizontale relaties tussen bedrijven blootleggen en kan worden overwogen als een vervolg op deze studie. Daarbij is ook van belang onderzoek te doen naar eventuele impliciete ketenintegratie tussen bedrijven. Het gaat dan om onderling afgestemd gedrag zonder dat sprake is van een formele relatie via de zeggenschapsstructuur. Onderling afgestemd gedrag kan tot uitdrukking komen in de prijsstrategieën waarbij een prijswijziging van de 'leider' bijvoorbeeld snel wordt overgenomen door de 'volgers'. De monitoring van de toerismesector zoals thans uitgevoerd door OIS richt zich op aanbieders, maar verzamelt geen gegevens over prijzen. Wij adviseren prijsinformatie aan de monitor toe te voegen voor

diverse segmenten van de toerismemarkt, zodat op termijn onderzoek naar prijsstrategieën als indicator voor impliciet afgestemd gedrag kan worden uitgevoerd.

Communicatie met Autoriteit Consument en Markt (ACM)

Dit onderzoek geeft geen aanleiding voor de conclusie dat de mate van concurrentie in de diverse deelsegmenten van de toerismemarkt op dit moment onvoldoende is. Als er wel zorgen zijn over een gebrek aan effectieve concurrentie, kan de toezichthouder ACM een onderzoek instellen. Onderzoek van de ACM kan zich richten op een vermoeden dat het kartelverbod van artikel 6 Mededingingswet is overtreden. Artikel 24 Mededingingswet verbiedt misbruik van een economische machtspositie. Conform artikel 34 Mededingingswet is het verboden een concentratie tussen ondernemingen tot stand te brengen zonder melding bij de ACM. ACM kan bepalen dat een vergunning is vereist voor een concentratie waarvan zij reden heeft om aan te nemen dat die de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie (artikel 37 lid 2 Mededingingswet).

Bij potentiële problemen met marktconcentraties in de toerismesector zal de gemeente Amsterdam doorgaans niet zelf als ‘belanghebbende’ in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht kunnen optreden in een zaak bij de ACM. Het beleid van de gemeente moet zich richten op het zo goed mogelijk faciliteren van de ACM als het gaat om onderzoek naar mogelijke overtredingen van de Mededingingswet in de toerismesector. Dit houdt in dat de gemeente potentiële problemen kan laten onderzoeken op basis van waarvan de ACM kan besluiten een onderzoek naar overtredingen van de Mededingingswet te starten. Dit kan gaan om concrete signalen van samenwerking tussen bedrijven in de toerismesector met negatieve gevolgen voor de concurrentie, bijvoorbeeld omdat de toegang tot de toerismemarkt voor nieuwe bedrijven worden belemmerd. Ook zit de gemeente dicht op het vuur dan de toezichthouder als het gaat om de toerismesector in Amsterdam en kan de gemeente signalen verzamelen van ondernemers over mogelijke problemen met de concurrentie in de diverse deelsegmenten van de toerismesector en ondernemers wijzen op de mogelijkheid tot het indienen van een klacht bij de ACM.

Communicatie met bedrijven

Als het gaat om verticale concentratie, is toegang tot een boekingsplatform een mogelijk mededingingsprobleem. De gemeente kan bedrijven informeren over manieren om afhankelijkheden in het verticale kanaal te voorkomen. Dit houdt onder meer in gebruikmaken van meerdere verkoopplatforms.¹⁵ Waar platforms lijken te discrimineren kan sprake zijn van misbruik van een economische machtspositie en kan de gemeente bedrijven stimuleren signalen hierover te verstrekken aan de gemeente of de ACM als startpunt voor een eventueel nader onderzoek. Ook kan de gemeente bedrijven adviseren over manieren om de mogelijke macht van partijen in het verticale kanaal te verminderen door de eigen positie te versterken (Ford et al, 2012). Denk hierbij aan advies over hoe bedrijven hun eigen aanbod unieker en daardoor meer gewild kunnen maken voor toeristen via marketing en/of branding. Een andere mogelijkheid is het aanbieden van producten en diensten die de intermediair niet kan aanbieden, zoals extra korting bij boeking via het eigen kanaal. Ook kan de gemeente samenwerking tussen bedrijven tot stand brengen als tegenwicht tegen een eventueel dominante speler in het verticale kanaal. Daarbij is van belang dat de samenwerking voldoet

¹⁵ Dit hoeft niet perse een platform in de zin van TripAdvisor te zijn, maar kan ook een traditionele touroperator zijn (tours en tickets) die dezelfde functie nu al vervult.

