

Vergaderjaar 2019–2020

26 419

Toerisme en recreatie

Nr. 82

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2019

Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, de kabinetsreactie op het advies »Waardevol Toerisme, onze leefomgeving verdient het« van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli)¹. In het advies constateert de Raad dat er 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, aldus de Raad. Overheden richten zich volgens de Raad 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. Het Rli-advies bevat een aantal concrete aanbevelingen voor het Rijk, de provincies en gemeenten.² Het kabinet dankt de Raad voor haar waardevolle advies en zal in deze brief een reactie geven op de aanbevelingen.

De afgelopen vijf jaar is het aantal internationale bezoekers aan ons land met ruim 45% gegroeid van 12,8 miljoen in 2013 tot 18,8 miljoen in 2018. De United Nations World Tourism Organization verwacht dat deze groei richting 2030 door zal zetten. Naast de economische voordelen zijn op verschillende plekken in ons land ook de nadelige gevolgen van het toerisme zichtbaar. Zo is er overlast voor bewoners en schade aan natuur en cultureel erfgoed. Deze ontwikkelingen zijn in 2015 aanleiding geweest voor provincies en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat o.a. door middel van de HollandCity strategie om niet langer in te zetten op absolute groei, maar in te zetten op het spreiden van bezoekers.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Het ruimtelijk economisch beleid (waar toerisme deel van uitmaakt) is een provinciale verantwoordelijkheid. Verder hebben ook gemeenten een belangrijke rol en instrumentarium, aangezien concrete toeristische ontwikkelingen over het algemeen een lokaal schaalniveau hebben.

Om dit te bereiken werkt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) samen met provincies en het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC Holland Marketing) aan een integrale aanpak om spreiding te bevorderen. Aansluitend hierop is vorig jaar samen met de hele sector *Perspectief 2030, een nieuwe visie op de bestemming Nederland* ontwikkeld.³ Deze visie stelt de lusten en lasten van toerisme voor bewoners en de leefomgeving centraal. Provincies en het Ministerie van EZK hebben uitgesproken deze visie als kader voor toekomstig beleid en uitvoering te gebruiken en hebben bedrijfsleven en kennisinstellingen uitgenodigd dit voorbeeld te volgen.⁴ De Actieagenda die voortvloeit uit dit Perspectief 2030 is door de Staatssecretaris van EZK op 9 oktober jl. gepresenteerd tijdens de Tweede Toerisme Top in Zeeland.⁵ Deze Actieagenda bevat landelijke en regionale thema's die van belang zijn voor de duurzame ontwikkeling van de gastvrijheidssector en de leefomgeving.

Een andere belangrijke ontwikkeling die op landelijk niveau richting kan geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van toerisme en recreatie is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) die begin 2020 wordt vastgesteld. De NOVI zal het inhoudelijk kader vormen voor de inbreng van het Rijk bij het opstellen van Omgevingsagenda's, waarin de omgevingsvisies van Rijk, gemeenten en provincies (de NOVI, GOVI's en POVI's) op elkaar worden afgestemd. In de NOVI is opgenomen dat het belangrijk is om rekening te houden met de groei van toerisme en de mogelijke impact op de leefomgeving. Beide ontwikkelingen sluiten met hun integrale karakter aan bij de door de Raad geschetste perspectiefwisseling.

Reactie op de aanbevelingen

1. Analyseer de gevolgen: bekijk toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving

De Raad constateert dat de gevolgen van toerisme zich vooral manifesteren op regionale schaal. Zowel waar het gaat om de economisch voordelen, als om drukte en overlast. Om goed in te kunnen spelen om op toeristische ontwikkeling adviseert de Raad een nauwkeurige analyse te maken van de relatie tussen toerisme en de leefomgeving. De Raad geeft aan dat het belangrijk is om de druk en draagkracht van een gebied te onderzoeken. Hiervoor doen ze een voorstel voor een werkbare methode. Een aanpak of instrument gericht op het in kaart brengen van toeristische druk en draagkracht kan gemeenten en regio's waardevolle inzichten verschaffen over de gevolgen van meer of minder toerisme. Belangrijk is dat kennis en ervaringen tussen gemeenten en provincies kunnen worden uitgewisseld. Door EZK, provincies en NBTC wordt jaarlijks een Toerisme Top georganiseerd voor alle stakeholders uit de sector. Tijdens de afgelopen Toerisme Toppen is de sector de mogelijkheid geboden om kennis en ervaringen uit te wisselen op het gebied van voor hun relevante onderwerpen. Voor de komende Top, die zal plaatsvinden in de provincie Gelderland, zal worden onderzocht of de behoefte bestaat om kennis en ervaring uit te wisselen, op het gebied van het meten en analyseren van toeristische druk en draagkracht.

