

# WAARDEVOL TOERISME

ONZE LEEFOMGEVING  
VERDIENT HET

SEPTEMBER 2019



## Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

## Samenstelling Rli

Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)  
Ir. M. (Marjolein) Demmers MBA  
Prof. dr. P. (Pieter) Hooimeijer  
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman  
Drs. J. (Jeroen) Kok  
Ir. A.G. (Annemieke) Nijhof MBA  
Drs. E. (Ellen) Peper  
Drs. K.J. (Krijn) Poppe  
Prof. dr. J.C. (Co) Verdaas  
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

## Junior-raadsleden

S.P. (Sybren) Bosch MSc  
M.W.B. (Mart) Lubben MSc  
I.Y.R. (Ingrid) Odegard MSc

## Algemeen secretaris

Dr. R. (Ron) Hillebrand

## Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Bezuidenhoutseweg 30  
Postbus 20906  
2500 EX Den Haag  
info@rli.nl  
www.rli.nl



# INHOUD

## SAMENVATTING

---

6

## DEEL 1: ADVIES

---

9

### 1 INLEIDING

9

1.1 Toerisme in Nederland groeit exponentieel

9

1.2 Toerisme en leefomgeving: een wederkerige relatie

11

1.3 Toerisme is waardevol

12

1.4 Vraagstelling: gebalanceerde groei

12

1.5 Relatie met eerdere Rli-publicaties

13

1.6 Leeswijzer

13

### 2 KENNISMAKING MET DE BEZOEKERS:

#### EEN ZEER DIVERS BEELD

14

2.1 Toeristen komen van heinde en ver, maar vooral van dichtbij

14

2.2 Van Wallen tot Wadden: verplaatsingen, bestemmingen en activiteiten

15

### 3 IMPACT VAN TOERISME: AANDACHTSPUNTEN

17

3.1 Openbare ruimte en natuur op steeds meer locaties overbelast

18

3.2 Gevolgen voor bewoners onderbelicht: verdringing en verstoring

18

3.3 Onevenwichtige verdeling lusten en lasten

18

3.4 Toerismebeleid nog onvoldoende verbonden met andere doelen

19

3.5 Toerisme reactief vertaald naar beleid voor de leefomgeving

20

3.6 Aandacht en capaciteit voor toerismebeleid ontoereikend

21

### 4 RELATIE TUSSEN TOERISME EN LEEFOMGEVING BEPAALT ONTWIKKELRUIMTE

22

4.1 Druk van toerisme versus draagkracht van de leefomgeving

22

4.2 Ontwikkelruimte en opgaven bepalen

23

### 5 TOEKOMSTGERICHT STUREN OP RELATIE TOERISME- LEEFOMGEVING

26

5.1 Uitgangspunten voor gebalanceerd beleid

26

5.2 Vijf aanbevelingen om te komen tot waardevol toerisme

28



<b>DEEL 2: ANALYSE</b>	<b>34</b>		
LEESWIJZER	34		
<hr/>			
<b>1 TOERISME: EEN INTRODUCTIE</b>	<b>35</b>		
1.1 Definitie toerisme	35		
1.2 Soorten toerisme	37		
1.3 Twee perspectieven op toerisme	37		
1.3.1 Perspectief van de visitors journey	37		
1.3.2 Geografisch perspectief	38		
1.3.3 Combinatie van perspectieven: de reiservaring	38		
<hr/>			
<b>2 TOERISME IN FEITEN EN CIJFERS</b>	<b>39</b>		
2.1 Groei toerisme wereldwijd, in Europa en in Nederland	39		
2.1.1 Wereldwijd: verdubbeling aantal aankomsten	39		
2.1.2 Nederland: sterke groei aantal verblijfstoeristen	41		
2.1.3 Dagtoeristen: lichte groei	43		
2.2 Toenemende economische betekenis	44		
2.2.1 Groei toerisme sterker dan groei wereldeconomie	44		
2.2.2 Ook in Nederland toerisme steeds belangrijker voor de economie	45		
2.3 Herkomst buitenlandse toeristen	47		
2.3.1 Aandeel Europees toerisme	47		
2.3.2 Aandeel intercontinentaal toerisme	47		
		2.4 Bestemmingen van toeristen in Nederland	48
		2.4.1 Bestemmingen van buitenlandse toeristen	48
		2.4.2 Bestemmingen van Nederlandse verblijfstoeristen	49
		2.5 Samenvattend beeld feiten en cijfers	50
<hr/>			
		<b>3 TOERISTISCHE DRUK EN DRAAGKRACHT</b>	<b>51</b>
		3.1 Toeristische druk	51
		3.1.1 Intensiteit	52
		3.1.2 Dichtheid	52
		3.1.3 Gedrag	52
		3.2 Draagkracht van bestemmingen	53
		3.2.1 Fysieke en sociale elementen van draagkracht	53
		3.2.2 Bepalen van draagkracht	54
		3.3 Analyse van druk en draagkracht	54
		3.3.1 Invloed van 'DNA' bestemming op oordeel over (dis)balans	56
		3.3.2 Belangenafweging bij beoordeling (dis)balans	56
		3.3.3 Schaalniveaus bij beoordeling (dis)balans	56
		3.4 'Overtoerisme' in relatie tot druk en draagkracht	57
		3.4.1 Bruikbaarheid begrip 'overtoerisme'	57
		3.4.2 Effecten te hoge bezoekersdruk op leefbaarheid	57
		3.4.3 Effecten te hoge bezoekersdruk op ecologie	58
		3.5 Samenvattend beeld toeristische druk en draagkracht	58
<hr/>			



4	BELEID EN KENNIS VOOR TOERISME	59
4.1	Overheden	59
4.1.1	Rol rijksoverheid	59
4.1.2	Rol provincies	62
4.1.3	Rol gemeenten	63
4.2	Kennis over toerisme	66
4.2.1	Onderwijs en onderzoek	66
4.2.2	Ontwikkelingen rond kennis en innovatie	67
4.3	Samenvattend beeld overheidsbeleid en kennis	67
<hr/>		
5	STURING VAN ONTWIKKELING TOERISME: INSTRUMENTEN	69
5.1	Menukaart voor sturen op relatie toerisme-leefomgeving	69
5.2	Observaties bij inzet instrumenten en maatregelen	73
5.3	Randvoorwaarden voor effectieve inzet instrumenten	75
5.4	Samenvattend beeld sturingsinstrumenten	75
<hr/>		
	<b>LITERATUUR</b>	76

<b>BIJLAGEN</b>	81
FINANCIEEL INSTRUMENTARIUM	81
TOTSTANDKOMING ADVIES	87
OVERZICHT PUBLICATIES	89

---





# SAMENVATTING

Toerisme in Nederland groeit sterk. Het aantal binnenlandse en buitenlandse bezoekers neemt exponentieel toe. Dat levert flink geld op: met toerisme wordt in Nederland inmiddels bijna net zoveel geld verdiend als in de bouwsector en tweemaal zoveel als in de landbouwsector. De bezoekers zorgen bovendien voor levendigheid en een hoog voorzieningenniveau. Toerisme is onlosmakelijk verbonden met onze huidige maatschappij, waarin we er zo nu en dan graag op uittrekken, rust zoeken of juist inspanning en vertier. De enorme groei heeft echter ook een keerzijde: te veel toerisme leidt tot schade aan leefomgeving en samenleving in de vorm van overbelasting van de openbare ruimte, wegen, natuur en milieu en overlast voor bewoners. Hierdoor verminderen het draagvlak voor toerisme onder bewoners en de aantrekkelijkheid van bestemmingen voor bezoekers.

In dit advies constateert de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) dat een perspectiefwisseling nodig is in het toerismebeleid. De huidige politieke en beleidsmatige aandacht voor toerisme staat niet in verhouding tot de grote economische en maatschappelijke betekenis. Overheden richten zich nu nog te eenzijdig op economisch profijt van toerisme, terwijl er ook oog moet zijn voor de toenemende kansen en de negatieve gevolgen voor leefomgeving en samenleving. Om de verwachte toename van bezoekers in goede banen te leiden en te voorkomen dat toerisme ons overkomt, pleit de raad voor toekomstgericht sturen op toerisme door overheden in

alle gebieden van Nederland. Daarvoor zijn zowel lokale als provinciale overheden aan zet en is regie van de rijksoverheid noodzakelijk.

### **Analyseer de gevolgen: bekijk toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving**

De gevolgen van toerisme manifesteren zich vooral op regionale schaal. Om op dat schaalniveau goed te kunnen inspelen op toeristische ontwikkeling is een nauwkeurige analyse nodig van de relatie tussen toerisme en de leefomgeving. Dat kan door de aard en omvang van de toeristische *druk* af te zetten tegen de *draagkracht* van de leefomgeving. Toeristische druk duidt op de hoeveelheid bezoekers en de invloed van hun activiteiten op een bestemming. Wanneer de toeristische druk op een bestemming hoog is, betekent dit echter niet automatisch dat er ter plaatse sprake is van overlast of schade. Dit hangt af van de draagkracht van de leefomgeving van een bestemming. De draagkracht van de leefomgeving duidt op het vermogen van de leefomgeving van een bepaalde bestemming om bezoekers te ontvangen, zonder dat negatieve gevolgen optreden. Daarbij maakt de raad onderscheid in *fysieke* elementen van draagkracht (mobiliteit, vastgoed, openbare ruimte, erfgoed, natuur en milieu) en *sociale* elementen (publieke ruimte en persoonlijke leefomgeving). De analyse van druk en draagkracht levert een beeld op van de ontwikkelruimte en opgaven van een bestemming, zowel in gebieden met veel bezoekers als in gebieden waar meer bezoekers gewenst zijn.

### **Maak een plan: stel regionale toeristische ontwikkelstrategieën op**

Waardevol toerismebeleid richt zich op een optimale balans tussen toeristische druk en de draagkracht van de leefomgeving. De raad beveelt gemeenten en provincies aan er zorg voor te dragen dat er over twee jaar voor elke regio een toeristische ontwikkelstrategie gereed is, waarin de route naar die balans wordt uitgestippeld. De strategie bevat keuzes over de gewenste ontwikkeling van toerisme, en een bijbehorend pakket van beleidsmaatregelen dat aansluit bij de regionale opgaven en behoeften. De strategie wordt vervolgens verwerkt in het omgevingsbeleid van gemeente en provincie.

De raad adviseert het Rijk om op relevante dossiers bij te dragen aan de regionale toeristische ontwikkelstrategieën. Bijvoorbeeld voor wat betreft natuurbeleid, verduurzaming van mobiliteit, de gebouwde omgeving of klimaatadaptatie. Belangrijk is dat duidelijk wordt vastgelegd welke agenda het Rijk heeft voor toerisme in de regio's en op welke manier regio's steun van het Rijk kunnen verwachten.

### **Onderneem actie: vertaal de gewenste ontwikkeling in instrumenten**

Er zijn meer dan voldoende beleidsinstrumenten om te sturen op de ontwikkeling van toerisme met oog voor de balans tussen toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving. De toeristische druk kan beïnvloed worden met marketing en bereikbaarheidsmaatregelen voor bestemmingen, of door toeristen te spreiden over meerdere plekken of verschillende tijdstippen gedurende de dag. Ook het beïnvloeden van gedrag van bezoekers kan helpen om de druk te laten afnemen. Sturen op de fysieke draagkracht van een bestemming kan door de capaciteit te



vergroten of de kwaliteit te verbeteren, door het reguleren van de groei of juist het verminderen van de capaciteit. De sociale draagkracht van een bestemming kan worden beïnvloed door compensatie van bewoners of het vergroten van de betrokkenheid en zeggenschap. Overheden maken op dit moment onvoldoende gebruik van de vele mogelijkheden om te sturen op de relatie tussen de ontwikkeling van toerisme en de leefomgeving.

### **Investeer in een krachtige kennisinfrastructuur en meer beleids capaciteit**

Kennis is het fundament voor kwalitatief goede beleidsvorming. Op dit moment is er onvoldoende bekend over de effecten van toerisme voor leefomgeving en samenleving en over de effectiviteit van instrumenten. Monitoring ontbreekt. De raad adviseert het Rijk om, in samenwerking met provincies en gemeenten, een meerjarige agenda vast te stellen voor het opbouwen en onderhouden van een krachtige kennisinfrastructuur. Er is een substantiële en structurele verhoging nodig van de beschikbare rijksmiddelen voor kennisontwikkeling en onderzoek naar toerisme.

Gemeenten, provincies en het Rijk zullen bovendien fors moeten investeren in beleids capaciteit en onderzoek om te komen tot toekomstgericht beleid dat stuurt op de ontwikkeling van toerisme in balans met economie, leefomgeving en samenleving.

### **Rijk neem regie: maak een visie en voer die uit**

De raad adviseert het Rijk het nieuwe toerismebeleid vast te leggen in een eigen visie. Kern daarvan is aandacht voor economie, leefomgeving én samenleving, onder meer door verbinding te leggen met andere (rijks)doelen. Daarnaast wordt in de visie de bijdrage van het Rijk aan de

kennisagenda vastgelegd, en de benodigde extra inzet van capaciteit en middelen om de beoogde doelen te bereiken. De visie dient regio's te inspireren en richting te geven aan de regionale toeristische strategieën en een actieve inzet van instrumenten te stimuleren. Waar nodig faciliteert de rijksoverheid regio's bovendien door de inzet van eigen instrumenten. Om het perspectief te verleggen van een economische naar een samenlevingsbrede agenda voor toerisme, adviseert de raad om een ministeriële commissie Toerisme op te richten of het als extra opgave op te nemen in het Interbestuurlijk Programma (IBP).



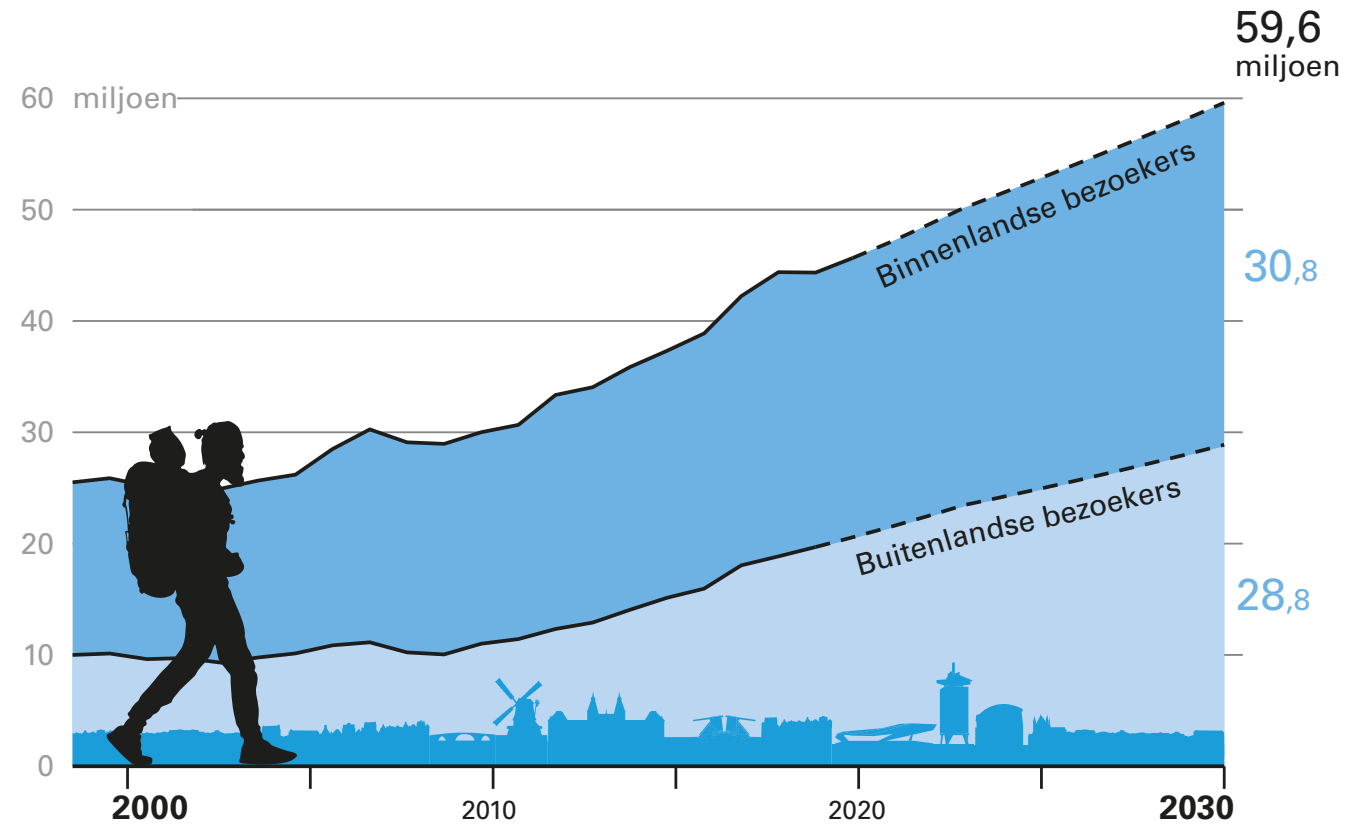


## 1 INLEIDING

### 1.1 Toerisme in Nederland groeit exponentieel

Nederland is een welvarend land met aantrekkelijke steden en landschappen, een hoog voorzieningenniveau, een goede infrastructuur en een rijke cultuurhistorie. Deze kwaliteiten trekken grote aantallen bezoekers, afkomstig uit zowel Nederland als het buitenland. De afgelopen decennia is de bezoekersstroom sterk toegenomen. Dit is een ontwikkeling die past in een bredere tendens: het aantal toeristen groeit wereldwijd explosief. De groei van het toerisme in Nederland zal aanhouden, zo luiden de prognoses. Sterker nog, de stijgende lijn van de afgelopen decennia is naar verwachting nog maar het begin van een veel forsere groei: van 42 miljoen binnenlandse en buitenlandse bezoekers in 2017 naar ruim 59 miljoen in 2030 (Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen [NBTC], 2019a; zie figuur 1).

**Figuur 1: Groei van het aantal verblijfstoeristen**



Bron: Rli, op basis van cijfers NBTC, 2019

De toeristische sector groeit harder dan andere economische sectoren in Nederland. De economische betekenis van het toerisme voor Nederland zal daardoor steeds groter worden. De toerismesector draagt op dit moment met ruim 4% al bijna evenveel bij aan het bruto binnenlands product van Nederland als de bouwsector en tweemaal zo veel als de landbouwsector (CBS Statline, 2018).

### Kader 1: Definitie van toerisme

Dit advies gaat uit van de definitie van toerisme die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert. Volgens die definitie is er sprake van toerisme bij bezoeken aan bestemmingen buiten 'de normale omgeving'<sup>1</sup>, waarbij geldt dat deze bezoeken (1) langer duren dan twee uur en (2) worden ondernomen vanuit een recreatief toeristisch of zakelijk toeristisch motief.

Dit advies richt zich op zowel inkomend als binnenlands toerisme en zowel op eendaagse als meerdaagse bezoekers. Tot 'bezoekers' worden dus niet alleen buitenlandse bezoekers aan een stad, dorp, strand of erfgoedlocatie gerekend, maar ook Nederlandse dagjesmensen die naar een pretpark of museum gaan, wandelend of fietsend de natuur verkennen, winkelen of een avondje uitgaan.

De sector was in 2018 goed voor 761.000 banen (Pleasureworld NRIT et al., 2018).<sup>2</sup> De groeiende betekenis van de toerismesector voor de economie en de werkgelegenheid biedt veel kansen voor de ontwikkeling van regio's en van Nederland.

- <sup>1</sup> Met 'normale omgeving' wordt bedoeld: de plaatsen waar men in het dagelijks leven regelmatig is, zoals de buurt waarin men woont, de buurt waarin men werkt/studeert, de buurt waarin men vaak winkelt enzovoort.
- <sup>2</sup> Zie voor meer informatie over de economische betekenis van toerisme hoofdstuk 2 van deel 2 van dit advies.

## 1.2 Toerisme en leefomgeving: een wederkerige relatie

Bezoekers komen in eerste instantie voor het bezoeken en beleven van onder meer erfgoed, attracties, natuur en strand. Zij maken daarbij gebruik van infrastructuur, openbare ruimte en vastgoed (zoals hotels). Al deze elementen maken deel uit van de leefomgeving die kenmerkend is voor Nederland. De leefomgeving is zo beschouwd het fundament waarop het toerisme zich kan ontwikkelen.

Tegelijkertijd heeft toerisme allerlei effecten op diezelfde leefomgeving, zowel positieve als negatieve. Zo kan toerisme de aanwezigheid van winkels, horeca en theaters of betere infrastructuur bevorderen. Maar toerisme kan ook zorgen voor overlast door extra drukte op straten en pleinen, voor een hoge parkeerdruk en voor extra milieubelasting. Met deze overlast dreigt toerisme hier en daar het eigen fundament te ondermijnen: als het té druk is, er veel vuil op straat ligt of de natuur is aangetast, neemt de aantrekkelijkheid van een bestemming voor bezoekers af.

De wisselwerking tussen toerisme en de leefomgeving krijgt op dit moment volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (hierna: de raad) onvoldoende aandacht van overheden en ondernemers in de toeristenbranche. Hun inspanningen zijn er hoofdzakelijk op gericht meer bezoekers te trekken, deze bezoekers langer te laten verblijven en hen meer te laten besteden. In het beleid is er nauwelijks aandacht voor de kansen die toerisme biedt om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en op die manier waarde toe te voegen. Voor de negatieve gevolgen van toerisme bestaat er in de branche en bij beleidsmakers pas sinds kort oog: dronken bezoekers op de Amsterdamse Wallen die de openbare orde verstoren;

gasten in Giethoorn die ongeraagd woningen binnenlopen; te grote bezoekersstromen die op de Veluwe en in de Biesbos de biodiversiteit schaden; beleggers die in Domburg en Veere de vastgoedprijzen opdrijven. Het is maar een kleine greep uit het nieuws. Op verschillende plaatsen zijn de negatieve effecten inmiddels zo groot, dat het draagvlak voor het toerisme onder bewoners afbrokkelt en tegelijkertijd de aantrekkelijkheid van de bestemmingen voor bezoekers vermindert. Zo dreigt de kip met de gouden eieren geslacht te worden.



### 1.3 Toerisme is waardevol

Toerisme is een onlosmakelijk onderdeel van onze maatschappij geworden. We wisselen een hoge (werk)druk af met ontspanning en vertier. Toerisme zorgt niet alleen voor de komst van bezoekers uit buitenlandse en binnenlandse regio's; ook wijzelf zijn met grote regelmaat toerist. We maken immers bijna allemaal uitstapjes en reizen binnen Nederland en naar andere landen. Toerisme gaat dus nadrukkelijk ook over onszelf. Dat maakt het makkelijker om te zien hoe waardevol toerisme is (zie kader 2).

#### Kader 2: Recreëren en reizen voegt kwaliteit toe aan het leven

Toerisme draagt bij aan persoonlijke ontspanning van onszelf en andere mensen. We trekken er niet voor niets graag op uit. Het is een behoefte die in ieder van ons zit: we zoeken vrijheid, afleiding en we zijn nieuwsgierig. Om deze en andere redenen maken veel mensen één of meer keren per jaar een meerdaagse reis, trekken erop uit naar het bos, gaan een dagje winkelen, naar het strand of een museum in de eigen regio of elders, of kiezen voor een weekje rust of recreatie in een vakantiepark.

### 1.4 Vraagstelling: gebalanceerde groei

De Nederlandse overheid staat op een kruispunt: laat zij het toerisme ongebreideld uitdijen, waardoor er steeds meer schade optreedt aan de leefomgeving en de samenleving en uiteindelijk ook het fundament onder het toerisme wordt aangetast? Of kiest zij ervoor om te sturen op waardevol toerisme, waarbij er niet alleen in economische zin wordt geprofiteerd van

de bezoekersstromen, maar waarbij de hele samenleving profiteert en de negatieve gevolgen ervan zoveel mogelijk worden teruggedrongen? Dit advies richt zich op de impact die de groei van het toerisme heeft op de economie, de leefomgeving en de samenleving, met specifieke aandacht voor wat de overheid kan doen om zowel de kansen te benutten als de bedreigingen te beheersen.

De volgende vraag staat in dit advies centraal:

*Hoe kan worden gestuurd op een gebalanceerde groei van het inkomende en binnenlandse toerisme in Nederland, waarbij de economie, de samenleving en de leefomgeving met elkaar in samenhang worden bekeken?*

Deelvragen die worden belicht zijn: welke rollen dienen de betrokken spelers (overheden, ondernemers, bezoekers, bewoners en kennisinstellingen) te vervullen om te kunnen sturen op een gebalanceerde groei en welke beleidsinstrumenten zijn daarbij effectief? En: wat zou de rol van de (rijks)overheid daarbij moeten zijn?

Bij de beantwoording van deze vragen richt de raad zich niet alleen op plekken met een hoge toeristische druk, maar juist ook op plaatsen waar toerisme een waardevolle bijdrage zou kunnen leveren aan het bevorderen van de vitaliteit en het welzijn van de plaatselijke gemeenschap.



## 1.5 Relatie met eerdere Rli-publicaties

In 2014 publiceerde de Rli het advies *Doen en laten: Effectiever milieubeleid door mensenkennis*. De beleidsinstrumenten die in dat advies werden onderscheiden om gedrag van mensen te sturen, keren in dit advies terug binnen de context van de relatie toerisme-leefomgeving.

Een tweede, meer recente Rli-publicatie die relevant is in het licht van het thema toerisme, is het in april 2019 uitgebrachte advies *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegroute*. In dat advies is de raad specifiek ingegaan op de luchtvaart in Nederland. Daarom maakt de samenhang tussen toerisme en de luchtvaart geen deel uit van het voorliggende advies.

## 1.6 Leeswijzer

Dit advies schetst om te beginnen in hoofdstuk 2 enkele karakteristieken van toeristen in Nederland: waar komen ze vandaan en welke bestemmingen bezoeken zij? Vervolgens komen in hoofdstuk 3 zes aandachtspunten aan de orde die volgens de raad van belang zijn om te komen tot sturing van toerisme met oog voor de balans tussen economie, samenleving en leefomgeving. Aansluitend wordt in hoofdstuk 4, met het oog op deze balans, de relatie tussen 'toeristische druk' en 'draagkracht van de leefomgeving' nader geanalyseerd. In hoofdstuk 5 ten slotte, gaat de raad in op de vraag wat nodig is om effectief en proactief op waardevol toerisme te sturen. In dit hoofdstuk presenteert de raad ook zijn aanbevelingen.





## 2 KENNISMAKING MET DE BEZOEKERS: EEN ZEER DIVERS BEELD

Wie zijn die bezoekers van onze steden, natuur en musea? En waar komen ze vandaan?

### 2.1 Toeristen komen van heinde en ver, maar vooral van dichtbij

De meeste bezoekers zijn dagtoeristen en komen uit eigen land. Nederlanders maken jaarlijks ruim 1,5 miljard dagtrips (NBTC, 2019). Van de bezoekers die overnachten in Nederland in een logiesaccommodatie is ongeveer 60% afkomstig uit eigen land (CBS, 2018a). Dit zijn dus binnenlandse toeristen. Van de 40% inkomende (buitenlandse) toeristen komen vier van de vijf uit een Europees land (NBTC, 2018). Veruit de meeste buitenlandse bezoekers komen uit de ons omringende landen: Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk (CBS, 2018a). Het inkomende toerisme uit Europa groeit op dit moment in absolute zin het hardst.<sup>3</sup> Deze cijfers stemmen niet overeen met het beeld dat naar voren komt uit de mediaberichtgeving over toerisme in Nederland. Daarin figureren koppen als 'Giethoorn overspoeld met Chinezen' (Kroezen, 2017) en beweringen

<sup>3</sup> Zie voor meer informatie over de herkomst van toeristen in ons land hoofdstuk 2 van deel 2 van dit advies.

als 'De eerste helft van dit jaar steeg het aantal bezoekers aan ons land met liefst 7,1%, waarbij vooral meer Duitsers, Aziaten en Amerikanen ons land bezochten' (De Telegraaf, 2015). De berichtgeving spitst zich duidelijk toe op buitenlandse bezoekers, en dan vooral bezoekers uit andere werelddelen (Amerika, Azië). Zij zijn op sommige *hotspots* inderdaad prominent aanwezig: in de Keukenhof en het Anne Frankhuis bijvoorbeeld, komt een relatief groot aantal intercontinentale toeristen. Maar landelijk gezien klopt dit beeld niet: het zijn vooral Nederlanders, Duitsers, Belgen en Engelsen die plaatsen in Nederland bezoeken. De herkomst van bezoekers verschilt dus sterk per plaats van bestemming.

## 2.2 Van Wallen tot Wadden: verplaatsingen, bestemmingen en activiteiten

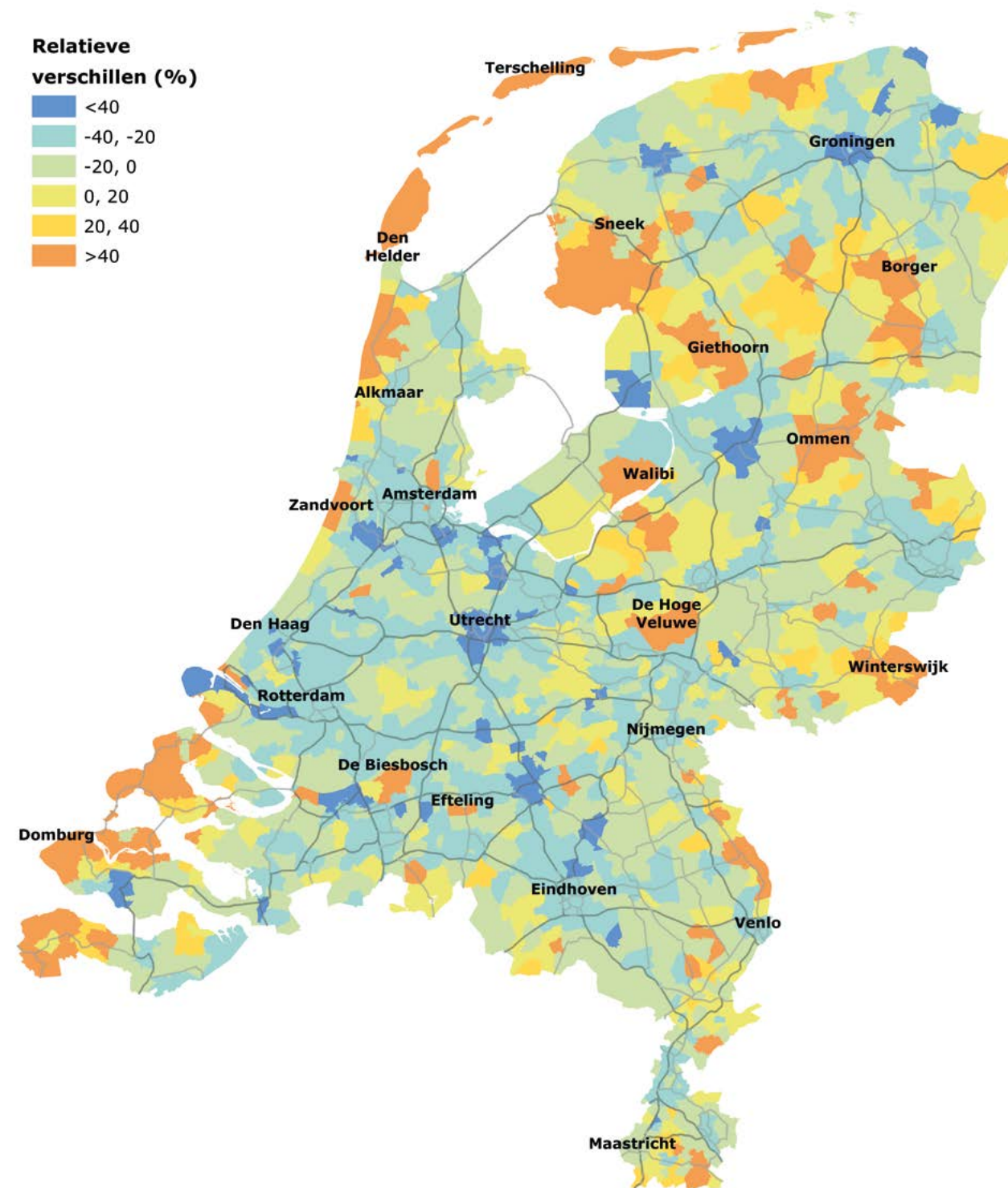
Verreweg de meeste binnenlandse toeristen die voor meerdaagse trips op pad zijn (90%), verplaatsen zich per auto. Slechts 5% neemt de trein (NRIT Media et al., 2017). Inkomende bezoekers komen meestal met het vliegtuig (44%) of de auto (40%) naar Nederland. De overigen komen met de trein (8%), of de touringcar of pendelbus (4%) (Pleisureworld NRIT et al., 2018). De bestemmingen en activiteiten van toeristen in Nederland lopen behoorlijk uiteen. Nederlandse toeristen gaan graag uit, recreëren buiten (wandelen, fietsen) en winkelen voor hun plezier. Dit doen zij overwegend in de eigen gemeente. Als ze in Nederland op vakantie gaan, zijn Noord-Holland, Gelderland en Zuid-Holland het populairst (NRIT Media et al., 2017). Van de buitenlandse bezoekers gaan de Engelsen en intercontinentale gasten vooral naar Amsterdam. Duitsers gaan eveneens

relatief vaak op bezoek in Amsterdam, maar zij verblijven ook graag aan de Nederlandse kust. Belgen gaan het liefst net over de grens naar Limburg en Noord-Brabant; zij bezoeken daarnaast regelmatig de kust (CBS, 2018a). Verschillende groepen hebben dus verschillende bezoekpatronen; zowel hun activiteiten als hun bestemmingen lopen sterk uiteen.<sup>4</sup>



<sup>4</sup> Zie voor meer informatie over de handel en wandel van toeristen in ons land hoofdstuk 2 van deel 2 van dit advies.