aan de Leidraad *Samenwerking tussen concurrenten* (2019) van ACM om te waarborgen dat de samenwerking in overeenstemming is met de ge- en verboden van de Mededingingswet.¹⁶

Communicatie met toerist/consument

De toerist zorgt voor concurrentiedruk door de ‘stemmen van de voeten’. De gemeente kan via voorlichting en informatie voor de toerist en consument bevorderen dat de invloed van eventuele marktmacht van bedrijven in de toeristische sector beperkt blijft. De gemeente kan in informatie voor de toerist wijzen op verschillende platformen voor boekingen of mogelijkheden om direct bij aanbieders te boeken om zo te voorkomen dat toeristen in de fuik van een eventueel dominante verticaal geïntegreerde aanbieder zwemmen. Daarbij moet de informatie die de gemeente verstrekt transparant en non-discriminatoir zijn om te voorkomen dat de gemeente zelf bepaalde aanbieders op een achterstand zet.

COVID-19 en de marktstructuur in de toerismesector

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode waarin COVID-19 stevige negatieve gevolgen veroorzaakt in de toerismesector. Het is nog onbekend welke gevolgen dit zal hebben voor de marktstructuur. Een mogelijkheid is dat grotere ondernemingen beter bestand zijn tegen de plotselinge vraaguitval dan kleinere, MKB-bedrijven. Dit kan tot gevolg hebben marktconcentraties gaan toenemen. Door gebrek aan gegevens is het op dit moment speculeren of COVID-19 dit effect zal hebben in de toerismesector. Het is wel een reden om vanuit het gemeentelijke beleid extra waakzaam te zijn op het ontstaan van eventuele machtsconcentraties in de toerismesector.

¹⁶ Zie hiervoor: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/leidraad-samenwerking-tussen-concurrenten.pdf>

5 Conclusie

Dit onderzoek brengt de aanbodzijde van de toerismesector in Amsterdam in kaart. Er zijn weinig indicaties dat deze markt in Amsterdam onvoldoende functioneert. De gemeente kan nader onderzoek doen naar eventuele verticale samenwerking met nadelige gevolgen voor de concurrentie en via diverse sporen beleid voeren om toekomstige problemen te voorkomen.

Het hoofddoel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in de aard en omvang van de verschillende commerciële toeristische activiteiten in Amsterdam. Aan deze doelstelling is voldaan door de aanbieders te identificeren die actief zijn in de deelsegmenten attracties, rondleidingen en verkooppunten. Logies en horeca vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Per deelsegment zijn de aantallen aanbieders bepaald en is de concentratie onderzocht aan de hand van de omzetten van de aanbieders. Deze concentratie-indicatoren geven geen aanleiding tot conclusies over problemen in de concurrentiesfeer. Een belangrijke kanttekening bij deze conclusie is dat eventuele verticale samenwerking niet blijkt uit de gegevens die zijn gebruikt voor dit onderzoek. Deze verticale samenwerking zou onderzocht kunnen worden in een aanvullend onderzoek.

Ten tweede bevat het onderzoek aanknopingspunten voor het ontwikkelen van beleid om daar waar nodig een gelijk speelveld tussen aanbieders in de toeristensector te waarborgen. Dit beleid kan zich richten op het in kaart brengen van verticale samenwerking, het verlagen van toetredingsdrempels, bijvoorbeeld op terreinen waar de gemeente betrokken is bij uitgifte van schaarse vergunningen, samenwerking met de ACM en communicatie richting ondernemers en toeristen.

Tabel 5.1 De helft van de omzet van de toeristische markt komt van musea, theater en muziek

Type/categorie	Aanbieders		Omzet		Personeel	
	aantal	aandeel (%)	in mln. euro	aandeel (%)	aantal	aandeel (%)
Totaal attracties	197	100%	583	100%	5.820	100%
Theater en muziek	63	32%	212	36%	2.210	38%
Museum publiek	31	16%	191	33%	2.030	35%
Overig entertainment	20	10%	91	16%	720	12%
Museum privaat	37	19%	53	9%	360	6%
Spel, sport, experience	34	17%	26	4%	230	4%
Bioscoop/filmtheater	12	6%	11	2%	270	5%
Totaal verkooppunt	226	100%	220	100%	1.210	100%
Souvenirs	87	38%	110	50%	430	36%
Kaas	34	15%	67	30%	180	15%
Grow- en smartshop	34	15%	23	10%	120	10%
IJssalon	56	25%	15	7%	430	36%
Erotica	15	7%	6	3%	50	4%
Totaal rondleiding	203	100%	101	100%	990	100%
Boot	95	32%	82	81%	700	71%
Tweewieler	54	18%	10	10%	120	12%
Voet	105	35%	6	6%	110	11%
Overig	19	6%	2	2%	20	2%
Bus	27	9%	2	1%	40	4%
Totaal	626		905		8.020	