³ Kamerstuk 26 419, nr. 75

⁴ Kamerstuk 26 419, nr. 81

⁵ Kamerstuk 26 419, nr. 81. Het gaat om: de Landelijke Data Alliantie, HollandCity Strategie, Actieagenda Vakantieparken, Mobiliteit, Nationale Parken, Nationale Omgevingsvisie, sportevenementen, ErfgoedTelt en de samenwerking tussen alle betrokken partijen. Binnen de rijksoverheid is voor deze thema's de verbinding met eerst verantwoordelijke departementen gelegd.

2. Maak een plan: stel regionale toeristische ontwikkelstrategieën op

Net als de eerste aanbeveling is deze aanbeveling om toeristische ontwikkelstrategieën op te stellen gericht aan gemeenten en provincies. De Raad adviseert het Rijk om op relevante dossiers hieraan bij te dragen, bijvoorbeeld als het gaat om natuurbeleid, verduurzaming van mobiliteit, de gebouwde omgeving of klimaatadaptatie.

In de NOVI schetst het Rijk het inhoudelijk kader voor het ruimtelijk beleid. Hierin is opgenomen dat spreiding over het land nodig is om toerisme en recreatie in goede banen te leiden en de druk op onze hoofdstad te verkleinen. Dit kan met behulp van gerichte marketing zoals bijvoorbeeld gebeurt doormiddel van de HollandCity verhaallijnen en samenwerking van regionale en lokale overheden. In toeristische ontwikkelstrategieën kunnen gemeenten en provincies de keuzes over de gewenste ontwikkeling van toerisme vastleggen. Net als de bijbehorende beleidsmaatregelen die aansluiten op de regionale opgaven en behoeften. De omgevingsagenda's, als instrument onder de NOVI, bieden kansen om regionaal niveau het thema toerisme als specifiek aspect binnen het beleid voor de fysieke leefomgeving mee te nemen en waar nodig aanvullende afspraken te maken. Zeker bij verdere groei is het bewaken van de samenhang met de rest van het beleid voor de fysieke leefomgeving een nadrukkelijk aandachtspunt. Toeristische ontwikkelstrategieën kunnen hierbij waardevolle bouwstenen zijn.

3. Onderneem actie: vertaal de gewenste ontwikkeling in instrumenten

De Rli constateert dat er voldoende beleidsinstrumenten zijn om te sturen op de ontwikkeling van toerisme, met oog voor de balans tussen toeristische druk en draagkracht van de leefomgeving. Overheden maken op dit moment onvoldoende gebruik van de vele mogelijkheden om te sturen met deze instrumenten.

De praktijk wijst uit dat het beïnvloeden of «sturen» van toerisme geen eenvoudige opgave is. Zowel nationaal als internationaal wordt er geëxperimenteerd met instrumenten en deze ervaringen worden uitgewisseld. Instrumentarium om toerismestromen te beïnvloeden ligt deels bij de rijksoverheid en deels bij provincies en gemeenten. Voor het Rijk ligt de nadruk op marketing, promotie en bestemmingsmanagement. Gemeenten hebben ook gericht instrumentarium zoals voor handhaving en toerismebelasting. Op landelijk niveau werken EZK en NBTC met regionale marketing organisaties samen aan het ontwikkelen en promoten van steden en bezienswaardigheden in ons land. Inzet hierbij is om bezoekers voor en tijdens hun bezoek te verleiden naar andere plekken af te reizen. De aanwezigheid van een kwalitatief hoog niveau van voorzieningen is hiervoor een voorwaarde. Met de inzet van NBTC op het gebied van bestemmingsmanagement ondersteunt EZK de provincies en regio's bij het verder ontwikkelen van dit aanbod. Daarnaast werkt het Rijk ook op andere trajecten samen met regio's, waarbij het toeristisch aanbod wordt vergroot of verbeterd. Het versterken van Nationale Parken tot iconen voor synergie tussen natuur en landschap, recreatie en toerisme, landbouw en energie, is een mooi voorbeeld hiervan. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, stelselverantwoordelijke voor de Nationale Parken, ondersteunt hiervoor een internationale marketingcampagne om de bekendheid van deze parken te vergroten. Een ander voorbeeld is de Actieagenda Vitale Vakantieparken, die is geïnitieerd door BZK en als doel heeft de kwaliteit van het aanbod te verbeteren. Ook ons rijke cultuuraanbod en cultureel erfgoed helpt toeristen naar minder drukke plekken te trekken. Dit aanbod wordt behouden en onderhouden door gelden verstrekt door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en