Figuur 2: Verkeersdrukte op een zomerse dag



Bron: Analyse: DAT.Mobility (Data: Mezuro)







### 3 IMPACT VAN TOERISME: AANDACHTSPUNTEN

De impact van toerisme is divers en varieert bovendien naar tijd en plaats. Pieken in aantallen bezoekers doen zich voor op *bepaalde plekken* (bijvoorbeeld rond een attractie als de kaasmarkt van Alkmaar, of in een natuurgebied als Nationaal Park Dwingelderveld) en op bepaalde tijden (bijvoorbeeld altijd midden op de dag, of alleen in de schoolvakanties). Op andere plaatsen en momenten is het dan minder druk of zelfs rustig. Deze nuances verdwijnen vaak in het debat over toeristische druk. De files op de toegangswegen naar Zandvoort en Scheveningen bepalen dan het beeld van de bereikbaarheid van de Nederlandse kust. En de mensenmassa's tijdens Koningsdag en de *Gay Pride* in Amsterdam worden voorgesteld als exemplarisch voor de drukte in de binnensteden.

De werkelijkheid is minder eenduidig. Om te komen tot afgewogen beleid dat de groei van het toerisme in goede banen leidt, is het van belang dat er goed zicht is op de reële proporties van de problematiek en de veelzijdigheid ervan. Dit vereist een zorgvuldige analyse, waarin de impact die toerisme heeft op zowel economie, samenleving als leefomgeving wordt betrokken. In dat verband signaleert de raad een aantal aandachtspunten, die hieronder worden besproken.

### 3.1 Openbare ruimte en natuur op steeds meer locaties overbelast

Veel plaatsen die grote aantallen bezoekers trekken, zijn vrij toegankelijk: de grachten van Utrecht, de paden en wateren in en om Kinderdijk, de bollenvelden bij Lisse, het strand bij Bruinisse of een natuurgebied als de Loonse en Drunense Duinen. Deze publieke ruimtes, die primair worden gebruikt door bewoners en ondernemers, worden door de komst van grote aantallen bezoekers zwaar belast. De plaatselijke bevolking ondervindt dan hinder van drukte of er zijn negatieve effecten voor dier- en plantensoorten. Het aantal plaatsen waar berichten van hinder of natuurschade vandaan komt neemt toe. Om het fundament voor toerisme te behouden is het zaak de negatieve effecten gericht te beperken.

### 3.2 Gevolgen voor bewoners onderbelicht: verdringing en verstoring

Toerisme werkt op allerlei manieren door in de leefomgeving van bewoners. Het heeft bijvoorbeeld invloed op de beschikbaarheid van woningen en op de huizenprijzen. Maar het werkt ook door in de persoonlijke sfeer. Als alle winkels langzaam maar zeker 'toeristenwinkels' worden, kan dat er uiteindelijk toe leiden dat bewoners zich niet meer thuis voelen in hun eigen stad. Als onbekenden in de tuin komen kijken of als de toeristen die verblijven in het huis van de burens midden in de nacht met veel lawaai thuiskomen, leidt dit tot verstoring in de privésfeer. Deze verschijnselen beperken zich niet meer tot enkele incidenten in grote steden en zullen, gezien de groei van het aantal toeristen, toenemen. In het beleid is daarom

expliciet aandacht nodig voor bewoners en de leefbaarheid van hun omgeving.<sup>5</sup>



### 3.3 Onevenwichtige verdeling lusten en lasten

Toerisme brengt niet alleen nadelen met zich mee; het levert ook veel op. Alleen profiteert niet iedereen hier gelijk van. De voordelen van toerisme komen vaak vooral bij anderen terecht dan de nadelen. Vooral bewoners van plaatsen waar veel toeristen komen dragen een onevenredig groot deel van de lasten, maar het geldt ook voor eigenaren van natuurterreinen. Dat is bijvoorbeeld het geval als toeristen op bepaalde plekken in

<sup>5</sup> Verschillende regio's zijn onderzoeken gestart naar de beleving van bewoners, bijvoorbeeld Zuid-Limburg, Friesland en Zeeland.

een stad dag in dag uit congestie veroorzaken, de nachtrust van bewoners verstoren en hun afval laten liggen. In andere situaties zijn de lasten die bewoners en eigenaren van natuurgebieden ervaren materiëler van aard: terwijl bezoekers zich vermaken en in winkels en horecaondernemingen geld wordt verdiend, draaien zij op voor de kosten voor onderhoud van paden, het opruimen van afval, van extra boa's<sup>6</sup> en extra parkeermaatregelen. Ook hebben bewoners van druk bezochte bestemmingen vaak te maken met stijgende woningprijzen.

De verdeling van de lusten en lasten van toerisme vormt een aandachtspunt voor nadere analyse. Lastig hierbij is dat er nog beperkte kennis is van de omvang van de lusten en de lasten, laat staan van de precieze verdeling ervan tussen bewoners, eigenaren van natuurterreinen, bezoekers, ondernemers en overheden. Een dergelijk gekwantificeerd en goed onderbouwd overzicht is nodig om te komen tot afgewogen en eerlijk beleid op dit punt.

### 3.4 Toerismebeleid nog onvoldoende verbonden met andere doelen

Hoewel bewoners van drukbezochte plaatsen geregeld hinder van het toerisme ondervinden, zijn er ook verschillende aspecten van toerisme die voordelen voor bewoners met zich meebrengen – soms zonder dat zij zich hiervan bewust zijn. De voordelen in de leefomgeving hangen samen met het voorzieningenaanbod en de kwaliteit van de openbare ruimte. Veel voorzieningen worden immers gebruikt door bezoekers én bewoners. Het

<sup>6</sup> Boa's zijn 'buitengewoon opsporingsambtenaren' die worden ingezet om de regels in natuurgebieden of de veiligheid op straat te handhaven.

cultuuraanbod in Nederland bijvoorbeeld, is mede zo rijk omdat het de interesse van bezoekers wekt. Ook het grote aanbod van horecagelegenheden op de Waddeneilanden, de aanwezigheid van een supermarkt in Ossenzijl of buslijn 391 tussen Amsterdam Centraal en de Zaanse Schans zijn mede te danken aan het toerisme ter plaatse (zie kader 3).

#### Kader 3: Toeristische buslijn komt ook forens ten goede<sup>7</sup>

Om meer internationale bezoekers te verleiden om per OV te reizen, is bus 391 tussen Amsterdam Centraal en Zaanse Schans gebrand als 'Industrial Heritage Line'. Daardoor is het aantal bezoekers dat van de bus gebruik maakt binnen een jaar verdubbeld en besloot Connexxion het aantal bussen per uur te verdubbelen. Hierdoor werd de verbinding ook voor forenzen een aantrekkelijke optie: zij zijn massaal meer gebruik gaan maken van de bus. De bezettingsgraad van de bus is daardoor nu 25% hoger dan voorheen, ondanks dat er twee keer zoveel bussen rijden.

De mogelijkheden om toeristische ontwikkelingen óók ten goede te laten komen van bewoners en publieke doelstellingen, krijgen op dit moment nog weinig aandacht in het beleid. Een gebalanceerde ontwikkeling van het toerisme vraagt om het identificeren en verzilveren van dergelijke kansen, waarbij beleidsdoelen met elkaar kunnen worden gecombineerd en waarde kan worden toegevoegd.

<sup>7</sup> R. Rienties, persoonlijke communicatie, 10-9-2018.

### 3.5 Toerisme reactief vertaald naar beleid voor de leefomgeving

De meeste gemeenten zien toerisme vooral als (extra) bron van inkomsten en als drager van de lokale economie.<sup>8</sup> Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het beleid rond de toeristenbelasting. Deze wordt in de praktijk meestal niet geheven om toeristenstromen doelbewust te sturen en zo de leefomgeving te beschermen, maar als middel om de algemene lasten te dekken. In algemene zin besteden gemeenten in hun beleid nauwelijks aandacht aan negatieve effecten van toerisme op de leefomgeving, noch worden de opbrengsten geoormerkt voor het tegengaan daarvan.<sup>9</sup>

Het beleid dat wél wordt gevoerd is meestal reactief van aard. Pas als de negatieve effecten van toerisme te groot worden voor de leefomgeving, wordt er ingegrepen. Dan probeert men alsnog te handhaven op ongepast gedrag van bezoekers of op een eenzijdig winkelaanbod, zoals een overschot aan wafel- en souvenirwinkels. Daarbij worden echter vaak alleen maatregelen genomen die het symptoom (overlast) bestrijden, maar wordt weinig aandacht geschonken aan de dieperliggende oorzaak (te ruime facilitatie van bezoekersstromen). Zo is er in de grote steden pas laat beleid ingezet tegen de grootschalige Airbnb-verhuur (zie kader 4).

#### Kader 4: Grote steden 'overvallen' door Airbnb-problematiek

Verhuur via Airbnb is voor steeds meer toeristische hotspots uitgegroeid tot een probleem. Was het in eerste instantie een welkome mogelijkheid om je huis te verhuren voor wie zelf op vakantie ging, inmiddels is het uitgegroeid tot "een ongereguleerde vorm van commerciële verhuur" (Rethmeier, 2018, p. 60). Bewoners van voorheen rustige woonwijken kregen in populaire buurten te maken met lawaai van rolkoffertjes, feestvierende vakantiegangers en hoogfrequent wisselende burens. Huur- en huizenprijzen werden in bepaalde buurten opgestuwd. Steden maar ook badplaatsen werden overvallen door de enorme groei van de verhuur via platforms en hadden nauwelijks meer controle op het aantal slaappleaatsen.

Langzamerhand komt er nu regelgeving. Zo geldt in Amsterdam sinds 1 januari 2019 een maximum van dertig dagen verhuur. De gemeente wil verhuurplatforms als Airbnb in sommige populaire buurten zelfs verbieden. Bovendien worden forse boetes uitgedeeld (Rethmeier, 2018). In Europa trekken acht steden samen op bij het bestrijden van illegale vakantieverhuur, waaronder Amsterdam en Barcelona (Wezel, 2018). De verwachte ontwikkeling van het toerisme vraagt om een doordachter en proactiever beleid, met aandacht voor de ontwikkelkansen en de impact van toerisme op de leefomgeving.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld Sweco (2019), die deze focus op economische voordelen signaleert bij decentrale overheden. Maar ook nationaal is sprake van een eenzijdige gerichtheid op de economische aspecten van toerisme. Dit komt naar voren uit diverse interviews die de Rli heeft gehouden.

<sup>9</sup> In de bijlage Financieel instrumentarium is een overzicht opgenomen van verschillende vormen waarmee gemeenten inkomsten uit toerisme genereren.

<sup>10</sup> Zie voor meer informatie over de sturing van toerisme hoofdstuk 5 van deel 1 van dit advies.

### 3.6 Aandacht en capaciteit voor toerismebeleid ontoreikend

De gesignaleerde economische focus in het toerismebeleid van lokale overheden komt tot uitdrukking in de organisatie: toerisme valt bij gemeenten en provincies meestal onder de afdeling economie. Dit brengt met zich mee dat gemeenten een overwegend faciliterende opstelling hebben bij initiatieven van toeristische ondernemers.

Daar komt bij dat er door overheden over het algemeen weinig ambtelijke capaciteit wordt ingezet op en kennis is over toerisme. In veel gemeenten en provincies, en ook bij de rijksoverheid, zijn er maar één of twee ambtenaren die zich (deels) met toerismebeleid bezighouden. Dat is verbazingwekkend te noemen, gezien de grote impact die het groeiende toerisme heeft op de leefomgeving en de grote economische betekenis die de sector heeft voor ons land. In economische omvang vergelijkbare sectoren als de bouw en de landbouw krijgen veel meer beleidsmatige aandacht. Effectieve sturing van toerisme vergt meer beleidsaandacht en -capaciteit op alle overheidsniveaus.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Zie over beleid en kennis ook hoofdstuk 4 van deel 2 van dit advies.





## 4 RELATIE TUSSEN TOERISME EN LEEFOMGEVING BEPAALT ONTWIKKELRUIMTE

De in hoofdstuk 3 gesignaleerde aandachtspunten maken duidelijk dat er meerdere vraagstukken spelen die meegewogen moeten worden om kansen van toerisme te benutten en bedreigingen te voorkomen. Om daar goed de vinger achter te krijgen is een nauwkeurige analyse van de relatie tussen toerisme en de leefomgeving nodig. Daarbij moet de aard en omvang van de toeristische *druk* worden afgezet tegen de *draagkracht* van de leefomgeving. Deze twee begrippen worden in 4.1 toegelicht. Op basis daarvan kan een oordeel worden gegeven over de beschikbare ontwikkelruimte en de voorliggende opgaven rond toerisme (4.2).

### 4.1 Druk van toerisme versus draagkracht van de leefomgeving

Toeristische druk duidt op de aanwezigheid van bezoekers en de invloed van hun activiteiten op een bestemming.<sup>12</sup> De mate van druk hangt samen

<sup>12</sup> In hoofdstuk 3 van deel 2 worden de belangrijkste indicatoren van toeristische druk beschreven.

met bezoekersintensiteit (aantallen bezoekers per inwoner), bezoekersdichtheid (aantallen bezoekers per hectare) en het gedrag van de bezoekers (gebruik van ruimte en voorzieningen, sociaal gedrag). De mate van toeristische druk varieert zowel in de tijd (piekuren en -perioden tegenover rustiger uren en perioden) als in de ruimte (trekpleisters tegenover nauwelijks bezochte plaatsen). Bij een analyse van de toeristische druk is niet alleen de huidige situatie van belang. Er moet ook worden gekeken naar de verwachte *ontwikkeling* van die druk. Dit is essentieel om proactief te kunnen sturen op kansen en bedreigingen.

Wanneer de toeristische druk op een bestemming hoog is, betekent dit niet automatisch dat er ter plaatse sprake is van overlast of schade. Dit hangt af van de draagkracht van de leefomgeving en de samenleving ter plaatse. De draagkracht van de leefomgeving en de samenleving duidt op het vermogen van een bepaalde bestemming om bezoekers te ontvangen, zonder dat negatieve gevolgen optreden. In het ene natuurgebied kan een groep van vijftig bezoekers al te veel zijn, terwijl een ander gebied probleemloos méér bezoekers aankan. Ook sommige stadscentra zijn ingericht op meer gebruikers (bewoners én bezoekers) dan andere. En zelfs als de fysieke opnamecapaciteit gelijk is, kan een toestroom aan badgasten op zondag in de ene kustgemeente heel anders worden beleefd en gewaardeerd dan in de andere. Dit hangt samen met de lokale kleur ('het DNA') van een bestemming: de ene kustplaats kenmerkt zich door ruimte en rust, de andere door reuring, vermaak en toeristische werkgelegenheid.

De raad onderscheidt acht elementen van draagkracht. Er zijn zes *fysieke elementen* (mobiliteit, vastgoed, openbare ruimte, erfgoed, natuur en milieu) en twee *sociale elementen* (publieke ruimte en persoonlijke leefomgeving). In figuur 3 zijn deze elementen van draagkracht afgezet tegen de mate van toeristische druk. Op die manier kunnen de effecten van toerisme op de leefomgeving en de samenleving in beeld worden gebracht voor uiteenlopende scenario's, variërend van 'lage druk' tot 'structureel hoge druk'.

## 4.2 Ontwikkelruimte en opgaven bepalen

Door voor elk van de elementen van draagkracht te bepalen in welke mate er sprake is van toeristische druk, ontstaat een beeld van de ontwikkelruimte en opgaven van een bestemming. Vaak is binnen één bestemming de 'score' op de verschillende elementen heel uiteenlopend. Er kan bijvoorbeeld enerzijds een mobiliteitsopgave zijn doordat de infrastructuur structureel is overbelast, terwijl anderzijds de vastgoedmarkt goed in balans is en de benuttingsgraad van het plaatselijke culturele erfgoed zelfs volop ruimte geeft voor toeristische ontwikkeling.

De ontwikkelruimte en opgaven zullen per bestemming altijd in onderlinge samenhang moeten worden bekeken. Het zojuist gegeven voorbeeld maakt dit duidelijk: als de toeristische ontwikkeling van historisch erfgoed leidt tot fors meer verkeersbewegingen, wordt daarmee de mobiliteitsopgave vergroot.



**Figuur 3: Beoordeling effecten toerisme op de leefomgeving en samenleving**





Om de ontwikkelruimte en opgaven rond het toerisme op een bepaalde bestemming te kunnen bepalen, moet duidelijk zijn op welke aspecten en in welke mate er ter plaatse sprake is van disbalans tussen druk en draagkracht. Daartoe moet behalve naar gebruiks- en capaciteitscijfers ook worden gekeken naar:<sup>13</sup>

- Het 'DNA' van een bestemming: hiermee worden de specifieke lokale of regionale kenmerken bedoeld, die een bestemming maken tot wat zij is. Rotterdam vat dit bijvoorbeeld samen met de termen 'internationaal, ondernemend en rauw'. Het DNA bepaalt in belangrijke mate de aantrekkelijkheid voor bezoekers en bewoners. Dit heeft ook gevolgen voor de wijze waarop bewoners druk beoordelen.
- De relevante belanghebbende partijen: wat zijn belangen van bewoners, bezoekers en bedrijven, nu en in de toekomst? Het oordeel over (de ontwikkeling van) de druk kan per partij verschillen.
- Het schaalniveau waarop eventuele vraagstukken spelen: in de regio, in de gemeente of in een specifieke wijk of straat. Met een nauwkeurig beeld van wáár zaken wel of niet in balans zijn wordt duidelijk zichtbaar waar de mogelijkheden en beperkingen voor toeristische ontwikkeling zich bevinden en wie hiervoor in actie moet komen.

Bij de invulling van de ontwikkelruimte en opgaven voor toerisme zal uiteraard ook moeten worden gekeken naar de relatie met andere maatschappelijke opgaven, zoals verduurzamingsopgaven, werkgelegenheidsdoelstellingen en gezondheidsdoelen.

<sup>13</sup> Zie voor een nadere uitwerking van deze onderwerpen hoofdstuk 3 van deel 2 van dit advies.





## 5 TOEKOMSTGERICHT STUREN OP RELATIE TOERISME-LEEFOMGEVING

### 5.1 Uitgangspunten voor gebalanceerd beleid

In bestuur en beleid is zowel aandacht nodig voor de vele kansen van toerisme als voor de bestrijding van ongewenste negatieve effecten. Dat geldt evenzeer voor situaties waarin toerisme een bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking van regionale ambities voor verdere sociaal-economische ontwikkeling als voor situaties waar toerisme leidt tot te grote druk. Het formuleren van toeristische ambities en de inzet van het bijbehorende beleid dient volgens de raad te zijn gericht op het vinden van een optimale balans tussen toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving en de samenleving. De in het voorgaande hoofdstuk besproken analyse van de relatie tussen toeristische druk en de (fysieke en sociale) draagkracht van de leefomgeving biedt een goede basis voor de ontwikkeling van beleid dat zich richt op een gebalanceerde groei van het toerisme in de toekomst. Hieronder formuleert de raad drie uitgangspunten voor zulk beleid.

## **1. Toeristische ontwikkeling is alleen mogelijk als het bijdraagt aan de kwaliteit van de leefomgeving**

Een aantrekkelijke leefomgeving is noodzakelijk voor het welzijn van bewoners. Het is tegelijkertijd een randvoorwaarde om van toerisme te kunnen profiteren. De aantrekkelijkheid van de leefomgeving is immers vaak de reden dat bezoekers naar een regio komen. Daarom moet het uitgangspunt van toerismebeleid zijn dat het gebruik van de publieke ruimte door bezoekers en bewoners de beschikbaarheid van een aantrekkelijke leefomgeving niet mag aantasten.

Dit uitgangspunt brengt met zich mee dat het toeristisch aanbod van goede kwaliteit moet zijn – niet alleen op campings, bungalowparken en in hotels, maar ook bij attracties en in de openbare ruimte. Het gaat daarbij ook over aspecten als veiligheid en duurzaamheid, zoals afval, energiebesparing en respect voor de natuur. Dit alles moet erop gericht zijn dat de kwaliteit van de leefomgeving verbetert.

## **2. Variatie in toeristische druk vraagt permanente monitoring en bijsturen**

Er zijn in Nederland nog veel bestemmingen waar men meer bezoekers wil en kan ontvangen dan er nu komen. Zo'n situatie kan echter als gevolg van gebeurtenissen van buitenaf zomaar omslaan naar een situatie van ongewenste overdruk. Een vermelding in *The Lonely Planet* kan daarvoor al voldoende zijn, of een zomerse dag. Ook de plotselinge roem van Zoutelande dankzij de hit van de band Bløf is een voorbeeld van dit verschijnsel. Het omgekeerde gebeurt eveneens: toeristen raken soms uitgekeken op een bepaalde bestemming. De toeristische druk kan dan grotendeels wegvallen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd met Fort Oranje

in Rijsbergen. Zo'n ontwikkeling kan nadelige gevolgen hebben voor de economie ter plaatse, zeker als deze in grote mate afhankelijk is van toerisme.

Om te voorkomen dat groei en krimp van toerisme een regio 'overkomen' is het nodig dat veranderingen in de toeristische druk (inclusief consumentenvoorkeuren en verdienpotentieel) permanent worden gemonitord. Datzelfde geldt voor ontwikkelingen die van invloed zijn op de draagkracht van bestemmingen. Als dit soort bewegingen tijdig worden gesignaleerd, kan er tijdig worden bijgestuurd.

## **3. Samenwerking tussen gemeenten en tussen bestuurslagen is onmisbaar voor sturing op toerisme**

De meeste effecten van toerisme op de leefomgeving vallen binnen het beleidsdomein van (samenwerkende) gemeenten. Zij beschikken ook over beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet om op deze effecten te sturen. Provincies en de rijksoverheid hebben echter eveneens relevante bevoegdheden en verantwoordelijkheden, met name voor de ontwikkeling van toerisme. Zij kunnen een belangrijke faciliterende rol vervullen, zoals bij het Kustpact,<sup>14</sup> en hebben daarnaast eigen verantwoordelijkheden die aan de ontwikkeling van het toerisme raken. Denk bijvoorbeeld aan het ruimtelijk of natuurbeleid of aan mobiliteitsbeleid. Maar ook marktordeningsvraagstukken, werkgelegenheids- en inkomensbeleid hebben raakvlakken

<sup>14</sup> In het Kustpact (Tweede Kamer, 2017) hebben ruim zestig besturen van rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven in Zuid-Holland, Noord-Holland, Zeeland en Friesland, plus verschillende organisaties voor natuur en landschap, recreatie en terreinbeheer afspraken gemaakt. Vastgelegd is dat nieuwe recreatieve ontwikkelingen met een ruimtebeslag in de kustzone niet mogen leiden tot aantasting van waarden als 'vrij zicht en grootschaligheid' en 'natuurlijkheid en dynamiek'.



met toerisme. Juist omdat toeristische vraagstukken zich veelal uitstrekken tot de schaal van de regio is voor een goede sturing op een evenwichtige ontwikkeling van het toerisme samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen bestuurslagen essentieel. Van het Rijk mag daarbij een inspirerende, agenderende en stimulerende rol verwacht worden.

## 5.2 Vijf aanbevelingen om te komen tot waardevol toerisme

In dit advies staat de relatie tussen toerisme en leefomgeving centraal. De gevolgen van toerisme manifesteren zich vooral op regionale schaal. Mede daarom richten de aanbevelingen van de raad zich op bestuurders in de verschillende regio's in ons land. Daarnaast heeft de raad een aantal aanbevelingen gericht aan het Rijk.

### **Aanbeveling 1. Stel regionale toeristische ontwikkelstrategieën op voor alle gebieden in Nederland**

Bestuurders in de regio moeten volgens de raad breken met de gangbare praktijk, waarin toerismebeleid primair bestaat uit het aantrekken van meer toeristen en het bevorderen van het verdienvermogen van de toeristische sector. Vaak wordt pas ingegrepen op het moment dat de problemen als gevolg van toeristische overdruk uit de hand lopen. Toeristisch beleid dient te gaan over alle facetten van onze leefomgeving en zich te richten op een optimale balans tussen toeristische druk en de draagkracht van de leefomgeving. Dat vraagt om proactief beleid voor alle gebieden in Nederland. De raad beveelt aan om deze perspectiefwisseling in het beleid tot stand te brengen door het opstellen van regionale toeristische ontwikkelstrategieën.

Daarin worden keuzes gemaakt voor de gewenste ontwikkeling van het toerisme en een bijbehorend pakket van beleidsmaatregelen, passend bij het omgevingsbeleid en aansluitend bij de regionale opgaven en behoeften. Verschillende regio's, bijvoorbeeld Valkenburg aan de Geul en de Veluwe, hebben al stappen gezet in deze richting.

De toeristische ontwikkelstrategieën moeten naar het oordeel van de raad worden gebaseerd op een analyse van (toekomstige) druk en draagkracht én op de ambities voor de regio. Ontwikkeling van toerisme kan immers ook helpen om ambities op *andere* terreinen te realiseren. Dit kunnen bijvoorbeeld bereikbaarheidsdoelen, woondoelen of milieudoelen zijn, maar ook economische en werkgelegenheidsdoelen.<sup>15</sup> De opstelling van toeristische ontwikkelstrategieën is een proces waarin gemeenten onderling en bestuurslagen met elkaar tot goede afspraken moeten komen over ambities, het nemen van maatregelen en de onderlinge rolverdeling. Omdat er grote belangentegenstellingen kunnen bestaan, vraagt het formuleren van de toeristische ontwikkelstrategieën echter óók om een maatschappelijk proces van dialoog en afstemming.

De raad beveelt gemeenten en provincies aan er zorg voor te dragen dat er over twee jaar voor elke regio een toeristische ontwikkelstrategie gereed is, waarin de route naar een optimale balans tussen druk en draagkracht wordt uitgestippeld. De raad verwacht dat veel elementen uit de toeristische

<sup>15</sup> Zie ook [Perspectief 2030 \(NBTC, 2019\)](#). Een concreet voorbeeld is het programma [Rewilding Europe](#), waarin natuur wordt ontwikkeld in perifere regio's om toerisme drager voor de lokale economie te laten zijn. Toerisme verbindt zo een economische én een natuurdoelstelling.



ontwikkelstrategieën vertaald moeten worden naar de gemeentelijke en provinciale omgevingsvisie en -plannen en adviseert dat binnen twee jaar na de vaststelling van de strategie te doen. Het Rijk en de provincies zouden samen de voortgang en kwaliteit van de ontwikkelstrategieën moeten monitoren.

De raad adviseert het Rijk om op relevante dossiers bij te dragen aan de regionale toeristische ontwikkelstrategieën. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om voorgenomen ontwikkelingen rond nationaal natuurbeleid, en om nationale doelen als het verduurzamen van mobiliteit, de gebouwde omgeving of plannen rond klimaatadaptatie. Belangrijk is dat duidelijk wordt vastgelegd welke agenda het Rijk heeft en op welke manier regio's steun van het Rijk kunnen verwachten. De raad adviseert de rijksoverheid de eigen visie op de gewenste ontwikkeling van het toerisme daarbij als een inspirerend en agenderend perspectief te schetsen en concrete invulling te geven aan een eigen, brede agenda. Figuur 4 schetst een indicatieve inhoudsopgave van de toeristische ontwikkelstrategie.

**Figuur 4: Inhoud van een toeristische ontwikkelstrategie**



## **Aanbeveling 2. Vertaal gewenste ontwikkeling van toerisme in inzet van beschikbare beleidsinstrumenten**

De raad meent dat er meer dan voldoende beleidsinstrumenten zijn om te sturen op de ontwikkeling van toerisme met oog voor de balans tussen toeristische druk en de draagkracht van de leefomgeving. Figuur 5 'Menukaart met sturingsmogelijkheden' biedt een overzicht van de grote variëteit aan sturingsmogelijkheden. Hieruit kan worden geput om de gewenste toeristische ontwikkeling te bereiken. Bestuurders maken op dit moment nog maar weinig gebruik van dit soort instrumenten. En als ze worden toegepast, is het meestal vanuit ándere motieven dan om te sturen op een gebalanceerde toeristische ontwikkeling. De Rli dringt aan op een actieve inzet van het instrumentarium.

Zoals de menukaart laat zien richten de instrumenten zich op verschillende spelers: de toerist, de bewoner, de ondernemer. Echter, bij de keuze van instrumenten moet worden bedacht dat de gevolgen van maatregelen zich meer dan eens uitstrekken naar andere groepen, al dan niet bedoeld. Zo kan de betaalbaarheid van parkeervoorzieningen voor bewoners onder druk komen wanneer daar met het oog op toeristen een prijskaartje aan wordt gehangen. En sturen op de toegang tot een gebied, om de toeristenstroom te kanaliseren, kan ertoe leiden dat bewoners hun eigen woonomgeving minder goed kunnen bereiken.

Het is dus cruciaal om bij de keuze van instrumenten de belangen van diverse betrokkenen goed in kaart te brengen en mee te wegen. Deze belangen kunnen groot zijn, evenals de tegenstellingen tussen de belanghebbenden: ondernemers versus bewoners en/of natuurorganisaties,

woningeigenaren versus huurders, bewoners/ondernemers van de ene wijk versus die van een andere wijk, de ene gemeente versus de andere gemeente, gemeenten versus provincie enzovoort. De raad constateert dat verschillende instrumenten, waaronder nadrukkelijk financiële, ingezet kunnen worden om te komen tot herverdeling tussen groepen maar dat dit nog maar weinig gebeurt. De inzet van fondsen, gevuld met bijvoorbeeld toeristenbelasting of andere inkomsten, koppelt vraagstukken en groepen aan elkaar die niet vanzelfsprekend aan elkaar gekoppeld zijn. De te maken keuzes kunnen tot maatschappelijke spanning leiden, maar gezien de gevolgen van toerisme voor leefomgeving, samenleving en economie is het noodzakelijk om ze te maken.<sup>16</sup>

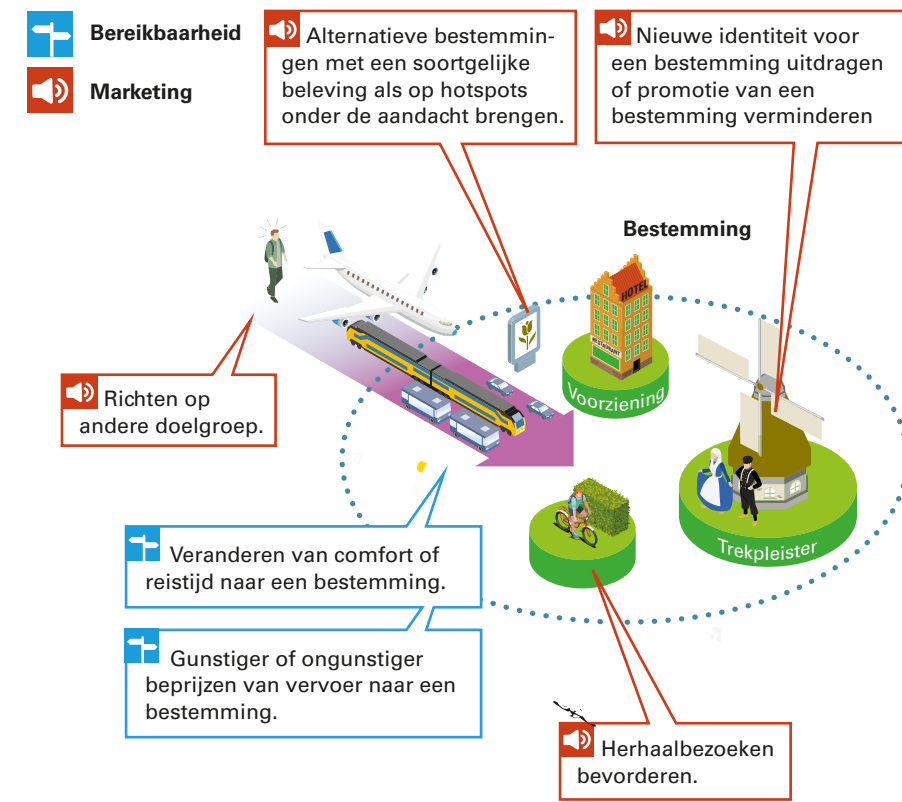
<sup>16</sup> Zie hoofdstuk 5 van deel 2 en de bijlage van dit advies voor een meer uitvoerige beschrijving van de instrumenten die kunnen worden ingezet.



Figuur 5: Menukaart met sturingsmogelijkheden

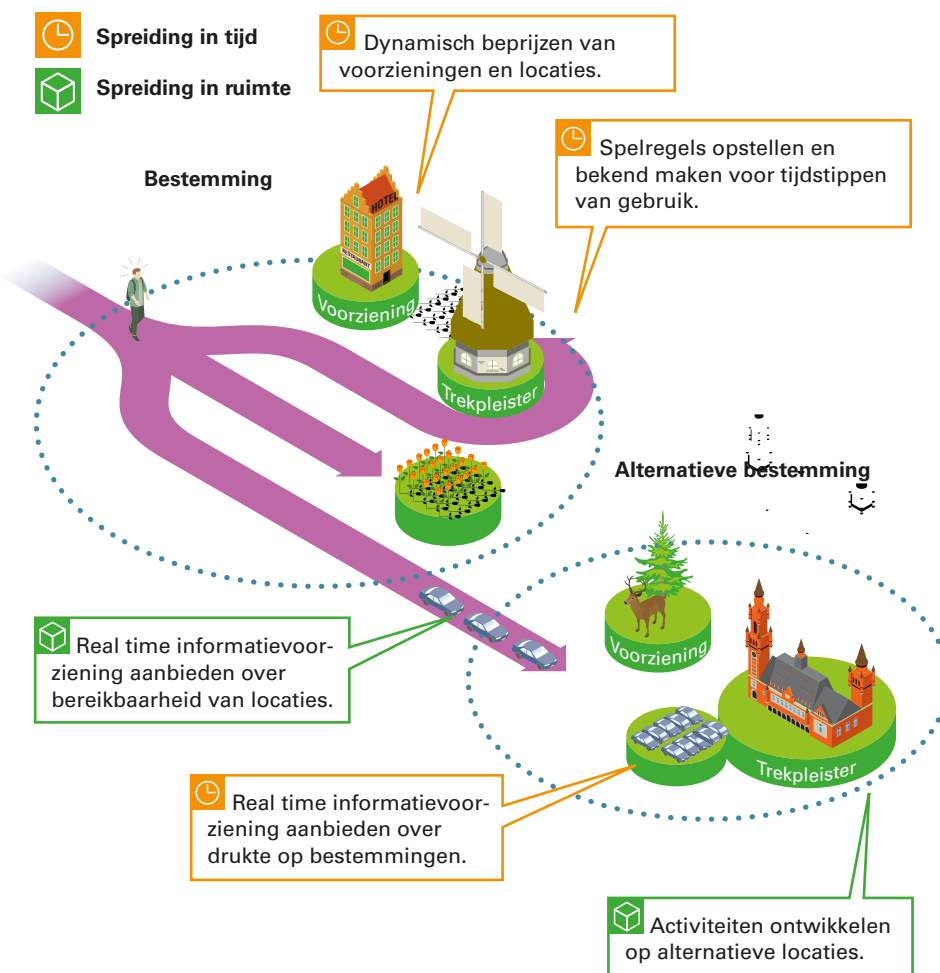
### 1. Bezoek aan een bestemming

Toeristische druk kan worden beïnvloed door voorafgaand aan de komst van bezoekers de marketing te optimaliseren en de bereikbaarheid te vergroten of juist te verminderen.



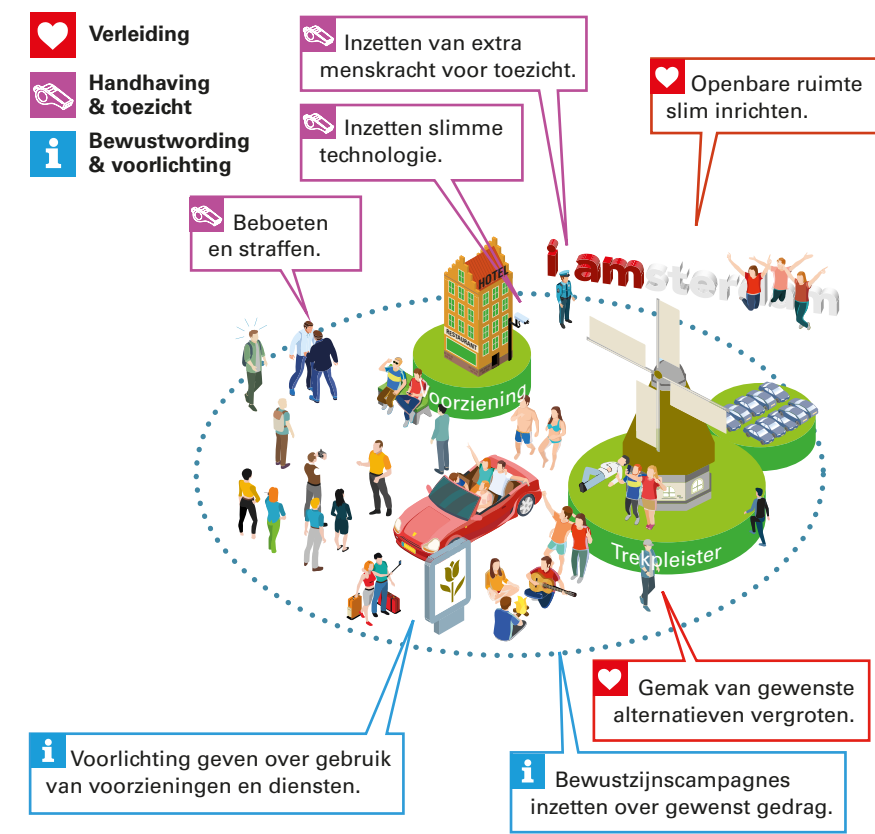
### 2. Toegang en voorzieningengebruik ter plaatse

Toeristische druk kan worden beïnvloed door instrumenten in te zetten die sturen op de toegang en het gebruik van voorzieningen bij de bestemming. Het gaat hier om het spreiden van toeristen in tijd en ruimte.



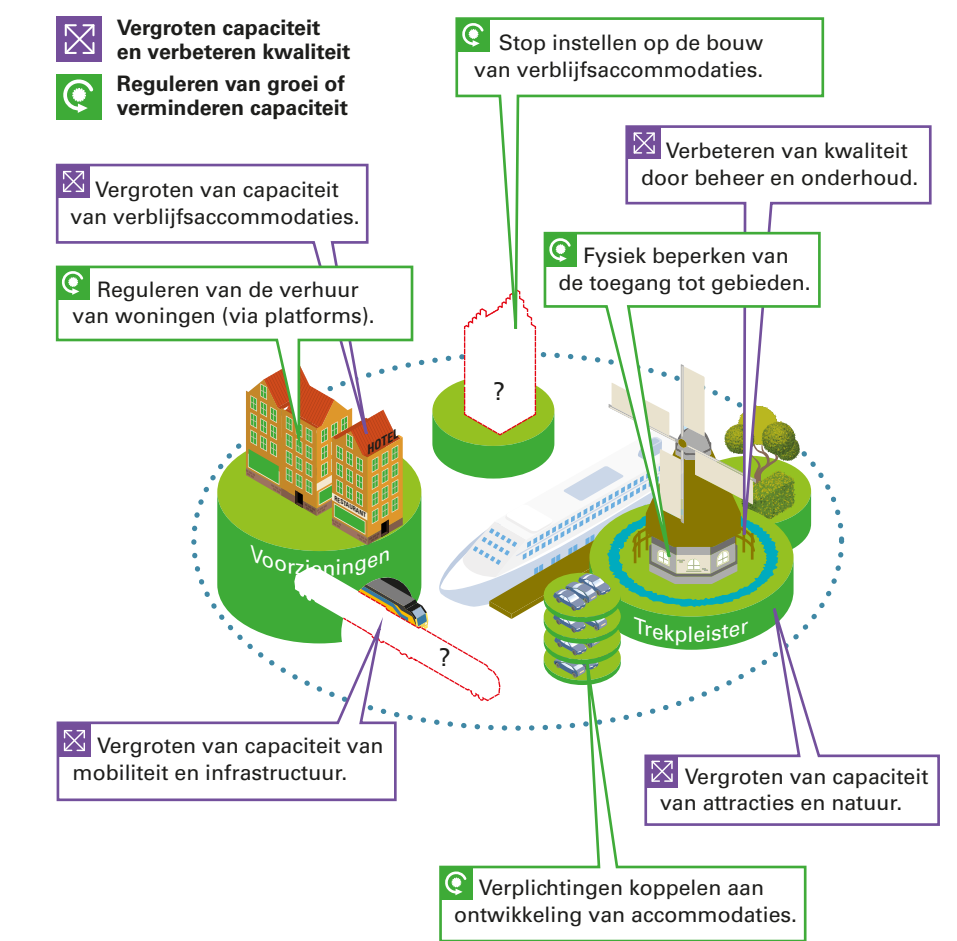
### 3. Gedrag van bezoekers

Toeristische druk kan worden beïnvloed door het gedrag van de bezoeker ter plaatse te sturen door middel van verleiding, handhaving & toezicht en bewustwording & voorlichting.



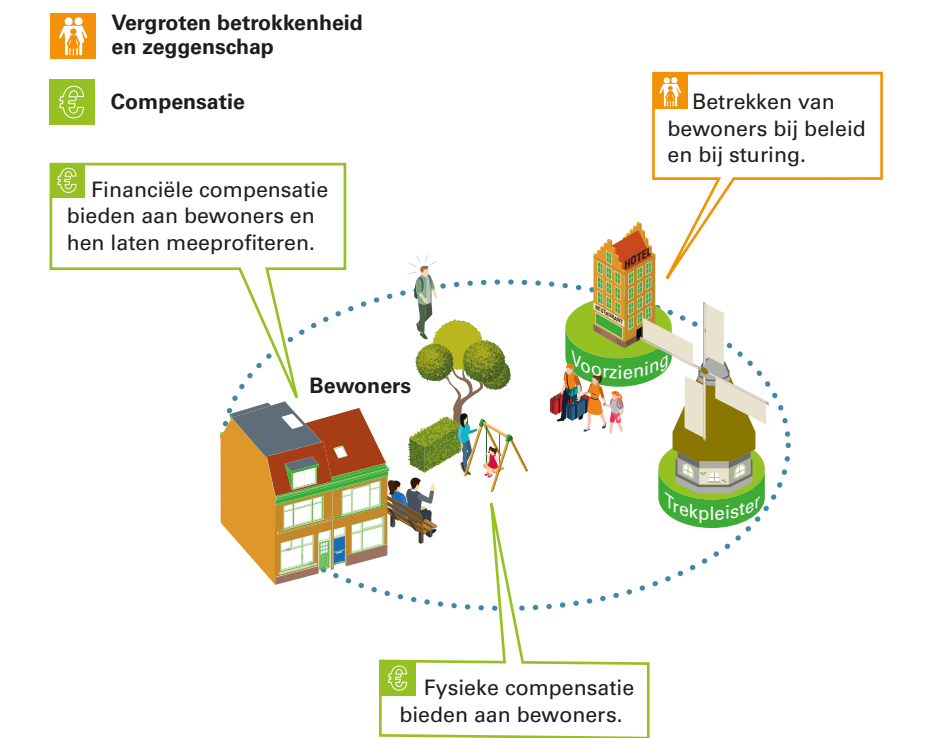
### 4. Faciliteiten voor toerisme vergroten of verkleinen

De fysieke draagkracht op de plaats van een toeristische bestemming kan worden vergroot door de faciliteiten voor toerisme uit te breiden of van een betere kwaliteit te maken. Ook het tegenovergestelde is mogelijk: het reguleren van de groei of het beperken van de capaciteit.



### 5. Compensatie van bewoners

De sociale draagkracht op de plaats van een toeristische bestemming kan worden beïnvloed door bewoners te compenseren voor de druk die zij ondervinden van toerisme, of hen te betrekken en zeggenschap te geven bij plannen en maatregelen.



### **Aanbeveling 3. Organiseer bestuurlijke samenwerking**

Het initiatief voor een toeristische ontwikkelstrategie ligt bij gemeenten, daarbij gefaciliteerd door provincies. Zij bepalen de grenzen van een toeristische regio en maken afspraken over de samenwerking, zowel tussen overheden onderling, met relevante belanghebbenden als binnen de eigen organisatie. Daarbij kan onder meer worden voortgeborduurd op bestaande regionale samenwerking op het gebied van toerisme.

De rijksoverheid faciliteert regio's door de inbreng van kennis en – waar nodig – de inzet van eigen instrumenten, zoals regelgeving (ten aanzien van het kunnen sturen op verhuurplatforms als Airbnb) en financiële middelen (bijvoorbeeld voor de aanleg van infrastructuur). De raad adviseert om voor elke regio één rijksvertegenwoordiger aan te wijzen, die waar nodig een helpende hand biedt en de inbreng vanuit de verschillende betrokken departementen verzorgt.

### **Aanbeveling 4. Ontwikkel een krachtige kennisinfrastructuur voor toerisme**

De raad adviseert het Rijk om, in samenwerking met provincies en gemeenten, een meerjarige agenda vast te stellen voor het opbouwen en onderhouden van een krachtige kennisinfrastructuur. Er is kennis nodig over de manier waarop toerisme zich ontwikkelt, over de maatschappelijke betekenis van toerisme, over de exacte effecten op de leefomgeving en over de manier waarop sturingsinstrumenten werken. Doordat hierover nog onvoldoende bekend is, ontbreekt een fundament voor kwalitatief goede beleidsvorming en dreigen veel kansen te worden gemist en problemen te ontstaan.

Een krachtige kennisinfrastructuur is een randvoorwaarde om het inzicht te vergroten. Bestaande kennisinstellingen als universiteiten, hogescholen, het Centre of Expertise, Leisure, Tourism & Hospitality (CELTH), het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) moeten een impuls krijgen, maar ook organisaties als het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) zullen moeten worden betrokken om tot een brede agenda te komen.

De raad meent dat de kennisagenda ten minste de volgende elementen moet bevatten:

- *Onderzoek naar de effecten van toerisme op de leefomgeving.* Er is nog veel onbekend over de precieze verbanden en daarmee over mogelijkheden om nauwkeurig te sturen.
- *Experimenten om praktijkkennis op te doen over de effectiviteit van instrumenten,* zowel in situaties van lage als van hoge druk. Er liggen bijvoorbeeld grote kansen voor effectiever beleid door middel van variabel beprijzen en door de inzet van digitale technologie. De raad adviseert 'communities of practice' in te stellen om het uitwisselen van kennis te versnellen, zoals in het Programma voor de Nationale Parken gebeurt.
- *Ontwikkelen van monitoringsystemen.* Overheden en ondernemers hebben zicht nodig op relevante ontwikkelingen en gevolgen van beleid om zo tijdig te kunnen (bij)sturen. Het initiatief van NBTC, CELTH en CBS voor een Landelijke Data Alliantie (LDA) en een experimenteel 'Data & Development Lab' past in deze lijn.





Een herschikking van bestaande onderzoeksbudgetten is ontoereikend om de hier beschreven kennisinfrastructuur tot stand te brengen. De raad adviseert dan ook om de beschikbare rijksmiddelen voor kennisontwikkeling en onderzoek naar toerisme structureel en substantieel te verhogen.

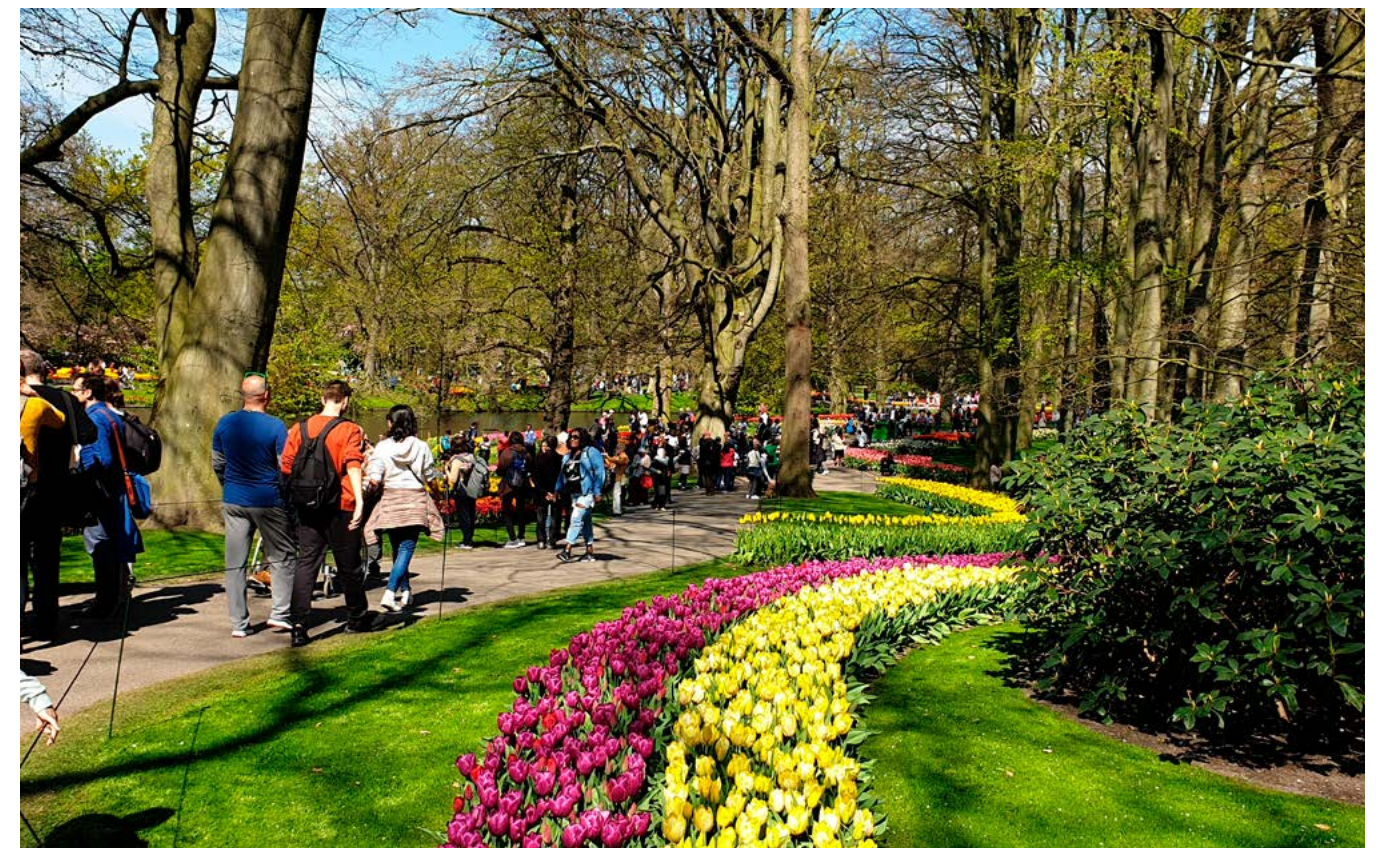
**Aanbeveling 5. Formuleer een rijksvisie en vergroot de beleidscapaciteit voor toerisme structureel**

Om te komen tot proactief beleid dat stuurt op een groei van toerisme in balans met economie, leefomgeving en samenleving is een rijksvisie nodig en een structurele vergroting van de beleidscapaciteit. Daarbij kan toeristisch beleid niet langer samenvallen met economisch beleid. Er is verbinding nodig met relevante beleidsterreinen uit de leefomgeving: mobiliteit, vastgoed, openbare ruimte, natuur, erfgoed, milieu en leefbaarheid in wijken. De visie moet duidelijk maken hoe de doelen en instrumenten van al deze beleidsterreinen in samenhang gebruikt kunnen worden om proactief te sturen op de ontwikkeling van toerisme. Dat vergt grote verandering van het huidige beleid.

Het kabinet heeft onlangs aangegeven te willen participeren in veranderingen die vanuit de toeristische sector zijn geschetst<sup>17</sup>, maar wel “binnen de bestaande financiële kaders” (Tweede Kamer, 2019a). Gezien de grote opgaven die voorliggen en de daarvoor noodzakelijke impuls in beleidscapaciteit acht de raad dit ontoereikend. Ook het Rijk zal fors moeten investeren in beleidscapaciteit en onderzoek, een wervende visie op toerisme moeten ontwikkelen en de eigen rol en inzet moeten vergroten.

<sup>17</sup> In reactie op de publicatie *Perspectief 2030; Een nieuwe visie op de bestemming Nederland* (NBTC, 2019).

Dit betekent ook dat bij het toerismebeleid verscheidene departementen betrokken moeten zijn, ten minste het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK; voor de economische beleidsaspecten), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK; voor het beleid op de terreinen vastgoed, ruimtelijke ordening, openbare ruimte, woning en woonomgeving), Infrastructuur en Waterstaat (IenW; voor het beleid op de terreinen mobiliteit, milieu en water), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW; voor het erfgoedbeleid) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV; voor het natuurbeleid). Omdat het accent moet worden verlegd van een economische naar een samenlevingsbrede agenda voor toerisme, adviseert de raad om een ministeriële commissie Toerisme op te richten of het als extra opgave op te nemen in het Interbestuurlijk Programma (IBP).



## LEESWIJZER

Dit tweede deel van het advies biedt achtergrondinformatie over de verschillende aspecten van toerisme die in deel 1 aan de orde zijn gekomen. Daarnaast wordt de in deel 1 gepresenteerde analyse op een aantal punten van nadere toelichting en extra voorbeelden voorzien.

Hoofdstuk 1 bevat een korte introductie op het verschijnsel toerisme. Het begrip wordt afgebakend en vanuit verschillende perspectieven belicht.

In hoofdstuk 2 staan de feiten en cijfers over toerisme centraal. Daarbij wordt ingegaan op de economische betekenis van het toerisme in Nederland, de omvang van de bezoekersstromen en de herkomst van die bezoekers.

Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de relatie van toerisme met de leefomgeving en de samenleving. Hier is een nadere toelichting te vinden op de acht domeinen van de leefomgeving die in deel 1 worden onderscheiden.

Hoofdstuk 4 schetst het overheidsbeleid ten aanzien van toerisme en geeft een korte impressie van de bestaande kennisinfrastructuur.

Hoofdstuk 5 ten slotte, gaat over de vraag hoe de ontwikkeling van het toerisme gericht kan worden gestuurd. Welke stappen zijn nodig en welke beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet?



# 1 TOERISME: EEN INTRODUCTIE

Dit hoofdstuk biedt een korte introductie op het onderwerp toerisme. In paragraaf 1.1 wordt besproken hoe het toerisme in de literatuur wordt gedefinieerd en welke definitie in dit advies wordt gehanteerd. Paragraaf 1.2 gaat in op de verschillende stromen van bezoekers die kunnen worden onderscheiden. Aansluitend schetst paragraaf 1.3 twee perspectieven waarmee naar toerisme kan worden gekeken, die elk op eigen wijze meer inzicht geven in het verschijnsel.

## 1.1 Definitie toerisme

Toerisme wordt door de World Tourism Organisation van de Verenigde Naties (UNWTO) gedefinieerd als:

“... activiteiten van personen die reizen naar en verblijven op plaatsen buiten hun normale omgeving, voor niet langer dan een (aaneengesloten) jaar, om redenen van vrijetijdsbesteding, zaken, en andere doeleinden die niet zijn verbonden met het uitoefenen van activiteiten die worden beloond vanuit de plaats die wordt bezocht” (UNWTO, 2010).

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft terecht opgemerkt dat het begrip ‘normale omgeving’ in deze definitie voor velerlei uitleg vatbaar is. De normale leefomgeving van een persoon kan immers zowel zijn of

haar woonomgeving omvatten als de plaats waar hij of zij werkt of studeert. Het kan ook gaan om andere locaties die iemand regelmatig bezoekt (Pleasureworld NRIT et al., 2018).

Om tot een objectiever afgebakende definitie te komen heeft het CBS de omschrijving van de UNWTO als volgt aangescherpt:

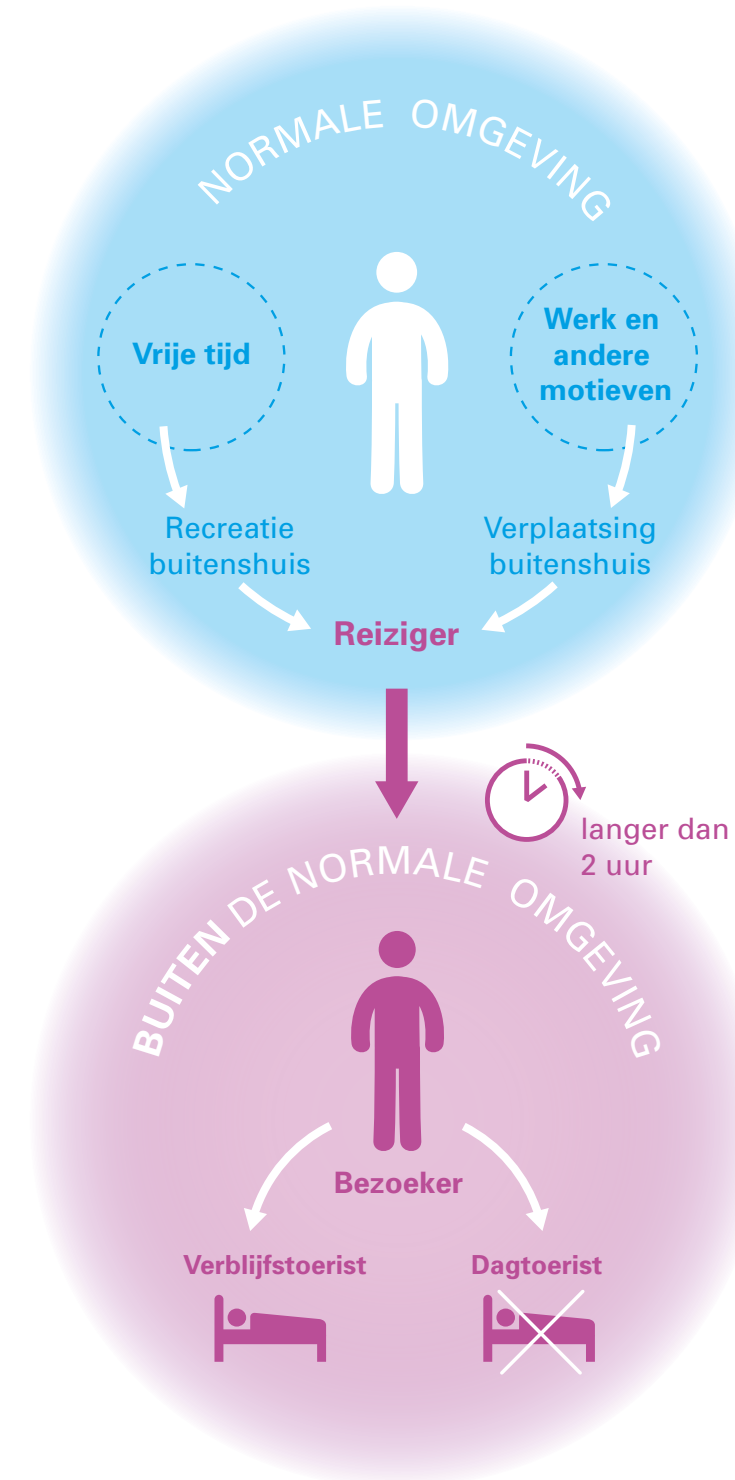
Van toerisme is sprake bij bezoeken aan bestemmingen buiten de directe nabijheid van huis en plaats van werk of studie en andere plaatsen die regelmatig worden bezocht ('de normale omgeving'), waarbij geldt dat deze bezoeken (1) langer duren dan twee uur en (2) worden ondernomen vanuit een recreatief toeristisch of zakelijk toeristisch motief.

Als deze kenmerken niet van toepassing zijn (de activiteiten worden *binnen* de normale omgeving ondernomen en/of duren *korter* dan twee uur) spreekt het CBS van 'recreatieve activiteiten'.

Dit advies houdt de zojuist beschreven CBS-definitie van toerisme aan. De relatie tussen vrije tijd, werk, recreatie en toerisme wordt schematisch weergegeven in figuur 6.

Figuur 6 laat zien dat het bij toerisme niet alleen gaat om vakanties waarbij wordt overnacht in een accommodatie (verblijfstoerisme) maar ook om dagtochten of excursies waarbij de bezoeker niet langer dan een etmaal op pad is (dagtoerisme). Als in dit advies wordt gesproken van 'toerist' of 'bezoeker', kan daarmee dus zowel de verblijfstoerist als de dagtoerist worden bedoeld.

**Figuur 6: Relatie tussen vrije tijd, werk, recreatie en toerisme**



Bron: vrije bewerking door Rli van Pleasureworld NRIT et al., 2018, p. 147

## 1.2 Soorten toerisme

Om meer grip te krijgen op het fenomeen toerisme is het zinvol om daarbinnen een aantal 'stromen' te onderscheiden. Doorgaans wordt een onderscheid gemaakt tussen inkomend, binnenlands en uitgaand toerisme (NRIT Media et al., 2017):

- *Inkomend toerisme* omvat alle dagtochten en vakanties van buitenlandse bezoekers. Het gaat om bezoeken van personen die niet wonen in het land van bestemming. Een voorbeeld is de vakantie van een Duits gezin in Nederland.
- *Binnenlands toerisme* betreft alle dagtochten en vakanties die mensen in eigen land doorbrengen. Denk bijvoorbeeld aan een vriendengroep uit Noord-Brabant, die vakantie houdt op Terschelling.
- *Uitgaand toerisme* omvat alle dagtochten en vakanties van bezoekers naar een ander land dan het land waarin zij wonen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een Nederlands stel op vakantie gaat naar Duitsland.<sup>18</sup>

Dit advies gaat over het inkomend en binnenlands toerisme in Nederland. Uitgaand toerisme blijft dus buiten beschouwing.

## 1.3 Twee perspectieven op toerisme

Het toerisme in Nederland in zijn huidige massale vorm is een betrekkelijk recent fenomeen; het is eind jaren vijftig, begin jaren zestig op gang

<sup>18</sup> Vanuit Nederlands perspectief is dit dus uitgaand toerisme en vanuit Duits perspectief inkomend toerisme.

gekomen. Vooral de groeiende welvaart, de toenemende hoeveelheid vrije tijd en mobiliteit hebben sindsdien bijgedragen aan een steeds sterkere groei van het toerisme (Stichting Our Common Future, 2011).

Het huidige toerisme is te beschouwen als een 'menselijke ervaring', die bijdraagt aan ontspanning in een druk bestaan met hoge arbeidsproductiviteit en die zorgt voor plezier en verrijking van de geest. Op vakantie gaan is een vast onderdeel van het hedendaagse consumptiepatroon geworden (Pleasureworld NRIT et al., 2018). De manier waarop vrije tijd wordt ingevuld heeft tegelijkertijd een culturele betekenis, omdat het uitdrukking geeft aan iemands sociale status en de culturele (sub)klasse (Welten, 2013).

In deze paragraaf worden twee perspectieven op toerisme geschetst, die in hoofdstuk 5 worden gebruikt om te komen tot een ordening van instrumenten om te sturen op toerisme.

### 1.3.1 Perspectief van de visitors journey

Reizen worden vanuit uiteenlopende motieven ondernomen: mensen zijn nieuwsgierig, op zoek naar belevenissen en kennis – en willen dit alles graag delen met anderen. Vijf hoofdcategorieën van motieven om op reis te gaan zijn: (1) zaken, (2) vakantie, (3) gezondheid, (4) bezoek aan familie of vrienden en (5) sport, studie en dergelijke (Pleasureworld NRIT et al., 2018).

Bedrijven in de reisbranche spelen in op de verschillende wensen en behoeften van reizigers en bieden daartoe een gevarieerd pakket van diensten en producten aan, afgestemd op de stappen die worden gezet



tijdens de zogenoemde *visitors journey* (zie bijvoorbeeld Kenniscentrum Kusttoerisme, 2015; NBTC, 2017; Toerisme Vlaanderen, 2015):

- Voorafgaand aan hun verblijf doorlopen bezoekers verschillende stappen om tot een keuze voor een bestemming te komen: (a) het zoeken en overwegen, (b) de planning en (c) het boeken.
- Tijdens het verblijf zijn er de ervaringen ter plekke, het eventuele logies, de uitstapjes, het vervoer en het eten en drinken.
- Na het verblijf of bezoek zijn er de herinneringen en is er nazorg, zoals ervaringen en reviews.

### 1.3.2 Geografisch perspectief

Men kan ook vanuit een geografisch perspectief naar toerisme kijken. Toerisme is dan te beschouwen als een systeem waarin toeristen zich bewegen. Binnen dit systeem zijn drie gebieden te onderscheiden (Leiper, 1990):

1. de regio waar toeristen *vandaan* komen;
2. het gebied waar *doorheen* wordt gereisd;
3. de *bestemming* van de reis.

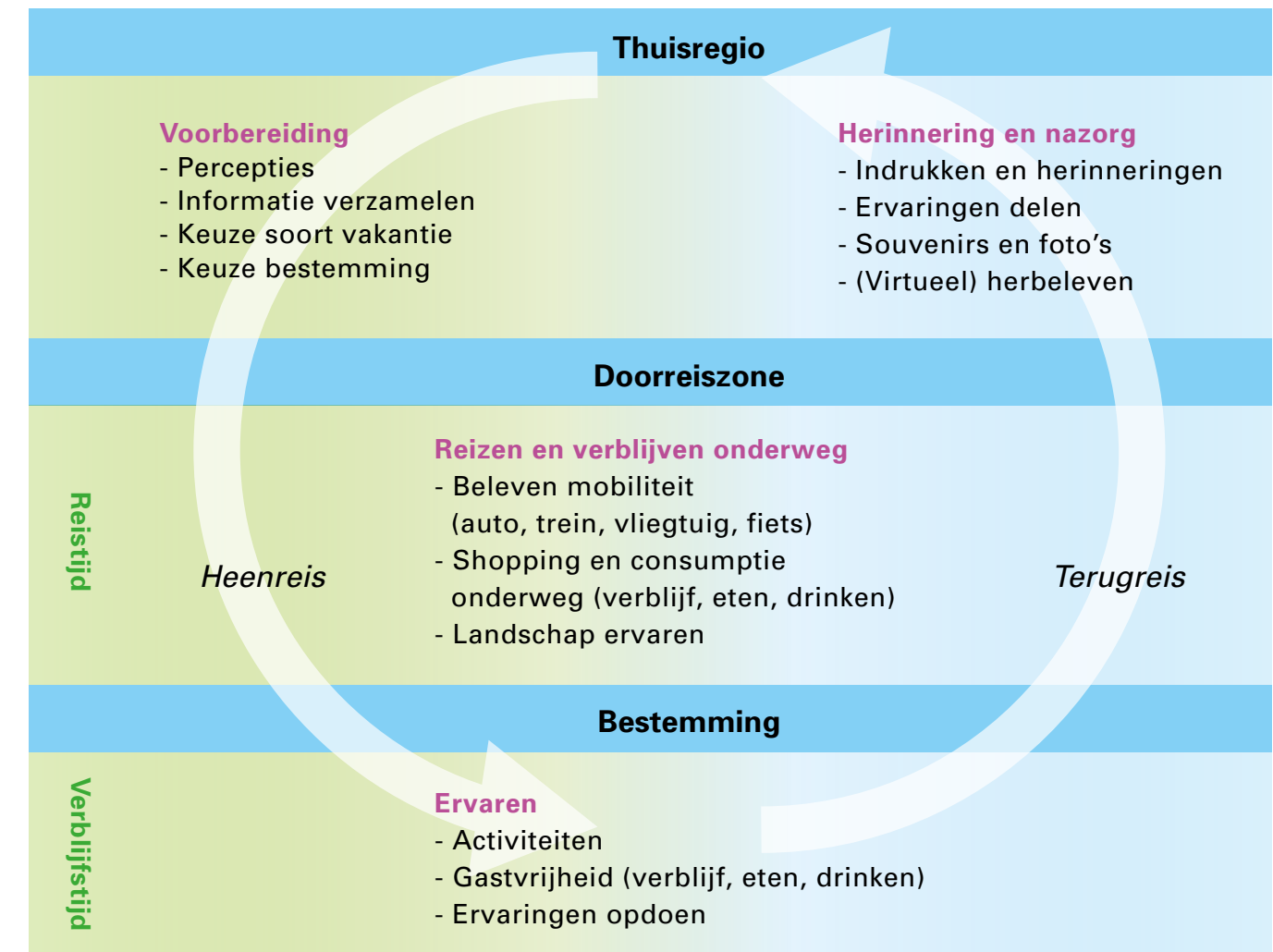
De geografische benadering van toerisme vormt een aanvulling op het perspectief van de *visitors journey*. Het draait bij toerisme immers niet alleen om de plaats van bestemming, maar ook om de plaats van vertrek en de gebieden die de reiziger onderweg passeert.

### 1.3.3 Combinatie van perspectieven: de reiservaring

Door het perspectief van de *visitors journey* te combineren met het geografisch perspectief, ontstaat een schematisch overzicht van de reis die

toeristen maken en de verschillende aspecten die daarbij betrokken zijn. In figuur 7 is dit weergegeven als de reiservaring.

**Figuur 7: De reiservaring**



Bron: vrije bewerking Rli van Cooper, 2016





## 2 TOERISME IN FEITEN EN CIJFERS

Dit hoofdstuk zet de feiten en cijfers rond toerisme op een rij. Paragraaf 2.1 beschrijft de ontwikkeling en prognoses voor het toerisme wereldwijd en specifiek voor Nederland, en de economische betekenis daarvan. In paragraaf 2.2 wordt in kaart gebracht waar de toeristen die in Nederland tijd doorbrengen zoal vandaan komen, en in paragraaf 2.3 welke plekken ze graag bezoeken. Tot slot wordt in paragraaf 2.4 stilgestaan bij het niet onaanzienlijke aandeel Nederlandse toeristen dat in eigen land vakantie houdt of er een dagje op uit trekt.

### 2.1 Groei toerisme wereldwijd, in Europa en in Nederland

Hoe sterk groeit het wereldwijde toerisme naar verwachting de komende jaren en wat betekent dit voor Nederland? De ontwikkelingen en prognoses worden geschetst.

#### 2.1.1 Wereldwijd: verdubbeling aantal aankomsten

In 2011 voorspelde de World Tourism Organisation van de Verenigde Naties (UNWTO) dat in 2030 sprake zou zijn van een verdubbeling van het internationaal toerisme (in aantallen aankomsten) ten opzichte van 2010. Volgens die prognose zou het toerisme wereldwijd jaarlijks een gemiddelde groei laten zien van 3,3%. Hoewel Europa volgens deze prognose het meest

bezoekte continent zou blijven, zouden daar de jaarlijkse groeicijfers geleidelijk teruglopen tot gemiddeld 2,3%.

Vooraf Afrika (+5,6%), Azië (+4,9%) en het Midden-Oosten (+4,6%) zouden naar verwachting hun marktaandeel vergroten. Amerika zou volgens de UNWTO-prognose met een groei van 2,6% een vergelijkbare ontwikkeling te zien geven als Europa (zie figuur 8).

De UNWTO verwachtte verder dat de groei van het internationale toerisme langzaam zou gaan afnemen<sup>19</sup> van 3,8% in 2011 naar 2,5% in 2030, onder meer vanwege de afnemende welvaartsgroei in opkomende economieën en de stijgende vervoerskosten (UNWTO, 2011).

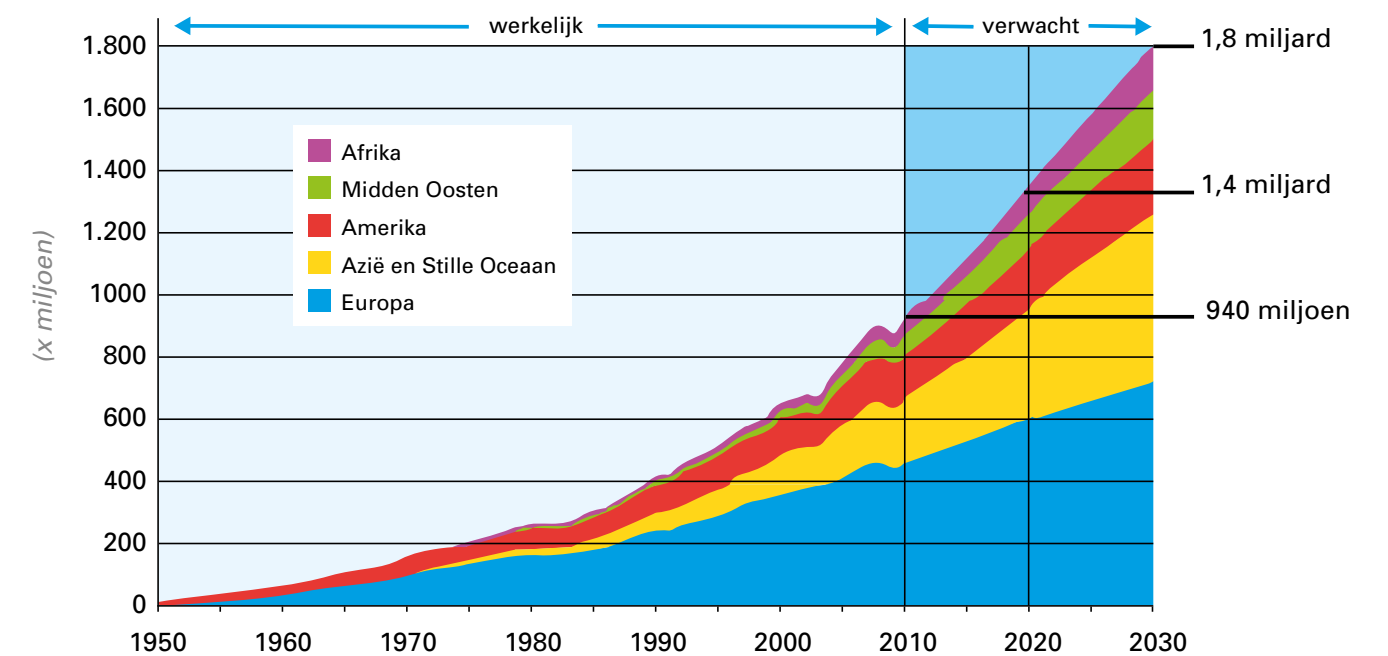
De feitelijke groeicijfers van de laatste jaren overtreffen de verwachtingen van de UNWTO uit 2011. Het aantal internationale aankomsten<sup>20</sup> bedroeg in 2017 wereldwijd ruim 1,3 miljard. Dat betekent een groei van 6,8% ten opzichte van 2016 (NBTC, 2018). In 2018 was er sprake van een groei van 6% ten opzichte van 2017 (UNWTO, 2019).

Europese landen trekken relatief veel toeristen: ongeveer de helft van het aantal toeristen wereldwijd. Dit hangt volgens de UNWTO vooral samen met de rijke culturele geschiedenis van Europa en het gunstige sociaal-politieke klimaat.

<sup>19</sup> Deze nuancering is niet in figuur 8 te zien; deze toont alleen de gemiddeld verwachte groei van 2010-2030.

<sup>20</sup> Het aantal aankomsten komt grosso modo overeen met het aantal verblijfstoeristen, maar er is een verschil. Elk bezoek aan een logiesaccommodatie wordt namelijk als een aankomst geteld, terwijl één en dezelfde toerist gedurende zijn/haar vakantie soms diverse accommodaties bezoekt.

Figuur 8: Ontwikkeling en prognose wereldwijd toerisme



Bron: UNWTO, 2011

De UNWTO verwacht nog steeds dat de groei van het inkomend toerisme in Europa op den duur zal afnemen door de concurrentie van reisbestemmingen in opkomende economieën in onder meer Zuidelijk Azië en West- en Centraal Afrika (UNWTO, 2018b). De afgelopen jaren was dat beeld echter (nog) niet zichtbaar: in 2017 was de groei van het toerisme in Europa met 8% groter dan gemiddeld (UNWTO, 2018a) en in 2018 was de groei nog steeds 6% (UNWTO, 2019).<sup>21</sup>

De boven verwachting hoge groeicijfers van inkomend toerisme naar Europa zijn volgens de UNWTO toe te schrijven aan een robuust economisch

<sup>21</sup> Hierbij gaat het om de groei van het toerisme gemeten in het aantal aankomsten.



herstel. De toenemende luchtvaartverbindingen, betaalbaarder reizen en de opkomst van nieuwe vormen van toerisme en informatiediensten via digitale platforms hebben daar sterk aan bijgedragen. Ook een zwakkere groei van het toerisme naar Noord-Afrika en het Midden-Oosten als gevolg van politieke instabiliteit en onveiligheid, hebben bijgedragen aan de onverwacht hoge groeicijfers in Europa (UNWTO, 2018b).

### 2.1.2 Nederland: sterke groei aantal verblijfstoeristen

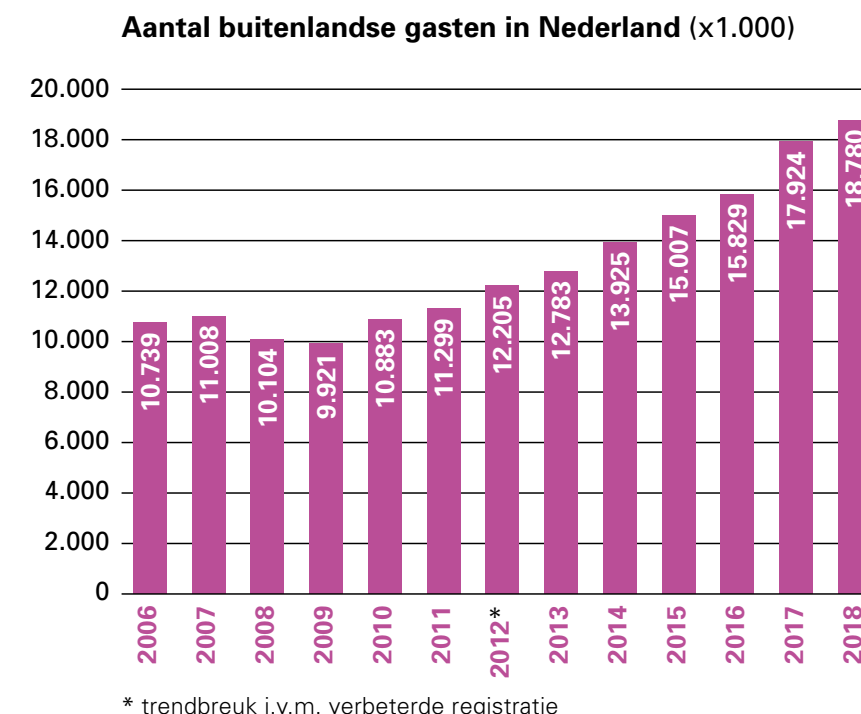
Ook in Nederland is de groei van het aantal toeristen spectaculair te noemen; zie figuur 9. In 2017 verbleven 42 miljoen gasten in Nederlandse logiesaccommodaties<sup>22</sup>, een groei van bijna 9% ten opzichte van een jaar eerder. Dit is de sterkste groei sinds 2006 (CBS, 2018b).

#### *Aandeel binnenlandse en buitenlandse gasten*

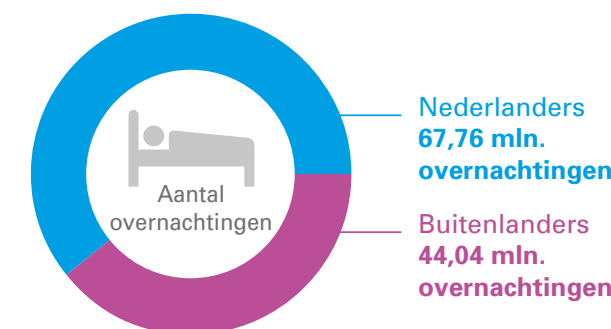
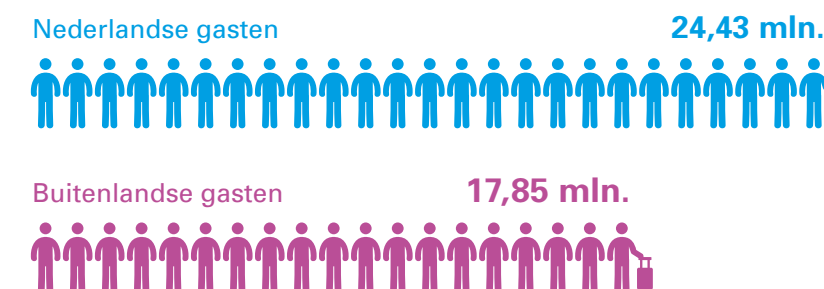
Van de gasten is het grootste deel afkomstig uit Nederland (ongeveer 60%). Echter, dat is een gemiddelde; de herkomst van gasten kan per plaats, per attractie of per regio verschillen. Zo trekt de provincie Noord-Holland meer buitenlandse dan Nederlandse gasten (CBS, 2018a), vooral door de aantrekkingskracht van Amsterdam.

<sup>22</sup> Tot logiesaccommodaties worden gerekend: hotels, motels, pensions, appartementen met hoteldienstverlening, jeugdaccommodaties en bed & breakfasts met ten minste vijf slaapplekken, kampeerterreinen met minimaal vier toeristische standplaatsen en huisjesterreinen en groepsaccommodaties met ten minste tien slaapplekken.

**Figuur 9: Aantal verblijfstoeristen in Nederland**



#### **Nederlandse logiesaccommodaties, 2017**



Bron: Statistiek logiesaccommodaties CBS, 2019; CBS, 2018a



Het aantal *buitenlandse gasten*<sup>23</sup> van logiesaccommodaties stijgt sterker dan het aantal Nederlandse gasten. Het aantal buitenlandse gasten nam in 2017 toe met 13% vergeleken met een jaar eerder. Zij verbleven bij elkaar opgeteld 44 miljoen nachten in Nederlandse logiesaccommodaties; een stijging van 11% ten opzichte van 2016. De verwachting is dat het aantal verblijfstoeristen de komende jaren groeit van bijna 18 miljoen in 2017 naar bijna 29 miljoen in 2030. Dat is een stijging van meer dan 50% (NBTC, 2019).

Het aantal *binnenlandse gasten* van logiesaccommodaties nam in 2017 met 6% toe naar 24,4 miljoen gasten die bij elkaar goed waren voor 67,8 miljoen overnachtingen. Dat is een groei van 2% (CBS, 2018a). Het aantal binnenlandse gasten van logiesaccommodaties groeit naar verwachting tussen 2017 en 2030 met 27% naar 31 miljoen (NBTC, 2019).

#### *Verblijf in accommodaties*

Het overgrote deel van de buitenlandse en binnenlandse toeristen verblijft in een hotel: in 2016 was dat 78%. Buitenlandse toeristen verbleven in 2016 gemiddeld tweeënhalve nacht in Nederland. Dat gemiddelde is al jaren stabiel (NRIT Media et al., 2017). Duitse toeristen verblijven het langst in een Nederlandse accommodatie, gemiddeld 3,4 nachten in 2017. Intercontinentale toeristen verblijven het kortst: gemiddeld 1,8 nachten in 2017 (CBS, 2018a). Vakanties van Nederlanders in eigen land zijn een stuk langer: deze duurden in 2016 gemiddeld 6,2 dagen (NRIT Media et al., 2017).

<sup>23</sup> Ook de zakelijke reiziger is meegenomen in het aantal buitenlandse gasten. Van de buitenlandse toeristen komt 69% voor vakantie, 25% voor een zakenreis en de rest voor bijvoorbeeld bezoek aan familie en kennissen (NRIT Media et al., 2017).

In de hier genoemde cijfers heeft het CBS overnachtingen die worden geboekt via platforms zoals Airbnb niet meegenomen, omdat de huidige meetmethode hier niet in voorziet. Dergelijke platforms spelen een groeiende rol in het aantal overnachtingen, zo blijkt uit ander onderzoek; zie kader 5.

#### **Kader 5: Overnachtingen via Airbnb**

In 2018 werden in Amsterdam bijna 2 miljoen overnachtingen geboekt via Airbnb. Na jaren van stijging is dit 5% lager dan in 2017. Het marktaandeel ging omlaag van 11,6% naar 10,4% in vergelijking met hotels. In het gebied rond Amsterdam groeit Airbnb daarentegen zeer sterk, in Amstelveen en Zaanstad bijvoorbeeld met gemiddeld 36% ten opzichte van 2017. In andere grote steden groeide Airbnb eveneens. In Den Haag groeide het aantal overnachtingen via Airbnb in 2018 met 23% naar 226.000; Rotterdam telde 188.000 overnachtingen, een stijging van 15% (Colliers International, 2019).

Gemeten ten opzichte van het aantal inwoners zijn er ook veel Airbnb-locaties in Amsterdam: in 2016 waren er 27,7 locaties per 1.000 inwoners. Daarnaast zijn Ameland (24,8), Veere (22,1) en Zandvoort (21,9) koploper als het gaat om de hoeveelheid Airbnb-locaties per 1.000 inwoners (NRIT Media et al., 2017).



### 2.1.3 Dagtoeristen: lichte groei

Om het aantal toeristen goed in beeld te brengen zijn meer gegevens nodig dan alleen de cijfers over het verblijfstoerisme. Ook inzicht in het aantal dagjesmensen is van belang. Het beeld in een stad als Amsterdam illustreert dat: daar waren in 2014 7,2 miljoen geregistreerde overnachtende hotelbezoekers, maar het totaal aantal bezoekers werd in dat jaar geschat op 17,6 miljoen (Gemeente Amsterdam, 2015).

#### *Herkomst*

Dagjesmensen kunnen buitenlandse toeristen zijn die Nederland bezoeken vanuit aangrenzende landen zoals Duitsland of België. Maar het kunnen ook Nederlanders zijn die vanuit huis dagtripjes maken. Goed bruikbare gegevens over dagtoeristen zijn schaars. Volgens het NBTC (2019) maken Nederlanders jaarlijks ruim 1,5 miljard dagtrips in eigen land. Over de 'inkomende' dagtoeristen uit de ons omringende landen ontbreken structurele cijfers. Het NBTC heeft in 2015/2016 wel een onderzoek gedaan naar Duitse bezoekers uit Nordrhein-Westfalen en Nedersachsen. Daaruit bleek dat Duitsers van juni 2015 tot mei 2016 46,8 miljoen dagtochten naar Nederland ondernamen (NBTC, 2015). Echter, dit was een incidenteel onderzoek.

#### *Meest bezochte dagattracties*

Er zijn wel gegevens over het aantal bezoekers van dagattracties (zie tabel 1). De drukstbezochte dagattractie in Nederland, De Efteling, trok in 2017 bijna 5,2 miljoen bezoekers. De nummer 2, Lovers Canal Cruises, trok 2,3 miljoen bezoekers in 2017. Van de top-5 dagattracties liggen er drie in Amsterdam: Lovers Canal Cruises, het Van Goghmuseum en het Rijksmuseum (beiden

circa 2,2 miljoen bezoekers in 2017) (Pleasureworld NRIT et al., 2018). Ter vergelijking: Giethoorn ontvangt volgens de plaatselijke VVV elk jaar ongeveer 800.000 bezoekers (Toonen, 2015). Het natuurgebied Nationaal Park De Hoge Veluwe trok in 2018 ruim 618.000 bezoekers (Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, 2019).

Het aantal bezoekers van dagattracties kan per attractie sterk verschillen, maar stijgt over de hele linie wel: in 2017 telden de vijftig grootste dagattracties 47 miljoen bezoekers; 8% meer dan in 2016. Overigens kwam circa een derde van die bezoekers uit het buitenland. Voor de komende jaren worden er meer bezoekers verwacht maar er komen ook steeds meer prenten themaparken, dierentuinen, musea, kartbanen en andere vormen van vertier bij (Pleasureworld NRIT et al., 2018).



Tabel 1: Top-10 attractieparken (aantallen x 1.000)

Nr.	Naam	2015	2016	2017	Mutatie (%)
1	De Efteling	4.685	4.765	5.187	8,9
2	Lovers Canal Cruises	onbekend	1.800	2.283	26,8
3	Van Gogh museum	1.909	2.077	2.255	8,6
4	Zaanse Schans	1.899	1.847	2.219	20,1
5	Rijksmuseum Amsterdam	2.346	2.260	2.160	-4,4
6	De Uithof	onbekend	1.389	1.490	7,3
7	Stromma Rondvaart	1.511	1.498	1.470	-1,9
8	Diergaarde Blijdorp	1.520	1.513	1.459	-3,6
9	Natura Artis Magistra	1.353	1.353	1.411	4,3
10	Keukenhof	1.175	1.143	1.400	22,5

Bron: Pleasureworld NRIT et al., 2018

## 2.2 Toenemende economische betekenis

### 2.2.1 Groei toerisme sterker dan groei wereldeconomie

Het economisch belang van het wereldwijde toerisme groeit al een aantal jaren (sinds 2010) sterker dan de wereldeconomie als geheel: in 2016 nam het toerisme met 3,1% toe, terwijl de wereldeconomie dat jaar met 2,5%

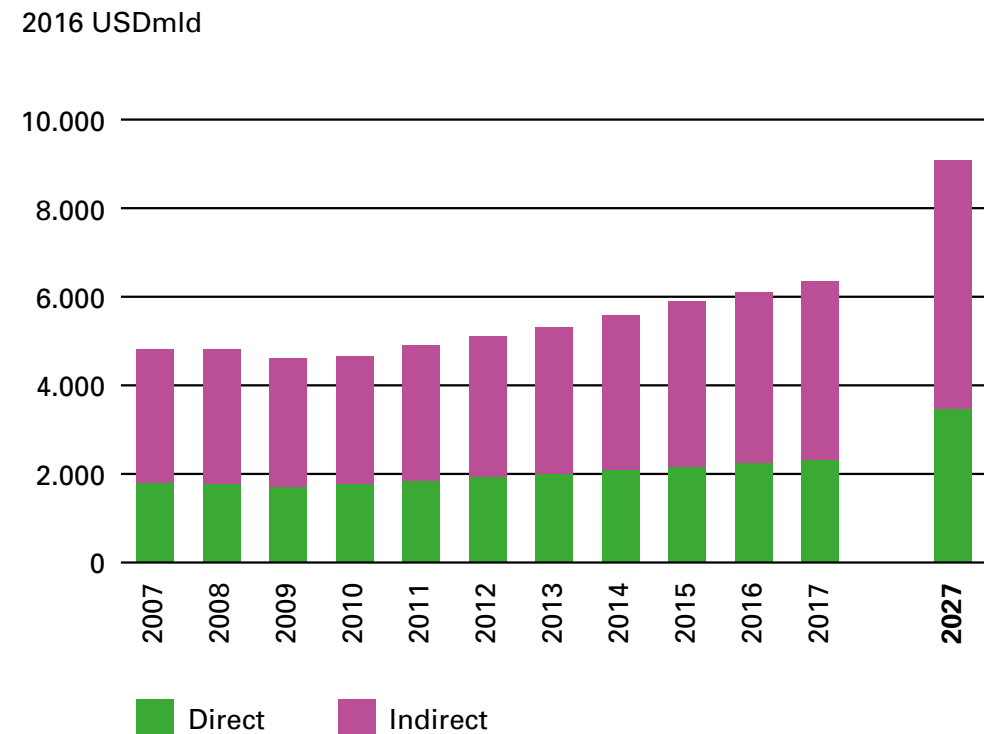
groeide (NRIT Media et al., 2017). Datzelfde jaar bedroeg wereldwijd de directe bijdrage van het toerisme aan het bruto binnenlands product (bbp) 2,3 miljard dollar, wat overeenkomt met 3,1% van het bbp. Het toerisme leverde bij elkaar opgeteld ruim 108 miljoen directe banen op, oftewel 3,6% van de totale werkgelegenheid (World Travel & Tourism Council [WTTC], 2017).<sup>24</sup>

Het toeristisch aanbod is inmiddels uitgegroeid tot het derde exportproduct<sup>25</sup> in de wereld, na brandstof (gas, olie) en chemische producten (CBS, 2017). De groei doet zich vooral voor in Azië en in opkomende landen zoals Argentinië, Egypte en Oekraïne. Toerisme is de afgelopen jaren sneller gegroeid dan sectoren als financiële en zakelijke dienstverlening, publieke dienstverlening, productie, *retail* en distributie en transport (UNWTO, 2017; WTTC, 2017).

<sup>24</sup> Wereldwijd komt ongeveer één op de tien banen voort uit toerisme: 9,6% (WTTC, 2017).

<sup>25</sup> Daarbij gaat het om de ontvangsten van een land uit de export van toeristische producten, dus de verkoop van toeristische producten aan buitenlandse bezoekers (NRIT Media et al., 2017).

**Figuur 10: Bijdrage van toerisme aan het bruto binnenlands product wereldwijd**



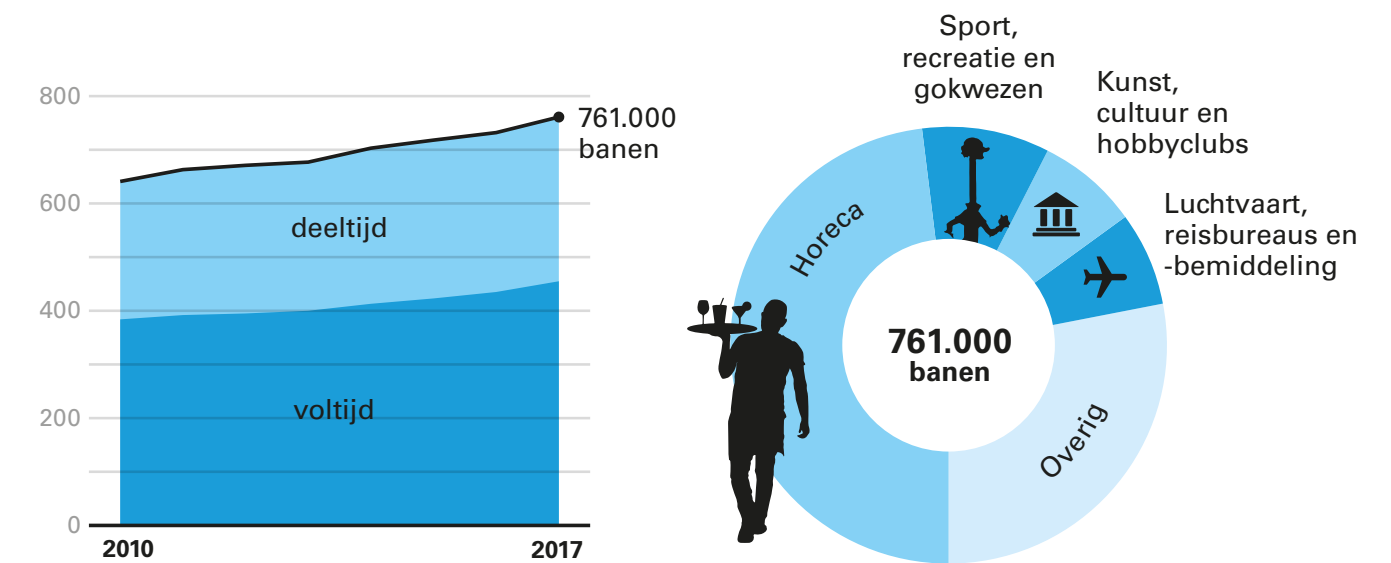
Bron: WTTC, 2017

### 2.2.2 Ook in Nederland toerisme steeds belangrijker voor de economie

In Nederland bedroeg de waarde van de totale toeristische bestedingen in 2016 € 75,7 miljard, oftewel 3,9% van het bbp. Het toerisme was in dat jaar goed voor 641 duizend banen (CBS, 2018a). De waarde van de toeristische bestedingen in de Nederlandse economie is in 2017 met 6,9% gestegen naar € 82,1 miljard (4,3% van het bbp; CBS, 2018b). En terwijl de werkgelegenheid in Nederland de afgelopen jaren slechts licht steeg, nam de werkgelegenheid in de toerismesector in de periode 2010-2016 toe met 15,4%

(zie figuur 11; NRIT Media et al., 2017). In 2017 groeide het aantal banen in de toeristische sector verder door met 3,8% naar 761 duizend banen, tegenover een groei van 2,1% in de Nederlandse economie als geheel. Het aandeel van de toeristische sector in het totaal aantal banen in Nederland nam daarmee verder toe naar 7,5%. Binnen de toeristische sector werken de meeste mensen in de horeca (CBS, 2018b).

**Figuur 11: Werkgelegenheid in de toerismesector: ontwikkeling 2010 – 2017 en voltijdbanen per toeristische bedrijfstak**



Bron: CBS, 2018b

### Positie toerismesector ten opzichte van andere sectoren

Toerisme is de afgelopen jaren dus steeds belangrijker geworden voor de Nederlandse economie. Zo is in de periode 2010-2016 het volume van de Nederlandse economie met 7,2% toegenomen, terwijl de toerismesector

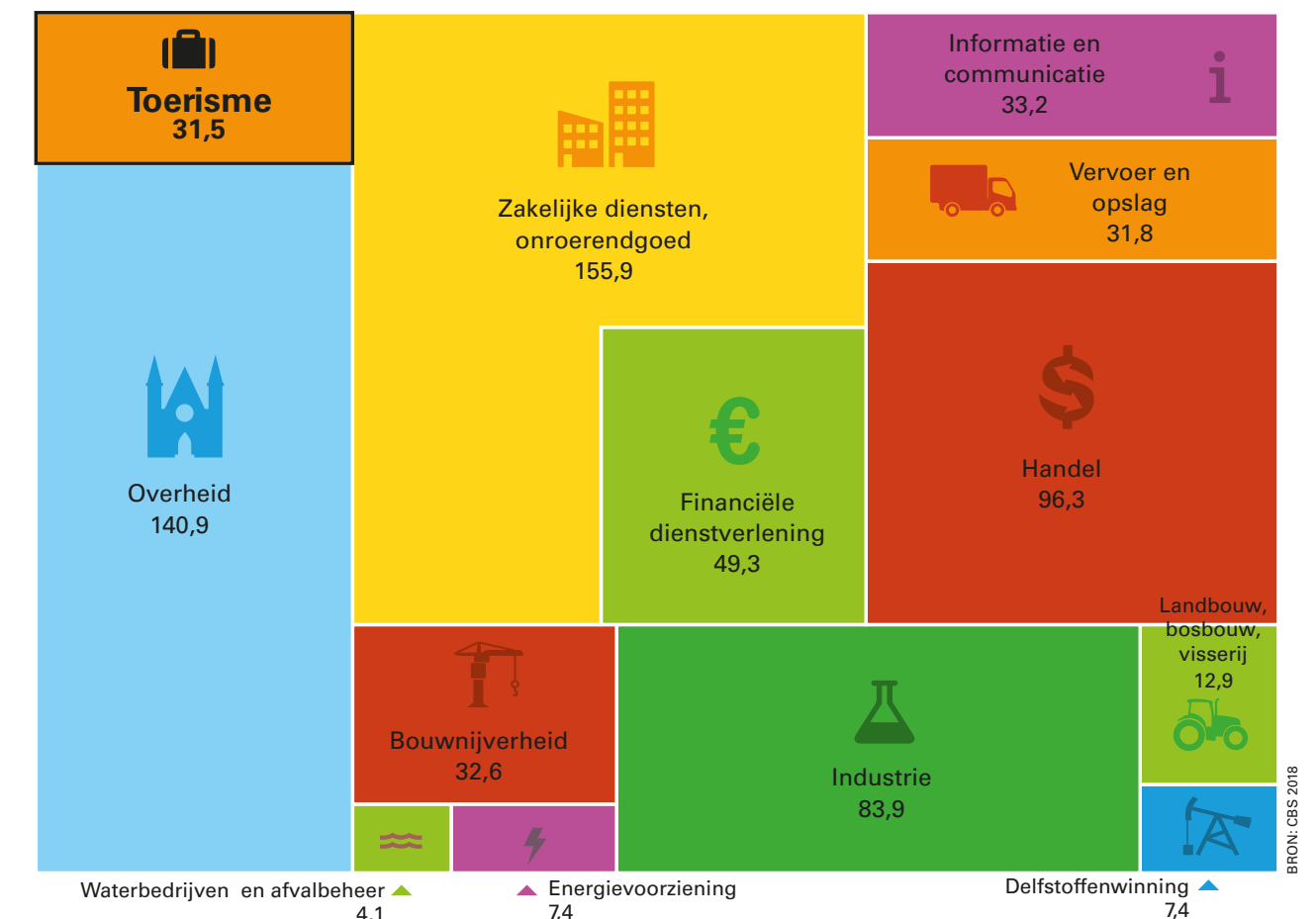
in diezelfde periode een groei heeft doorgemaakt van 26,2% (NRIT Media et al., 2017). De bijdrage van de toerismesector aan het Nederlandse bbp is ongeveer gelijk aan de bijdrage van de bouwsector en de vervoer- en opslagsector, en groter dan die van landbouw en olie- en gaswinning (zie figuur 12).

#### *Bestedingen binnenlandse en buitenlandse toeristen*

Van de bestedingen in de toerismesector is het grootste deel afkomstig van binnenlandse toeristen. Echter, de groei van de bestedingen van buitenlandse toeristen overtreft die van de binnenlandse toerist. De bestedingen van buitenlandse toeristen in Nederland namen in 2017 met 12,6% toe naar € 29,9 miljard<sup>26</sup>, terwijl de bestedingen van Nederlanders in eigen land met een beperktere groei van 3,6% uitkwamen op € 43 miljard (zie figuur 12). De groei van de bestedingen van buitenlandse toeristen kon deels worden toegeschreven aan een toename van het aantal overnachtingen. Nederlanders hebben tijdens vakanties en dagtrips vooral meer geld uitgegeven aan eten en drinken in de horeca (CBS, 2018b).

<sup>26</sup> Bij de bestedingen worden ook boekingen van accommodaties en (vlieg)tickets meegerekend van buitenlandse toeristen bij/via een Nederlands bedrijf. Een groot deel van deze toeristen reisde niet daadwerkelijk naar Nederland, maar Nederlandse bedrijven verdienen wel aan deze boekingen (CBS, 2018b).

**Figuur 12: Bijdrage economische sectoren aan het bbp van Nederland in 2017, in miljarden euro's<sup>27</sup>**



Bron cijfers: CBS Statline, 2018

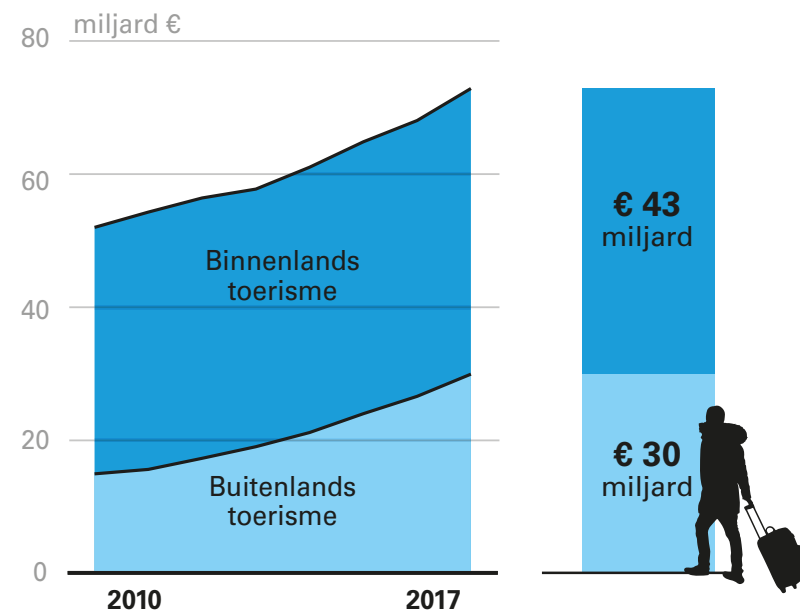
Van de buitenlandse toeristen besteden intercontinentale gasten relatief veel. Hoewel zij slechts 21% uitmaken van het totaal aantal buitenlandse gasten en een nog geringer percentage (16%) van het aantal bedden

<sup>27</sup> De cijfers geven de bruto toegevoegde waarde van de diverse sectoren voor de Nederlandse economie weer.

bezetten, nemen zij 38% van de bestedingen voor hun rekening (NBTC, 2018).

Dagtoeristen besteden logischerwijs minder dan verblijfstoeristen, omdat ze geen kosten maken voor logies. Cijfers uit Amsterdam illustreren dit: inkomende bezoekers waren in 2011 goed voor € 5,7 miljard aan bestedingen. Hiervan was € 2,7 miljard afkomstig van buitenlandse verblijfsbezoekers (zakelijk en toeristisch), € 2,2 miljard van Nederlandse verblijfsbezoekers en € 0,7 miljard van Nederlandse dagbezoekers. De resterende € 0,1 miljard kwam van buitenlandse dagbezoekers (Gemeente Amsterdam, 2015).

**Figuur 13: Toeristische bestedingen**



Bron cijfers: CBS, 2018b

## 2.3 Herkomst buitenlandse toeristen

Op dit moment komt ongeveer 40% van de toeristen uit het buitenland. Dat aandeel neemt de komende jaren toe. Waar komen deze internationale toeristen die Nederland bezoeken vandaan?

### 2.3.1 Aandeel Europees toerisme

De meeste internationale toeristen die Nederland bezoeken zijn afkomstig uit Europese landen: 79% in 2017 (NBTC, 2018). Van de Europese gasten komen de meeste uit de ons omringende landen: Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk. Bezoekers uit deze landen waren samen goed voor 64% van alle overnachtingen van buitenlandse gasten. Vooral de groei van het aantal gasten uit Duitsland zette in 2017 door met een toename van ruim 14% (665.000 meer gasten) vergeleken met een jaar eerder. Duitsers verbleven ook het langst in een accommodatie, gemiddeld 3,4 nachten<sup>28</sup> (CBS, 2018a).

### 2.3.2 Aandeel intercontinentaal toerisme

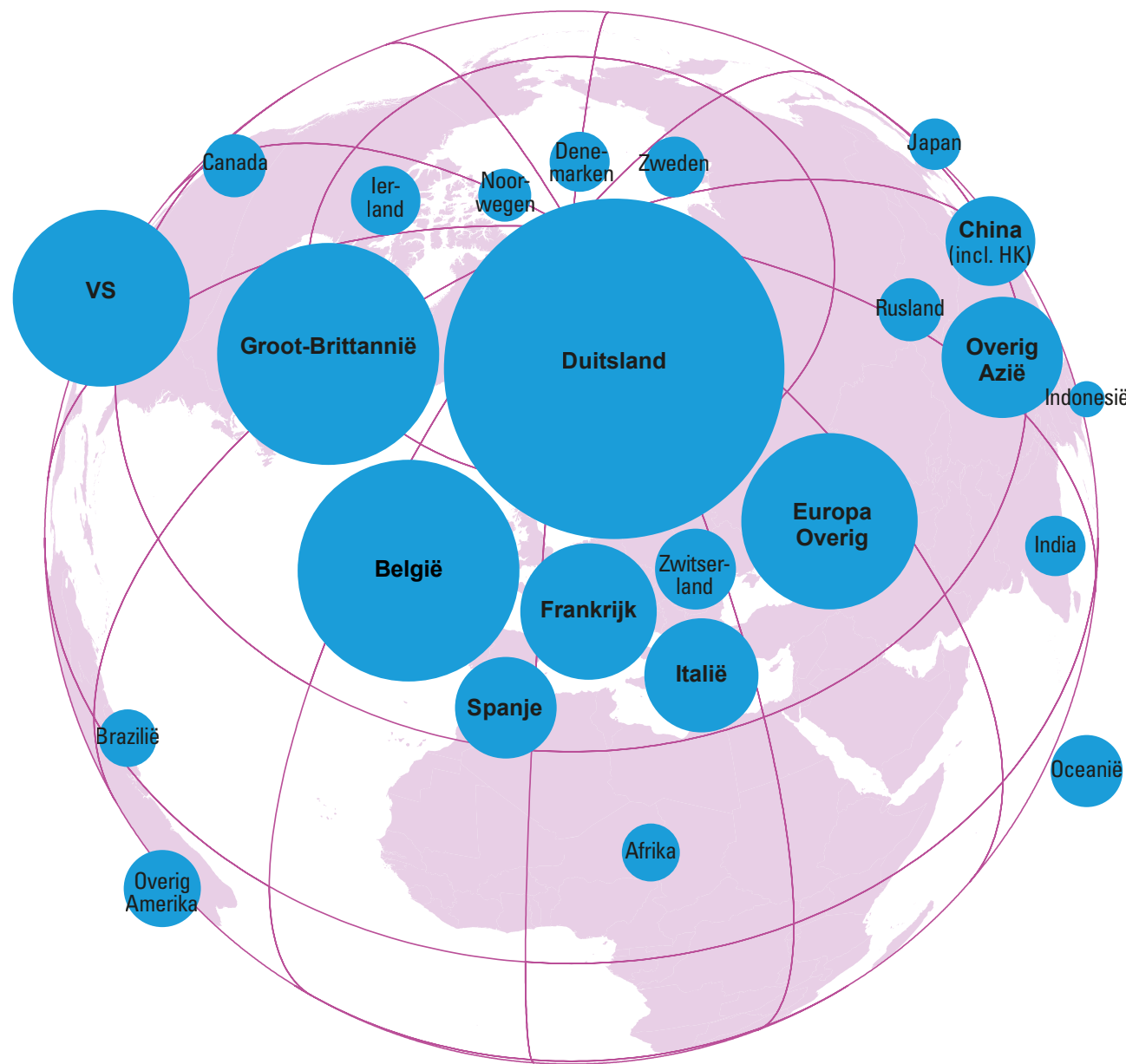
In 2017 kwam ruim 20% van de buitenlandse toeristen die in Nederlandse accommodaties verbleven van buiten Europa. De meeste intercontinentale toeristen kwamen van het Amerikaanse (11%) en Aziatische continent (8%). Het aantal gasten dat daar vandaan kwam groeide in 2017 met respectievelijk 22 en 25%. Opvallende groeiers waren verder onder andere Taiwan (79%), IJsland (40%), en Rusland (36%). Het aantal toeristen uit China nam met 26% toe. Op het totaal van de buitenlandse gasten vormen de Chinezen

<sup>28</sup> Ter vergelijking: gemiddeld verbleven buitenlandse toeristen in 2016 tweeënhalve nacht in Nederland (NRIT Media et al., 2017).



echter nog een relatief bescheiden groep: hun aandeel is ongeveer 2%. (CBS, 2018a).

**Figuur 14: Herkomst buitenlandse gasten in Nederlandse logiesaccommodaties, 2017**



Bron cijfers: CBS, 2018a

## 2.4 Bestemmingen van toeristen in Nederland

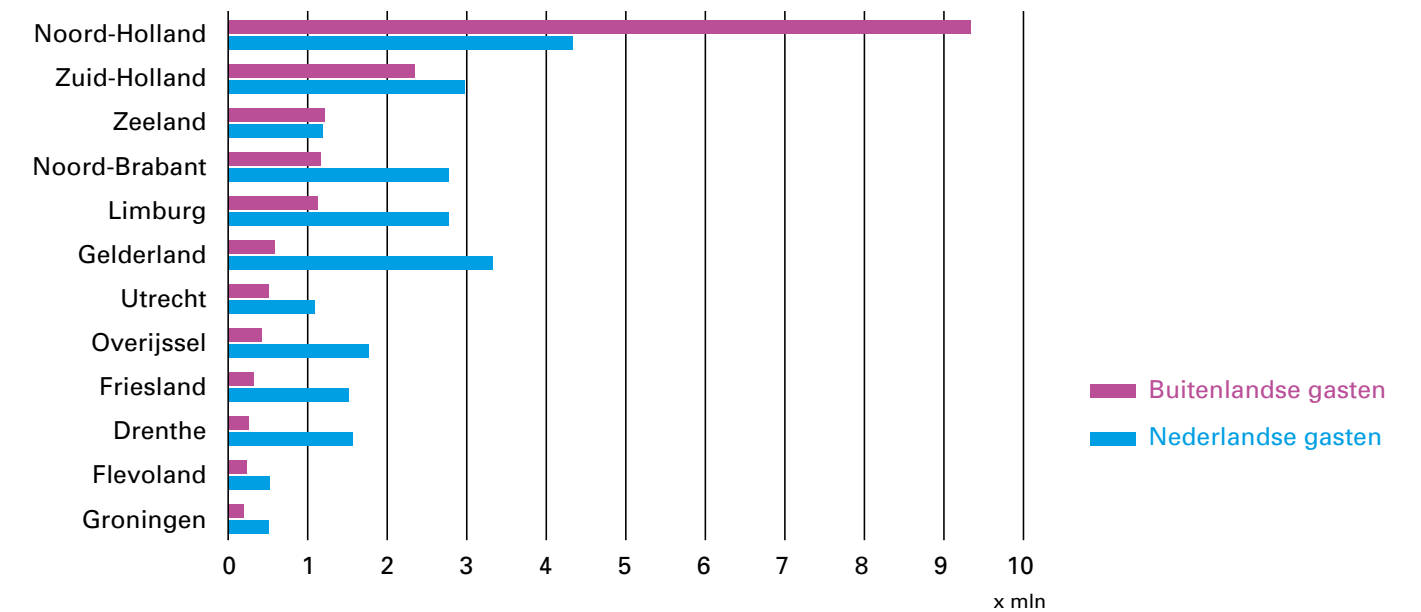
Waar gaan toeristen in Nederland zoal naartoe? Dit komt hieronder afzonderlijk aan de orde voor buitenlandse toeristen en Nederlandse toeristen.

### 2.4.1 Bestemmingen van buitenlandse toeristen

Buitenlandse gasten bezoeken in Noord-Holland met name Amsterdam. In 2017 was de hoofdstad met 6,7 miljoen buitenlandse hotelgasten de belangrijkste trekpleister van Nederland. Van alle buitenlandse gasten trok 37% naar Amsterdam. Mede hierdoor is Noord-Holland de enige provincie die (veel) meer buitenlandse dan Nederlandse gasten trekt; de overige provincies trekken meer Nederlandse dan buitenlandse gasten (CBS, 2018a).

**Figuur 15: Bestemming gasten in Nederlandse logiesaccommodaties, 2017**

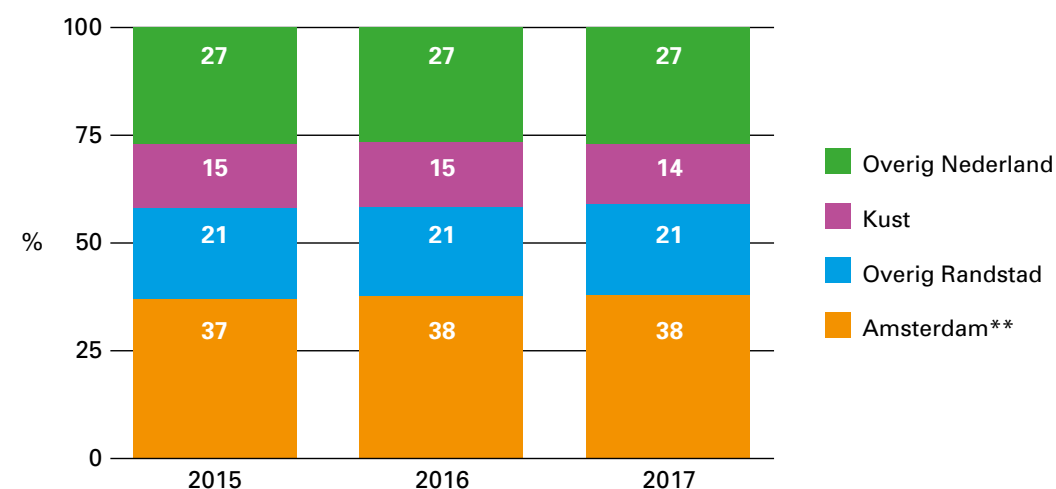
Bron: CBS, 2018a





De spreiding van de buitenlandse gasten over de verschillende provincies is sinds 2012 nauwelijks veranderd. Engelsen en intercontinentale gasten gaan vooral naar Amsterdam. Duitsers gaan eveneens relatief vaak op bezoek in Amsterdam, maar zij verblijven ook graag aan de Nederlandse kust. Belgen gaan het liefst net over de grens naar Limburg en Noord-Brabant; zij bezoeken daarnaast regelmatig de kust (CBS, 2018a).

**Figuur 16: Spreiding buitenlandse gasten in Nederland, 2015-2017\***



\* Gasten die in het buitenland wonen en tenminste één nacht in Nederland verbleven, zowel recreatief als zakelijk.  
 \*\* Alleen gasten in hotels.

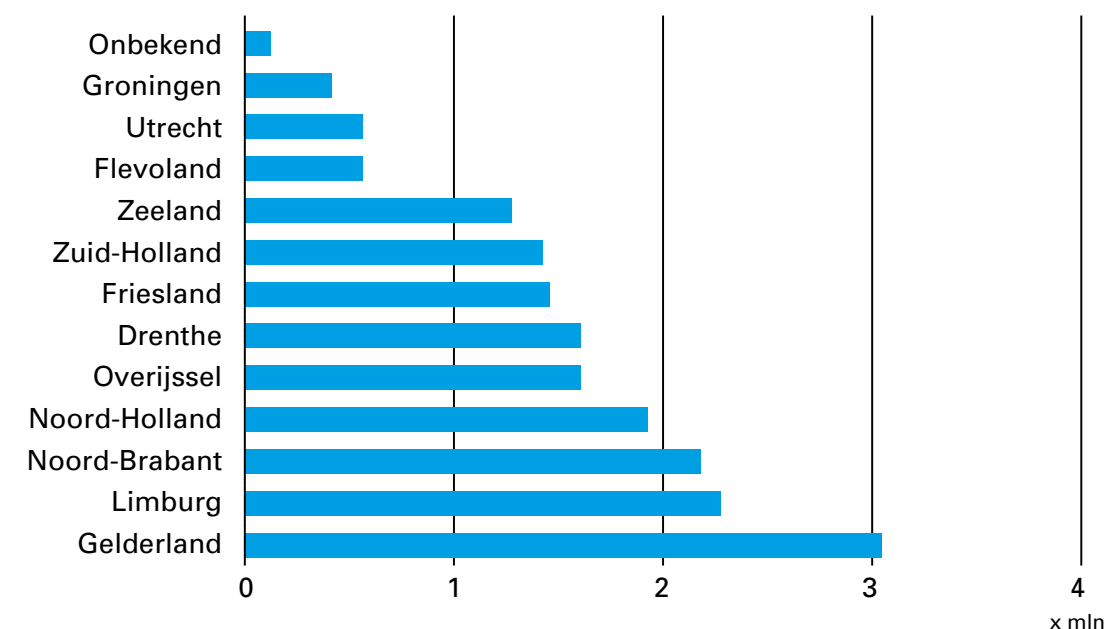
Bron: Pleasureworld NRIT et al., 2018

#### 2.4.2 Bestemmingen van Nederlandse verblijfstoeristen

Voor Nederlanders die vakantie houden in eigen land is Gelderland de populairste bestemming. In 2017 brachten Nederlanders 17% van hun binnenlandse vakanties door in deze provincie. Het ging hierbij om 3 miljoen van de in totaal ruim 18 miljoen binnenlandse vakanties.

Daarnaast zijn Limburg en Noord-Brabant in trek; zij vormen samen de bestemming van 25% van de binnenlandse vakanties (zie figuur 17; Pleasureworld NRIT et al., 2018).

**Figuur 17: Binnenlandse vakanties van Nederlanders naar provincie**



Bron: Pleasureworld NRIT et al., 2018

## 2.5 Samenvattend beeld feiten en cijfers

Wereldwijd groeien zowel de aantallen toeristen als de bestedingen die zij doen. Dat is in Nederland niet anders. De toeristische sector hier groeit sterker dan andere sectoren en wordt daarmee steeds belangrijker voor de economie.



Meer dan de helft van de toeristen in Nederland (ongeveer 60%) is in eigen land op vakantie. De overige 40% zijn buitenlandse toeristen. Deze laatsten komen voor het merendeel uit de buurlanden: Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk. Het aantal toeristen dat vanuit andere continenten naar Nederland komt is nog relatief beperkt. Zij verblijven hier ook relatief kort. Hun aantal groeit echter wel.

De meeste buitenlandse toeristen die Nederland bezoeken gaan naar Noord-Holland en Amsterdam. Binnenlandse toeristen kiezen andere bestemmingen: zij gaan het vaakst naar Gelderland, Limburg en Noord-Brabant.

Van de toeristische bestedingen is het grootste deel afkomstig van binnenlandse toeristen, en het aantal binnenlandse toeristen is groter dan het aantal inkomende toeristen. Het aantal buitenlandse toeristen groeit wel sterker dan het aantal Nederlandse toeristen. En de totale bestedingen van buitenlandse toeristen groeien snel. Als deze trend zich doorzet zal uiteindelijk, in de toekomst, het aantal buitenlandse toeristen en hun uitgaven het binnenlandse toerisme in omvang en uitgaven gaan evenaren of zelfs overstijgen.





## 3 TOERISTISCHE DRUK EN DRAAGKRACHT

In dit hoofdstuk worden twee kernbegrippen uit deel 1 nader toegelicht: 'toeristische druk' (paragraaf 3.1) en 'draagkracht van de leefomgeving en samenleving' (paragraaf 3.2). Vervolgens wordt uiteengezet hoe de combinatie van druk en draagkracht kan worden beoordeeld (paragraaf 3.3). Ook gaat dit hoofdstuk in op de relatie tussen 'toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving' enerzijds en het begrip 'overtourisme' anderzijds (paragraaf 3.4).

### 3.1 Toeristische druk

Hoe kan de mate waarin op een bestemming sprake is van toeristische druk bepaald worden en welke factoren spelen daarbij een rol?

Bezoekersaantallen geven een indicatie van de drukte op een bepaalde bestemming waarbij het belangrijk is om nauwkeurig te kijken naar verschillen in plaats en tijd. Bezoekersaantallen vertellen niet hoe de drukte ter plaatse daadwerkelijk wordt *ervaren* door de lokale bevolking. Om een goed beeld te krijgen, moet naar drie aspecten worden gekeken:

1. de verhouding tussen de aantallen toeristen en de aantallen inwoners op een bepaalde locatie, oftewel de *intensiteit* van het toerisme;

2. de verhouding tussen aantallen toeristen en de oppervlakte van een bestemming, oftewel de *dichtheid* van het toerisme;
3. de manier waarop de toeristen de ruimte en de voorzieningen gebruiken en hoe zich dit verhoudt tot de lokale gebruiken en gewoonten, oftewel het *gedrag* van de bezoekers.

### 3.1.1 Intensiteit

Bezoekersintensiteit kan worden uitgedrukt in het aantal toeristen ten opzichte van het aantal inwoners. Voor heel Nederland is de bezoekersintensiteit de laatste vijftien jaar enorm toegenomen. In 2003 had Nederland ruim 16 miljoen inwoners en meer dan 9 miljoen (buitenlandse) bezoekers; een ratio dus van 0,57. In 2017 betrof het iets meer dan 17 miljoen inwoners tegenover bijna 18 miljoen (buitenlandse) toeristen, een ratio van 1,05.

Het aantal hotelovernachtingen afgezet tegen het aantal inwoners is ook een indicatie voor de intensiteit. Vanuit dat perspectief scoort Amsterdam hoog: zestien hotelovernachtingen per inwoner. Ter vergelijking: in Maastricht is dat de helft, namelijk acht overnachtingen per inwoner (ING, 2016).

### 3.1.2 Dichtheid

De dichtheid van het toerisme kan worden uitgedrukt in het aantal toeristen ten opzichte van het oppervlak van een bestemming. Zo schatte de gemeente Amsterdam het totaal aantal bezoekers in 2014 op 17,6 miljoen (Gemeente Amsterdam, 2015), dat is een dichtheid van ongeveer 220 bezoekers per dag per km<sup>2</sup>. Dit is het gemiddelde aantal bezoekers over de gehele

stad, nauwkeuriger cijfers van bijvoorbeeld het centrum van de stad zouden een hogere dichtheid voor dit gebied opleveren.

Het aantal hotelovernachtingen per km<sup>2</sup> zegt ook iets over de dichtheid. Als hiernaar gekeken wordt gaat Amsterdam weer aan kop met 232 hotelovernachtingen per dag per km<sup>2</sup> in 2016. Dat zijn vijf keer zoveel overnachtingen per km<sup>2</sup> als in bijvoorbeeld Maastricht. En het zijn 27 keer zoveel overnachtingen per km<sup>2</sup> als gemiddeld in heel Nederland. Amsterdam kent dus ook een hoge toeristische dichtheid (NRIT Media et al., 2017).

### 3.1.3 Gedrag

Het gedrag van bezoekers, zowel in termen van hun gebruik van de leefomgeving als in termen van hun sociale doen en laten, bepaalt eveneens de toeristische druk. Het gaat hier dus om de manier waarop bezoekers gebruik maken van de binnenstad, het openbaar vervoer of het strand. Daarbij geldt dat naarmate de gedragingen van bezoekers meer afwijken van wat voor de lokale bewoners gebruikelijk is, er meer druk zal worden ervaren van hun aanwezigheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om gepercipieerde overlast in de vorm van lawaai op straat, zwerfafval, gevaarlijke verkeerssituaties enzovoort. Een maat voor dergelijke overlast is de irritatie-index (zie bijvoorbeeld Postma, 2013).

Toeristische druk zegt op zichzelf niet iets over eventuele negatieve gevolgen van toerisme. Dit soort gevolgen treden pas op wanneer de 'draagkracht' van de leefomgeving en de samenleving wordt overschreden. Wel vergroot een hoge toeristische druk het risico op negatieve gevolgen (Peeters et al., 2018). Zie hierover verder paragraaf 3.2.



## 3.2 Draagkracht van bestemmingen

Waaruit bestaat precies de 'draagkracht' van de leefomgeving en samenleving op en rond een toeristische bestemming? Er zijn voor dit begrip diverse definities in omloop (Peeters et al., 2018; Russo, 2002; Toerisme Vlaanderen, 2007). De raad gaat uit van de definitie van de Wereld Toerisme Organisatie (UNWTO, 1981), die onder draagkracht verstaat: het maximum aantal bezoekers dat tegelijkertijd op een bestemming aanwezig kan zijn, zonder afbreuk te doen aan de fysieke, economische of sociaal-culturele aspecten van de leefomgeving en zonder onacceptabele achteruitgang in de kwaliteit van de bezoekersbeleving.

Draagkracht duidt dus op het fysieke en sociale vermogen van een bestemming om bezoekers te ontvangen, zonder dat er sprake is van een significante verstoring. In deze paragraaf worden acht elementen van draagkracht onderscheiden, die uiteenvallen in zes *fysieke* aspecten (mobiliteit, vastgoed, openbare ruimte, erfgoed, natuur en milieu) en twee *sociale* aspecten (publieke ruimte en persoonlijke leefomgeving). Ook komt aan de orde op welke manier de draagkracht van een specifieke bestemming kan worden bepaald.

### 3.2.1 Fysieke en sociale elementen van draagkracht

Fysieke elementen van draagkracht zijn:

- *Mobiliteit*: welke mate van mobiliteit kan deze bestemming met haar infrastructurele capaciteit accommoderen voor de diverse vervoermiddelen (auto's, treinen, bussen, boten, vliegtuigen, fietsen en wandelaars)? Potentiële gevolgen van hoge toeristische druk zijn opstoppingen,

filevorming en slijtage of schade. Bij lage toeristische druk kan er sprake zijn van overbodig veel infrastructurele capaciteit (overdimensionering) en hoge kosten voor het beheer daarvan.

- *Vastgoed*: welke intensiteit en dichtheid van overnachtende bezoekers kan deze bestemming accommoderen, in logiesaccommodaties en bestaande woningvoorraad? Een mogelijk negatief gevolg van hoge toeristische druk is dat lokale bewoners (c.q. bewoners in spe) worden geconfronteerd met hoge huizenprijzen en daardoor geen woonplek kunnen vinden (verdringing). Een andere negatief gevolg dat zich kan voordoen is dat het aanbod van winkels en horeca eenzijdig wordt, uitsluitend gericht op toeristen. Bij een lage toeristische druk bestaat in bepaalde regio's het risico van leegstand.
- *Openbare ruimte*: welke bezoekersintensiteit en toeristische dichtheid kunnen worden opgevangen in de lokaal beschikbare (winkel)straten, parkeerplaatsen, stranden, natuur- en recreatiegebieden? Bij hoge toeristische druk kan zich verdringing voordoen (voorzieningen en gebieden worden vooral gebruikt door toeristen) en kan er schade aan de openbare ruimte optreden. Bij lage toeristische druk bestaat het risico van een overbodig groot voorzieningenaanbod (overdimensionering) en hoge kosten voor het beheer daarvan.
- *Erfgoed*: welke intensiteit van bezoekers kan een erfgoedlocatie aan? Mogelijke gevolgen van hoge toeristische druk zijn dat er schade wordt toegebracht aan het erfgoed of dat het authentieke karakter ervan wordt aangetast. Een gevolg van een lage toeristische druk kan zijn dat het beheer relatief kostbaar wordt. Achterstallig onderhoud kan dan leiden tot kwaliteitsverlies.



- *Natuur*: tegen welke intensiteit van bezoekers en vormen van ruimtegebruik is de beschikbare natuur ter plaatse bestand? Een hoge toeristische druk kan leiden tot vervuiling, schade of verstoring van soorten en gebieden, of zelfs verlies aan biodiversiteit.
- *Milieu*: welke intensiteit van bezoekers kan een bestemming verwerken binnen de grenzen van het milieu? Een hoge toeristische druk kan negatieve gevolgen hebben in termen van geluid, hinder, uitstoot, vervuiling en andere vormen van milieubelasting.

Sociale elementen van draagkracht zijn:

- *Invloed in de publieke ruimte*: in welke mate is toerisme mogelijk in de publieke ruimte zonder dat de vaste bewoners als gevolg daarvan het gevoel krijgen niet meer thuis te zijn in hun eigen woonomgeving (vervreemding)?
- *Invloed in de persoonlijke ruimte*: in welke mate is toerisme mogelijk in de directe omgeving van lokale bewoners zonder dat deze als gevolg daarvan geborgenheid verliezen in eigen huis en tuin, werk of school? Hoge toeristische druk kan psychologische overlast tot gevolg hebben (ontheemding).

### 3.2.2 Bepalen van draagkracht

Het bepalen van de draagkracht van bestemmingen is niet eenvoudig. Idealiter zou dit een exercitie zijn waarbij de lokale situatie langs een meetlat wordt gelegd aan de hand van een reeks normen die aangeven tot welke grens er balans blijft bestaan tussen druk en draagkracht. Bij

overschrijding van deze normen is dan sprake van ontoelaatbare effecten, zoals geluidshinder of milieuoverlast.

Hoewel sommige aspecten van draagkracht inderdaad zijn verankerd in normen, geldt dit voor lang niet alle aspecten. De draagkracht van een bestemming is voor die aspecten lastig te meten. Pas wanneer er volgens bepaalde groepen een ongewenst effect optreedt wordt zichtbaar dat er voor hen een grens is overschreden. *Early warning signals* zijn voor veel aspecten van draagkracht nog onvoldoende bekend.

De mate waarin overlast wordt ervaren, kan wél worden onderzocht. Bewoners ter plaatse kan worden gevraagd naar hun oordeel. Dit type monitoring van leefbaarheid onder inwoners, door middel van enquêtes, is in opkomst. Op basis van de uitkomsten van zulke metingen kunnen leefbaarheidsaspecten worden meegenomen in de analyse van toeristische druk en draagkracht.

### 3.3 Analyse van druk en draagkracht

Voor het formuleren van passend beleid is het van belang om per bestemming een analyse te maken waarin de toeristische druk en de draagkracht van de leefomgeving en samenleving tegen elkaar worden afgezet. Zo ontstaat een beeld van de mate van balans of disbalans. Dit bepaalt in belangrijke mate ook de (toeristische) ontwikkelruimte<sup>29</sup> en (leefomgevings) opgaven van een bestemming.

<sup>29</sup> Zie voor een definitie bijvoorbeeld S. Hartman (2019).



In onderstaande figuur zijn de zes fysieke en twee sociale elementen van draagkracht weergegeven op een schaal van toenemende toeristische druk. De figuur geeft voor verschillende intensiteiten van toeristische druk de te verwachten gevolgen weer op de acht aspecten van draagkracht. Dit is een andere weergave van dezelfde informatie als figuur 3 in deel 1.

**Figuur 18: Beoordeling effecten toerisme op leefomgeving en samenleving**

Toeristische druk		Lage druk	Balans	Pieken	Strucureel hoge druk
Draagkracht		←—————→			
Fysiek	Mobiliteit	Overcapaciteit infra, duur beheer	Infra in evenwicht met gebruik	Periodieke congestie door toerisme	Structurele congestie en schade door toerisme
	Vastgoed	Leegstand hotels, woningen en winkels	Capaciteit en gebruik vastgoed in evenwicht	Periodieke overdruk vastgoedmarkten	Verdringing, eenvormig voorzieningenaanbod
	Openbare ruimte	Overdimensionering, beheer duur	Inrichting in evenwicht met gebruik	Periodiek grote drukte, wildplassen, zwerfvuil	Verdringing en fysieke schade
	Erfgoed	Weinig bezoekers, beheer duur	Bezoekers dragen bij aan beheer erfgoed	Beheer erfgoed onder druk	Schade erfgoed
	Natuur	Geen invloed bezoekers op natuur	Bezoekers dragen bij aan beheer natuur	Flora en fauna onder druk	Schade aan natuur, soorten verdwijnen
	Milieu	Geen schade aan milieu en gezondheid	Milieudruk binnen normen	Periodieke hinder, overschrijding normen	Overbelast milieu, klimaat, gezondheid
Sociaal	Invloed in publieke ruimte	Rustige publieke ruimte	Reuring, verrijking cultuur	Soms vreemde in eigen woonomgeving	Vervreemding
	Invloed persoonlijke leefruimte	Geen invloed thuis	Rust, geborgenheid, thuis voelen	Hinder van bezoekers in priveomgeving	Ontheemding (bv. verstoorde nachtrust)

Bij toepassing van bovenstaand analyseschema in de praktijk zal duidelijk worden dat er diverse kennishiaten zijn. Zo is er weinig bekend over sociale draagkracht en staat de kennis hierover nog in de kinderschoenen. Daarnaast zijn er nog nauwelijks normen beschikbaar voor fysieke draagkracht, in termen van bijvoorbeeld toelaatbare aantallen bezoekers en hun gedrag in natuurgebieden. Hier dient ook de nodige ervaring en kennis opgedaan te worden. Verder ontbreekt vaak nog inzicht in de te verwachten groei van het toerisme per bestemming. Toeristische bestemmingen beschikken niet over gebiedsspecifieke prognoses over de omvang van het aantal bezoekers per bestemming en hun gedrag en ruimtegebruik. Aan een aantal van deze kennishiaten wordt op dit moment overigens hard gewerkt.<sup>30</sup>

De analyse van druk en draagkracht dient bij voorkeur zo feitelijk en cijfermatig mogelijk onderbouwd te worden. Een eendoordeel moet echter ook in de context worden geplaatst van de bestemming. De context bepaalt namelijk in belangrijke mate wat gewenst is en acceptabel. Het eendoordeel betreffende de vraag of toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving en samenleving met elkaar in balans zijn of niet, is mede afhankelijk van (a) het DNA of 'karakter' van de bestemming (b) het relatieve gewicht dat wordt toegekend aan de belangen van de verschillende betrokken partijen en (c) het schaalniveau waarop vraagstukken spelen. Deze onderwerpen worden in de nu volgende subparagrafen toegelicht.

<sup>30</sup> NBTC, CELTH en CBS werken samen in het Data & Development Lab.

### 3.3.1 Invloed van 'DNA' bestemming op oordeel over (dis)balans

Elke bestemming heeft haar eigen DNA<sup>31</sup> of 'lokale kleur'. Dit maakt een gebied tot wat het is en bepaalt in belangrijke mate de aantrekkelijkheid ervan voor bezoekers en bewoners. De 'lokale kleur' is van invloed op de acceptatie van toeristische druk en op de draagkracht van de leefomgeving en de samenleving. Zo is in Zandvoort de sociale draagkracht voor Formule 1-races groot, ook al is er sprake van hoge parkeerdruk en drukte in de openbare ruimte. "Zo 'is' Zandvoort," leggen bewoners en bestuurders uit. Schiermonnikoog 'is' anders: het eiland kenmerkt zich door ruimte, stilte en natuurbeleving. Daar wordt ook bewust op gestuurd door de verblijfcapaciteit te reguleren en door de verbindingen van en naar het eiland op een bepaalde manier te organiseren.

Draagkracht is dus een begrip dat deels vanuit 'waarden' moet worden ingevuld en vormgegeven. Deze waarden staan vaak geformuleerd in een plaatselijke toekomstvisie of omgevingsvisie.

Wanneer, zoals op veel bestemmingen het geval is, rust tot het DNA behoort maar er tegelijkertijd sprake is van een aanzienlijke mate van reuring, kan dit leiden tot discussie over het gewenste (toeristische) profiel en de (on)wenselijkheid van toeristische druk.

### 3.3.2 Belangenafweging bij beoordeling (dis)balans

Bij de beoordeling van druk en draagkracht moet het perspectief van verschillende betrokken partijen worden meegenomen. Welke belangen hebben bewoners, bezoekers, ondernemers en overheden en in hoeverre

zijn deze belangen tegengesteld? Is er zicht op verandering van deze belangen in de toekomst? En spelen de belangen op hetzelfde ruimtelijke en bestuurlijke schaalniveau?

Het is van belang om hier expliciet aandacht voor te hebben, omdat een oordeel over toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving en samenleving tot verschillende uitkomsten kan leiden, al naar gelang het gewicht dat wordt toegekend aan bepaalde belangen. Deze belangenafweging is mede bepalend voor de ontwikkelruimte en de keuze en inzet van instrumenten (zie verder hoofdstuk 5 van dit deel 2).

### 3.3.3 Schaalniveaus bij beoordeling (dis)balans

Het is van belang dat bij de analyse van druk en draagkracht wordt gekeken naar verschillende schaalniveaus. Diverse vraagstukken spelen immers op regionale schaal (bijvoorbeeld omvang en kwaliteit van weg- en spoorverbindingen, de samenhang van natuurgebieden), andere op gemeentelijke schaal (de bouw van nieuwe hotels, recreatiewoningen of de aanleg van een camping) en weer andere op wijk- en buurtniveau (drukke straten of parken, asociaal gedrag van dronken bezoekers). Door in de analyse aandacht te schenken aan de stand van zaken op de verschillende schaalniveaus ontstaat een nauwkeurig beeld van *waar* en *wanneer* zaken wel of niet in balans zijn en dus ook *waar* de kansen, mogelijkheden en beperkingen voor toeristische ontwikkeling zich bevinden. Ook ontstaat hiermee zicht op de verschillende samenwerkingspartners en betrokken bestuurslagen.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld Gemeente Zandvoort, 2019 en Provincie Zeeland, 2010.





### 3.4 'Overtoerisme' in relatie tot druk en draagkracht

Wanneer de (gepercipieerde) toeristische druk op een bestemming te groot is en de draagkracht van de leefomgeving en de samenleving ter plaatse structureel wordt overschreden (met alle negatieve gevolgen van dien), is er sprake van disbalans. Dit wordt in het publieke debat ook wel 'overtoerisme' genoemd: een situatie waarin de impact van toerisme op sommige momenten of sommige plaatsen de fysieke, ecologische, sociale, economische, psychische en/of politieke draagkracht overschrijdt (Peeters et al., 2018).

#### 3.4.1 Bruikbaarheid begrip 'overtoerisme'

Hoewel het begrip 'overtoerisme' betrekkelijk nieuw is, vormt de overschrijding van de (lokale) draagkracht door grote bezoekersaantallen al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw een onderwerp van studie. Er zijn begin jaren tachtig studies uitgevoerd naar de verzadiging van (de draagkracht van) bestemmingen door de Wereld Toerisme Organisatie (UNWTO, 1981). Dat leidde onder meer tot een 'irritatie-index', waarbij de emotionele stadia zijn gedefinieerd die inwoners doormaken bij toenemende aantallen toeristen: euforie, apathie, irritatie en protest (Doxey, 1975). Ook vandaag de dag krijgt overtoerisme veel wetenschappelijke aandacht, getuige recente onderzoeken van McKinsey & WTTC (2017), CELTH (Koens & Postma, s.a.) en het Europees Parlement (Peeters et al., 2018).

De Rli hanteert het begrip 'overtoerisme' in dit advies niet, omdat het onvoldoende precies is en geen neutrale betekenis heeft. Met de begrippen 'toeristische druk' en 'draagkracht van de leefomgeving en de samenleving' kan een objectiever oordeel worden gevormd over de vraag of er

sprake is van disbalans. Analyse en oordeelsvorming aan de hand van deze begrippen biedt gerichtere aangrijpingspunten om te sturen.

#### 3.4.2 Effecten te hoge bezoekersdruk op leefbaarheid

Het bekendste voorbeeld van de negatieve gevolgen van structureel hoge toeristische druk is Venetië, waar al decennialang een uitstroom van oorspronkelijke bewoners gaande is doordat de leefbaarheid van de stad sterk is aangetast. Dit wordt wel het Venetiësyndroom genoemd (zie kader 6).

#### Kader 6: Impact overtoerisme op leefbaarheid, het Venetiësyndroom

In Venetië is sinds 1960 het toerisme exponentieel gegroeid. Dit heeft de leefbaarheid van het historisch centrum negatief beïnvloed. Dit wordt wel het Venetiësyndroom genoemd. Een kenmerk is het sterk teruglopend aantal inwoners in combinatie met een sterk groeiend aantal toeristen. Het aantal inwoners is gedaald van circa 150.000 in 1960 naar circa 50.000 in 2018, terwijl het aantal toeristen dat op jaarbasis naar Venetië komt is gegroeid naar zo'n 30 miljoen. Door deze verschuiving in de verhouding 'bezoekers / bewoners', nu dus 1 inwoner op 600 bezoekers, verschaalde het winkelaanbod en stegen de (vastgoed)prijzen. Dat maakte het voor inwoners steeds lastiger om een huis te betalen. Ook is er sprake van congestie in het openbaar vervoer op het water en in de straten. In Venetië geeft de resterende bevolking nu met protestmarsen blijk van haar ongenoegen en weerstand (Russo, 2002; Borg et al., 1996). In 2018 besloot Venetië om toegangspoortjes te plaatsen om drukte te reguleren. Inwoners kunnen wel 'gewoon' doorlopen (NOS, 2018).



### 3.4.3 Effecten te hoge bezoekersdruk op ecologie

Een structureel hoge toeristische druk heeft ook een 'ecologische footprint'. Denk aan afvalproblemen, waterschaarste, CO<sub>2</sub>-uitstoot van vliegverkeer, verstoring en vermindering van de natuurlijke habitat van planten en dieren. Deze relatie is paradoxaal, omdat toeristen vaak juist naar een bestemming gaan om te genieten van de puurheid van de natuur of de unieke aanblik van erfgoed. Deze 'natural assets' zijn veelal uniek en niet reproduceerbaar.<sup>32</sup> Tegelijkertijd kunnen deze unieke kenmerken juist door de aanwezigheid van de bezoekers aangetast en teniet worden gedaan. De ecologische impact van toerisme is in Nederland nog niet zo dramatisch als de verwoeste en vervuilde stranden op het Filipijnse eiland Boracay (zie bijvoorbeeld Ziel, 2018), of aangetaste koraalriffen door duikers. Toch speelt dit ook in Nederland, waar bijvoorbeeld de biodiversiteit op de Veluwe onder druk staat als gevolg van de grote aantallen bezoekers (zie P. Hartman, 2019).

## 3.5 Samenvattend beeld toeristische druk en draagkracht

Om een goed beeld te krijgen van de toeristische druk die op bestemmingen wordt ervaren door de lokale bevolking, moet worden gekeken naar de (gepercipieerde) *intensiteit* van het toerisme, de *dichtheid* van het toerisme en het *gedrag* van toeristen.

<sup>32</sup> Anna Pollock, oprichter van Conscious Travel, in het VPRO-programma Tegenlicht (VPRO & Lubbe Bakker, 2018).

Voor het formuleren van passend beleid is de beoordeling van de draagkracht van een bestemming van belang. Dit is het fysieke en sociale vermogen van een bestemming om bezoekers te ontvangen, zonder dat er sprake is van een significante verstoring. Fysieke elementen van draagkracht zijn: *mobiliteit* (infrastructurele capaciteit), *vastgoed* (accommodatiecapaciteit), *openbare ruimte* (capaciteit in winkelstraten, parkeerplaatsen, stranden, natuur- en recreatiegebieden), de beschikbaarheid van *erfgoed* en de bestendigheid tegen overmatige aantasting van *natuur* en *milieu*. Sociale elementen van draagkracht zijn: bestendigheid tegen te veel *invloed in de publieke ruimte* (aantasting woonomgeving van vaste bewoners) en bestendigheid tegen te veel *invloed in de persoonlijke ruimte* (psychologische overlast voor lokale bewoners).

Of toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving en de samenleving met elkaar in balans zijn, is ook afhankelijk van (a) het DNA of 'karakter' van de bestemming (b) het relatieve gewicht dat wordt toegekend aan de belangen van de verschillende betrokken partijen en (c) het schaalniveau en tijdstip waarop vraagstukken spelen.

Wanneer de toeristische druk op een bestemming te groot is en de draagkracht van de leefomgeving en de samenleving ter plaatse structureel wordt overschreden (met alle negatieve gevolgen van dien), is er sprake van disbalans. Er is ook sprake van disbalans als de druk te laag is in relatie tot de draagkracht. Dit heeft zowel gevolgen voor de leefbaarheid als voor de leefomgeving ter plaatse.





## 4 BELEID EN KENNIS VOOR TOERISME

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid van overheden op het gebied van toerisme en gaat daarbij in op drie schaalniveaus: het Rijk, de provincies en gemeenten. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op de kennisinfrastructuur op het gebied van toerisme.

### 4.1 Overheden

Waarmee houdt de rijksoverheid zich bezig als het gaat om toerisme? En wat doen provincies en gemeenten?

#### 4.1.1 Rol rijksoverheid

##### **Beperkte beleidsinzet vanuit Ministerie van EZK**

Toerisme valt primair onder het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Sinds de decentralisatie van het natuurbeleid, het plattelandsbeleid en het ruimtelijkeorderingsbeleid vervullen provincies en gemeenten echter de grootste beleidsmatige rol op het gebied van toerisme.

Het Ministerie van EZK houdt zich nog wel bezig met het bevorderen van toerisme (Tweede Kamer, 2008). Er is daarnaast geïnvesteerd in het bevorderen van innovatie in de sector via een Green Deal met de RECRON en

de Stichting Innovatie Recreatie en Ruimte (STIRR) (Tweede Kamer, 2011), en een innovatieprogramma van de STIRR, gericht op de evaluatie van de Green Deals en kennisontwikkeling (STIRR, 2016). Namens de ondernemers op het gebied van toerisme heeft Gastvrij Nederland op diverse sectorvisies en een manifest het rijksbeleid proberen te beïnvloeden.<sup>33</sup>

De beleidsinzet van het Ministerie van EZK is beperkt: enkele ambtenaren houden zich bezig met toerisme en er gaat geld naar het NBTC. Bij andere relevante departementen is de aandacht voor toerisme nog kleiner en afhankelijk van de mate waarin medewerkers het onderwerp meewegen in dossiers op het gebied van bijvoorbeeld mobiliteit, wonen, ruimtelijke ordening, cultuur en erfgoed of milieu.

De beperkte bestuurlijke aandacht op nationaal niveau blijkt ook uit het feit dat er per jaar slechts één Algemeen Overleg over toerisme wordt gehouden in de Tweede Kamer. Vergeleken met de bouwsector (die economisch gezien ongeveer even groot is) of de landbouwsector (slechts de helft van de economische omvang van toerisme) is dit zeer beperkt.

De rijksoverheid heeft niet alleen weinig capaciteit op het gebied van toerisme en recreatie in termen van het aantal beleidsambtenaren, ook de financiële bijdrage van het Rijk aan toerisme is beperkt. Vanaf 2011 is het budget van het NBTC gehalveerd: van € 16,8 miljoen naar € 8,3 miljoen. Daardoor is de organisatie steeds meer aangewezen op andere financieringsbronnen, onder meer van lagere overheden en bedrijven. De raad meent dat een risico van de groeiende dominantie van cofinanciering is

<sup>33</sup> In 2011 bracht Gastvrij Nederland de sectorvisie *Versterken en veraangename* uit. In 2013 de visie *Vinden, verrassen, verbinden*. En in 2017 het *Manifest voor de Tweede Kamerverkiezingen*.

dat de aandacht voor het (nationale) publieke belang zou kunnen onder-sneeuwen. Immers, wie betaalt bepaalt.

### **Recente aandacht voor overtoerisme**

Voor zover het kabinet en de Tweede Kamer de laatste jaren aandacht besteden aan toerisme, richt deze zich vooral op de spanning en overlast die ontstaat door de concentratie van bezoekers op enkele plekken, ook wel ‘overtoerisme’ genoemd (zie voor de kanttekeningen die de Rli bij deze term plaatst hoofdstuk 3 van dit deel 2, paragraaf 3.4.1). In 2018 is een hoorzitting en een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer gehouden over de spreiding van toerisme in Nederland en over het openbaar vervoerbeleid ten aanzien van toeristen (zoals de ontwikkeling van het Holland Travel Ticket en diverse regionale OV-initiatieven). Ook in 2019 is er een AO gehouden en zijn er moties ingediend.

De nadruk in de discussies over overtoerisme ligt op incidenten en de korte termijn. De meningen in de sector en de politiek zijn verdeeld over de vraag in welke mate de groei van het toerisme is te sturen en hoe dit zou moeten: indirect (door middel van marketing en beïnvloeding van het aanbod) of direct (door het inperken van capaciteit). Ook is er verschil van inzicht over de vraag in hoeverre dit begaanbare routes zijn, gezien de versnipperde organisatie van de sector.

Een voortvloeisel uit het Algemeen Overleg van 2018 was onder andere de ‘Toerisme Top’ van oktober 2018, georganiseerd door het Ministerie van EZK in samenwerking met de provincie Overijssel. Tijdens die bijeenkomst presenteerde het NBTC het concept van *Perspectief 2030*, een nieuwe visie



op de bestemming Nederland (zie kader 7). Het proces rond de visie heeft er toe geleid dat, mede op verzoek van de Tweede Kamer, EZK ruimte heeft geboden aan het NBTC om haar doelen en strategie aan te passen. De focus, die oorspronkelijk was gericht op groei van het aantal internationale bezoekers, is verlegd naar het verhogen van de kwaliteit van het aanbod en het spreiden van bezoekers (NBTC, 2019). Daarnaast heeft de staatssecretaris aangegeven het als een kader te zien om toekomstig beleid vorm te geven en, binnen de bestaande financiële kaders, te willen bijdragen aan het concretiseren en realiseren van Perspectief 2030 (Tweede Kamer, 2019a).

#### Kader 7: Perspectief 2030 van het NBTC

Perspectief 2030 geeft een visie op de bestemming Nederland voor de komende tien jaar. Het NBTC heeft het Perspectief opgesteld met medewerking van ruim honderd experts uit sectoren als toerisme, mobiliteit, onderwijs en cultuur, bewoners en bestuurders. Uitgangspunt is dat in 2030 alle Nederlanders profiteren van toerisme.

In de visie wordt een omslag bepleit van bestemmingspromotie naar bestemmingsmanagement, om bezoekersstromen beter beheersbaar te maken en gelijktijdig de kansen die toerisme biedt te verzilveren.

Toerisme zou gezien moeten worden als een middel om maatschappelijke vraagstukken op te lossen die bijdragen aan het algemeen belang van bewoners, bezoekers en bedrijven. In het perspectief worden vijf prioriteiten benoemd:

1. Lusten en lasten in balans: vergroten van de lusten van toerisme, verkleinen van de lasten;
2. Nederland overal aantrekkelijk: nieuw aanbod ontwikkelen, onbekende gebieden onder de aandacht brengen;
3. Toegankelijk en bereikbaar: voor zowel bezoekers als bewoners;
4. Verduurzaming moet: in het kader van de klimaatafspraken en het waarborgen van een vitale leefomgeving;
5. Een gastvrije sector: investeren in imago, professionaliteit en aantrekkelijkheid van de sector als werkgever.

De staatssecretaris van EZK stelde tijdens de Toerisme Top van 2018 dat toerisme vooral een zaak is van de sector, ondernemers en lagere overheden. Op verzoek van de Tweede Kamer stuurde de staatssecretaris haar een brief met de uitkomsten van de eerste Toerisme Top (Tweede Kamer, 2018a). Zij gaf daarin aan dat op de volgende thema's landelijke afstemming tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten nodig is: dataverzameling, HollandCity Strategie, publiek-private investeringen, openbaar vervoer en vitalisering van vakantieparken. Het is de bedoeling dat er voortaan jaarlijks een toerismetop komt, georganiseerd door provincies, EZK en NBTC.

Verder heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), naar aanleiding van maatschappelijke discussies over verloederende vakantieparken, een Actie-agenda vakantieparken opgesteld samen met decentrale overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties (Tweede Kamer, 2018b). Daarnaast werkt de minister van BZK, naar



aanleiding van de ophef over de overlast van grootschalige verhuur via platforms zoals Airbnb en moties daarover in de Tweede Kamer, aan een wettelijke registratieplicht voor particuliere verhuur (Tweede Kamer, 2019b). Ook heeft het Ministerie van BZK samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een *Handreiking handhaving toeristische verhuur* opgesteld met wet- en regelgeving die gemeenten kunnen gebruiken voor een effectieve handhaving van vakantieverhuur (VNG & BZK, 2019).

#### 4.1.2 Rol provincies

Provincies zijn verantwoordelijk voor het ruimtelijk economisch beleid. Toerisme is daarbinnen een belangrijk thema, gezien de economische betekenis die deze sector heeft voor regio's en plaatsen. Provincies richten zich op 'gebiedsbranding' op provinciaal en regionaal niveau, op het voorkomen van onnodige versnippering en lokale concurrentie en op het bevorderen van de samenwerking binnen de regio. Ze vervullen voor gemeenten een intermediaire rol (Tweede Kamer, 2018a).

Toerisme viel tot voor kort bij provincies, net als bij gemeenten en de rijksoverheid, vaak onder de portefeuille economie. Inmiddels is dit aan het veranderen: in de huidige colleges is in minder dan de helft van de provincies toerisme en recreatie ondergebracht bij de gedeputeerde voor economie.

Met toerisme verbonden onderwerpen zoals natuur, landschap, cultuur en industrie vallen meestal onder verschillende beleidsclusters of afdelingen. Omdat de beleidsdoelen van diverse afdelingen dikwijls niet met elkaar samenvallen, hangt veel af van het gewicht dat aan bepaalde aspecten

wordt gehecht. Daarbij wint het economisch belang het meestal van andere belangen. Soms wordt gekozen voor een integrale benadering in het toerismebeleid. Zoals in Gelderland, waar de maatregelen op het gebied van de fietsinfrastructuur zijn afgestemd op versterking van zowel toerisme, recreatie als mobiliteit.<sup>34</sup>

#### Provinciaal omgevings- en toerismebeleid

Provincies geven ruimtelijk sturing via een omgevingsvisie (of voorlopers hiervan). Ze kunnen in een omgevingsverordening ruimtelijke voorwaarden vastleggen voor recreatieve en toeristische ontwikkelingen. Zeeland geeft hierin bijvoorbeeld aan welke bedrijfsactiviteiten waar zijn toegestaan, en stelt daaraan voorwaarden op het gebied van kwaliteit, dichtheid en onderscheidend vermogen. Ook wordt gekeken of een ontwikkeling past bij het 'DNA' van een gebied (Sweco, 2019).

Daarnaast ontwikkelen provincies vaak een afzonderlijke visie op toerisme en recreatie als geheel (zoals de koersnotitie *Beleef het in Gelderland*; provincie Gelderland, 2018). Aanvullend financieren sommige provincies onderzoeken en plannen gericht op specifieke thema's zoals vitaliteit van verblijfsrecreatie.

Landelijk werken provincies samen met het NBTC in de 'verhaallijnen' die plaatsen met een gemeenschappelijk thema in diverse provincies met elkaar verbinden. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) kent echter geen bestuurlijk overleg over toerisme. Op ambtelijk niveau wordt wel overlegd en samengewerkt in het vrijetijdsnetwerk, dat vijf keer per jaar samenkomt.

<sup>34</sup> N. Groot en M. ten Holder, *mondellinge communicatie*, 28-8-2018.



Ook is er ambtelijk overleg over de vitaliteit van vakantieparken en over routestructuren.

### **Bevordering van regionale samenwerking**

Diverse provincies bevorderen samenwerking op het gebied van toerisme in de regio. De provincie Limburg bijvoorbeeld, werkt samen met gemeenten en regionale partners in het kader van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg, waarbij onder meer regionaal uitwerking wordt gegeven aan het thema vrijetijdseconomie. Daaruit is het *Actieprogramma vitale vrijetijdseconomie Noord-Limburg 2018-2025* voortgekomen (Regio Venlo, 2017). Gelderland is bezig met het uitwerken van een gezamenlijke meerjarenagenda in verschillende streken binnen de provincie ('Gelderse streken') voor de periode 2018-2019. In Overijssel werken overheden, ondernemers en onderwijsinstellingen samen in 'Gastvrij Overijssel'. Verschillende provincies proberen samenwerkingsverbanden, kennisontwikkeling en innovatie te stimuleren door middel van investeringsprogramma's, subsidies en garantie- of ontwikkelfondsen waaruit ondernemers in de provincie kunnen lenen. Zo draagt de provincie Limburg financieel bij aan de kwaliteitsslag in de openbare ruimte van de gemeente Valkenburg aan de Geul. Overijssel stimuleert innovatie met het programma TOTO (Topprogramma Overijsselse Toeristische Ondernemers). Sommige provincies werken samen met regio's aan concreet beleid, promotie en productontwikkeling. Zo maakte Gastvrij Overijssel een

investeringsprogramma voor vier jaar, dat ze voorafgaand aan de Provinciale Statenverkiezingen presenteerden.<sup>35</sup>

### **4.1.3 Rol gemeenten**

Gemeenten richten zich met hun toeristisch beleid enerzijds op het *stimuleren* en *faciliteren* van toeristische initiatieven, het delen van kennis en het verbinden van ondernemers binnen de sector. Anderzijds formuleren gemeenten ook *kaders* waarbinnen de toeristische ontwikkeling mag plaatsvinden. En er wordt ingezet op een goede spreiding van voorzieningen over de gemeente en over de regio.

### **Focus op economisch belang en groei van toerisme**

Gemeenten zetten voor het overgrote deel in op groei van toerisme (meer bezoekers, langer verblijf). In het gemeentelijk beleid wordt toerisme vooral benaderd als kans voor economische ontwikkeling: het bevorderen van de groei van werkgelegenheid en bestedingen in de lokale economie voeren de boventoon. Bij de meeste gemeenten is toerisme dan ook ondergebracht bij de economische afdeling. Daarbinnen wordt toeristisch beleid geformuleerd en vastgelegd in een visie of ontwikkelkader. Initiatieven voor toeristische ontwikkeling worden getoetst aan dat kader. In de provincie Zeeland is zo'n kader bijvoorbeeld opgenomen in de Kustvisie, in Roermond is een ontwikkelingskader voor de Stedelijke Maasplassen opgesteld als uitwerking van de Intergemeentelijke Structuurvisie Maas en Maasplassen en de gemeente

<sup>35</sup> E. van Hijum, mondelinge communicatie, 19-9-2018.



Utrecht heeft specifieke ontwikkelkaders voor evenementen, horeca, hotels en particuliere verhuur.

In een ontwikkelkader wordt aandacht besteed aan de diversiteit en kwaliteit van het aanbod (voorzieningsniveau), de bereikbaarheid en de impact die een specifieke ontwikkeling heeft op huidige infrastructuur (mobiliteit) of bescherming van natuurgebieden. Een klein aantal gemeenten dat problemen ondervindt door toeristische 'druk' richt zich niet zozeer op groei van het aantal bezoekers, maar op kwaliteit en het onderscheidend vermogen van het aanbod.

De beleidsinzet op het gebied van toerisme verschilt sterk per gemeente: afhankelijk van de grootte en het toeristisch gehalte van de gemeente.

Soms is er nog geen halve ambtenaar die zich met toerisme bezighoudt, soms zijn er verscheidene mensen mee belast. Kleine gemeenten met een gering toeristisch gehalte richten zich vooral op recreatieve voorzieningen van inwoners (Sweco, 2019).

Meestal stellen gemeenten zich faciliterend en reactief op tegenover initiatieven van ondernemers. Ze denken mee door bijvoorbeeld te kijken of het initiatief past binnen het beleid of, als het aansluit bij gewenste ontwikkelingen van de gemeente, passend gemaakt zou kunnen worden. De gemeente Alkmaar zoekt bijvoorbeeld actief mee naar mogelijkheden wanneer een initiatief past in het plaatselijke DNA, dat in het gemeentelijk beleid is vastgelegd. Sommige gemeenten zijn zelf actief op zoek naar ondernemers die toeristische initiatieven willen ontwikkelen.

Bij het afwegen en beoordelen van toeristische ontwikkelingen maken sommige gemeenten gebruik van cijfermatige onderbouwing. Bij initiatieven op het gebied van verblijfsrecreatie gebeurt dat het vaakst, aan de hand van gegevens over het aantal overnachtingen. Bij initiatieven op het gebied van dagrecreatie is zo'n nut- en noodzaak-afweging veel minder gangbaar.

Handhaving van de regels waaraan toeristische activiteiten zich moeten houden (bijvoorbeeld om overlast en/of schade aan de omgeving te voorkomen) is vaak wel nodig, maar gemeenten zetten daar over het algemeen (te) weinig op in. Het ontbreekt nogal eens aan capaciteit en financiën, en ook aan de benodigde kennis (Sweco, 2019). Bovendien is er vaak sprake van concurrentie tussen aangrenzende gemeenten, waardoor gemeenten niet altijd in *willen* grijpen. Wat een effectieve handhaving ook in de weg kan staan, vooral in kleinere gemeenten, is de geringe afstand tussen bestuur en bedrijven: een raadslid komt het electoraat dagelijks tegen.

### **Toerisme en de leefomgeving**

De leefomgeving betrekken gemeenten doorgaans beperkt bij het toerismebeleid. Toch zijn gemeenten zich er wel van bewust dat het toeristische 'succes' van hun gemeente sterk samenhangt met de kwaliteit van de leefomgeving, en dan vooral met natuur en landschap. Aandacht voor natuur ligt bovendien voor de hand wanneer er Natura2000- en/of Natuurnetwerk Nederland-gebieden in de gemeente liggen.

Ook als er negatieve gevolgen worden ervaren door toeristische groei, kan dit een aanleiding vormen om de leefomgeving in het toerismebeleid te





betrekken. Dan gaat het veelal om leefbaarheid of mobiliteit. Zo is in de gemeente Veere het toerismebeleid sterk verbonden met het mobiliteitsbeleid, omdat de meeste bezoekers met de auto komen, wat leidt tot congestie en parkeerproblemen op drukke dagen.

Soms wordt toerismebeleid mede ingezet om bredere maatschappelijke doelen te realiseren. Zo'n doel kan zijn het verbeteren van de openbare ruimte, het openbaar vervoersysteem of de leefbaarheid. Een toeristische ontwikkeling wordt dan bijvoorbeeld gepland op een plek waar onveiligheid wordt ervaren of waar openbaar vervoer dreigt te verdwijnen. Met name kleinere kernen zijn blij met de positieve gevolgen van toerisme voor het voorzieningenniveau (Sweco, 2019).

### **Betrekken van ondernemers en bewoners bij toerismebeleid**

Gemeenten betrekken ondernemers doorgaans bij het opstellen van toerismebeleid. Het betrekken van ondernemers gebeurt veelal in georganiseerde verbanden, bijvoorbeeld via ondernemersverenigingen of een 'destinatie marketingorganisatie' (DMO).<sup>36</sup> DMO's hebben een publieke taak, maar hun verdienmodel is mede gebaseerd op private inkomsten.

Wanneer bewoners worden betrokken, gebeurt dit voornamelijk in de fase waarin het formuleren van beleid aan de orde is. Bij de realisatiefase worden bewoners doorgaans niet betrokken. Gemeenten die een meer

<sup>36</sup> Veel VVV's hebben zich doorontwikkeld tot DMO's. Ze houden zich bezig met informatievoorziening, promotie, marketing en 'branding' van steden, plaatsen en regio's. Vanuit deze rol zijn ze een natuurlijke gesprekspartner voor gemeenten.

ontwikkelde toeristische sector hebben (wat vaak met zich meebrengt dat bewoners overlast ervaren), gaan vaker het gesprek aan met bewoners over de uitvoering van beleid, of doen onderzoek onder bewoners. Zo gaat de gemeente Terschelling regelmatig in gesprek met bewoners om zorgen en wensen te inventariseren, onder meer over gewenste ontwikkelingen. De gemeente Veere heeft in 2019 een groot onderzoek gehouden onder inwoners over leefbaarheid en toerisme.

### **Kader 8: Betrokkenheid bewoners Texel**

Op Texel zijn in 2011 kernwaarden geformuleerd door burgers, die moesten dienen als uitgangspunt bij ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied. Het ging om waarden als rust en ruimte, het specifieke eilandkarakter, de nachtelijke duisternis en de maritieme monumenten. Vervolgens zijn zeven principes geformuleerd voor de beoordeling van een initiatief, plan of ontwerp. De kernwaarden en principes worden nog steeds gebruikt door de gemeente. Zo is de gemeente bezig met een 'Integraal Toeristisch Toekomstplan'. Daarvoor gaat ze in gesprek met bewoners mede aan de hand van de kernwaarden en de aspecten kwaliteit, duurzaamheid en leefbaarheid (Schepers, 2018; Rli, 2016).

Er zijn gemeenten waar toeristische ondernemers bijdragen aan de ontwikkeling van de leefomgeving. Op Schouwen-Duiveland mogen kustpaviljoens bijvoorbeeld alleen uitbreiden als ze bijdragen aan openbare voorzieningen zoals een openbaar toilet of sportvoorziening. In Den Haag hebben toeristische ondernemers zich georganiseerd in het samenwerkingsverband



‘Partners en toerisme’. Zij geven gevraagd en ongevraagd advies aan het college en de gemeenteraad, niet alleen vanuit de eigen onderneming maar ook vanuit het gemeenschappelijk belang (Sweco, 2019).

### **Regionale samenwerking**

Diverse gemeenten werken op regionaal niveau samen aan toerisme, soms op initiatief van provincie of ondernemers, maar ook op eigen initiatief. Hoofddoel is vaak het versterken van de toeristisch-recreatieve sector en afstemming van ontwikkelingen, zodat er voldoende differentiatie en spreiding van toeristisch-recreatieve voorzieningen is. Daarnaast kan er een financiële samenwerking aan worden gekoppeld in de vorm van een stimuleringsfonds voor toeristische initiatieven of subsidies. In het Recreatieschap Drenthe werken de Drentse gemeenten en één Friese gemeente samen aan versterking van de toeristische sector, onder meer met behulp van een stimuleringsfonds waarmee ze hun eigen toeristisch-recreatieve projecten financieren (Recreatieschap Drenthe, 2019). In Zuid-Limburg wordt in regioverband onder meer nagedacht over de verdeling van voorzieningen over de regio (Sweco, 2019).

Daarnaast zijn er de afgelopen jaren diverse bredere regionale allianties gevormd, zoals de Toeristische Uitvoeringsalliantie (TUA) in Zeeland, de Toerisme Alliantie Fryslan (TAF) en netwerkorganisatie Gastvrij Overijssel. Hieraan nemen uiteenlopende partijen in wisselende samenstelling deel: provincie, gemeenten, ondernemers en kennisinstellingen. Zij werken samen aan bijvoorbeeld innovatie en ontwikkeling van het ondernemend vermogen.

Bij de VNG is er weinig aandacht voor toerisme. Er is geen bestuurlijke VNG-commissie die zich met het onderwerp toerisme bezighoudt.

## **4.2 Kennis over toerisme**

Kennis over toerisme wordt op verschillende plekken en op verschillende manieren overgedragen en opgebouwd. In deze paragraaf een korte impressie van onderwijs, onderzoek en ontwikkelingen rond kennis.

### **4.2.1 Onderwijs en onderzoek**

Onderwijs op het gebied van toerisme vindt plaats op mbo-, hbo- en universitair niveau. De nadruk ligt daarbij op praktijkgericht onderwijs op mbo- en hbo-niveau, zowel wat betreft aantallen studenten als wat betreft de breedte van het aanbod. Gezien de grootte en economische betekenis van de sector, valt met name het relatief beperkte aanbod op universitair niveau op. Dat kan liggen aan het toegepaste karakter van de toerismesector; er werken in vergelijking met andere sectoren relatief veel lager geschoolden.

Onderzoek op het gebied van toerisme vindt plaats aan universiteiten en hogescholen. Advisering van sector en overheid wordt zowel door onderzoekscentra en lectoraten gedaan als door adviesbureaus en DMO's. Net als het onderwijs is veel onderzoek toepassings- en praktijkgericht. Het onderzoek wordt vaak (mede)gefinancierd door opdrachtgevers (overheden en bedrijven).



Het onderzoek bij de universiteiten is vooral gericht op internationale vraagstukken; toerisme-onderzoek gericht op Nederland is er bijna niet. Dit komt doordat nationale financiering voor onderzoek naar toerisme lastig rond te krijgen is.

Op nationaal niveau is er sinds 2013 een Centre of Expertise Leisure Tourism & Hospitality (CELTH), opgericht met financiering vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), analoog aan de expertisecentra voor de topsectoren. Hierin werken hogescholen en universiteiten samen. Hogescholen en universiteiten nemen daarnaast deel aan internationale onderzoeksprojecten op het gebied van toerisme bij onder meer de Europese Unie (EU) en de World Tourism Organisation van de Verenigde Naties (UNWTO).

#### 4.2.2 Ontwikkelingen rond kennis en innovatie

Tot 2011 was het Kenniscentrum Recreatie een centrale plek in het kennisnetwerk over recreatie en toerisme. Het Kenniscentrum werd hoofdzakelijk gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), maar is opgeheven na de decentralisatie van het beleidsveld en het stopzetten van de financiering. Een (klein) deel van de kennis, expertise, methoden en het netwerk is overgedragen aan de Stichting Innovatie Recreatie en Ruimte (STIRR).

De adviescommissie Regionale Beeldverhalen, ingesteld door STIRR, constateerde in 2013 dat het veel overheden en ondernemers ontbreekt aan kennis over toerisme. De financiering van projecten in de gastvrijheidssector is lastig, mede door de geringe omvang van veel

bedrijven. Bovendien is de kennis- en innovatie-infrastructuur gebrekkig (Adviescommissie Regionale Beeldverhalen, 2013).

Om de kennisinfrastructuur te verbeteren werken het CELTH, het NBTC en het CBS samen in het Data & Development Lab. De partijen willen actuele en preciezere data verkrijgen over bezoekersgedrag, -stromen en -bestedingen tijdens de hele reiscyclus (Recreatie & Toerisme, 2018). Met uiteenlopende publieke en private partijen wordt een meerjarig werkprogramma samengesteld, dat moet bijdragen aan eenduidige standaarden en methodologieën ter verbetering van benchmarking binnen en buiten Nederland.<sup>37</sup> Ook regionaal wordt er door verschillende partijen samengewerkt aan het verzamelen van data. Bijvoorbeeld in het netwerk Leisure Valley (Drenthe).

#### 4.3 Samenvattend beeld overheidsbeleid en kennis

De ontwikkeling en uitvoering van toerismebeleid gebeurt primair door provincies en gemeenten. Het toerismebeleid van deze overheidslagen is vaak economisch georiënteerd en reactief van aard. Vooral gemeenten zijn sterk gericht op het stimuleren van de groei van het aantal toeristen, behalve als er sprake is van overlast en maatschappelijke onrust in verband met de aantallen toeristen. Bewoners worden weinig betrokken bij toerismebeleid. Overheden zetten over het algemeen relatief weinig ambtelijke capaciteit in op toerisme. Daarnaast schiet het kennisniveau bij vooral kleinere gemeenten tekort.

<sup>37</sup> J. Vranken, mondelinge communicatie, 28-6-2019.



Een ondersteunende rol van de rijksoverheid wordt in de sector gemist. Na aandringen van gemeenten en provincies komt er soms rijksbemoeienis, zoals bij de problemen rond Airbnb en bij de vitalisering van vakantieparken. Media-aandacht, zoals in het geval van overtoerisme, helpt in zulke gevallen om het debat op nationaal niveau te entameren.

De huidige kennisbasis op het gebied van toerisme is dun en bestaat vooral uit praktijkgericht onderzoek. De bestaande manieren van gegevensverzameling zijn niet specifiek genoeg om sturing en richting te geven aan de ontwikkeling van het toerismebeleid op lokaal en regionaal niveau.





## 5 STURING VAN ONTWIKKELING TOERISME: INSTRUMENTEN

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van beschikbare instrumenten om met toeristische drukte om te gaan. Vijf concrete sturingsmogelijkheden worden geordend in een 'menukaart' (paragraaf 5.1). Het geheel overziend heeft de raad een aantal observaties (paragraaf 5.2) en formuleert hij een aantal randvoorwaarden (paragraaf 5.3). Tot slot worden de belangrijkste punten uit dit hoofdstuk samengevat (paragraaf 5.4).

### 5.1 Menukaart voor sturen op relatie toerisme-leefomgeving

Er zijn in de afgelopen jaren diverse wetenschappelijke overzichten verschenen die ingaan op de vraag hoe beleidsmatig om te gaan met de druk die grote bezoekersstromen met zich meebrengen voor de samenleving. De meest gezaghebbende zijn Peeters et al. (2018), UNWTO & CELTH (2018), McKinsey & WTTC (2017) en Koens & Postma (s.a.).

De in deze publicaties beschreven strategieën en maatregelen maken duidelijk dat er een ruime hoeveelheid instrumenten beschikbaar is. De verschillende ordeningen bieden echter niet direct zicht op de wijze waarop toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving en de samenleving

worden beïnvloed. De raad heeft daarom het beschikbare instrumentarium geordend in een ‘menukaart’ met vijf concrete sturingsmogelijkheden, zoals in deel 1 hoofdstuk 5 gepresenteerd.<sup>38</sup> Hieronder wordt elke mogelijkheid toegelicht en geïllustreerd met bijpassende categorieën maatregelen. Van elke maatregel zijn vaak vele varianten te vinden of te bedenken. De raad pretendeert hier niet volledig en uitputtend te zijn, maar wil een indruk schetsen van het brede palet aan mogelijkheden.

### 1. Sturen op het bezoek aan een bestemming

Voorafgaand aan de daadwerkelijke komst van bezoekers kan op verschillende manieren worden gestuurd. Door de marketing te optimaliseren en de bereikbaarheid te vergroten of juist te verminderen.

Bij het *optimaliseren van de marketing* is de inzet van onderstaande maatregelen mogelijk:

- Doelgroep herijken en veranderen. Een voorbeeld kan zijn dat bestemmingen zich meer richten op de kwaliteitstoerist (cultuurliefhebbers), of meer op verblijfstoerisme in plaats van dagjesmensen.
- Herhaalbezoeken bevorderen. Herhaalbezoekers zijn meer geïnteresseerd in nieuwe delen van Nederland (dan Amsterdam) dan *first timers*.
- Nieuwe identiteit voor een bestemming uitdragen of promotie van een bestemming verminderen. Zo wordt Ibiza steeds meer als familie-eiland aangeprezen in plaats van als party-eiland. Schiermonnikoog en Ameland staan al langer bekend om hun rust en ongerepte natuur.

<sup>38</sup> Deze ordening sluit aan bij het denkschema van de *visitors journey*; zie hoofdstuk 1 (paragraaf 1.3.1) van dit deel 2.

- Promotie, voorafgaand aan de daadwerkelijke komst van bezoekers, van alternatieve bestemmingen waar een soortgelijke beleving als op de bekende *hotspots* kan worden ervaren. Denk aan het Kröller-Müller als alternatief voor het Van Goghmuseum.

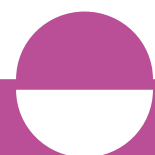
De *bereikbaarheid* kan worden vergroot of juist verkleind door:

- Het comfort of de reistijd naar een bestemming toe te veranderen. Denk aan het afsluiten van toegangswegen of juist de aanleg van een metrolijn of intercitystation.
- Ook het gunstiger of ongunstiger beprijzen van vervoer naar een bestemming heeft dit effect. Denk aan een vignet, tolpoortjes, luchthavenbelasting. Denk ook aan de (forse) verhoging van de toeristenbelasting in het centrum van Amsterdam, waardoor een reder van cruiseschepen besloot om Amsterdam niet meer aan te doen. Meer is te lezen in de bijlage Financieel instrumentarium.

### 2. Sturen op toegang en voorzieningengebruik ter plaatse

Toeristische druk kan ook worden beïnvloed door instrumenten in te zetten die sturen op de toegang en het gebruik van voorzieningen bij de bestemming nadat de reis gemaakt is. Het gaat hier om het spreiden van toeristen in tijd en ruimte. De mogelijkheden om slimme ICT-toepassingen (bijvoorbeeld met mobiele apparaten, sensoren, big data) te benutten zijn hier enorm.

*Spreiding in tijd* kan plaatsvinden door de inzet van onderstaande maatregelen:



- Dynamisch beprijzen van voorzieningen en locaties. Hogere prijzen op drukkeren momenten en vice versa.
- Real time informatievoorziening aanbieden over drukte op bestemmingen en voorzieningen, met suggesties voor rustiger tijdstippen.
- Spelregels voor tijdstippen van gebruik (zoneren in tijd). Denk aan de avondsluiting in natuurgebieden of beperkte toegangsuren voor mountainbikers op de onverharde paden in het Noord-Hollands Duinreservaat.

*Spreiding in ruimte* kan plaatsvinden door de inzet van onderstaande maatregelen:

- Dynamisch beprijzen van voorzieningen en plekken. Hogere prijzen op drukkeren delen van de bestemming.
- Activiteiten ontwikkelen op alternatieve locaties binnen de bestemming.
- Real time informatievoorziening aanbieden over bereikbaarheid van locaties.
- Spelregels opstellen en bekend maken voor specifieke ruimtelijke gebieden. Denk aan een meldingsplicht voor barbecueën in een recreatiegebied, het verplicht aanschaffen van een vignet voor mountainbikers op specifieke routes van de Utrechtse Heuvelrug of een hondenlosloopgebied zoals bij De Duiventoren van Dongen.

Tot slot kan een bezoeker ook worden verleid alternatieve bestemmingen te bezoeken. Door regionaal samen te werken kunnen alternatieve bestemmingen bezoekers opvangen waar een soortgelijke beleving als op de bekende hotspots kan worden ervaren. Een bekend voorbeeld zijn de campagnes om bestemmingen te koppelen aan het merk 'Amsterdam',

zoals Zandvoort (Amsterdam Beach), het Muiderslot (Amsterdam Castle) of de Friese Meren (Amsterdam Lake District). Vooral herhaalbezoekers zijn gevoelig voor alternatieven. De bezoeker ziet geen bestuurlijke grenzen.

### **3. Sturen op gedrag van bezoekers**

Toeristische druk kan ook worden beïnvloed door overlast veroorzakend gedrag van de bezoeker ter plaatse te sturen door middel van verleiding, bewustwording & voorlichting en handhaving & toezicht.

*Verleiding:*

- Openbare ruimte slim inrichten. Bijvoorbeeld in het entreegebied in Kinderdijk, waardoor bezoekers meestal een kaartje kopen voor het bezoek aan een molen, terwijl dat niet verplicht is.
- Gemak van gewenste alternatieven vergroten. Bijvoorbeeld het verleiden van toerisme om duurzame vervoersmodaliteiten te gebruiken door gratis bewaakte fietsenstallingen (Biesieklette Delft en Den Haag) of het aanbieden van Smart Mobility as a Service (Achterhoek).

*Bewustwording & voorlichting:*

- Bewustzijns campagnes inzetten over gewenst gedrag. De politie in Zuid-Limburg, bijvoorbeeld, legt racefietsers uit dat fietsen in grote groepen overlast geeft voor andere weggebruikers en wat gewenst gedrag is.
- Voorlichting geven over gebruik van voorzieningen en diensten. Denk aan uitleg en instructie over het gebruik van bootjes in Giethoorn, of de regel dat er verplicht een strandstoel moet worden gehuurd.



### *Handhaving & toezicht:*

- Beboeten en straffen. Denk aan de beboeting van wildplassers in combinatie met een campagne. Of de Haagse Pandbrigade die overlast van illegaal woninggebruik (waaronder Airbnb) tegengaat. Dit vergt heldere regels, duidelijke sancties en handhavingscapaciteit.
- Inzetten van extra menskracht voor toezicht. Bijvoorbeeld in de vorm van Boa's<sup>39</sup> die spelregels handhaven in natuur- en recreatiegebieden.
- Inzetten van slimme technologie. Dit gaat over ICT-toepassingen die handhavers van extra ogen en oren voorzien. Dat kan met camera's en sensoren, maar ook door directe communicatie tussen bewoners en bezoekers aan de ene kant en mensen die maatregelen kunnen nemen aan de andere kant.

#### **4. Sturen op faciliteiten voor toerisme: vergroten of verkleinen**

De fysieke draagkracht op de plaats van een toeristische bestemming kan worden vergroot door de faciliteiten voor toerisme uit te breiden of van een betere kwaliteit te maken. Ook het tegenovergestelde is mogelijk: het reguleren van de groei of het beperken van de capaciteit.

### *Vergroten capaciteit en verbeteren kwaliteit*

- Vergroten van capaciteit van verblijfsaccommodaties, zoals hotelcapaciteit.
- Vergroten van capaciteit van attracties, zoals de uitbreiding van de Efteling.

<sup>39</sup> Boa's zijn 'buitengewoon opsporingsambtenaren' die worden ingezet om de regels in natuurgebieden of de veiligheid op straat te handhaven.

- Vergroten van capaciteit van mobiliteit en infrastructuur, zoals parkeerplaatsen en OV-haltes en bijvoorbeeld de aanleg van de metrolijn richting Hoek van Holland.
- Vergroten capaciteit van natuurgebieden door aankoop en inrichting nieuwe natuur.
- Verbeteren van kwaliteit door beheer en onderhoud, denk aan de herinrichting van de openbare ruimte, het verwijderen van graffiti, frequenter legen van prullenbakken.

### *Reguleren van groei of verminderen capaciteit*

- Stop instellen op de bouw van verblijfsaccommodaties (is sprake van in Amsterdam en op Texel).
- Reguleren van de verhuur van woningen (via platforms). Het reguleren van verhuur van woningen via platforms kan op verschillende manieren, zoals door middel van een meldplicht, beperkte verhuurdagen (60, of 30) per jaar of zelfs een verbod in sommige postcodegebieden.
- Fysiek beperken van de toegang tot gebieden. Denk aan het auto-vrij maken van een winkelstraat of het afsluiten van vaarwegen in de Biesbosch om het broedgebied van de zeearend te beschermen.
- Verplichtingen koppelen aan ontwikkeling van accommodaties. Op Schouwen Duiveland is verblijfsrecreatieve ontwikkeling alleen toegestaan indien het bestaande capaciteit vervangt of als het bijdraagt aan duurzaamheid.





## 5. Sturen op compensatie van bewoners

De sociale draagkracht op de plaats van een toeristische bestemming kan worden beïnvloed door bewoners te compenseren voor de druk die zij ondervinden van toerisme. Dit kan door hen profijt te laten ondervinden of hen te betrekken en zeggenschap te geven bij plannen en maatregelen.

### *Compensatie*

- Fysieke compensatie bieden aan bewoners. Bijvoorbeeld het aanbrengen van geluidsisolatie, de afscherming van privétuinen.
- Financiële compensatie bieden aan bewoners en hen laten meeprofiteren. Bewoners kunnen geholpen worden bij hun kansen op de woningmarkt of de arbeidsmarkt, of gratis toegang krijgen tot voorzieningen als een museum of parkeergarage. Tevens kan in financiële zin worden geprofiteerd. Zo betalen bewoners in toeristische wijken van Londen minder belasting als er meer bezoekers komen (London First, 2019). Een andere manier is het vormen van een fonds vanuit ondernemers en gemeente (bijvoorbeeld met een deel van de opbrengsten uit de toeristenbelasting), waaruit baten voortvloeien voor de leefomgeving en inwoners. Zie ook de bijlage Financieel instrumentarium.

### *Vergroten betrokkenheid en zeggenschap*

- Betrekken bewoners bij beleid. Bijvoorbeeld door goede communicatie en zeggenschap over toeristische ontwikkelingen in de planvorming en bij het bepalen van de inzet van instrumenten. Maar ook door hen onderdeel te laten zijn van het toerisme zelf, bijvoorbeeld door op te treden als

vrijwilliger (denk aan een rol als lokale gids of als gastvrouw of -heer bij een trekpleister).

- Betrekken bewoners bij sturing. Bewoners kunnen zelf ook invloed uitoefenen door op te treden als 'waarnemer' en melding te (kunnen) doen van eventuele overlast.

## 5.2 Observaties bij inzet instrumenten en maatregelen

### **Instrumenten inzetbaar voor verschillende doelen**

Instrumenten kunnen worden ingezet voor verschillende doelen.<sup>40</sup>

Prijsprikkels bijvoorbeeld, zijn bruikbaar om inkomsten voor de algemene middelen te genereren, maar kunnen ook worden ingezet om gericht te sturen op het verminderen van de bezoekersstromen naar een bestemming door middel van een visum of wegvignet (categorie 1). Prijsprikkels kunnen ook worden ingezet om de toegang en het gebruik ter plaatse te reguleren (categorie 2), of juist om bewoners te compenseren via een belastingmaatregel (categorie 5).

### **Mogelijkheden ICT-instrumenten nog onvoldoende benut**

Technologische instrumenten die gebruikmaken van ICT kunnen beter worden benut dan nu het geval is. Het gaat hier om een relatief 'jong' type instrument, maar de ontwikkelingen op dit gebied gaan snel en er is veel

<sup>40</sup> De Rli onderscheidde in een eerder advies, *Doen en laten* (2013), vier typen instrumenten: fysieke en technologische, communicatieve, juridische en economische. Ook voor deze vier typen instrumenten geldt dat ze voorkomen in alle categorieën van de menukaart voor toeristisch beleid.



mogelijk. Er zou steviger kunnen worden ingezet op de mogelijkheden van dergelijke instrumenten voor het sturen op toeristische druk.

### **Economisch instrumentarium nog vooral gericht op innen, niet op herverdelen**

Het (economisch) instrumentarium biedt veel mogelijkheden, maar wordt vooralsnog vooral gebruikt om inkomsten te genereren. Er wordt nog nauwelijks bewust geprobeerd om met bijvoorbeeld geïnde heffingen leefomgevingsdoelen te realiseren. In de bijlage is een overzicht opgenomen van mogelijke instrumenten om belasting te innen en deze te herverdelen ten behoeve van gerichte sturing van toerisme.

### **Adaptief beleid nodig voor omgaan met toeristische druk**

Sturing is complex en vraagt om adaptief beleid. Een maatschappelijk fenomeen zoals Airbnb kan namelijk positief bijdragen aan het ontwikkelen van een bestemming, maar ook bijdragen aan toenemende druk. Regulering moet dan idealiter voorsorteren op de gewenste balans tussen toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving en de samenleving. Dus: kiezen voor lichte vormen van regulering bij lichte toeristische druk (zoals beperkingen in het aantal dagen verhuur) en zwaardere regulering bij hoge toeristische druk (zoals het verbieden van verhuur via platforms op bepaalde plekken in stadscentra).

### **Samenwerking op verschillende schaalniveaus nodig voor effectieve sturing**

De vraagstukken rond toerisme lopen door de bestuurlijke lagen heen. Veel instrumenten zijn lokaal of provinciaal ontwikkeld, maar blijken in de praktijk niet precies op maat voor de regio waar het om gaat. Er is daarom samenwerking noodzakelijk om tot effectieve sturing te komen.

### **Containerbegrip 'spreiding' vraagt om precisering**

Er is veel discussie in Nederland over spreiding van bezoekersaantallen. De meningen over dit onderwerp lopen ver uiteen. De één beschouwt spreiding als het ei van Columbus, de ander vindt het een maatregel die niets oplost. Helderheid over wat er in een specifieke situatie precies wordt bedoeld met 'spreiding' is van belang om goede afwegingen te kunnen maken.

De ordening van sturingsmogelijkheden in de hier gepresenteerde menukaart maakt het begrip spreiding veel minder tot een containerbegrip, omdat doel en doelgroep moeten worden gespecificeerd. Als maatregelen in categorie 1 worden genomen met het oog op spreiding, betekent dit 'het spreiden van bezoekersstromen, voordat ze de plaats van bestemming überhaupt bereiken'. Dit kan bijvoorbeeld door alternatieve bestemmingen onder de aandacht te brengen ('nog vrijwel onontdekt molenpad') of door prijsdifferentiatie. In categorie 2 gaat het om 'spreiding van bezoekersstromen in ruimte en tijd op de plaats van bestemming'. Hier bestaat de doelgroep dus uit toeristen die al aanwezig zijn. Ook in categorie 3 kan er sprake zijn van spreiding, waarbij het doel is 'spreiding van bezoekers(groepen) met bepaald gedrag'. Een bekend voorbeeld is de



manier waarop met rivaliserende supportersgroepen van profvoetbalclubs wordt omgegaan.

### 5.3 Randvoorwaarden voor effectieve inzet instrumenten

Hoewel er geen gebrek is aan instrumenten om de ontwikkeling van het toerisme te sturen, wordt het beschikbare instrumentarium op dit moment nog niet of onvoldoende benut. Aan een aantal randvoorwaarden moet nog worden gewerkt:

- De inzet van sturingsinstrumenten vergt specifieke (juridische, financiële, technologische) expertise en kennis op specifieke terreinen (mobiliteit, vastgoed, openbare ruimte, natuur, milieu, erfgoed). Er is op dit moment echter nog te weinig van deze expertise en kennis aanwezig bij gemeenten, provincies en rijksoverheid. Dat hangt ook samen met het gebrek aan (beleids)capaciteit bij gemeenten, provincies en rijksoverheid.
- Belangrijk is ook om als beleidsmaker een goed beeld te hebben van de instrumenten, hun effectiviteit, hun voor- en nadelen en eventuele neven-effecten. Veel gemeenten hebben hierin op dit ogenblik nog onvoldoende inzicht.
- Ook afstemming tussen overheidsorganen is essentieel. Er moet een gezamenlijk beeld bestaan van de gewenste ontwikkeling van het toerisme in relatie tot de samenleving. Op dit moment is hiervan vaak geen sprake. De koepels (VNG / IPO) hebben ook weinig aandacht voor toerisme en in te zetten (beleids)instrumenten. De angst dat het inzetten van instrumenten bezoekers afschrikt en daarmee economische kansen om zeep helpt speelt hier een rol.

### 5.4 Samenvattend beeld sturingsinstrumenten

Er zijn diverse strategieën voor het tegengaan van (bestaande) toeristische druk. Ook het aantal beschikbare sturingsinstrumenten is aanzienlijk. Echter, het denken over de inzet van instrumenten om toeristische druk in balans te brengen met de draagkracht van de leefomgeving staat nog in de kinderschoenen en zou verder moeten worden ontwikkeld. De hier gepresenteerde menukaart met sturingsinstrumenten in vijf categorieën biedt hiervoor de handvatten. De menukaart beschrijft de mogelijkheden om te sturen op: (1) bezoek aan de bestemming, (2) toegang en voorzieningen-gebruik ter plaatse (3) gedrag van bezoekers, (4) faciliteiten voor toerisme (vergroten of verkleinen) en (5) compensatie van bewoners.



# LITERATUUR

- Adviescommissie Regionale Beeldverhalen (2013). *All you need is LEF: de gasvrijheidseconomie, smeerolie voor gebiedsontwikkeling met duurzaam rendement*. Driebergen: STIRR.
- Borg, J. van der, Costa, P. & Gotti, G. (1996). Tourism in European heritage cities. *Annals of tourism research*, 23 (2), 306 – 321.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Toerisme in Nederland en wereldwijd gegroeid*. Geraadpleegd op 21 juni 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/47/toerisme-in-nederland-en-wereldwijd-gegroeid>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018a). *Grootste groei toerisme in ruim tien jaar*. Geraadpleegd op 21 juni 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/14/grootste-groei-toerisme-in-ruim-tien-jaar>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018b). *Groei toerismesector vooral dankzij buitenlandse toeristen*. Geraadpleegd op 21 juni 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/35/groei-toerismesector-vooral-dankzij-buitenlandse-toeristen>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). *Aantal verblijfgasten stijgt in 5 jaar met 10 miljoen*. Geraadpleegd op 21 juni 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/10/aantal-verblijfgasten-stijgt-in-5-jaar-met-10-miljoen>
- Colliers International (2019). *Airbnb in Nederland: de belangrijkste cijfers over 2018*. Amsterdam.
- Cooper, C. (2016). *Essentials of tourism: second edition*. Edinburgh: Pearson Education Limited.
- De Telegraaf (2015). Toeristen overspoelen Nederland. *De Telegraaf*, 17 november 2015. Geraadpleegd via <https://www.telegraaf.nl/nieuws/479954/toeristen-overspoelen-nederland%20%282015%29>

- Doxey, G.V. (1975). A causation theory of visitor-resident irritants, methodology and research inferences. *Proceedings of the 6th Annual Conference of the Travel and Tourism Research Association*. San Diego, 195-198.
- Gemeente Amsterdam (2015). *Stad in balans: startdocument*. Amsterdam.
- Gemeente Zandvoort (2019). *Gemeenteraad Zandvoort staat als één man achter de Formule 1*. Geraadpleegd op 25 juni 2019 via <https://zandvoort.nl/nieuws/2019/gemeenteraad-zandvoort-staat-als-ee-man-achter-de-formule-1/>
- Hartman, P. (2019). Gaat de Veluwe op slot? Natuurbeheerders worstelen met belangen. *Algemeen Dagblad*, 24 maart 2019. Geraadpleegd via <https://www.ad.nl/binnenland/gaat-de-veluwe-op-slot-natuurbeheerders-worstelen-met-belangen~a7a76322/141413457/>
- Hartman, S. (2019). Bouwen aan bewuste bestemmingen. *Recreatie & Toerisme december 2018-januari 2019*. p. 37-41.
- ING Economisch Bureau (2016). *Toerisme groeit in meeste provincies*. Amsterdam.
- Kenniscentrum Kusttoerisme (2015). *De customer journey*. Vlissingen.
- Koens, K. & Postma, A. (s.a.). *Understanding and managing visitor pressure in urban tourism*. CELTH.
- Kroezen, T. (2017). Giethoorn overspoeld met Chinezen: 'Het is de laatste drie jaar onleefbaar voor ons'. *Goedemorgen Nederland*, 25 oktober 2017. Geraadpleegd via <https://wnl.tv/2017/10/25/giethoorn-overspoeld-chinezen-is-laatste-drie-jaar-onleefbaar/>
- Leiper, N. (1990). *Tourism systems: an interdisciplinary perspective*. Palmerston North: Department of Management Systems, Massey University.
- London First (2019). *Tourist information: mapping the local value of international visitors*. London.
- McKinsey & World Travel & Tourism Council [WTTC] (2017). *Coping with success: managing overcrowding in tourism destinations*.
- NBTC (2015). *Monitor inkomend dagbezoek vanuit Duitsland: eindrapport 2015/2016*. Den Haag.
- NBTC (2017). *Kerncijfers 2017 gastvrijheidseconomie*. Den Haag.
- NBTC (2018). *Toerisme in perspectief: juli 2018*. Den Haag.
- NBTC (2019). *Perspectief 2030: bestemming Nederland*. Den Haag: NBTC Holland Marketing.
- NOS (2018). Venetië plaatst toegangspoortjes om toeristenmassa beter aan te kunnen. *NOS.nl*, 28 april 2018. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2229435-venetie-plaatst-toegangspoortjes-om-toeristenmassa-beter-aan-te-kunnen.html>
- NRIT Media, Centraal Bureau voor de Statistiek, NBTC Holland Marketing & Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality (2017). *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2017*. Vianen.
- Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., Eijgelaar, E., Hartman, S., Heslinga, J., Isaac, R., Mitas, O., Moretti, S., Nawijn, J., Papp, B. & Postma, A. (2018). *Overtourism: impact and possible policy responses*. Brussel: Europees Parlement.



- Pleasureworld NRIT, Centraal Bureau voor de Statistiek, NBTC Holland Marketing & Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality (2018). *Trendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2018*. Elst.
- Postma, A. (2013). *When the tourists flew in: critical encounters in the development of tourism*. Groningen.
- Provincie Gelderland (2018). *Beleef het in Gelderland: koersnotitie toerisme en recreatie*. Arnhem.
- Provincie Zeeland (2010). *Zeeland DNA boek*. Geraadpleegd op 25 juni 2019 via [http://www.gemeentedna.nl/pdf/DNA\\_Veere.pdf](http://www.gemeentedna.nl/pdf/DNA_Veere.pdf)
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2014). *Doen en laten: effectiever milieubeleid door mensenkennis*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2016). *Verbindend Landschap*. Den Haag.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019). *Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegeroute*. Den Haag.
- Recreatie & Toerisme (2018). CELTH data & development lab bestemming Nederland aan de slag met boekingsdata. *Recreatie & Toerisme, juni 2018*, 18-21.
- Recreatieschap Drenthe (2019). *Recreatieschap Drenthe: richtingwijzer voor recreatie en toerisme*. Geraadpleegd op 21 juni 2019 via <https://www.recreatieschapdrenthe.nl/>
- Regio Venlo (2017). *Actieprogramma vrijetijdseconomie Noord-Limburg 2018-2025*. Venlo.
- Rethmeier, E. (2018). Hoe houden we onze steden heel? Over overtoerisme. *Vrij Nederland*, 21 juni 2018.
- Schepers, J. (2018). Toeristisch toekomstplan in de steigers. *Texelse Courant*, 19 september 2018. Geraadpleegd via <https://www.texelsecourant.nl/nieuws/toerisme/66421/toeristisch-toekomstplan-in-de-steigers->
- Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe (2019). *Feiten en cijfers: het park in getallen*. Geraadpleegd op 21 juni 2019 via <https://www.hogeveluwe.nl/nl/over-het-park/feiten-en-cijfers>
- Stichting Our Common Future (2011). *Toerisme: themarapport*. Doetinchem.
- Stichting Innovatie Recreatie en Ruimte (2016). *Innovatieprogramma green deals*. Geraadpleegd op 25 juni 2019 via <https://www.recreatieenruimte.nl/green-deals/innovatieprogramma-green-deals-3/>
- Sweco (2019). *De relatie tussen toerisme en de leefomgeving in het beleid van decentrale overheden*. De Bilt.
- Toerisme Vlaanderen (2007). *Recreatieve draagkracht een kwestie van evenwicht: identificeren van de draagkracht in toeristisch-recreatieve verstedelijkte gebieden*. Brussel: WES.
- Toerisme Vlaanderen (2015). *Kwaliteitsradar onthaalcentra – visitor journey cycle*. Geraadpleegd op 19 april 2019 via <https://kwaliteit.toerismevlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/20150827%20visitor%20journey%20cycle%20beeld%20en%20toelichting.pdf>
- Toonen, A. (2015). Het dorp dat elke Chinees moet zien. *NRC.nl*, 30 april 2015. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/30/het-dorp-dat-elke-chinees-moet-zien-1490492-a151575>



- Tweede Kamer (2008). *Toerisme en recreatie. Toerismebrief: Holland, meesterwerk aan het water. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 9 juni 2008*. Vergaderjaar 2007-2008, 26 419, nr. 34.
- Tweede Kamer (2011). *Stichting Innovatie Recreatie & Ruimte en RECRON. Green deal met de rijksoverheid*. Vergaderjaar 2011-2012, 33043, blg-139584, nr. 7.
- Tweede Kamer (2017). *Het kustpact. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 21 februari 2017*. Vergaderjaar 2016-2017, 29 383, nr. 278.
- Tweede Kamer (2018a). *Toerisme en recreatie. Uitkomsten van Toerisme Top gehouden op 10 oktober 2018 in Deventer. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 28 november 2018*. Vergaderjaar 2018-2019, 26 419, nr. 74.
- Tweede Kamer (2018b). *Integrale visie op de woningmarkt. Onderzoek naar permanente bewoning van vakantieparken. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 28 november 2018*. Vergaderjaar 2018-2019, 32 847, nr. 452.
- Tweede Kamer (2019a). *Toerisme en recreatie. Aanbieden Perspectief 2030 en Beleidsevaluatie NBTC. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 april 2019*. Vergaderjaar 2018-2019, 26419, nr. 75.
- Tweede Kamer (2019b). *Huurbeleid. Voornemen tot Wet toeristische verhuur van woningen. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 13 maart 2019*. Vergaderjaar 2018-2019, 27 926 / 26 419, nr. 309.
- United Nations World Tourism Organization (1981). *Saturation of tourist destinations: report of the secretary-general on the general programme of work for the period 1980-1981*. Madrid.
- United Nations World Tourism Organization (2010). *International recommendations for tourism statistics 2008*. United Nations, no.83/Rev.1, New York.
- United Nations World Tourism Organization (2011). *Tourism towards 2030: global overview*. Madrid.
- United Nations World Tourism Organization (2017). *UNWTO tourism highlights 2017 edition*. Madrid.
- United Nations World Tourism Organization (2018a). *UNWTO tourism highlights 2018 edition*. Madrid.
- United Nations World Tourism Organization (2018b). *European Union tourism trends*. Madrid.
- United Nations World Tourism Organization (2019). *International tourist arrivals reach 1.4 billion two years ahead of forecasts*. Geraadpleegd op 21 juni 2019 via <http://www2.unwto.org/press-release/2019-01-21/international-tourist-arrivals-reach-14-billion-two-years-ahead-forecasts>
- United Nations World Tourism Organization & Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality (2018). *'Overtourism? Understanding and managing urban tourism growth beyond perceptions*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten & ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Handreiking handhaving toeristische verhuur*. Den Haag.



VPRO (productie) & Lubbe Bakker, S. (regie) (2018). *The not so lonely planet*. Documentaire uitgezonden via de NPO op 20 mei 2018 als aflevering van het VPRO-programma Tegenlicht. Geraadpleegd via <https://www.youtube.com/watch?v=czoUN-6XgiE>

Welten, R. (2013). *Het ware leven is elders, filosofie van het toerisme*. Zoetermeer: uitgeverij Klement.

Wezel, T.G. van (2018). Acht populaire Europese toeristensteden, waaronder Amsterdam, maken samen een vuist tegen Airbnb. *De Volkskrant*, 26 januari 2018. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/economie/acht-populaire-europese-toeristensteden-waaronder-amsterdam-maken-samen-een-vuist-tegen-airbnb~ba1bdc5f/>

World Travel & Tourism Council (2017). *The economic impact of travel & tourism*. Geraadpleegd op 5 oktober 2018 via <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2017/world2017.pdf>

Ziel, A. van der (2018). Filippijnen verbannen toeristen van zwaar vervuild eiland. *Trouw*, 20 april 2018. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/home/filipijnen-verbannen-toeristen-van-zwaar-vervuild-eiland~afecc662/>





## FINANCIËEL INSTRUMENTARIUM

Deze bijlage beschrijft enkele financiële instrumenten die kunnen worden ingezet om extra inkomsten uit toerisme te genereren (sectie 1) of de baten van toerisme anders te verdelen (sectie 2). Aansluitend volgt een analyse van het functioneren van toeristische belastingen in Nederland en buitenland (sectie 3) en een analyse van kosten en baten van toerisme (sectie 4).

### 1. Instrumenten met oogmerk van innen

In Nederland bestaan vier soorten toeristische belastingen, waarvan er twee zijn gericht op de deelsector verblijfsrecreatie, namelijk de toeristenbelasting en de forensenbelasting. Daarnaast zijn er twee soorten (minder bekende) belastingen gericht op dagrecreatieve activiteiten, de gemakkelikhedenretributie en het precario. Dit overzicht betreft de meest voorkomende en qua omvang belangrijkste heffingsinstrumenten.<sup>41</sup> Ze vallen alle vier onder de bevoegdheid van gemeenten. Hierdoor zijn er (soms grote) lokale verschillen.

<sup>41</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2018). *Toeristische heffingen*. Geraadpleegd op 9 november 2018 via <https://vng.nl/producten-diensten/databanken/belastingkennis-voor-raadsleden/alle-belastingen-op-een-rij/toeristische-heffingen>

## Toeristenbelasting

Toeristenbelasting is verschuldigd over zakelijke of privéovernachtingen van mensen buiten de gemeente die hiervoor een vergoeding betalen. Gemeenten stellen een verordening op. Deze verordening legt de berekening van de verschuldigde belasting vast. De gemeente mag zelf de hoogte en de systematiek bepalen (vast bedrag, percentage van de overnachting, sterrenkwalificatie). De hoogte varieert hierdoor per gemeente en loopt van € 0,49 in de gemeente Strijen (Zuid-Holland) tot € 6,50 in de gemeente Haarlemmermeer (waaronder Schiphol).

Degene die overnacht, betaalt de belasting aan de ondernemer die de overnachting verzorgt (in een verblijfsrecreatieve voorziening, zoals hotel, bed and breakfast, camping, bungalowpark, groepsaccommodatie). De ondernemer draagt de belasting daarna af aan de gemeente.

Ongeveer 300 gemeenten (van de in totaal 380) inden in 2016 toeristenbelasting.<sup>42</sup> In 2005 werd in 70% van de gemeenten toeristenbelasting in rekening gebracht, in 2018 was dat 81%.<sup>43</sup>

## Forensenbelasting

De forensenbelasting dient ertoe om mensen die relatief veel in een gemeente verblijven maar geen ingezetene zijn, mee te laten betalen aan voorzieningen in die gemeente. Het doel is niet om kosten voor deze voorzieningen één-op-één te verhalen, maar juist om een bijdrage te vragen aan het algemene voorzieningenniveau.

<sup>42</sup> Verkuijlen, R. (2016). *Het gemeentelijk belastinggebied*. VNG. Geraadpleegd op 25 juni 2019 via [https://vng.azavista.com/FileAttachments/public\\_download/id:5847de2d-b408-422a-9774-03dcac110004/key:dd6528e2ab39bfb336017529a4f539b2](https://vng.azavista.com/FileAttachments/public_download/id:5847de2d-b408-422a-9774-03dcac110004/key:dd6528e2ab39bfb336017529a4f539b2)

<sup>43</sup> COELO (2018). *Atlas van de lokale lasten 2018*. Groningen.

Aan personen die, zonder dat ze hun hoofdverblijf in de gemeente hebben, meer dan negentig dagen per jaar een gemeubileerde woning tot hun beschikking hebben voor zichzelf of voor hun gezin, kan forensenbelasting worden opgelegd. De aanslag wordt opgelegd aan degene die de gemeubileerde woning tot zijn beschikking heeft, dus de eigenaar. Bij gemeubileerde woningen kan men denken aan tweede huizen, recreatiewoningen maar ook stacaravans of chalets.

De grondslag voor deze belasting is artikel 223 van de Gemeentewet. In een verordening legt de gemeente de grondslag vast, bijvoorbeeld een bedrag per m<sup>2</sup> of m<sup>3</sup>, of een percentage van de huurwaarde. Anno 2016 inden 149 gemeenten forensenbelasting.

## Vermakelijkhedenretributie

De vermakelijkhedenretributie is relatief onbekend. Deze heffing kan worden opgelegd voor het aanbieden van vermakelijkheden waarvoor de gemeente voorzieningen heeft getroffen. De gemeente kan ervoor kiezen de kosten van deze voorzieningen (deels) te verhalen op de exploitant van de vermakelijkheid. De overheid moet die kosten dan wel inzichtelijk maken. Om deze belasting te heffen dienen gemeenten een belastingverordening op te stellen, gericht op diegene die de vermakelijkheid aanbiedt. De ondernemer wordt geacht de bezoekers aan te slaan voor een bepaald tarief. Zo bedraagt de hoogte van het tarief voor een rondgang door de Amsterdamse grachten in 2018 € 0,66. Andere voorbeelden zijn: de Efteling,



de Keukenhof, de TT-races, het Muiderslot en het eiland Pampus.<sup>44</sup> Het is niet duidelijk hoeveel gemeenten gebruikmaken van dit instrument.

### **Precario**

Gemeenten heffen precariobelasting als vergoeding voor het gebruik van openbare grond. De precariobelasting wordt specifiek geheven voor het plaatsen van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond. De gemeenteraad kan besluiten tot het al dan niet heffen van deze belasting. Precariobelasting kan van toepassing zijn op bijvoorbeeld een uitbater van een terras op gemeentegrond, of een eigenaar van een parkeergarage waarvan de aanrijroute over de gemeentegrond ligt.

## **2. Financiële instrumenten met oogmerk inning én verdeling**

Hieronder staan instrumenten beschreven die bedoeld zijn om de lusten en de lasten van toeristen transparant te verdelen.

### **Stimuleringsfonds**

Een stimuleringsfonds kent een wettelijke grondslag in de Gemeentewet en wordt vooral gefinancierd door vaste bijdragen vanuit de gemeente, een recreatieschap en/of een ondernemersvereniging. Hier kan jaarlijks een bijdrage uit de toeristenbelasting aan worden toegevoegd.

<sup>44</sup> Van den Bosch & partners (2014). *Belastingen (be)sturen 2014 – 2018*. Sliedrecht.

### **Bedrijven investeringszone (BIZ)**

Een Bedrijven Investeringszone (BIZ) is een financiële constructie die bestaat uit een fonds dat wordt gevoed met inkomsten uit de WOZ-belasting voor onroerende zaken. Het is hiermee een soort gebiedsgerichte businessstax. Het LEI pleitte in 2015 voor de introductie van dit model in de toeristische branche. Met dit instrument kan een financiële basis worden gelegd onder samenwerking in een (buiten)gebied, met het oogmerk hierin te gaan investeren of de kwaliteit in stand te houden of te verbeteren.<sup>45</sup> In februari 2019 is in Schoonhoven een BIZ opgericht door ondernemers (retail) in het centrum, met bijdragen van diezelfde ondernemers, die samen voor vijf jaar gaan investeren om het stadscentrum aantrekkelijker, bekender en veiliger te maken.<sup>46</sup>

### **Ondernemersfonds**

Een ondernemersfonds wordt gevuld uit een verhoging van de opbrengst van de OZB-belasting voor niet-woningen, die in de vorm van subsidie wordt uitgekeerd aan een beheerstichting.

Het doel van een ondernemersfonds is om een verbindende factor te zijn tussen ondernemers, inwoners, verenigingen, belangengroeperingen, gemeente en dergelijke door voor projecten geldelijke bijdragen beschikbaar te stellen. Vanuit een ondernemersfonds kunnen zowel praktische zaken worden geregeld als bestedingen worden gedekt om de regio op

<sup>45</sup> LEI (2015). *Bedrijven investeringszone: een mogelijk financieringsinstrument voor investeren in de bedrijfsomgeving*. Publicatie 2015-006. Den Haag.

<sup>46</sup> Molenaar, D. (2019). *Ondernemers Schoonhoven omarmen bedrijfsinvesteringszone*. RTV Krimpenerwaard. Geraadpleegd op 7 juni 2019 via <http://www.rtvkrimpenerwaard.com/web/nieuws/ondernemers-schoonhoven-omarmen-bedrijfsinvesteringszone/>



de 'toeristische' kaart te zetten. Alle ondernemers (zijnde de gebruikers en eigenaren van een niet-woning) betalen mee aan dit fonds. Het fonds stelt de ondernemers in staat om collectieve activiteiten en voorzieningen gezamenlijk te financieren. Alles wat de ondernemers daarbij aanmerken als hun gezamenlijk belang komt voor financiering in aanmerking. Denk aan city marketing, structureel retailmanagement, aanleg van glasvezel naar gebieden die het nog niet hebben, ontwikkeling en promotie, agro-toeristische projecten enzovoort.

Een ondernemersfonds heeft twee besluiten van de gemeenteraad: een besluit om het OZB-tarief aan te passen en een besluit om een subsidie toe te kennen.

Een mogelijk nadeel van een gemeentebreed ondernemersfonds is dat er geen sectorgerichte of gebiedsgerichte verfijning in de heffing mogelijk is: alle belastingplichtigen betalen mee. Dat is tegelijkertijd een voordeel: de verbreding maakt het mogelijk om te praten over versterking van het ondernemingsklimaat in de hele gemeente. Dit maakt ook de kans op 'free riders' minder groot. Er zijn naar schatting enkele tientallen gemeenten<sup>47</sup> die actief zijn met een ondernemersfonds.

### **Interessentenbeitrag (Oostenrijk)**

In Oostenrijk bestaat een wet die de Bundesländer in de gelegenheid stelt om een belasting te heffen op bedrijven naar de mate waarin zij profijt hebben van het toerisme. De opbrengst van deze 'Interessentenbeitrag'

<sup>47</sup> Bochove, A. van & Ewalts, M. (2014). *Toeristisch stimuleringsfonds en ondernemersfonds in Sudwest Fryslân: technische mogelijkheden en politiek-economische context*. Leiden: Blauwberg.

is geormerkt en mag alleen worden besteed aan het onderhouden en versterken van de toeristische infrastructuur (in brede zin) en aan promotie. Van de lokale opbrengst wordt 5% afgedragen aan regionale activiteiten; de rest blijft lokaal.<sup>48</sup>

De 'Interessentenbeitrag' is in Oostenrijk geen alternatief voor de toeristenbelasting – deze laatste is immers een algemeen dekkingsmiddel, terwijl de opbrengst van Interessentenbeitrag specifiek naar toeristische stimulering gaat. Wel is de 'Interessentenbeitrag' een doordachte manier om alle toeristisch belanghebbenden aan die stimulering te laten meebetalen. In Oostenrijk bestaat afzonderlijke wetgeving om deze vorm van belasting mogelijk te maken.

De Interessentenbeitrag berust op omzetcijfers. Elk bedrijf wordt ingedeeld in een 'beitragsgruppe'. Hoe hoger het belang, hoe hoger de bijdrage. De belasting wordt wettelijk opgelegd.

Het instrument kent een hoge mate van gedeeld belang en gedeelde zeggenschap, transparantie en gezamenlijkheid. Tegelijkertijd vraagt het een enorme hoeveelheid werk en precisie om alle bedrijven systematisch in te delen op basis van een set criteria waaruit het relatieve belang duidelijk wordt. Het is de vraag of dit instrument wel één-op-één naar de Nederlandse situatie is te verplaatsen. Tegelijkertijd zijn de uitgangspunten wel optimaal passend bij de discussie over de lusten en de lasten.

<sup>48</sup> Land Oberösterreich (2018). *Tourismusbeiträge*. Geraadpleegd op 9 november 2018 via <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/27352.htm>



### 3. Functioneren toeristische belastingen in Nederland en buitenland

Het huidige draagvlak voor toeristenbelasting onder toeristische ondernemers is in Nederland niet erg groot.<sup>49</sup> Dit hangt voornamelijk samen met een gebrek aan transparantie en onevenwichtigheid op onderstaande punten:

- De inkomsten uit de toeristenbelasting gaan naar de algemene middelen. Hierdoor is het voor ondernemers en burgers niet helder waaraan deze inkomsten worden uitgegeven. Dit varieert overigens per gemeente; gemeenten als Terschelling, Schouwen-Duiveland, Maastricht verstrekken een uitvoerige toelichting en informeren de burgers ook.
- Er is gebrek aan zeggenschap over de vraag waaraan de middelen moeten worden besteed en wie er dus baat bij heeft.
- De flexibiliteit is gebrekkig. De toeristenbelasting betreft vaak een vast bedrag, waardoor het effect op de prijs sterkt verschilt tussen bijvoorbeeld een kleine camping en een groot hotel. Wanneer bijvoorbeeld € 1,00 per persoon toeristenbelasting wordt geheven per overnachting, zal dit op een normale hotelprijs van € 100 per nacht (2 personen) 2% per persoon per overnachting zijn. Voor een overnachting op een kleine camping van € 25 per nacht (2 personen) is dit 8%.
- De grondslag is te smal. Eén bedrijfstak (verblijf) is verantwoordelijk voor het innen van de belasting. Andere deelsectoren hebben echter ook profijt van toerisme: vervoer en vermaak. Er zijn dus veel bedrijven

die profiteren van toerisme en geen belasting hoeven te betalen c.q. te innen.

Tot slot speelt nog de 'angst' dat het extra belasten van toeristen slecht is voor de economie omdat dit buitenlandse gasten zou afschrikken. Dit laatste punt is feitelijk gezien niet te onderbouwen, zeker niet gezien de groeiprognoses.

In Duitsland, Luxemburg en Frankrijk wordt ook toeristenbelasting geheven. De hoogte van de tarieven liggen rond hetzelfde niveau als in Nederland en worden ook daar bepaald door de gemeenten. Frankrijk is een uitzondering met behoorlijk lagere tarieven. De heffingsgrondslag is in alle landen hetzelfde, namelijk overnachting of verblijf.

In de genoemde landen blijkt toeristenbelasting net als in Nederland een onderwerp van discussie te zijn. Alleen in Duitsland, waar de opbrengsten van de toeristenbelasting niet naar de algemene middelen gaan maar worden geormerkt voor toeristische uitgaven, staat deze belasting aanzienlijk minder ter discussie.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (s.a.). *RECRON: 10 redenen om toeristenbelasting af te schaffen*. Den Haag.

<sup>50</sup> KPMG (2003). *Feitenonderzoek toeristenbelasting: eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.



#### 4. Kosten en baten van toerisme

De toerismesector speelt een steeds grotere rol in de Nederlandse economie. In Nederland was de waarde van de totale toeristische bestedingen in 2016 € 75,7 miljard.<sup>51</sup>

Van deze bestedingen gaat een deel via de logiesaccommodaties naar de toeristenbelasting. De opbrengst van de toeristenbelasting in Nederland wordt voor 2018 geschat op € 238 miljoen.<sup>52</sup> De opbrengst vanuit de forensenbelasting is ongeveer € 30 miljoen.<sup>53</sup> Van de gemakkelikhedenretributie worden geen cijfers bijgehouden en het precario dat specifiek op het conto komt van de vrijetijdsector is op basis van de beschikbare bronnen niet te specificeren.

Een complete vergelijking van lusten en lasten is op dit moment lastig te maken, maar een eenvoudige vergelijking van de totale inkomsten (toeristische bestedingen van € 75,7 miljard) in relatie tot de afgedragen toeristenbelasting en forensenbelasting, komt uit op 0,35%. Oftewel, van elke honderd euro die aan toerisme wordt besteed gaat dus € 0,35 terug naar de gemeente via de toeristen- of forensenbelasting.

Het is interessant om na te gaan of de hoogte van de baten (toeristenbelasting) in verhouding staat tot de kosten. Uit een feitenonderzoek toeristenbelasting<sup>54</sup> komt naar voren dat het lastig is inzicht te krijgen in de exacte kosten, omdat deze verschillen per gemeente en niet altijd transparant en

navolgbaar zijn. Bij een steekproef van verschillende gemeenten bleken de kosten hoger dan de inkomsten uit de toeristenbelasting. Echter, inzicht in het verband tussen de inkomsten en de uitgaven bestaat vaak niet. Dat heeft twee redenen. Ten eerste zijn de (specifieke) uitgaven over het algemeen niet bekend. Ten tweede is het karakter van de belasting niet zo dat er een verband zou hoeven te bestaan.

51 Centraal Bureau voor de Statistiek (2017b). *Groei toerismesector vooral dankzij buitenlandse toeristen*. Geraadpleegd op 21 juni 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/35/groei-toerismesector-vooral-dankzij-buitenlandse-toeristen>

52 COELO (2018). *Atlas van de lokale lasten 2018*. Groningen.

53 COELO (2016). *Atlas van de lokale lasten 2016*. Groningen.

54 KPMG (2003). *Feitenonderzoek toeristenbelasting: eindrapport*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.



# TOTSTANDKOMING ADVIES

## Samenstelling raadscommissie

Ir. M. Demmers MBA, raadslid Rli en commissievoorzitter  
Prof. dr. R. van der Duim, extern commissielid, Wageningen universiteit en  
Research  
Drs. C. Gehrels, extern commissielid, Arcadis  
Drs. J. Kok, raadslid Rli

## Samenstelling projectteam

Ir. D.K. Wielenga, projectleider  
Ir. D. Blom, projectmedewerker  
A. Koose-Verschoor, projectassistent  
Ir. H. Koutstaal, projectmedewerker tot eind 2018  
Drs. T. Lycklama, extern projectmedewerker

## Geraadpleegde personen en instanties

Dr. H.J. (Harma) Albering, Provincie Limburg  
Dr. B. (Bianca) van den Berg, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap  
Drs. M.R.P.M. (Maarten) Camps, Ministerie van Economische Zaken en  
Klimaat  
Dr. A. (Albertine) M.L. van Diepen, Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en  
Sport

A.G.M. (Ankie) van Dijk, Stichting Wandelnet  
D. (Dick) Dijkstra, directeur, Recreatieschap Drenthe  
Mr. C.M.A.W. (Corine) Flendrie-van der Schoot, Ministerie van Binnenlandse  
Zaken en Koninkrijksrelaties  
Dr. M. (Michiel) Flooren, Saxion University of Applied Sciences  
Drs. J.C. (Jan-Kees) Goet, Ministerie van Landbouw, Natuur en  
Voedselkwaliteit  
Drs. N.M.C (Natasha) Groot (B.A.), Provincie Gelderland  
Drs. J.I.H (Hans) de Haan MSM, Provincie Overijssel  
Mr. G.J. (Gerben) Hardeman, ANVR  
Dr. S. (Stefan) Hartman, NHL Stenden/ETFI  
Dr. Y.J. (Eddy) van Hijum, Provincie Overijssel  
Dr. J.H.A. (Hans) Hillebrand, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Ing. M.A.J.M. (Michael) ten Holder, Provincie Gelderland  
Drs. R. (Rieneke) Kanne, Provincie Noord Holland  
Drs. E.J. (Erik Jan) van Kempen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
D.M. (Diana) Korteweg Maris BBA, Kenniscentrum Kusttoerisme / HZ  
University of Applied Sciences  
Drs. P.M. (Paul) Makken, ANWB  
Drs. J.A.C.P. (Janneke) van Montfoort, Nationale Parken Bureau  
Ing. H.C. (Eric) Nijland, Landelijk fietsplatform  
J.W. (Jan) van Oene BA, Provincie Overijssel  
C.L.J.M. (Camille) Oostwegel, Oostwegel Collection, Inspired Hotels &  
Restaurants



Ir. M. (Maarten) Piek, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Dr. A. (Albert) Postma, The European Tourism Futures Institute  
Drs. ing. R. (Remco) Rienties, Provincie Noord Holland  
Ir. G.J.M. (Lieve) Römken, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
P.M.B. (Pieter) Roos, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
Ir. H. (Hanneke) Schmeink, Hanneke Schmeink RECREATIE  
Mr. C.M.A.W. (Corine) van der Schoot, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
C.A. (Katie) Schreiber MSc, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
C.F.J. (Cees) Slager, Molecaten Campings & vakantieparken  
T.J. (Tim) Slager, Molecaten Campings & vakantieparken  
M. (Menno) Stokman MA, Centre of Expertise Leisure Tourism & Hospitality (CELTH)  
T.A. (Thomas) Hoving MSc, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat  
A. (Angelique) Vermeulen BA/HBO, NBTC Holland Marketing  
Drs. F.W. (Focco) Vijselaar, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
J.J.J. (Jos) Vranken MBA, NBTC Holland Marketing  
Drs. J.C.T. (Kees) van Wijk, VVV Nederland

*Expertmeeting, 21 juni 2018*

Dr. E. (Erik) Braun, Erasmus University Rotterdam  
H. (Hans) Dominicus, zelfstandig adviseur  
Ir. S.J. (Stephen) Hodes, Amsterdam in Progress en LAgrouP bv

F.D. (Frits Dirk) van Paasschen, Disruptors' Feast LLC  
Drs. A. (Bertus) van der Tuuk, Vandertuuk Revisited

*Expertmeeting, 29 januari 2019*

Dr. J. (Janine) Caalders, Nationaal park Utrechtse Heuvelrug  
Dr. S. (Stefan) Hartman, NHL Stenden/ETFI  
Drs. P.M. (Paul) Makken, ANWB  
J.P. (Joris Pieter) Neuteboom, Provincie Noord-Holland  
Drs. J.M. (Juke) van Niekerk, Stichting Liniebreed Ondernemen  
T.J. (Tim) Slager, Molecaten Campings & vakantieparken  
M. (Menno) Stokman MA, Centre of Expertise Leisure Tourism & Hospitality (CELTH)  
G. (Geerte) Udo MSc, Amsterdam Marketing  
S.E. (Sege) baron van Voorst tot Voorst, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe  
Ing. M. (Marjorie) Verhoek, Zaanse Schans en Toerisme  
J.J.J. (Jos) Vranken MBA, NBTC Holland Marketing

*Externe Referenten*

Dr. J. (Janine) Caalders, Nationaal park Utrechtse Heuvelrug  
Dr. S. (Stefan) Hartman, NHL Stenden/ETFI  
J.J.J. (Jos) Vranken MBA, NBTC Holland Marketing





# OVERZICHT PUBLICATIES

## 2019

Europees Landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw.

Mei 2019 (Rli 2019/03)

Luchtvaartbeleid: een nieuwe aanvliegeroute. April 2019 (Rli 2019/02)

De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio.

Maart 2019 (Rli 2019/01)

## 2018

Warm aanbevolen: CO<sub>2</sub>-arme verwarming van de gebouwde omgeving.

December 2018 (Rli 2018/07)

Nationale omgevingsvisie: lakmoesproef voor de Omgevingswet.

November 2018 (Rli 2018/06)

Versnellen woningbouwproductie, met behoud van kwaliteit. Juni 2018

(Rli 2018/05)

Van B naar Anders: investeren in mobiliteit voor de toekomst. Mei 2018

(Rli 2018/04)

De stad als gezonde habitat: gezondheidswinst door omgevingsbeleid.

April 2018 (Rli 2018/03)

Duurzaam en gezond: samen naar een houdbaar voedselsysteem.

Maart 2018 (Rli 2018/02)

Stroomvoorziening onder digitale spanning. Februari 2018 (Rli 2018/01)

## 2017

Brede blik op erfgoed: over de wisselwerking tussen erfgoed en transitie in de leefomgeving. December 2017 (Rli 2017/03)

Energietransitie en leefomgeving: kennisnotitie. December 2017 (Rli 2017)

Grond voor gebiedsontwikkeling: instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving. Juni 2017 (Rli 2017/02)

Technologie op waarde schatten: een handreiking. Januari 2017  
(Rli 2017/01)

## 2016

Dichterbij en sneller: kansen voor betere bereikbaarheid in stedelijke regio's.  
December 2016 (Rli 2016/05)

International Scan 2016: Emerging Issues in an International Context.  
November 2016 (Rli/EEAC)



Verbindend landschap. November 2016 (Rli 2016/04)

Opgaven voor duurzame ontwikkeling: hoofdlijnen uit vier jaar advisering door de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. Juli 2016 (Rli 2016/03)

Mainports voorbij. Juli 2016 (Rli 2016/02)

Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke leefomgeving. Mei 2016 (Rli 2016/01)

## **2015**

Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar. December 2015 (Rli 2015/07)

Rijk zonder CO<sub>2</sub>: naar een duurzame energievoorziening in 2050. September 2015 (Rli 2015/06)

Ruimte voor de regio in Europees beleid. September 2015 (Rli 2015/05)

Wonen in verandering: over flexibilisering en regionalisering in het woonbeleid. Juni 2015 (Rli 2015/04)

Stelselherziening omgevingsrecht. Mei 2015 (Rli 2015/03)

Circulaire economie: van wens naar uitvoering. Juni 2015 (Rli 2015/02)

Verkenning technologische innovaties in de leefomgeving. Januari 2015 (Rli 2015/01)

## **2014**

Vrijkomend rijksvastgoed: over maatschappelijke doelen en geld. December 2014 (Rli 2014/07)

Risico's gewaardeerd: naar een transparant en adaptief risicobeleid. Juni 2014 (Rli 2014/06)

Milieuschade verhalen: advies financiële zekerheidstelling milieuschade Brzo- en IPPC4-bedrijven. Juni 2014 (Rli 2014/05)

Internationale verkenning 2014. Signalen: de opkomende vraagstukken uit het internationale veld. Mei 2014 (Rli 2014)

De toekomst van de stad: de kracht van nieuwe verbindingen. April 2014 (Rli 2014/04)

Kwaliteit zonder groei: over de toekomst van de leefomgeving. April 2014 (Rli 2014/03)

Doen en laten: effectiever milieubeleid door mensenkennis. Maart 2014 (Rli 2014/02)



Langer zelfstandig, een gedeelde opgave van wonen, zorg en welzijn.  
Januari 2014 (Rli 2014/01)

## **2013**

Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europese landbouwbeleid in Nederland. Oktober 2013 (Rli 2013/06)

Sturen op samenhang: governance in de metropolitane regio Schiphol/  
Amsterdam. September 2013 (Rli 2013/05)

Veiligheid bij Brzo-bedrijven: verantwoordelijkheid en daadkracht. Juni 2013  
(Rli 2013/04)

Nederlandse logistiek 2040: *designed to last*. Juni 2013 (Rli 2013/03)

Onbeperkt houdbaar: naar een robuust natuurbeleid. Mei 2013 (Rli 2013/02)

Ruimte voor duurzame landbouw. Maart 2013 (Rli 2013/01)

## **2012**

Keep Moving: Towards Sustainable Mobility. Edited by Bert van Wee.  
Oktober 2012 (Rli/EEAC)



## Colofon

### Tekstredactie

Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

### Infographics

Frédéric Ruys, Vizualism, Utrecht (pagina's 10, 24, 31, 45, 46-48)

### Fotoverantwoording

Cover: Aad Korving / Nationale Beeldbank

Pagina 6: Hanneke Luit / Nationale Beeldbank

Pagina 11: Sabine Joosten / Hollandse Hoogte

Pagina 14: Michel Utrecht / Hollandse Hoogte

Pagina 15: George Mollering / Nationale Beeldbank

Pagina 17: Frank de Roo / Hollandse Hoogte

Pagina 18: George Mollering / Nationale Beeldbank

Pagina 22: dnfstyle / Nationale Beeldbank

Pagina 25: Rli

Pagina 26: ROBINUTRECHT / Hollandse Hoogte

Pagina 33: Arjan van de Lindeloof

Pagina 35: Patrick Herzberg / Nationale Beeldbank

Pagina 39: Michel Utrecht / Hollandse Hoogte

Pagina 51: Leo de Kort / Nationale Beeldbank

Pagina 59: Daan Kloeg Photography / Nationale Beeldbank

Pagina 69: Sabine Joosten / Hollandse Hoogte

### Grafisch ontwerp

Jenneke Drupsteen Grafische vormgeving

### Publicatie Rli 2019/04

September 2019

### Vertaling

Deel 1 van het advies is vertaald in het Engels en te downloaden via

<http://en.rli.nl>

### Bronvermelding

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2019). Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het. Den Haag. Digitale uitgave

ISBN 978-90-77166-81-9

NUR 740

