

Vergaderjaar 1999–2000

26 419

Toerisme en recreatie

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 juni 2000

Uw Kamer heeft naar aanleiding van de motie Voûte-Droste over dit onderwerp in februari 1999 van ons een brief (Tweede Kamer 26 419, nr. 1) ontvangen over toerisme en recreatie. In het mondeling overleg hierover op 28 april 1999 (Tweede Kamer 26 419, nr. 2) hebben wij toegezegd jaarlijks in het voorjaar een voortgangsrapportage aan uw Kamer te zullen toesturen. Daarmee wordt naast de behandeling van de respectieve begrotingen een tweede moment in het jaar gecreëerd waarop aandacht aan toerisme en recreatie kan worden besteed. Met deze brief geven wij invulling aan deze toezegging.

In het onderstaande geven wij op hoofdlijnen de voortgang van het beleid weer. Daarbij moet vermeld worden dat uw Kamer over een aantal van deze onderwerpen reeds separaat uitgebreider geïnformeerd is. Na een beknopte weergave van onze beleidsvisie besteden wij achtereenvolgens aandacht aan de vorming van het Toeristisch Huis, het beleid gericht op de grote steden en op het landelijk gebied. Ook komt aan de orde de inbreng in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, waarin de inrichting van Nederland in ruimtelijk opzicht tot 2030 wordt beschreven. Tenslotte gaan wij nog apart in op de financiering van grootschalige culturele evenementen.

1 Beleidsvisie

In de brief van februari 1999 is aangegeven hoe wij aankijken tegen de rolverdeling tussen de overheid en de toeristisch-recreatieve sector. De toeristisch-recreatieve sector is voldoende volwassen om op eigen kracht aan haar toekomst te kunnen bouwen. De overheid – niet alleen het rijk, maar ook de andere overheden – kan zich daardoor richten op haar eigenlijke publieke taak: op afstand de randvoorwaarden creëren waardoor de sector de benodigde ruimte voor ontwikkeling krijgt.

De eigen verantwoordelijkheid van de sector komt duidelijk tot uitdrukking in de zwaardere rol die de intermediaire organisaties moeten gaan vervullen. Zo moet het tot stand komen van het Toeristisch Huis, waarin de toeristische spitsorganisaties samengaan, de basis leggen om de rol van stimulator en mede-ontwikkelaar voor de sector te kunnen vervullen. Daarmee neemt deze nieuwe organisatie deze taak van de overheid over. In paragraaf 2 gaan wij nader in op het Toeristisch Huis.

Integratie waar mogelijk en interventie waar nodig zijn de trefwoorden die de rolopvatting van de overheid (op rijksniveau) voor de invulling van haar publieke taak kenmerken. Integratie en interventie op het terrein van het overheidsbeleid vinden hun vertaling onder meer in aandacht voor toerisme en recreatie in het grotestedenbeleid en het beleid gericht op het landelijk gebied, maar ook in het Ruimtelijke Ordeningsbeleid. Integratie van voor toerisme en recreatie relevante aspecten in de ontwikkelingsplannen voor de verstedelijkte en niet-verstedelijkte omgeving moeten hier de sector letterlijk en figuurlijk de ruimte geven. Enerzijds ruimte voor toeristische en recreatieve bedrijven om hun concurrentiepositie te behouden en zo mogelijk te versterken, anderzijds ruimte voor de recreant in de groene structuur van ons land. In paragraaf 3 en 4 komen resp. het grotestedenbeleid en het beleid gericht op het landelijk gebied aan de orde.

Integratie van toerisme en recreatie in meer algemeen gerichte beleidsinstrumenten heeft consequenties voor de zichtbaarheid van de (financiële) betrokkenheid van de (Rijks)overheid. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, de verschillende Europese programma's en fondsen voor gebiedsgericht beleid bieden in beginsel meer middelen voor toerisme en recreatie dan er via aparte, op de sector gerichte, budgetten beschikbaar zijn. In die algemene instrumenten zijn echter niet op voorhand middelen voor toeristisch-recreatieve ontwikkeling geoormerkt: deze zullen op basis van kwalitatief goede plannen in concurrentie met andere toepassingen moeten worden verworven.

Europese programma's, nationale cofinanciering

Een voorbeeld van integratie is de aanwending van Europese middelen voor de ontwikkeling van toerisme en recreatie.

Door provincies en gemeenten worden veel projecten op het gebied van toerisme en recreatie uitgevoerd in het kader van Europese programma's. Voorwaarde voor het verkrijgen van Europese middelen is dat de nationale overheden eveneens een deel van de financiering voor hun rekening nemen. Hoewel niet direct zichtbaar op de begroting leveren EZ en LNV daarmee indirect een grote financiële bijdrage aan de ontwikkeling van toerisme en recreatie.

Uit een aantal niet direct op toerisme en recreatie gerichte programma's zijn toeristisch-recreatieve projecten gefinancierd c.q. zal dat in de toekomst het geval zijn:

- a. Konver (1994–1999), gericht op het mitigeren van de economische teruggang als gevolg van verminderde militaire activiteiten; dit programma wordt niet voortgezet;
- b. Interreg II (1994–1999), gericht op grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking ter stimulering van harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de ruimtelijke ordening. Ook Interreg III (2000 t/m 2006) biedt ruimte voor toeristisch-recreatieve projecten. De programma's moeten nog worden opgesteld, maar verwacht mag worden dat het minimaal om vergelijkbare bedragen zal gaan die aan toeristisch recreatieve projecten zullen worden besteed;

- c. Doelstelling 2 (2000–2006), ter ondersteuning van economische en sociale omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende. De voorgangers van de nieuwe regeling, Doelstelling 2-oud en Doelstelling 5b (1994–1999), bevatten eveneens toeristisch-recreatieve projecten.

Ter illustratie wordt van enkele van deze Europese programma's in onderstaande tabel aangegeven welke bedragen naar toeristisch-recreatieve projecten zijn gegaan of, in het geval van Doelstelling 2, nog zullen gaan.

Toeristisch-recreatieve projecten en publieke financiering (x 1 mln EURO)

programma	periode	totale projectkosten	publieke bijdrage		
			totaal ¹	w.v.Europa	w.v. rijk
Konver	1994–1999	39,0	31,7	7,4	1,8
Interreg II	1994–1999	94,6	78,4	39,2	7,1
D2 (begroting)	2000–2006	150,3	133,4	53,3	69,9

¹ publieke bijdrage totaal is inclusief bijdrage lagere overheden (niet apart vermeld)

2 Het Toeristisch Huis

Een hoofdpunt in de veranderende verhouding tussen sector en het rijk is de krachtenbundeling van de toeristische spitsorganisaties in één Toeristisch Huis. Betrokkenheid van de rijksoverheid is daarbij gericht op het kritisch beheer en de medefinanciering van de publieke component in hun activiteiten.

Per 1 juli 2000 zullen het Nederlands Bureau voor Toerisme (NBT) en Toerisme en Recreatie AVN (AVN) een nieuwe organisatie kennen: de Stichting Toerisme en Recreatie Nederland, die in het buitenland onder de naam Tourism Holland zal opereren. Ook de bureau- en ondersteuningstaken van de Algemene Nederlandse Vereniging van VVV's (ANVV) worden in deze nieuwe organisatie ondergebracht. De nu nog afzonderlijke toekenning van middelen aan deze organisaties zal Economische Zaken bundelen tot één subsidiestroom.

Logisch vervolg op deze krachtenbundeling van NBT, AVN en ANVV is dat ook het Nederlands Congres Bureau (NCB) deel gaat uitmaken van het Toeristisch Huis. Momenteel bekijken EZ, de partners in het Toeristisch Huis en het NCB onder welke condities en op welke termijn aansluiting zal plaatsvinden.

Ambitie van het Toeristisch Huis is als zelfstandige organisatie het toerisme naar en in Nederland te bevorderen. Kerntaken zijn strategie- en kennisontwikkeling, algemene Holland-promotie en het stimuleren van productontwikkeling. De inhoudelijke en financiële betrokkenheid van EZ met het Toeristisch Huis is gericht op het publieke element in deze taken, vanuit de centrale doelstelling van versterking van de internationale concurrentiekracht van Nederland als toeristische bestemming. Het publieke element varieert met het relatieve belang van de activiteiten voor de versterking van het «ketenproduct» Vakantieland Nederland, de bijdrage aan de exportwaarde van toerisme en recreatie en de vraag in hoeverre de kosten en baten van activiteiten van het Toeristisch Huis individueel toerekenbaar (en verrekenbaar) zijn. Deze elementen bepalen de inzet van publieke middelen, onder voorwaarde dat deze geen substitutie-effecten oproepen tussen regio's of soorten bedrijvigheid en er sprake is van non-exclusiviteit.

In de brief van februari 1999 hebben wij reeds aangegeven dat het Kennis- en Innovatie Centrum/Stichting Recreatie in toenemende mate samenwerkt met de Informatie- en Kennis Centra Landbouw en Natuurbeheer, die thans zijn opgegaan in het Expertise Centrum LNV. Deze samenwerking zal verder worden uitgebouwd. Uiteraard zal er ook sprake zijn van een functionele samenwerking tussen de Stichting Recreatie en het Toeristisch Huis.

3 Grotestedenbeleid

In december 1999 zijn convenanten afgesloten tussen het Rijk en 30 steden in het kader van het Grotestedenbeleid (GSB). Deze convenanten betreffen de integrale stadsvisies en meerjarige ontwikkelingsplannen (MOP's) van de verschillende gemeenten en de bijdrage van de rijksoverheid voor de uitvoering van die plannen. In nagenoeg alle ontwikkelingsplannen is ook ruimte ingericht voor diverse elementen op het terrein van toerisme en recreatie. In het Beleidskader stadseconomie van het GSB is toerisme en recreatie ook benoemd als één van de «kansrijke economische sectoren» van de steden.

De gemeentelijke plannen verschillen in ambitieniveau, in concretisering van doelstellingen en in uitwerking van actielijnen. Voor de toeristische component gaat het daarbij bijvoorbeeld om de keuze om in te zetten op vergroting van het internationaal verblijfstoerisme of van het regionaal koop-/dagtoerisme en om het aangeven van het te bereiken niveau in bestedingen, bezoekersaantallen en werkgelegenheid.

Ondanks die diversiteit stelt het CPB-rapport over het GSB dat er bij de gemeenten nog te weinig aandacht is voor profilering op de eigen lokale sterke en zwakke kanten. Mede in reactie hierop intensiveren NBT en AVN, daarin ondersteund door EZ, de contacten met de steden over uitwerking en realisatie van de MOP's. Deze ondersteuning is in het bijzonder gericht op de uitwerking van de programma's in concrete projecten op het vlak van toerisme. NBT en AVN beogen daarbij een ondersteunende kennisrol te spelen. Het gaat dan om vragen als welke aanpak moet worden gekozen, op welke doelgroepen wordt gemikt, op welk gebied is het nuttig pilots op te zetten, etc. Dit sluit aan bij het project «Toeristische Stad» van NBT/AVN. Dat project beoogt om door middel van voorbeeldaanpakken een hulpmiddel te zijn bij het uitwerken van gemeentelijke plannen. Via de algemene GSB-monitoring wordt zicht gehouden op de voortgang van de uitwerking van de plannen en de effecten voor toerisme en recreatie.