Wetenschap en de uitgaven van bezoekers. Daarnaast draagt een goede bereikbaarheid bij aan het verspreiden van toeristen. Naast de aanleg, verbetering en het in stand houden van de hoofdnetwerken en andere bereikbaarheidsmaatregelen, werkt het Ministerie van IenW op dit moment aan pilots in het kader van Mobility as a Service, die het reizen voor bijvoorbeeld toeristen in de toekomst kunnen vergemakkelijken. Deze pilots worden in 2020 uitgevoerd, de Minister van IenW heeft uw Kamer hierover eerder geïnformeerd.⁶

Het kabinet heeft oog voor het feit dat de draagkracht van de omgeving soms overschreden wordt. Door de Minister voor Milieu en Wonen is een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd om de uitwassen van toeristische verhuur van woningen te beperken. Dit wetsvoorstel geeft gemeenten instrumenten om de balans te bewaken tussen wonen en toerisme maar ook om bijvoorbeeld onderverhuur van sociale woningen te voorkomen, zodat deze beschikbaar zijn voor mensen die die woning echt nodig hebben.⁷

Naast het landelijk instrumentarium wordt er op lokaal en regionaal niveau geëxperimenteerd met het spreiden van bezoekers, bijvoorbeeld door het verstrekken van realtime informatie over drukte tijdens evenementen of het verlenen van toegang tot attracties in tijdsblokken. Voor de ervaringen met dit soort instrumenten bestaat (inter)nationaal veel belangstelling. Goede voorbeelden worden door NBTC en het Ministerie van EZK en betrokkenen op (inter)nationaal niveau uitgewisseld en ter inspiratie gedeeld met de sector.

4. Investeer in een krachtige kennisinfrastructuur en meer beleidscapaciteit

In het rapport dringt Rli aan op meer aandacht en beleidscapaciteit voor toerisme en recreatie bij de verschillende overheden. Net als voor ander grote sectoren is er bij het Ministerie van EZK specifieke beleidscapaciteit voor de toeristische sector. Daarmee is er ook een algemeen aanspreekpunt voor de sector. Daarnaast is het generieke economische en MKB-beleid van toepassing op de toeristische sector. De uitvoering van het landelijk toeristisch beleid ligt met name in handen van het NBTC. NBTC ontvangt hiervoor jaarlijks een subsidie van de EZK. Bij de andere departementen die raakvlakken met de sector hebben, wordt toerisme als integraal onderdeel meegenomen in de beleidsontwikkeling. Het kabinet is van mening dat hiermee voldoende inzet beschikbaar is om met partners te werken aan de ontwikkeling van de sector.

In het Rli-advies wordt aangegeven dat er onvoldoende bekend is over de effecten van toerisme op de leefomgeving en de effectiviteit van instrumenten. De Raad adviseert het Rijk om, in samenwerking met provincies en gemeenten, een meerjarige agenda op te stellen en te investeren in beleidscapaciteit en onderzoek. Kennisontwikkeling en de beschikbaarheid van de juiste data over de gastvrijheidssector zijn van groot belang voor beleidsontwikkeling en voor ondernemers die willen inspelen op nieuwe trends en ontwikkelingen. De komende jaren wordt daarom door het Rijk extra geïnvesteerd in kennis- en dataontwikkeling. Dit gebeurt door middel van een drietal initiatieven.

De Landelijke Data Alliantie is een open en landelijk netwerk waarin de kennis over beschikbare data, methoden en inzichten over toerisme van,

⁶ Kamerstuk 31 305, nr. 271

⁷ Kamerstuk 35 353, nr. 2

naar en in Nederland wordt verzameld en gedeeld.⁸ Het tweede initiatief is het Data & Development Lab, een samenwerking tussen CELTH, CBS en NBTC die pilots, experimenten en innovaties, initieert t.b.v. nieuwe en betere toeristische kennis en inzichten. Als derde initiatief is door CBS en NBTC het Thematisch Datacenter Toerisme opgezet dat bestaande databronnen analyseert en aanvullende onderzoeken doet, bijvoorbeeld m.b.t. bezoekersintensiteit en kengetallen ten aanzien van de duurzaamheid van de sector. Deze initiatieven bieden ook mogelijkheden voor experimenten en pilots in specifieke gebieden, zoals Giethoorn, Zaanse Schans en Kinderdijk.

Naast deze geïntensiveerde inzet hebben EZK, OCW, CBS en NBTC een lange historie in het verzamelen van data en de ontwikkeling van statistiek. In internationale context wordt Nederland geregeld als goed voorbeeld genoemd.

Een voorbeeld waarmee kennis en data breed worden verspreid is de samenwerking van CBS, CELTH en NBTC, die het jaarlijkse Trendrapport Toerisme, Recreatie en Vrije tijd publiceert. Dit is een actueel statistisch overzicht van vraag en aanbod in de toerismesector en geeft inzicht in de voor de vrijetijdssector relevante trends en innovaties.

Naast de inspanningen op landelijk niveau, wordt ook regionaal veel in onderzoek geïnvesteerd. Vanuit het Ministerie van OCW worden de Centres of Expertise bekostigd. Voor de toeristische sector betreft dit CELTH, een samenwerking van Breda University of Applied Sciences, NHL Stenden Hogeschool, HZ University of Applied Sciences in Vlissingen in samenwerking met Wageningen University & Research, Rijksuniversiteit Groningen en Tilburg University.

Om de kennisbasis van de sector verder te versterken is het van belang dat ontwikkelde kennis en verzamelde data meer worden gedeeld en onderzoeken beter op elkaar worden afgestemd. Een gezamenlijke kennisagenda kan een coördinerende werking hebben. Voorwaarde is dat een dergelijke kennisagenda voor en door de sector wordt ontwikkeld met betrokkenheid van kennisinstellingen, ondernemers, brancheorganisaties, overheden en bestemmingsmarketingorganisaties (DMO's). Het Ministerie van EZK zal het initiatief nemen om met alle relevante partijen de haalbaarheid van een gezamenlijke kennisagenda te onderzoeken.

5. Rijk neem regie: maak een visie en voer die uit

De Raad adviseert het Rijk een nieuwe integrale toeristische visie op te stellen met beleid dat aandacht heeft voor economie en leefomgeving. Om het perspectief te verleggen van een economische naar een brede agenda voor toerisme.

Het kabinet hecht aan een gedeelde visie met andere partijen. De hierboven beschreven visie *Perspectief 2030: een nieuwe visie op de bestemming Nederland* vervult deze rol. Deze visie wordt breed gedragen en dient voor EZK en de provincies als uitgangspunt bij de beleidsvorming. *Het Perspectief 2030* wordt inmiddels door regio's en DMO's gebruikt als basis voor hun regionale plannen.⁹ Met de verdere concreti-

⁸ Tijdens de tweede Toerisme Top in Zeeland op 9 oktober jl. heb ik aangekondigd dat de versterking van de Landelijke Data Alliantie één van de projecten is waarop het komend jaar wordt ingezet.

⁹ Een voorbeeld is *Perspectief Hanzesteden 2020–2025*, waarin de Hanzesteden als jaarrond «cultureel erfgoed hotspot» worden gepresenteerd, met de ambitie dat iedere Hanzestedeling profiteert van toerisme: bewoners, bezoekers en bedrijven in de brede Hanzeregio.

sering in de Actieagenda Perspectief 2030 willen Rijk en provincies ook het bedrijfsleven en kennisinstellingen inspireren en verbinden.

De samenwerking en afstemming tussen de verschillende departementen, onder andere in het kader van de Actieagenda Perspectief 2030 en de NOVI, zal worden voortgezet. Gezien het voortouw dat door EZK wordt genomen voor het landelijk toerismebeleid en de praktijk dat toerisme integraal onderdeel is van beleidsontwikkeling bij de betrokken departementen en de samenwerking tussen departementen die actief wordt georganiseerd bij relevante beleidstrajecten, is het kabinet van mening dat de interdepartementale coördinatie goed geborgd is.

Tot slot

Het Rijk heeft de ambitie om samen met andere partners te blijven werken aan het duurzaam ontwikkelen van de gastvrijheidssector, waarbij de belangen van bewoners en leefomgeving op een integrale manier worden verwerkt in het beleid. Zo zijn we klaar zijn om de voor 2030 de voorspelde groei te kunnen opvangen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer