

Een nieuwe kijk op het toerisme in Amsterdam

Hoe een stad kan profiteren van het toerisme en tegelijk de leefbaarheid in stand houdt

© Harry Beugelink / Shutterstock.com



Inhoudsopgave

**Ingreep van Amsterdam op overnachtingen
heeft averechts effect**

3

Hoe het zover heeft kunnen komen

11

Wat andere steden doen

14

Aanbevelingen

17

- » Aanbeveling 1: Pak het probleem met de sector aan
- » Aanbeveling 2: Herpositionering van Amsterdam als toeristenstad
- » Aanbeveling 3: Spreid de drukte

Colofon

20



Ingreep van Amsterdam op overnachtingen heeft averechts effect

Als de snelle groei van het toerisme in Amsterdam door blijft gaan, bereikt de hoofdstad nog dit jaar 18 miljoen toeristische overnachtingen. Dit hoogtepunt betekent dat de onlangs aangenomen verordening in werking treedt en het gemeentebestuur wordt gedwongen de toerismebelasting te verhogen om het aantal overnachtingen te beperken en de overlast tegen te gaan. Volgens ABN AMRO heeft deze ingreep een averechts effect. De kans is namelijk groot dat de zakentoeurist naar andere steden uitwijkt, maar de overlastgevende feesttoerist via andere wegen blijft komen.

Wie deze zomer door de stad fietste kon er niet omheen. De stroom mensen die vanaf het Damrak, de grachten en de Wallen naar het station schuifelden; de menigte ontwijkend over het fietspad, langs de trams en de auto's, gericht op hun doel. Lange rijen prijken bij de vele ijssalons, de coffeeshops en voor friettent Manneke Pis, die bijna 5-sterren krijgt op Tripadvisor. Stellen zijn het, gezinnen, maar ook grote groepen jongeren met een pruik op en bierblikjes in de hand.

De toestroom van het aantal toeristen naar de hoofdstad wordt door de gemeente en de bewoners al langer met zorg aangezien. De budgettoerist is zelfs een doorn in het oog. Wijlen burgemeester Eberhard van der Laan noemde de populariteit van de stad in 2015 nog voorzichtig een luxeprobleem. De huidige burgemeester Femke Halsema ervaart de gevolgen van het wat zij noemt het "platte toerisme".¹ De stad sterft uit en de "paradijsvogels die de stad een beetje rauw maken, blijven weg". Bovendien maakt de overlast de bewoners horendol.

De overlast is niet altijd en niet overal even groot. Met name in het Wallengebied wordt veel alcohol op straat gedronken, geschreeuwd, hardop gezongen, ruzie gemaakt, wild-geplast en overgegeven op straat, zo blijkt uit een analyse van onderzoeksbureau Enneüs, die voor de stad Amsterdam in juli een rapport uitbracht over de overlast op het Wallengebied. Deze bezoekers verspreiden zich vervolgens midden in de nacht over de stadsdelen, zoals Oost en West, om hun hotel of Airbnb te vinden. Tot 01:00 uur is de sfeer ontspannen en gemoedelijk volgens de onderzoekers. De sfeer wordt overwegend grimmig tussen 4.00 en 5.00 uur.²

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/17/burgemeester-femke-halsema-door-plat-toerisme-sterft-de-stad-a4133812?t=1660811816>

² Observatieonderzoek overlastgevende gedragingen Wallengebied, Enneüs, juli 2022



Uit balans

De overlast was reden voor een groep van 30.000 inwoners het volksinitiatief *Amsterdam heeft een keuze* op te zetten. Zij zagen namelijk tijdens de lockdowns dat het ook anders kon, dat de stad leefbaarder was als het massatoerisme thuisbleef. Hun initiatief heeft geleid tot de verordening *Toerisme in balans*, die vervolgens bijna unaniem door de gemeenteraad is aangenomen. In het kort komt het erop neer dat wanneer het aantal toeristenovernachtingen in de stad de 18 miljoen overschrijdt, de gemeente ingrijpende maatregelen moet nemen. Hierbij gaat het om alle overnachtingen, zoals campings, groepsaccommodaties, Airbnb en hotels.

Dat moment komt sneller dan gedacht. ABN AMRO verwacht namelijk dat die 18 miljoen overnachtingen al dit jaar wordt gehaald. In de prognoses van de gemeente wordt dit aantal in een 'gemiddeld' scenario pas in 2023 bereikt.³ Daarbij moet gezegd dat die voorspelling van maart dit jaar is. Toen was het nog niet mogelijk om als toerist van buiten de Europese Unie (EU) Nederland binnen te komen en alle EU-ingezetenen konden dat pas testvrij vanaf 23 maart. Het toerisme kwam toen net langzaam op gang.

Kerncijfers bezoekersprognose Amsterdam, maart 2022

	Definitief		Voorlopig		Prognose (maart 2021)	
	2019	2020	2021*	2022**	2023**	2024**
	x1M	x1M	x1M	x1M	x1M	x1M
Verblijfstoerisme						
Toeristenovernachtingen Scenario Laag	21,8	6,9	6,7	14,3	17	19,4
Toeristenovernachtingen Scenario Midden	21,8	6,9	6,7	17,2	18,6	20,4
Toeristenovernachtingen Scenario Hoog	21,8	6,9	6,7	17,5	21,5	22,8
Dagtoerisme						
Dagbezoeken Scenario Laag	24,1	12,3	12,8	16,7	22,6	23,7
Dagbezoeken Scenario Midden	24,1	12,3	12,8	19,4	23,8	24,8
Dagbezoeken Scenario Hoog	24,1	12,3	12,8	19,4	23,8	24,8
Cruises						
Passagiers Scenario Laag	0,7	0,03	0,10	0,6	0,7	0,8
Passagiers Scenario Midden	0,7	0,03	0,10	0,7	0,8	0,9
Passagiers Scenario Hoog	0,7	0,03	0,10	0,8	0,8	0,9

Databronnen: CBS/NBTC/VisitorData i.o.v. amsterdam&partners/Wonen/OECD/IATA/Schiphol/Oxford Economics

* Voorlopige cijfers. Definitieve cijfers over 2021 worden verwacht in juni-juli 2022.

** Bezoekersprognose maart 2022.

De aanname in het rapport van de gemeente was dat eerst een inhaaleffect zou optreden nadat alle reisbeperkingen zouden zijn opgeheven en het toerisme daarna weer zou afnemen vanwege een afnemende economische groei. Het scenario 'hoog' lijkt werkelijkheid te worden. Tot dusver zijn er namelijk nog geen tekenen van een afnemende vraag. Sterker, uit gesprekken die ABN AMRO voerde met hoteliers, blijkt dat het aantal hotelboekingen sinds juni min of meer vergelijkbaar is met dezelfde maanden in 2019.⁴

³ [Bezoekersprognose 2022-2024, Gemeente Amsterdam \(mei 2022\)](#)

⁴ [Economische kerncijfers Amsterdam, Gemeente Amsterdam \(juni 2022\)](#)



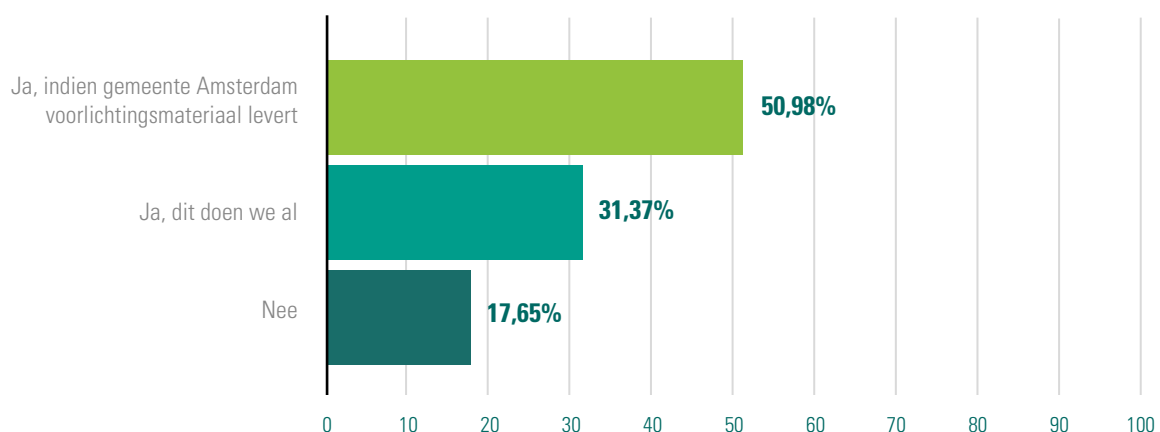
Opvallend is vooral dat het aantal overnachtingen per verblijf flink toeneemt. Per boeking verblijft een hotelgast nu 2,26 nachten, bijna een kwart meer ten opzichte van het tweede kwartaal in 2019. De kampioen in het verkopen van lange verblijven is Airbnb. In haar kwartaalcijfers gaf zij aan dat het aantal verblijven van 28 dagen of langer nu 19 procent van de omzet uit maakt, versus slechts 13 procent in 2019.⁵ De reden achter deze toename is dat de toerist werken, wonen en vakantie combineert.⁶

Ingrijpende maatregel

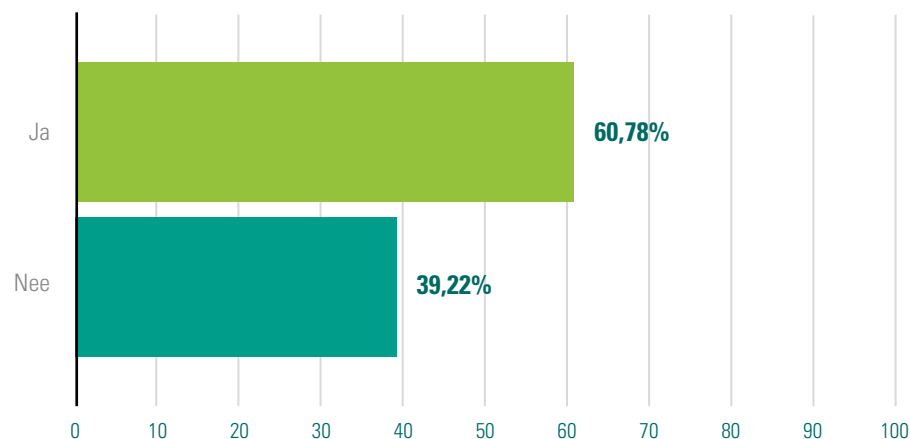
Met die 18 miljoen toeristenovernachtingen in zicht zijn de maatregelen voor de sector ook aanstaande. Dat leidt tot onrust bij de ondernemers. Uit een enquête die Horwath HTL op verzoek van ABN AMRO onder hun achterban heeft uitgevoerd, blijkt dat 80 procent van ondernemers in de hotel- en toerismesector een beperking op de toeristenovernachtingen in de stad 'geen goed idee vindt'. Bijna 98 procent gelooft eenvoudigweg niet dat het een oplossing biedt voor het massatoerisme. Daarbij moet gezegd dat 86 procent het probleem van het 'overtourisme' niet onderkent. Een meerderheid vindt juist dat de leefbaarheid in hun stadsdeel in de afgelopen vijf jaar is verbeterd. In een aantal wijken, met name in West, Oost en Noord, is dat ook volgens de inwoners het geval.⁷

Vragen aan Amsterdamse hoteliers:

Bent u bereid uw gasten actief te informeren over hoe de leefbaarheid in de stad kan worden gewaarborgd?



Heeft uw hotel een rol gespeeld in de ontwikkeling van de leefbaarheid in uw wijk?



⁵ <https://news.airbnb.com/airbnb-second-quarter-2022-financial-results/>

⁶ Airbnb Report on Travel & Living, Airbnb (mei 2021)

⁷ Wonen in Amsterdam 2021 Leefbaarheid, Gemeente Amsterdam (januari 2022)



Toch zal ook de sector mogelijk nog dit jaar worden geconfronteerd met maatregelen die de overlast van het massatoerisme moeten tegengaan. De meest voor de hand liggende ingreep, die bovendien snel kan worden doorgevoerd, lijkt een verhoging van de toeristenbelasting. De initiatiefnemers van *Amsterdam heeft een keuze* roepen op tot een verhoging naar liefst 30 procent. Dat betekent dat een hotelkamer voor twee personen van 150 euro per nacht 195 euro gaat kosten. Dat is fors en kan voor sommige mensen reden zijn elders een hotel te boeken. Weliswaar wordt dan wellicht bereikt dat het aantal overnachtingen in de gemeente daalt, maar de vraag blijft of het daadwerkelijk iets doet aan het massatoerisme in de stad. Het toerisme dat de overlast veroorzaakt.

Voormalig Amsterdam wethouder van Financiën Udo Kock liet in 2019 door adviesbureau AEF onderzoek naar een hoger belastingtarief en kwam tot de conclusie dat een hoger tarief er weliswaar voor zorgt dat de 'gebruiker' betaalt, waardoor de overlast financieel enigszins wordt goedge maakt, maar dat de toeristen hierdoor niet wegblijven.⁸ "Als je de prijzen te hoog maakt, gaan mensen in Rotterdam of Brussel logeren, maar komen hier nog wel naartoe", zei hij tegen Consultancy.nl. Grote kans dus dat de budgettoeristen die in hotels van 0 tot 3 sterren verblijven buiten de stad op zoek gaan naar een overnachting, maar via de trein of ander vervoer hun vertier wel in de binnenstad zoeken.



Kocks constatering uit 2019 lijkt ook nu nog juist te zijn. Hij verhoogde namelijk per januari 2020 de toeristenbelasting, op een manier waardoor de budgettoerist het zwaarst werd belast, en toch lijkt dat nog niet het gewenste effect te hebben gehad op het massatoerisme. Nu volgde direct na invoering van die hogere belasting een lange lockdown, waardoor het directe effect lastig te meten is, maar afgaand op de klachten van bewoners in de binnenstad blijkt dat de budgettoeristen weer als vanouds terug zijn. Ook de diverse maatregelen van de gemeente, zoals een alcoholverbod op de Wallen en het beperken van Nutellawinkels, hebben nog niet het gewenste effect.

Waterbedeffect

Wat de cijfers wel concreet aantonen is dat het aantal overnachtingen buiten de stad flink is gestegen. Het aantal hotelkamers in het gebied Haarlem, Zaanstad en Groot-Amsterdam is in de afgelopen vijf jaar met 40 procent toegenomen, van 41.385 kamers naar 58.108 kamers. Dat is aanmerkelijk meer dan de 30 procent toename van het aantal hotelkamers in de stad Amsterdam zelf.⁹ Dit kan te maken hebben met de stijgende toeristenbelasting.

De hotels buiten de stad trekken de toeristen ook bewust aan. Zo hebben veel hotels in omliggende gemeenten 'Amsterdam' in hun naam. Enkele voorbeelden zijn: Inntel Hotels Amsterdam Zaandam, Zaan Hotel Amsterdam Zaandam, easyHotel Amsterdam Zaandam (Zaandam), Amsterdam Beach Hotel (Zandvoort), NH Amsterdam Schiphol Hotel, Bastion Hotel Amsterdam Airport en Corendon Village Hotel Amsterdam (Hoofddorp), Cityden The Garden Amsterdam South, Radisson Hotel & Suites Amsterdam South (Amstelveen) en Leonardo Hotel Vinkeveen-Amsterdam.

Dit zogeheten waterbedeffect is ook te zien bij Airbnb's. Hoewel Amsterdam door extra regels en handhaving een ontmoedigingsbeleid voert, neemt het aantal particulier verhuurde vakantiewoningen in de rest van Nederland sterk toe.¹⁰

⁸ <https://www.consultancy.nl/nieuws/14679/aef-adviseert-amsterdam-over-nieuw-in-te-voeren-toeristenbelasting>

⁹ CBS Statline

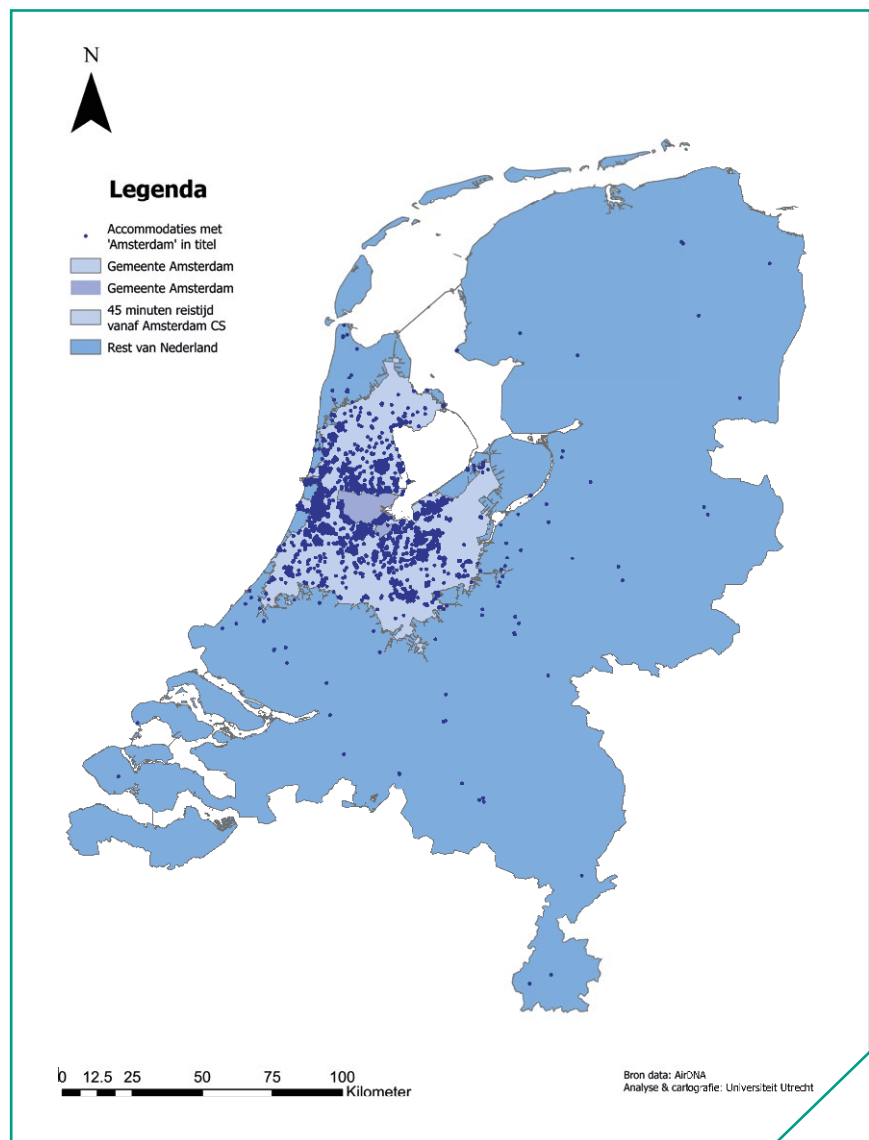
¹⁰ [Airbnb monitor Noord-Holland, Bureau Stedelijke Planning & Universiteit Utrecht \(oktober 2021\)](#)



Zo had Amsterdam in 2019 8 procent minder Airbnb-overnachtingen dan in 2016, terwijl het aantal Airbnb's buiten Amsterdam die 'Amsterdam' in hun naam voeren in dezelfde periode met 250 procent toegenam naar 3.349, zo blijkt uit een analyse die Egbert van der Zee van de Universiteit Utrecht deed op verzoek van ABN AMRO. Dit zijn dus onmiskenbaar kamerverhuurders die, net als de naburige hotels, toeristen trekken die voor Amsterdam komen.

De meeste Airbnb's die Amsterdam in de naam voeren liggen in omliggende gemeenten, zoals Haarlem, Diemen en Amstelveen. Maar zelfs in Friesland en Tilburg zijn Airbnb's te vinden die bijvoorbeeld 'close to Amsterdam' in hun titel hebben. Uit onderzoek van SEO economisch onderzoek blijkt verder dat de Airbnb-locaties in de binnenstad van Amsterdam voor 99 procent door buitenlandse toeristen worden geboekt.¹¹

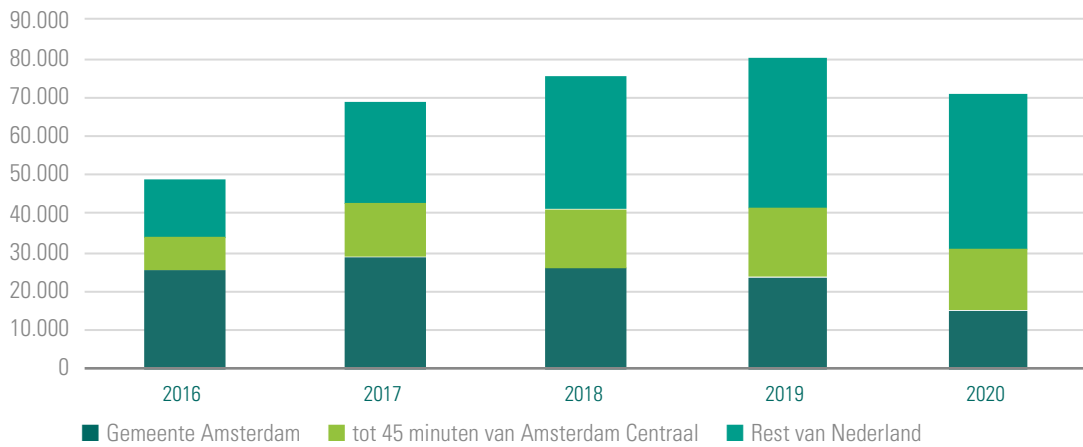
Buiten de hoofdstad huren Nederlanders vaker een particuliere woning. In totaal waren Nederlanders voor de coronabeperkingen goed voor 18 procent van alle overnachtingen in dit segment.¹²



¹¹ [Overnachten in Amsterdam, verkenning toerisme en particuliere vakantieverhuur, SEO \(april 2021\)](#)

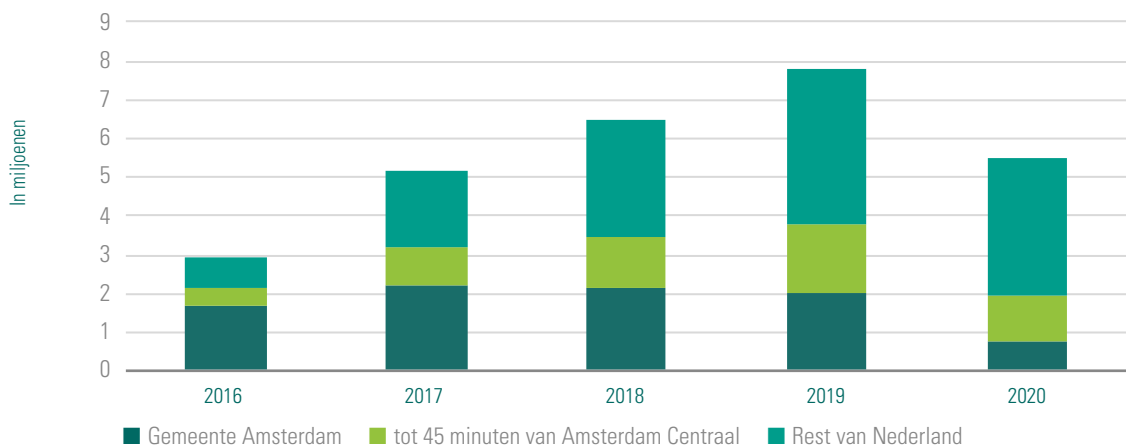
¹² [Particulier verhuur van vakantieaccommodaties via online platformen, Landelijke data alliantie \(mei 2022\)](#)

Aantal accommodaties op Airbnb



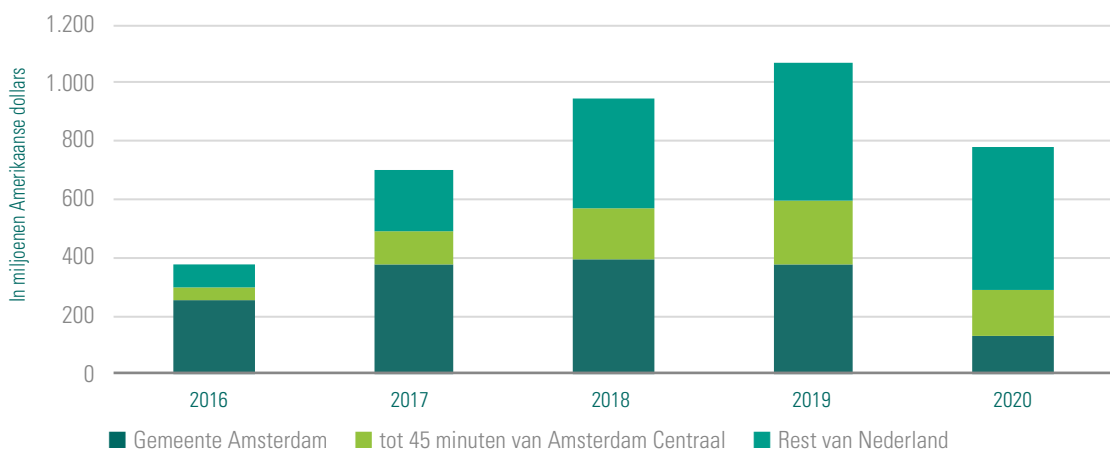
Bron: Universiteit Utrecht, op basis van AirDNA

Aantal gereserveerde nachten via Airbnb



Bron: Universiteit Utrecht, op basis van AirDNA

Geschatte omzet via Airbnb



Bron: Universiteit Utrecht, op basis van AirDNA

Onwenselijk

Belasting verhogen in de hoop dat de overlastgevende toerist die komt voor de alcohol, de drugs en het vertier op de Wallen buiten te houden, werkt dan ook niet en is wensdenken. Feestbezoekers gaan midden in de nacht terug en overnachten elders. Zo'n 30 tot 45 minuten met de taxi of trein zal hen niet afschrikken. Bovendien gaat het hier om overwegend mannen jonger dan 34 jaar uit Nederland en het Verenigd Koninkrijk, zo blijkt uit de analyse van onderzoeksbureau Enneüs. Het zijn dus ook feestgangers die elders in Nederland wonen. Ook die zullen blijven komen.

Om de stroom vanuit omliggende regio's te beperken zou ook belasting kunnen worden geheven op het dagtoerisme, via de precarioheffing, een dagtoeristenbelasting of de 'vermakelijkhedenretributie' (VMR).¹³ Daarmee kan een verschuiving worden gerealiseerd van verblijfsbezoekers naar bezoekers die deelnemen aan activiteiten, evenementen en vermakelijkheden en daarmee bijdragen aan drukte en overlast in de stad, zo omschrijft de gemeente het medio mei 2019 in een brief aan de leden van de raadscommissie Financiën en Economische Zaken naar aanleiding van de toentertijd voorgenomen verhoging van de toeristenbelasting.

Een dergelijke verschuiving heeft echter ook gevolgen voor de bewoners. Het gelijkheidsbeginsel dient namelijk in acht te worden genomen. Wanneer Amsterdammers bijvoorbeeld een museum bezoeken, krijgen ze ook met deze heffing te maken. Inwoners zijn in beginsel uitgesloten van de VMR, omdat zij al via andere Gemeentelijke belastingen betalen voor de voorzieningen in de stad. De uitdaging ligt in het praktisch en administratief aantonen daarvan.



Ondanks dit bezwaar wordt er nu wel per deelnemer van een stadstour 1,5 euro VMR in rekening gebracht. Dit bedrag wordt ook betaald door passagiers van rondvaartboten. Een overweging is om ook het draagvlak voor een dagtoeristenbelasting te onderzoeken. In het openbaar vervoer en bij het parkeren is het doorvoeren van hogere prijzen voor dagbezoekers in een drukke periode technisch eenvoudig in te voeren, omdat de meeste mensen tijdens het reizen digitaal betalen. De betaling en de gedeeltelijke identificatie van bezoekers komen samen bij de OV-chipkaart, iDIN van de banken en bij diverse andere aanbieders van digitale oplossingen. Bovendien is het aantal ondernemingen dat de belasting namens de Gemeente moet innen relatief beperkt.

Zakelijke toerist

De toerist die wel wegblijft bij een verhoging van de toeristenbelasting is de congressganger. Deze bezoeker leverde de stad 240 miljoen euro per jaar op en is belangrijk voor het vestigingsklimaat.¹⁴ Wanneer het tarief van de belasting plotseling toeneemt, zouden er minder congressen in Amsterdam worden gepland, zo meent de hotelsector. Bedrijven die hier een congres willen hosten, zullen voor andere steden kiezen. Steden waar hun gasten minder per nacht hoeven te betalen, blijkt ook uit een consultatieronde die adviesbureau AEF op verzoek van de wethouder in 2019 deed. Daarbij komt dat Amsterdam in vergelijking met andere Nederlandse steden als Den Haag en Rotterdam minder mankracht heeft op het binnenhalen en behouden van congressen.

ABN AMRO verwacht dan ook dat wanneer de toeristenbelasting wordt verhoogd een onwenselijke beweging ontstaat waarbij de zakelijke bezoeker naar een andere stad gaat voor zijn overnachting, omdat de evenementen en zakelijke ontmoetingen elders plaatsvinden. De zakelijke bezoeker is nu juist niet de toerist die Amsterdam kwijt wil. Van alle overnachtingen heeft 32 procent een zakelijk motief, blijkt uit OIS-data over Amsterdam. Bovendien levert de zakelijke bezoeker per overnachting bijna twee keer zoveel inkomsten op als een toerist die in 0 tot 2 sterrenhotels overnacht, zo blijkt uit de brief medio 2019 van wethouder Kock van Financiën aan de raadsleden. Ook geeft de zakelijke bezoeker relatief weinig overlast.

¹³ [Vermakelijkheidsretributie - REIN advocaten en adviseurs](#)
[Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur \(september 2019\)](#)
[Feitenonderzoek toeristenbelasting, Ministerie van Economische Zaken \(juli 2003\)](#)

¹⁴ [Meerjarenplan Amsterdam Congresstad 2021-2024, amsterdam&partners \(februari 2021\)](#)



Toeristenbelasting in een aantal Europese steden

Stad	Land	Toeristenbelasting	Uitgaande van een hotelkamerprijs van € 150 voor 2 personen
Amsterdam	Nederland	€ 3,- per persoon plus 7% van de hotelkamerprijs	€ 16,08
Rome	Italië	€ 4,- tot € 7,-, afhankelijk van het voorzieningenniveau	€ 12,00
Florence	Italië	€ 6,- tot € 8,-, afhankelijk van het seizoen	€ 12,00
Den Haag	Nederland	€ 5,35 per persoon	€ 10,70
Rotterdam	Nederland	6,5% van de hotelkamerprijs	€ 9,75
Milaan	Italië	€ 1,- tot € 5,-, afhankelijk van het voorzieningenniveau én het seizoen	€ 8,00
Berlijn	Duitsland	5% van de hotelkamerprijs	€ 7,50
Barcelona	Spanje	€ 3,50 per persoon	€ 7,00
Budapest	Hongarije	4% van de hotelkamerprijs	€ 6,00
Gent	België	€ 2,83 per persoon	€ 5,66
Antwerpen	België	€ 2,80 per persoon	€ 5,60
Utrecht	Nederland	€ 2,02 per persoon	€ 4,04
Wenen	Oostenrijk	3,02% van de hotelkamerprijs	€ 4,53
Salzburg	Oostenrijk	3,02% van de hotelkamerprijs	€ 4,53
Lissabon	Portugal	€ 2,- per persoon	€ 4,00
Praag	Tsjechië	50 Czech Koruna per persoon	€ 4,00
Parijs	Frankrijk	€ 0,25 tot € 5,-, afhankelijk van het voorzieningenniveau	€ 1,70
Nice	Frankrijk	€ 0,20 tot € 4,-, afhankelijk van het voorzieningenniveau	€ 1,22

Dit betreft een indicatieve tabel, opgesteld door ABN AMRO op basis van toeristische websites in augustus 2022.

Steden als Madrid, München, Londen, Kopenhagen, Singapore en Seoul heffen geen toeristenbelasting. De Duitse stad Berlijn bracht tot 1 juli 2022 geen toeristenbelasting in rekening als gevolg van de coronapandemie. Voor een vergelijk met toeristische gebieden buiten Europa biedt deze [website](#) een handig overzicht.

Een hogere toeristenbelasting heeft dan ook niet het gewenste effect op het massatoerisme. In de volgende hoofdstukken wordt verder ingegaan op hoe het zover heeft kunt komen en worden andere mogelijke maatregelen tegen het licht gehouden.



Hoe het zover heeft kunnen komen

Het massatoerisme in Amsterdam is pas recent opgekomen. Nog niet zo lang geleden stak de gemeente geld in marketing om de toerist de lokken. Met succes. Dit succes heeft een keerzijde, zo weten we nu. Daarom wordt nu ingezet op een leefbare stad.

Amsterdam staat bij het grote publiek bekend om twee zaken: de Zeventiende-eeuwse grachtengordel en de tolerantie van de gemeente ten opzichte van het softdrugsgebruik en prostitutie. In een imagostudie noemen internationale stedenreizigers ook de bekende musea, de architectuur, gezelligheid, fietsen en Ajax wanneer hen gevraagd wordt naar associaties bij Amsterdam.¹⁵ Dit trekt uiteenlopende toeristen aan: de cultuur minnende, de zakelijke en de feesttoerist. Lang ging deze combinatie goed samen, maar sinds enkele jaren nemen de aantallen en de overlast toe. Voorheen waren het de rolkoffers die symbool stonden voor de ergernis. Tegenwoordig wordt gesproken over wildplassen, schreeuwen en een grimmige sfeer en neemt de gemeente diverse maatregelen om de budgettoerist te ontmoedigen.

Desondanks blijft de populariteit van Amsterdam groot. De stad trekt naast toeristen ook meer tijdelijke inwoners aan, expats en dagbezoekers elders uit Nederland. Het zijn dan ook niet alleen de toeristen die de overlast veroorzaken. Uit een studie uit 2017 op basis van mobiele telefoondata bleek dat Nederlanders goed zijn voor 55 procent van alle bezoeken aan de binnenstad.¹⁶ Vooral de Kalverstraat wordt goed bezocht door inwoners uit de regio, zo blijkt ook uit de crowd monitoring systemen van de Gemeente Amsterdam en recente pintransactiedata van Mastercard.¹⁷

De bussen, de scooters, de fietsen, de elektrische fietsen, de bakfietsen en de auto's zetten druk op de openbare ruimte en de leefbaarheid in de binnenstad.¹⁸ Deze drukte is meer voelbaar geworden sinds de lockdowns die de Dam tijdelijk tot een oase van rust maakten en inwoners de gelegenheid gaven om in alle rust op de stoep voor hun deur te zitten. De vraag is hoe het zover heeft kunnen komen.

De populariteit van Amsterdam is geen toeval, schrijft onderzoeker Roos Gerritsma van Inholland in de paper *Overcrowded Amsterdam: Striving for a balance between trade, tolerance and tourism*.¹⁹ Zij spreekt bewust van 'overcrowded' in plaats van 'overtourism', omdat de drukte niet alleen het gevolg is van het toegenomen toerisme. Het is echter wel het toerisme dat sinds begin deze eeuw hard is gestegen. De start was een ambitieus plan van het Bureau voor *Travel and Tourism* in Amsterdam. Daarin werd het doel geformuleerd om het toerisme met 4 procent per jaar te laten groeien, de inkomsten te laten verdubbelen en het aantal banen in de toeristensector met 20 procent toe te laten nemen.

¹⁵ City Monitor 2018. 'Spontane associaties bij Amsterdam'. Onderzoek van NBTC onder internationale stedenreizigers (18+ jaar oud)

¹⁶ [Bezoekersstromen Amsterdam en Zandvoort, Decisio \(mei 2017\)](#)

¹⁷ [Factsheet Economie Amsterdam april-mei 2022 | Website Onderzoek en Statistiek](#)

¹⁸ ['Dweilpauze? Wij willen gewoon de balans terug' | Het Parool](#)

¹⁹ [Overcrowded Amsterdam: striving for a balance between trade, tolerance and tourism. Roos Gerritsma \(januari 2019\)](#)



I Amsterdam

De mooie toekomst die voor Amsterdam werd geschetst werd aangewakkerd door een lijst aan maatregelen die de toerist moest trekken. Zoals betere mogelijkheden voor de aanleg van cruiseschepen en de bouw van meer hotels. De stadsmarketing was vooral gericht op de welvarende toerist door in te zetten op het culturele erfgoed van de stad. Gedurende de eerste vijftien jaar van deze eeuw ontstond de indruk dat de stad die marketing nodig had, omdat het naast de economische crisis concurrentie had van andere steden als Berlijn, Madrid en New York, schrijft Gerritsma.



Deze steden hadden bekende merken in de markt gezet als Be Berlin en I love NY. De marketeers van Amsterdam reageerden hierop door de iconische letters I Amsterdam in kunststof voor het Rijksmuseum te plaatsen. Het bureau voor *Travel and Tourism* werd omgedoopt tot het Amsterdam Toerisme en Congres Bureau (ATCB), dat de ambitie verhoogde. Over een periode van 2005 tot en met 2008 moest het aantal overnachtingen met 8 procent stijgen en er zou een actieve focus zijn op non-corporate congressen om de positie van Amsterdam in de top tien van internationale conferentiesteden terug te winnen.

De gemeente noteerde zelf in haar plan voor 2007 tot en met 2010 dat er meer hotels nodig waren. De stad rekende met een groei van 4 procent per jaar tot 2015. Dit creëerde een extra vraag van 9000 hotelkamers. Gesproken werd van een gebrek aan capaciteit gedurende piekperiodes, wat de positie van Amsterdam als zakenstad, toerismestad en congresstad in gevaar bracht. In 2013 kwam het topjaar. In dat jaar vonden diverse events plaats, zoals de 400ste verjaardag van de grachten en de heropening van het Rijksmuseum. Ook de toeristenbelasting steeg dat jaar om negatieve gevolgen van de economische crisis en de kosten voor de stadsmarketing te compenseren.

Belang van toerisme voor Amsterdam^{20, 21}

De toegevoegde waarde van de bezoekerseconomie in Amsterdam bedroeg in 2019 zo'n 7 miljard euro. Dit is vergelijkbaar met twee keer de omvang van de economie van Suriname. De omzet van de toeristische industrie in de Amsterdam bedroeg in 2019 circa 18,6 miljard euro. In de coronajaren 2020 en 2021 liepen de gemeente, ondernemers en inwoners in Amsterdam volgens ABN AMRO 16 miljard euro mis, als gevolg van minder bezoekers. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat de toeristische sector in Amsterdam goed is voor 77.000 banen, 12 procent van het totaal aantal banen in de hoofdstad.

Platformen

Na 2013 groeide het toerisme alleen maar verder. Platformaanbieders als Booking.com en Airbnb brachten een nieuwe dynamiek in de stad waarop niet was gerekend en die tevens voor complexe dilemma's zorgde rondom handel, tolerantie en toeristen, zo schrijft Gerritsma in haar paper. Vakantieverhuur groeide van 4.500 woningen in 2013 naar 22.000 in 2017. Sindsdien is er veel discussie over de overlast rondom privéverhuur van woningen aan toeristen via de platformen. De overlast is uitgebreid van het stadscentrum naar de woonwijken, zo blijkt uit een onderzoek van de gemeente Amsterdam naar de toeristische draagkracht per buurt.²²

Op 3 december 2018 werden de iconische letters 'I Amsterdam' uit de stad verwijderd. Zij zouden het massa-toerisme aanwakkeren. Er kwam een hotelstop en de gemeente scherpte de regels voor vakantieverhuur aan. Daarnaast wordt sindsdien samengewerkt met andere steden die tegen dezelfde toeristenstromen aanlopen, zoals Barcelona, Bologna, Brussel, Parijs, Wenen en Florence. In de European Cities Alliance proberen zij de overlast van vakantieverhuur aan te pakken. Half juli dit jaar stuurde de Alliance een open brief aan de Europese Commissie om aandacht te vragen voor meer wetgeving.²³

²⁰ [Toerist op de Wallen komt wandelen, fietsen... en blowen, Gemeente Amsterdam \(februari 2020\)](#)

²¹ [Minder reizigers kost Amsterdam ruim 8 miljard euro, ABN AMRO \(maart 2021\)](#)

²² [Toeristische draagkracht van wijken, Gemeente Amsterdam \(februari 2020\)](#)

²³ [Short term rentals: cities ask Europe's help, European Cities Alliance on Short-Term Rentals \(juli 2022\)](#)



Tegelijkertijd probeert de gemeente afspraken te maken rondom budgetvluchten om de stroom richting goedkoop uitgaansleven in de stad in te perken. Ook heeft burgemeester Halsema voorgesteld om buitenlandse toeristen te weren bij coffeeshops en heeft het Amsterdamse college begin 2021 de Aanpak Binnenstad aangekondigd waarin 88 maatregelen worden voorgesteld die de leefbaarheid in de binnenstad zouden moeten verbeteren.²⁴ Een waardevolle bezoekerseconomie behoort tot een van de speerpunten, waarbij aandacht wordt gegeven aan gewenst gedrag. "Plassen doe je op de wc en alcohol drink je op het terras of binnen", is een van de nieuwe slogans die de gemeente uit. Verder is er een verbod op autoslapen en in bepaalde gebieden, zoals rondom de Wallen, mogen bezoekers geen alcohol of lachgas bezitten.²⁵

De leefbaarheid staat voorop. Waar de stad de toerist begin deze eeuw omarmde en met marketinginspanningen probeerde binnen te halen, wordt de prioriteit nu bij de inwoner gelegd. Prettig wonen en toerisme moeten weer met elkaar in evenwicht komen.



© hurricanehank / Shutterstock.com

²⁴ <https://www.parool.nl/columns-opinie/opinie-stel-een-grens-aan-het-aantal-toeristen-bff1dfb6/>

²⁵ <https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/centrum/aanpak-binnenstad/extra-maatregelen-overlast-bezoekers/>





Wat andere steden doen om de leefbaarheid te verbeteren

De drukte in Amsterdam is niet uniek. Diverse steden kampen met massatoerisme en zoeken manieren om het evenwicht tussen het belang van bezoekers en bewoners te hervinden. In dit hoofdstuk staan enkele initiatieven om de drukte in steden binnen en buiten Europa te beperken op een rij.^{26, 27}

Limitering in Dubrovnik en Santorini

De Kroatische havenstad Dubrovnik heeft een limit gesteld aan het aantal toeristen dat de oude stad mag bezoeken. Het advies van UNESCO was 8.000 toeristen per keer. De burgemeester van de stad heeft daarop de limiet in Dubrovnik bij 4.000 toeristen per keer gelegd om de kwaliteit van de beleving hoog te houden. Door middel van camera's wordt het aantal bezoekers geteld. Ook zijn er limieten aan het aantal touroperators dat dagtrips organiseert naar de stad. Het Griekse eiland Santorini heeft een limiet gesteld van 8.000 toeristen per dag dat vanaf cruiseschepen aan land komt. Om een idee te geven: in 2017 stapten dagelijks 12.000 toeristen vanaf een cruiseschip het eiland op.

Balearen in de winter

De zomermaanden zijn populair bij de toeristen die naar de Spaanse eilandengroep Balearen gaan. Om het aantal bezoekers te spreiden, heeft het lokale toeristenbureau in 2017 een promotiecampagne 'Beter in de winter' gelanceerd. Van september tot aan mei worden andere attracties aangeboden op het gebied van cultuur, gastronomie, sport, kunst. Ook het Griekse eiland Santorini benadrukt dat de resorts het hele jaar door open zijn en dat ook de veerboten gewoon varen, in de hoop op die momenten meer toeristen te trekken.

²⁶ [Herontwerp bezoekerseconomie, amsterdam&partners \(november 2020\)](#)

²⁷ [The most affected European destinations by over-tourism, Rostislav Stanchev \(2017\)](#)



Entree voor Cinque Terre en in Barcelona

Om de toeristenstroom te beperken heeft Italië een ticketsysteem ingevoerd voor de weg richting Cinque Terre. Het gebied wordt overladen met dagbezoekers en cruiseschepen. In 2015 was dit aantal opgelopen tot 2,5 miljoen per jaar. Om hier meer balans in aan te brengen, moeten bezoekers voorafgaand aan hun bezoek online een ticket kopen voor ongeveer 7,50 euro. Wanneer het maximum van 1,5 miljoen bezoekers is bereikt wordt de weg naar Cinque Terre voor toeristen geblokkeerd. Barcelona heft entree voor attracties als Park Güell en het kasteel Montjuïc. De lokale bevolking heeft wel vrij toegang.

10xCopenhagen

Onder de naam '10xCopenhagen' startte de stad in het najaar van 2017 een onderzoeksproject met als doel een nieuwe bezoekerstrategie te ontwikkelen om de groei van het toerisme in de stad in balans te brengen. Doel is te groeien op een manier waarop de inwoners hier profijt van hebben. In 2018 zijn de eerste inzichten gepubliceerd, waaronder: Kopenhagens DNA en de Mindful Visitor. Beide zijn kwantitatieve onderzoeken met onder meer data over voorkeuren van bezoekers en bewoners en bezoekersprofielen.

Safe rent program in Lissabon

Net als Amsterdam heeft Lissabon een tekort aan betaalbare woningen. Dit is mede veroorzaakt doordat woningen uit de markt zijn gehaald om te worden verhuurd als vakantiewoning. Het Renda Segura-programma, ook wel 'Safe rent' genoemd, werd kort na het uitbreken van de Covid-pandemie ingevoerd met als doel dat eigenaren van Airbnb-appartementen hun woning tegen een betaalbaar tarief aan de gemeente verhuren. De gemeente verhuurt de woningen vervolgens aan de inwoners.

Laufhauser Keulen

Om overlast van het sekstoerisme tegen te gaan wordt de raamprostitutie in Keulen op een afgeschermd locatie geplaatst in een flatgebouw van tien verdiepingen. In het gebouw, dat Laufhauser heet, zijn 126 kamers die door sekswerkers worden gehuurd. Een beschikbare sekswerker zit in de deuropening van de kamer en de klanten lopen voorbij. Alle bezoekers komen binnen via een centrale toegang met beveiliging. Haarlem heeft twintig werkplekken voor sekswerkers afgeschermd door 'Het Poortje'. Om binnen te komen moeten klanten een paar euro in een automaat werpen, pas daarna opent het draaihek.

Belasting op korte afstandsvluchten

Diverse landen in Europa hebben luchtvaartbelastingen ingevoerd op korte vluchten. Dit is om de bewustwording rondom de schadelijke gevolgen van het vliegen te verhogen, maar het heeft als bijkomend effect dat er minder snel door groepen jongeren voor een paar dagen naar steden wordt gevlogen. Onder meer Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk hebben deze extra heffing ingevoerd.

Spreiden van toeristen

Wie voor het eerst in een stad komt wil de populaire attracties bezoeken. Dat betekent voor een stad als Amsterdam dat er altijd een lange rij bij het Anne Frankhuis staat. Voor de toerist zelf is dat ook minder aangenaam. Door alternatieven aan te bieden kan de drukte worden gespreid. Zo biedt Venetië een toer bij de lokale bevolking aan. De gids komt op plekken waar minder toeristen zijn en de toerist die meegaat krijgt meer te zien. In Amsterdam krijgen toeristen alternatieve attracties aangeboden zodra ze de Amsterdam City Card kopen, eveneens om de toeristen te spreiden.



Alternatieve attracties buiten de stad

Diverse steden promoten attracties buiten de stad, zodat toeristen daar voor een dag naartoe gaan of zelfs een overnachting boeken. Om die reden promoot Amsterdam bijvoorbeeld Zandvoort als stadsstrand. Venetië heeft de route van de cruiseschepen veranderd, zodat de toeristen buiten de stad overnachten en daar alternatieven bezoeken. Amsterdam kijkt al sinds 2016 ook naar deze optie, maar heeft dit nog niet doorgevoerd.

Alcoholverbod op straat in Barcelona

Tijdens de Covid-lockdowns spraken veel mensen op straat af. Ze namen hun eigen drinken mee en zo ontstonden er spontaan feesten in de openbare ruimte, met overlast tot gevolg. Barcelona heeft een verbod op buitenfeesten opgelegd. De boete kan per overtreding oplopen tot 600 euro. In Praag gold dit verbod al langer. Amsterdam past dit selectief toe.



Aanbevelingen

Om de platte commercie te verdrijven en de “paradijsvolgels”, zoals burgemeester Halsema de beoogde bezoekers noemt, ruimte te geven, moet Amsterdam op zoek naar een gezonde balans tussen toerisme, wonen en werken. Dat is niet gemakkelijk. Getuige de vele voorbeelden worstelen tientallen steden hiermee. ABN AMRO geeft drie aanbevelingen die hierbij kunnen helpen.



© Konstantin Troim / Shutterstock.com

1. Pak het probleem met de sector aan

De sterke groei van het toerisme in de stad is een te groot probleem om door de gemeente alleen aan te pakken. Zij heeft de toeristensector nodig om een breed draagvlak te creëren bij de mensen die de bezoekers ontvangen. Meer dan 80 procent van de Amsterdamse hotels willen de overlast die wordt veroorzaakt door hun bezoekers actief helpen bestrijden, zo blijkt uit de enquête door Horwath HTL die op verzoek van ABN AMRO is uitgevoerd. Zij denken onder meer aan een campagne in samenwerking met de gemeente, extra informatievoorziening over wat een toerist kan bijdragen aan de leefbaarheid van de inwoners.

Uit een rapport van Amsterdam & Partners, dat tot stand kwam in samenspraak met bedrijven, culturele instellingen, bewoners en experts, wordt geadviseerd om de samenwerking tussen ondernemers en buurtbewoners te intensiveren om gasten en goed ondernemerschap te faciliteren en te belonen.²⁸ Differentiatie aanbrengen in de toeristenbelasting en het beperken van de groepsgrootte in drukke gebieden kunnen hier effectieve middelen bij zijn, zolang de voors en tegens maar duidelijk zijn.

Aan de gemeente dan ook het advies om niet alleen, maar samen met de toeristensector het probleem aan te pakken. Uiteraard treft zij dan ook partijen die profiteren van de budgettoeristen en moeite hebben met een beleid dat toeristen buiten de stad houdt. Maar ook deze ondernemers begrijpen dat lukraak doorgroeien uiteindelijk negatieve gevolgen heeft voor hun rendement en hun bestaansrecht in twijfel trekt.

Samenwerken kan leiden tot creatieve ideeën die ook op de lange termijn houdbaar zijn. De verhoging van de toeristenbelasting is dat volgens de toeristensector zoals hiervoor gesteld niet. Zolang de toeristen de stad binnenkomen zal de overlast blijven bestaan. Een brede consultatie, zoals met budgetmaatschappijen, cruisereederijen, Airbnb, Booking en zelfs met een platform als Tripadvisor dat de rondvaartboot Flagship uitroept tot de ‘beste ervaring van de wereld’, kan helderheid verschaffen. De vele belangen kunnen pas tot elkaar komen als ze van elkaar bekend zijn.

²⁸ https://issuu.com/iamsterdam/docs/visie_2025_herontwerp_bezoekerseconomie_amsterdam





2. Herpositionering van Amsterdam als toeristenstad

Uit de historie over de opkomst van het “platte toerisme,” zoals burgemeester Halsema het noemt, blijkt dat groeien de grootste drijfveer was. Meer toeristen zou de stad meer opleveren. Oog voor de negatieve effecten van de te snelle groei was er te weinig, waardoor de stad en zijn inwoners nu tegen grenzen aanlopen. De maatregelen zijn volgens Jan van der Borg, hoogleraar toerisme aan de universiteiten Leuven en Venetië, vooral symptoombestrijding, zo zei hij onlangs in Het Parool.²⁹

Herpositionering van het toerismebeleid is nodig. Werk met de sector aan antwoorden op vragen als: wat voor stad wil Amsterdam zijn en wat voor bezoekers horen daarbij? De “kwaliteitsbezoeker”, zoals nu vaak als ideaalbeeld wordt geschetst, is daarbij bijvoorbeeld te breed gedefinieerd. Dat is als schieten met hagel. Wat voor soort bezoeker is dat? De feestende toerist kan twee jaar later de zakentoeurist zijn die een congres organiseert of zijn familie meeneemt naar het Rijksmuseum. Zorg dat er meer inzicht is in de verschillende rollen die bezoekers hebben.

Zodra dit duidelijk is, kan worden onderzocht wat de bezoeker ervoer over heeft om op een meer ontspannen manier de stad te bezoeken en wat dat voor gevolgen heeft voor de bewoners. Uit gezamenlijk onderzoek dat Breda University of Applied Sciences, Tilburg University en de KU Leuven in mei van dit jaar voor het Data Development Lab uitbrachten, blijkt dat een meerderheid van de toeristen bereid is zo’n 5 tot 10 euro per attractie meer te betalen als ze daarvoor minder drukte treffen. De ondervraagde toeristen waren backpackers en dagtoeristen.

Met dat diepere inzicht kan een plan worden ontworpen en nieuw beleid worden ontwikkeld. Daaruit volgt dan wat er moet gebeuren en wat nodig is om samen aan de stad te bouwen die leefbaar is voor bewoners, ondernemers en toeristen.

²⁹ <https://www.parool.nl/amsterdam/de-toeristen-zijn-terug-is-er-dan-niets-met-de-coronaluwte-gedaan-b8085f86/>





3. Spreid de drukte vooraf

Als er een rode draad is te herleiden uit de maatregelen die in de diverse steden zijn ingevoerd om de drukte tegen te gaan, dan is het wel dat ze allemaal werken aan het spreiden van de toeristen. Op een gegeven moment is de stad vol, zoals in Cinque Terra, en dan gaat het slot erop. Andere steden bieden alternatieven aan die de toerist bij de drukke populaire attracties moet weghouden. Ook wordt geschoven met openingstijden, wordt de prostitutie naar een locatie buiten het centrum en uit het zicht geplaatst en wordt in Amsterdam gesproken over een coffeeshopverbod voor buitenlandse bezoekers. Van de 170 coffeeshops zijn er 100 alleen gericht op toerisme.

Kritiek op veel maatregelen die het toerisme lokaal moeten spreiden is dat de kern van het overlast-probleem niet wordt aangepakt. Zolang de vliegtuigen en de cruiseschepen naar de steden vol zitten, is het spreiden van toeristen slechts een oplossing die op dat moment werkt om de druk op attracties te beperken. Daar kan wat aan worden gedaan als de toeristen al voor hun vertrek naar de stad weten dat er een maximum zit aan dat wat ze willen bezoeken. Dit kan door de hen bijvoorbeeld thuis al te informeren over de beperkingen, wat tegelijk teleurstellingen kan voorkomen en het imago van de stad goed doet bij de gewenste kwaliteitsbezoeker.

Hotels, platformen en vliegtuigmaatschappijen kunnen helpen de communicatie bij de boeking al te verspreiden. Door middel van een reserveringssysteem per attractie kan de stad de stroom aan bezoekers dan beter in de hand houden, omdat duidelijk is wie wanneer komt. Uit onderzoek in mei van dit jaar voor het Data Development Lab, blijkt dat toeristen hun plannen graag veranderen als ze vooraf weten dat een attractie te druk is. Voor de rustige momenten kan korting worden gegeven. Andersom zijn toeristen ook bereid om juist meer te betalen als ze daarmee zeker zijn van een ontspannen bezoek.

Het verbod op coffeeshopbezoek aan niet-ingezetenen heeft eenzelfde effect op het terugdringen van de stroom aan toeristen, en dan met name de feesttoerist. Zodra dit doorgang vindt, zal een deel van de toeristen die nu nog speciaal naar Amsterdam komen om te blowen, thuisblijven. Volgens de gemeente Amsterdam komt 21 procent van alle toeristen op de wallen vanwege een bezoek aan de coffeeshop. Liefst 11 procent zegt niet meer te komen als zij daar geen gebruik meer van mogen maken. Zou er entree worden geheven op de Wallen zelf, wat bijvoorbeeld in delen van Venetië wordt gedaan, dan zegt 32 procent niet meer te komen.



Colofon

Auteur

Stef Driessen
Sector banker Leisure, ABN AMRO

Co-auteur

Franka Rolvink Couzy, JOMO Change

Eindredactie

Bendert Zevenbergen

Opmaak

Kollerie Reklame-advies & Promotions

Fotoverantwoording

Shutterstock

Met dank aan

Egbert van der Zee, Universiteit Utrecht
Ewout Hoogendoorn, Horwath HTL
Marieke Politiek & Jos Vranken, NBTC

Disclaimer

De in deze publicatie neergelegde opvattingen zijn gebaseerd op door ABN AMRO betrouwbaar geachte gegevens en informatie, die op zorgvuldige wijze in onze analyses en prognoses zijn verwerkt. Noch ABN AMRO, noch functionarissen van de bank kunnen aansprakelijk worden gesteld voor in deze publicatie eventueel aanwezige onjuistheden. De weergegeven opvattingen en prognoses houden niet meer in dan onze eigen visie en kunnen zonder nadere aankondiging worden gewijzigd.

Naast een copyright is er sprake van een right to copy. Alleen door van elkaar te leren versnellen we de noodzakelijke transities. Het gebruik van tekstdelen en/of cijfers is toegestaan mits de bron wordt vermeld.

©ABN AMRO, 6 september 2022