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), gebaseerd op de CBS-Microdata en het KvK-register

Noot: Het aantal personeelsleden is gebaseerd op het aantal werkzame personen volgens de CBS-Microdata. Niet voor alle activiteiten waren deze gegevens in het ABR beschikbaar. Deze gegevens zijn aangevuld met de gegevens van de KvK. Het aantal personeel wijkt sterk af van de rapportage Monitor Attracties MRA. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze Monitor uitgaat van de gehele Metropoolregio Amsterdam en dit onderzoek alleen van de gemeente Amsterdam.

Noot: Om schijnnaauwkeurigheid te voorkomen is besloten om de schattingen af te ronden.

Deelvragen betreffende het in kaart brengen van marktwerking (deel A)

1. In welke soorten activiteiten (marktsegmenten) is de toeristische sector verdeeld?
De markt is te verdelen in drie soorten marktsegmenten: (i) attracties, (ii) rondleidingen en (iii) verkooppunten. Deze indeling is gebaseerd op eerder onderzoek uitgevoerd door de directie Onderzoek, Informatie en Statistiek van de gemeente Amsterdam. Ieder marktsegment bestaat uit meerdere soorten activiteiten (zie Tabel 5.1).
2. Welke aanbieders zijn actief in deze soorten activiteiten (marktsegmenten)?
Er zijn in 2019 626 unieke aanbieders van toeristische diensten en producten in Amsterdam (zie Tabel 5.1). Deze aanbieders zijn evenredig verdeeld over de drie marktsegmenten: 197 aanbieders van toeristische attracties, 203 aanbieders van rondleidingen en 226 aanbieders van toeristische verkooppunten.
3. Wat is de omvang van de markt en de verschillende marktsegmenten?
De omzet van de toeristische markt in de gemeente Amsterdam is in 2017 ruim € 900 miljoen.¹⁷ Er zijn 8.000 mensen werkzaam. Deze aantallen zijn exclusief de horeca. Tabel 5.1 bevat een uitsplitsing naar deel-segment en activiteit. De markt valt uiteen in drie segmenten: attracties, rondleidingen en verkooppunten. Er zijn sterke verschillen tussen de omvang van deze marktsegmenten. Zo is bijvoorbeeld de helft van de omzet van de toeristische markt in de gemeente Amsterdam toe te schrijven aan het segment attracties waaronder musea, theater en muziek vallen. De rondvaarten zijn in deze indeling ondergebracht bij het segment rondleidingen en hebben een aandeel van circa 80 procent van de totale omzet in dat segment. Kaaswinkels en souvenirwinkels vallen onder verkooppunten. Samen zijn deze twee typen winkels goed voor circa 80 procent van de omzet in het segment verkooppunten waarbij de souvenirwinkels voor de meeste omzet zorgen.
4. Wat is het marktaandeel van de verschillende aanbieders? En zijn er dominante partijen in de verschillende marktsegmenten?
Een analyse naar de marktconcentratie toont aan dat er, zonder rekening te houden met samenwerkingsverbanden en fusies tussen aanbieders, geen sprake lijkt te zijn van dominante posities. Voor vrijwel alle marktsegmenten passen de concentratie-indices (de HHI en de C-ratio's) in het beeld van een markt met enkele concurrerende grote spelers en meerdere kleinere spelers.
5. Is er, en in welke mate, sprake van partijen die verschillende marktsegmenten integreren?
Op basis van het onderzoek dat is uitgevoerd is hierover geen uitspraak mogelijk.
6. Is er sprake van en wat is de impact van ongewenste markt- en/of andere negatieve externe effecten?
De indicatoren gebruikt voor dit onderzoek passen bij een markt met een gezonde mate van concurrentie. Deze indicatoren doen geen uitspraak over horizontale en verticale afhankelijkheden tussen bedrijven. De analyse van deze afhankelijkheden kan in nader onderzoek worden aangevuld door te kijken naar de vennootschapsstructuur van de bedrijven opgenomen in de databases gebruikt voor dit onderzoek. Waar sprake is van negatieve externe effecten, hangen deze vooral samen met de overlast door de drukte als gevolg van het toerisme en milieu-effecten. De gemeente heeft recent beleid geïntroduceerd om problemen op deze twee gebieden te verminderen. De effecten van dit beleid zijn op de korte termijn nog niet bekend. Bovendien heeft de coronacrisis in 2020 sterke negatieve gevolgen voor de toerismesector in Amsterdam. Het verdient aanbeveling om dit beleid over enkele jaren zorgvuldig te evalueren.

¹⁷ Horeca en logies vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Ook indirecte werkgelegenheid is in deze berekening niet meegenomen.

Deelvragen betreffende verkennen en identificeren beleidsmogelijkheden (deel B)

1. Welke randvoorwaarden en instrumenten zijn voorradig en/of kunnen in het beleid worden vormgegeven om een zo gelijk mogelijk speelveld en divers aanbod aan (mogelijke) activiteiten te waarborgen, deze zo nodig te creëren en te handhaven voor alle aanbieders in de (deel)markten van het toeristische aanbod.

Informatie

De vraag welke instrumenten de gemeente nodig heeft voor borging van een gelijk speelveld in de toerismesector begint met onderzoek naar de omvang en aard van eventuele mededingingsproblemen in deze sector. Dit rapport kan geen uitspraak doen over de mate van verticale integratie doordat het onderzoek naar concentratie is uitgevoerd op basis van individuele bedrijven. Onderzoek naar de vennootschapsstructuur kan eventuele verticale en horizontale relaties tussen bedrijven blootleggen en kan worden overwogen als een vervolg op deze studie. Daarbij is ook van belang onderzoek te doen naar eventuele impliciete ketenintegratie tussen bedrijven. Het gaat dan om onderling afgestemd gedrag zonder dat sprake is van een formele relatie via de zeggenschapsstructuur. Onderling afgestemd gedrag kan tot uitdrukking komen in de prijsstrategieën waarbij een prijswijziging van de ‘leider’ bijvoorbeeld snel wordt overgenomen door de ‘volgers’. De monitoring van de toerismesector zoals thans uitgevoerd door OIS richt zich op aanbieders, maar verzamelt geen gegevens over prijzen. Wij adviseren prijsinformatie aan de monitor toe te voegen voor diverse segmenten van de toerismemarkt, zodat op termijn onderzoek naar prijsstrategieën als indicator voor impliciet afgestemd gedrag kan worden uitgevoerd.

Vergunningen

Bij het creëren van randvoorwaarden voor een gelijk speelveld speelt de verdeling van vergunningen in de toerismesector een centrale rol. In deelmarkten die mogelijk al naar concentratie neigen is toetreding via een nieuwe vergunning een van de weinige instrumenten die de gemeente heeft om vooraf problemen in de marktstructuur zoals concentratievorming te voorkomen. Voorkomen moet worden dat verdelingsmechanismen zoals *grandfathering* drempels opwerpen voor nieuwe toetreders. Waar volumebeleid wordt ingevoerd is het dus cruciaal dat bij de verdeling van de (schaarse) vergunningen voldoende ruimte blijft bestaan voor toetreding van nieuwkomers om de druk van potentiële concurrentie niet te verliezen. Wat het alternatief is zal per sector moeten worden bekeken, omdat de keuze voor de vergunningssystematiek afhangt van sectorspecifieke kenmerken zoals de mogelijke aanwezigheid van dominante aanbieders en de hoogte van toetredingsdrempels.

Voorlichting

De toerist zorgt voor concurrentiedruk door te ‘stemmen met de voeten’. De gemeente kan via voorlichting en informatie voor de toerist en consument bevorderen dat de invloed van eventuele marktmacht van bedrijven in de toeristische sector beperkt blijft. De gemeente kan in informatie voor de toerist wijzen op verschillende platformen voor boekingen of mogelijkheden om direct bij aanbieders te boeken om zo te voorkomen dat toeristen in de fuik van een eventueel dominante verticaal geïntegreerde aanbieder zwemmen. Daarbij moet de informatie die de gemeente verstrekt transparant en non-discriminatoire zijn om te voorkomen dat de gemeente zelf bepaalde aanbieders op een achterstand zet.

2. Welke interventiemogelijkheden kunnen worden ontwikkeld voor de gemeente en/of andere overheidsinstanties om ongewenste markt- en/of andere negatieve externe effecten, zoals die bij deel A mogelijk zijn gevonden, te kunnen tegengaan?

Evaluatie

In het kader van het programma *Stad in Balans* voert de gemeente op dit moment beleid dat is gericht op het tegengaan van diverse typen externe effecten van het toerisme. Denk hierbij bijvoorbeeld aan maatregelen om de overlast van toerisme te beperken en de duurzaamheid te bevorderen. Dit beleid is van relatief recente datum waardoor nog geen zicht is op de effectiviteit. Het verdient aanbeveling om na een periode van vijf jaar te evalueren of de aanpak van *Stad in Balans* en het overige beleid effectief is als het gaat om het verminderen van de belangrijkste externe effecten van het toerisme. Het is van belang daarbij de neveneffecten van het beleid goed in kaart te brengen. Zo is volumebeleid een instrument dat een rol speelt op diverse fronten zoals het hotelbeleid en de vakantieverhuur. Volumebeleid kan als neveneffect hebben dat concentraties op deelsegmenten van de toerismemarkt toenemen omdat toetreding niet meer mogelijk is of lastiger wordt. Voorkomen moet worden dat de aanpak van het ene probleem – bijvoorbeeld overlast – een ander probleem creëert of verergert, zoals marktconcentraties en onvoldoende concurrentiedruk.

Advies

Als het gaat om verticale concentratie, is toegang tot een boekingsplatform een mogelijk mededingingsprobleem. De gemeente kan bedrijven informeren over manieren om afhankelijkheden in het verticale kanaal te voorkomen. Dit houdt onder meer in gebruikmaken van meerdere verkoopplatforms. Waar platforms lijken te discrimineren kan sprake zijn van misbruik van een economische machtspositie en kan de gemeente bedrijven stimuleren signalen hierover te verstrekken aan de gemeente of de ACM als startpunt voor een eventueel nader onderzoek.

Samenwerking

Een stap verder op de interventieladder is beleid waarmee de gemeente de marktstructuur actief probeert te beïnvloeden. Een voorbeeld van een dergelijke interventie is het sturen op *countervailing power*. Samenwerking tussen bedrijven kan nodig zijn als tegenwicht tegen een eventuele dominante speler in het verticale kanaal. De gemeente kan bedrijven stimuleren de mogelijkheden voor samenwerking te verkennen of advies hierover te verstrekken. Dat kan bijvoorbeeld door te adviseren over waar de ruimte voor samenwerking ligt, maar ook aan welke regels samenwerking moet voldoen om niet in aanvaring te komen met de bepalingen van de Mededingingswet.

Literatuur

- Baumol, W. (1982). Contestable markets: An uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review* 72(1), 1-15.
- Blankers, I., Goudriaan, R., Groot, N., Everhardt, T., Frierson, R. & Mazzola, G. (2012). Effecten van de economische crisis in de cultuursector. APE rapport nr. 1016.
- Brueckner, J. (2002). Airport congestion when carriers have market power. *American Economic Review* 92(5), 1357-1375.
- Europese Commissie. (1997). Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijk mededingingsrecht. 97/C 372/03.
- Ford, R.C., Wang, Y. & Vestal, A. (2012). Power asymmetries in tourism distribution networks. *Annals of Tourism Research* 39(2), 755-779.
- Guo, X. & He, L. (2012). Tourism supply-chain coordination: the cooperation between tourism hotel and tour operator. *Tourism Economics* 18(6), 1361-1376.
- Jena, S. K. & Jog, D. (2017) Price competition in a tourism supply chain. *Tourism Economics* 23(6), 1235-1254.
- Martin, S. (1988). *Industrial Economics*. Macmillan: New York.
- Mayer, C. & Sinai, T. (2003). Network effects, congestion externalities, and air travel delays: Or why not all delays are evil. *American Economic Review* 93(4), 1194-1215.
- Meester, F., Sleutjes, B., & Fedorova, T. (2018). Monitor Attracties MRA. *Stand van zaken 2018*.
- Pels, E. & Verhoef, E.T. (2004). The economics of airport congestion pricing. *Journal of Urban Economics* 55, 257-277.
- Peng, B., Song, H., Crouch, G.I. & Witt, S.F. (2015). A meta-analysis of international tourism demand elasticities. *Journal of Travel Research* 54(5), 611-633.

- Shimomura, K-I. & Thisse, J-F. (2012). Competition among the big and the small. *The Rand Journal of Economics* 43(2), 329-347.
- Sleutjes, B., Fedorova, T. & De Grip, F. (2020). Onderzoek naar de toeristische draagkracht van wijken: de invloed van toerisme op leefbaarheid. Gemeente Amsterdam, Stad in Balans, projectnummer 18342.
- Song, H. (2009). Price interactions between theme park and tour operators. *Tourism Economics* 15(4), 813-824.
- Song, H., Dwyer, L., Li, G. & Cao, Z. (2012). Tourism economics research: a review and assessment. *Annals of Tourism Research* 39(3), 1653-1682.
- Wachsman, Y. (2006). Strategic interactions among firms in tourist destinations. *Tourism Economics* 12(4), 531-541.
- Wu, D.C., Li, G., Song, H. (2012). Economic analysis of tourism consumption dynamics: a time-varying parameter demand system approach. *Annals of Tourism Research* 39(2), 667-685.
- Yang, S., Huang, G.Q., Song, H. & Liang, L. (2009). Game-theoretic approach to competition dynamics in tourism supply chains. *Journal of Travel Research* 47(4), 425-439.
- Zhang, X., Song, H. & Huang, G.Q. (2009). Tourism supply chain management: A new research agenda. *Tourism Management* 30, 345-358.

Bijlage A De *tourism supply chain*

Tourism supply chain

Productie in de sector toerisme maakt gebruik van verschillende soorten aanbieders waarbij de aanbieders afhankelijk zijn van elkaar om uiteindelijk de toeristische dienst aan de consument te kunnen leveren (Zhang et al., 2009). Veel, zo niet alle, wetenschappelijke studies naar de aanbodzijde van toerisme gaan uit van een *tourism supply chain* (integrale keten van toerisme) en analyseren in hoeverre concurrentie, samenwerking en/of integratie bijdragen aan een efficiëntere productie van toeristische diensten. Voorbeelden hiervan zijn onder andere te vinden in Wachsman (2006), Song (2009), Guo & He (2012) en Jeana & Jog (2017). De studies zijn veelal theoretisch of verhalend van aard en leunen sterk op de inzichten uit de bredere literatuur over vraagstukken rondom *supply chain management* (integraal ketenbeheer). Er zijn geen wetenschappelijke studies beschikbaar die voor bepaalde toeristische bestemmingen de marktwerking van toerisme empirisch in kaart brengen.

De *tourism supply chain* kent verschillende soorten aanbieders waarbij – gelet op de literatuur – er drie hoofdcategorieën te onderscheiden zijn:

1. aanbieders van de attractie, bijvoorbeeld een museum, pretpark of een (binnen)stad;
2. aanbieders van verblijfsaccommodatie en bijbehorende dienstverlening (winkels, restaurants, vervoer etc.);
3. aanbieders van (combi-)tickets, tours, overnachtingen en informatie van zowel de attractie als de verblijfsaccommodatie en bijbehorende dienstverlening.

Samenhang en concurrentie tussen soorten aanbieders

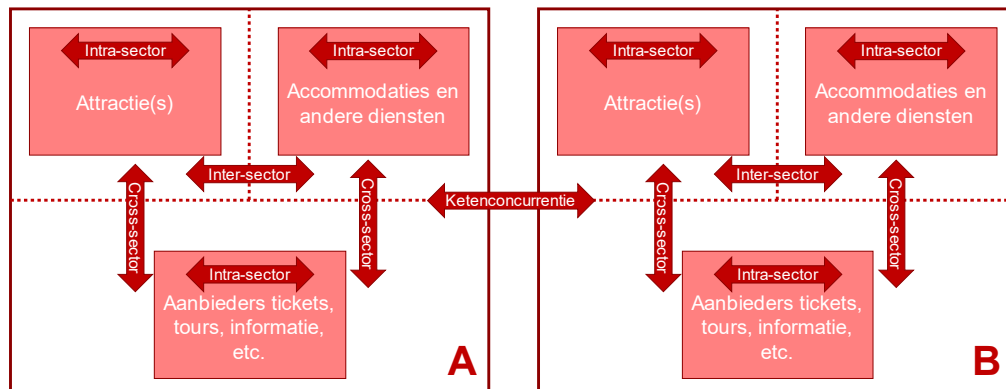
Figuur 5.1 geeft de samenhang weer tussen attracties, in dit geval attractie A en B, op eenzelfde bestemming. *Tourism supply chains* onderscheiden zich door een bepaalde mate van samenwerking en/of integratie tussen de attractie en overige aanbieders in de keten. Hierbij geldt dat er binnen de eigen keten een sterkere samenhang is tussen aanbieders dan over de ketens heen. Om het effect op marktwerking te bestuderen, kijken Yang et al. (2009) naar het – hypothetische – voorbeeld waarbij twee pretparken op één bestemming met elkaar concurreren. De twee pretparken hebben verschillende partners in de andere twee categorieën waarmee intensief en mogelijk exclusief wordt samengewerkt. Dit leidt tot ketenconcurrentie waarbij twee of meerdere ketens met elkaar concurreren in de markt voor toerisme binnen één bestemming. Binnen een keten kunnen er voor elke hoofdcategorie meerdere aanbieders actief zijn. Dit leidt dan tot intrasectorele concurrentie. Daarnaast is er ook concurrentie mogelijk tussen de drie hoofdcategorieën.

Op basis van economische speltheorie concluderen Yang et al. (2009) dat een toename van concurrentie binnen een sector in één *supply chain* leidt tot een aantrekkelijkere *supply chain*. Ter illustratie, als accommodaties in keten A meer met elkaar gaan concurreren, neemt de prijs-kwaliteitverhouding van een accommodatie toe in keten A. Heel keten A wordt daarmee relatief aantrekkelijker ten opzichte van keten B voor de toerist. De aanbieders van andere producten en/of diensten in keten A profiteren hiervan. In dit voorbeeld zal de gemiddelde winst van een aanbieder van accommodaties in keten A dalen, maar ook de winsten van alle aanbieders in keten B dalen. Met

andere woorden, de consequentie is dat aanbieders in de sector waarin de concurrentie is toegenomen lagere winsten genereren, maar de overige sectoren in die *supply chain* juist een hogere winst kunnen behalen. Deze hogere winst gaat ten koste van de winstgevendheid van alle aanbieders in de andere, concurrerende *supply chain*.

Dit betekent dus dat elk van de aanbieders de prikkel heeft om concurrentie in de andere sectoren van de *supply chain* te stimuleren, en de concurrentie binnen de eigen sector te minimaliseren. Yang et al. (2009) verifiëren de uitkomsten van het model door te laten zien dat de toename in winstgevendheid vooral een verdelingsvraagstuk is tussen de verschillende aanbieders binnen een *supply chain*. In het voorbeeld is de afname van de winst voor accommodaties gelijk aan de extra winst die de andere aanbieders in keten A behalen. Daarnaast laten Yang et al. (2009) zien dat de totale winstgevendheid in alle andere ketens daalt.

Figuur A.1 De interactie – samenwerking of concurrentie – vindt plaats binnen dezelfde sector, tussen sectoren en tussen ketens



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), gebaseerd op Yang et al. (2009)

Het is opvallend dat de meeste van de genoemde studies niet expliciet kijken naar de potentiële mededingingsbeperkende consequenties van vergaande verticale integratie in de toerismesector. Op basis van verschillende modellen (speltheorie) laten de studies zien dat verticale samenwerking via zowel expliciete of impliciete coördinatie binnen de *tourism supply chain* leidt tot hogere winsten voor de betrokken aanbieders. Een verklaring voor hogere winsten zonder het schaden van consumenten is dat in de modellen wordt verondersteld dat verticale integratie leidt tot een aantrekkelijker aanbod en dat de hogere winsten ten koste gaan van lagere winsten in andere *supply chains* of op andere bestemmingen. De potentiële schade voor consumenten valt dus buiten de geanalyseerde ketens. Ook hierbij is het belangrijk nogmaals op te merken dat de genoemde studies theoretisch van aard zijn, en het bredere welvaartsperspectief niet als uitgangspunt gebruiken.

Bijlage B Onderzoeksmethodiek

Gebruikte data

Om de marktomvang en de mate van concurrentie in beeld te brengen is gebruikgemaakt van administratieve data afkomstig uit de Microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De CBS-Microdata bevatten verschillende integrale gegevens die op organisatieniveau geanonimiseerd te koppelen zijn.¹⁸ Voor deze analyse is gebruikgemaakt van het algemene bedrijvenregister (ABR) voor het aantal werkzaam personeel, en het Btw-aangiftebestand uit 2017 voor de omzetgegevens. Een recenter jaar was tijdens het uitvoeren van de analyse niet beschikbaar.

Methodiek berekening marktconcentratie

Marktconcentratie is afhankelijk van het aantal actieve organisaties in een markt en hun aandelen. Hoe minder bedrijven er in een markt actief zijn en hoe groter hun marktaandelen zijn, hoe groter de marktconcentratie is. Gangbare maatstaven voor marktconcentratie zijn (onder andere) de (1) concentratieratio (C-ratio), en (2) de Herfindahl-Hirschman Index (HHI). Deze maatstaven zijn hieronder toegelicht. Het is belangrijk om te benadrukken dat een geconcentreerde markt niet noodzakelijkerwijs leidt tot misbruik van marktmacht. Analyse van andere factoren, zoals (juridische) toetredingsdrempels, overstapkosten, zoekkosten en inkoopmacht, is nodig om conclusies over marktmacht te trekken.

De concentratieratio (C-ratio)

De concentratieratio (C-ratio) geeft het gezamenlijk marktaandeel van de grootste n aanbieders in de markt weer (zie onderstaande formule). Hierbij staat n voor de grootste bedrijven. Een voorbeeld: indien n gelijk is aan drie, berekenen we de C3-ratio door het marktaandeel van de drie grootste bedrijven bij elkaar op te tellen. Een C-ratio ligt zodoende per definitie tussen de 0 en 100.

$$C_n = \sum_1^n m_i.$$

De Herfindahl-Hirschman Index (HHI)

De Herfindahl-Hirschman Index (HHI) is een veelgebruikte indicator om marktconcentratie mee te kwantificeren. De HHI is gelijk aan de som van de gekwadrateerde marktaandelen van alle aanbieders op de markt (zie onderstaande formule). De variabele n staat in deze formule voor het aantal aanbieders op de markt, en m_i voor het marktaandeel (tussen de 0 en 100) van aanbieder i . Daarbij valt op dat de marktafbakening voor de berekening van de HHI dus van groot belang is.

$$HHI = \sum_1^n m_i^2.$$

¹⁸ Zie de Microdata-catalogus van het CBS voor een uitvoerige beschrijving van de diverse bestanden (<https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/maatwerk-en-microdata/microdata-zelf-onderzoek-doen/catalogus-microdata>)

Bijlage C Identificatie organisaties

De aanbodzijde van de toeristische sector in Amsterdam bestaat uit 626 organisaties. Hieronder zijn de drie marktsegmenten stuk voor stuk nader uitgewerkt. Daarbij is uitgewerkt welke bronnen zijn gebruikt om de organisaties te identificeren.

Attracties

De afdeling OIS van de gemeente Amsterdam voert jaarlijks een monitor Attracties MRA uit. Het meest recente overzicht van de Amsterdamse attracties is opgesteld in 2019. Dit overzicht is gebaseerd op (i) het Handelsregister, (ii) de website TripAdvisor, (iii) Amsterdam Marketing, en (iv) de Provincie Noord-Holland en regiogemeenten. Een voorbeeld: indien de activiteit van de organisatie op TripAdvisor in 2019 staat en er voor toegang betaald moet worden, dan is het opgenomen als aanbieder. Het overzicht is handmatig opgeschoond (sommige organisaties hadden inmiddels hun werkzaamheden gestaakt) en voorzien van de correcte KvK-nummers ten behoeve van de datakoppeling met de CBS-Microdata.

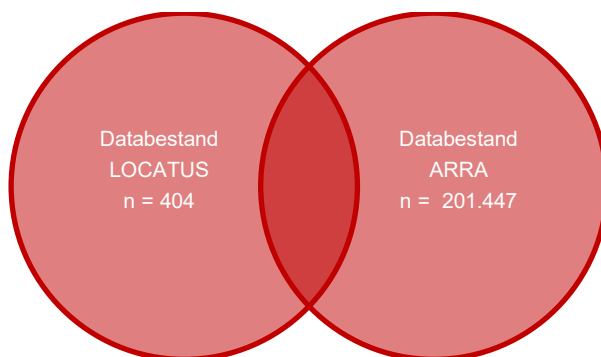
Rondleidingen

De afdeling OIS van de gemeente Amsterdam beschikt over een overzicht van alle Amsterdamse rondleidingen in 2018. Dit overzicht is gebaseerd op alle touraanbieders die op de website TripAdvisor staan. Het overzicht is handmatig opgeschoond, aangevuld en voorzien van de correcte KvK-nummers ten behoeve van de datakoppeling met de CBS-Microdata.

Verkooppunten

Deze categorie bestaat uit een koppeling tussen de twee databestanden (i) LOCATUS en (ii) ARRA (zie Figuur A.1). De bedrijven zijn gekoppeld op een combinatie van straatnaam, huisnummer en organisatienaam. De gekoppelde bedrijven zijn vervolgens handmatig gecontroleerd en voorzien van de correcte KvK-nummers ten behoeve van de data-koppeling met de CBS-Microdata. Ten slotte is voor de niet-gekoppelde ketens met meer dan tien werknemers (volgens de LOCATUS-database) handmatig een KvK-nummer opgezocht.

Figuur C.1 Een koppeling tussen LOCATUS en ARRA identificeert de verkooppunten



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020), gebaseerd op de database LOCATUS en ARRA



seo economisch onderzoek

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