Toerisme en het Grotestedenbeleid/ISV

Voor de ontwikkeling van toerisme in de grote steden worden geen aparte middelen ingezet. Toerisme valt onder de economische pijler in het GSB. De gemeenten bepalen in de Meerjarige Ontwikkelingsplannen (MOP's) zelf of en zo ja hoe zwaar zij willen inzetten op de ontwikkeling van toerisme. De gemeenten krijgen bovendien een grote mate van beleidsvrijheid en flexibiliteit binnen de GSB-pijlers bij de uitwerking van de programma's in concrete projecten. Dit leidt er toe dat niet op voorhand eenduidig te bepalen is hoeveel middelen voor toerisme worden ingezet. Ten behoeve van de economische component van het Grotestedenbeleid wordt door EZ voor de eerste convenantsperiode NLG 363 mln ingezet. Daarvan is (op verplichtingenbasis) NLG 252 mln bestemd voor fysieke economische structuurverbetering via het ISV t/m 2004 en NLG 111 mln voor flankerende niet-fysieke maatregelen t/m 2003.

Ook het GIOS (Groen In en Om de Stad) maakt onderdeel uit van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), in het bijzonder van de

ruimtelijk-fysieke component van het Grote Stedenbeleid (GSB). Over de voortgang daarvan is gerapporteerd aan uw Kamer in de Voortgangsbrief GSB van 17 maart 2000 van de Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid (Tweede Kamer, 21 062, nr. 87).

In het verlengde van de stadsconvenanten van de G30 zal, met het oog op de totstandkoming van nieuwe Rijksnota's (NBL21, 5e nota RO, SGR-2), aan de gemeenten gevraagd worden om nog vóór de zomer van 2000 eerste indicaties af te geven met betrekking tot de uitwerking van het beleid voor het groen om de stad, nader uitgewerkt in ruimtelijk, instrumenteel en financieel opzicht. Volgens een voorlopige raming gaat het om een gebied van circa 100 000 ha binnen een straal van 10 km rond de G30, waarvan maximaal 10 000 ha. een functieverandering ten behoeve van recreatie in samenhang met natuur zal moeten ondergaan.

De groene stad

Onder de ruimtelijk-fysieke component van het GSB valt ook de groenstructuur van de stad, die van belang is voor de recreatiebehoefte vlak bij huis en de leefbaarheid. Voor groen op wijk- en buurniveau geldt dat de gemeenten zelf bepalen welk gedeelte van de ISV-middelen zij willen inzetten en hoeveel zij daar zelf aan willen bijdragen. In het kader van het ISV is voor het verbeteren van het grootschalig groen in de stad NLG 100 mln beschikbaar gesteld door LNV en VROM (50/50).

Aansluitend op het bovenstaande is het thema voor de Regeling Versterking Recreatie voor het jaar 2000 vastgesteld op «het leveren van een bijdrage aan het signaleren, formuleren en agenderen van mogelijkheden voor recreatie dicht bij huis ten behoeve van de doelgroepen die op deze recreatiemogelijkheden in het bijzonder zijn aangewezen».

4 Ontwikkeling van het landelijk gebied

Het Plattelandsontwikkelingsplan Nederland (POP), dat in het kader van de Europese Kaderverordening Plattelandsontwikkeling is opgesteld, ligt momenteel voor accordering in Brussel. Eén van de operationele doelstellingen die in het POP geformuleerd zijn is het bevorderen van recreatie en toerisme. Maar ook andere doelstellingen en daaraan gekoppelde middelen, zoals (voor) vergroting van kwaliteit van natuur en landschap en bevorderen van leefbaarheid, zullen bijdragen aan de recreatieve beleefbaarheid van het platteland. Ten aanzien van de ontwikkeling van recreatie en toerisme in het landelijk gebied ligt het accent vooral op het versterken van de concurrentiekracht van het Nederlandse platteland, ook als vakantieland in internationale context. Hierbij liggen belangrijke raakvlakken met de voorgenomen grootschalige natte natuurontwikkeling en met de ontwikkeling en het behoud van de culturele identiteit van regio's.

Kaderverordening en POP

Binnen de planperiode van het POP (2000–2006) wordt ingezet op een totale overheidsinvestering van ca. Euro 4,9 mld op het gebied van plattelandsontwikkeling (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen). Aan Brussel is medefinanciering voor een bedrag van Euro 927 mln aangevraagd. Van het totale bedrag is Euro 320 mln specifiek gelabeld aan recreatie en toerisme (POP, december 1999, pag. 115–116)

Over de concurrentiekracht van de toeristisch-recreatieve sector hebben EZ en LNV in 1999 gezamenlijk een verkennende notitie opgesteld. Oogmerk is een verhoging van de kwaliteit van het door de overheid en de sector aangeboden toeristisch-recreatief product in kansrijke regio's,

onder andere door stimulering van vraaggerichte ketensamenwerking van toeristisch-recreatieve bedrijven. Zo draagt LNV financieel bij aan een aantal pilots op dit punt in Noord-Brabant (Toeristisch Recreatieve Ketens, TREK-Brabant). Die voorbeeldprojecten moeten bijdragen aan vergroting van de kennis over ketensamenwerking in de sector en vergroting van de landelijke toepasbaarheid daarvan.

In het kader van de opstelling van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is door zowel LNV als EZ aangegeven dat voor kwaliteitsverbetering van toeristisch-recreatieve bedrijven rekening moet worden gehouden met een forse behoefte aan uitbreidingsruimte aansluitend op bestaande bedrijven. Deze behoefte is mede gebaseerd op berekeningen die in het kader van Ruimte voor Economische Activiteiten (REA '94) zijn gemaakt. Daarnaast is in de toeristisch-recreatieve bedrijfsgebieden een impuls voor de omgevingskwaliteit noodzakelijk. Deze impuls zal een grote overlap vertonen met de ruimteclaim voor robuuste groene verbindingen en met de kwaliteitsimpuls voor een «groen dooraderd landschap» uit de nota Natuur, Bos en Landschap in de 21e eeuw. Deze beleidslijnen zullen in ruimtelijke zin worden doorvertaald in het Structuurschema Groene Ruimte 2.

5 Grootschalige culturele evenementen

In de brief van februari 1999 en in het daarop volgende algemeen overleg is ruim aandacht besteed aan een revolving fund voor culturele evenementen. In het overleg is toegezegd dat samen met de collega van OCenW de mogelijkheden en wenselijkheden van een revolving fund voor grootschalige culturele evenementen zouden worden bezien.

Een en ander heeft geresulteerd in twee concrete ideeën in deze richting waarover uw Kamer reeds uitgebreid is geïnformeerd in de nota «Een ondernemende Cultuur» (Tweede Kamer 26 858, nr. 1).

In deze nota is aandacht besteed aan een participatiemaatschappij voor culturele manifestaties die, op basis van de revolving fund gedachte, risicodragende leningen voor de organisatie van culturele manifestaties zou kunnen verstrekken c.q. in die manifestaties risicodragend zou kunnen participeren. Een belangrijk kenmerk van deze participatiemaatschappij moet worden dat overheid en bedrijfsleven dit samen ter hand nemen. Aan het startkapitaal van naar verwachting NLG 5 mln. zal EZ voor NLG 1 mln. bijdragen. In september 2000 zal de Staatssecretaris van OCenW in de Cultuurnota 2001–2004 uw Kamer nader informeren over de voorde- ringen op dit gebied.

In het mondeling overleg naar aanleiding van onze vorige brief is ook uitgebreid van gedachten gewisseld over een financieringsfonds voor de aanloopkosten van grote tentoonstellingen. De Mondriaan Stichting heeft dit initiatief, dat eveneens in de nota «Een ondernemende cultuur» is toegelicht, opgenomen in haar subsidieaanvraag aan OCenW. In de Cultuurnota zal de Staatssecretaris van OCenW ook hierop nader ingaan.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
G. Ybema

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber