

Bewuste bestemmingen in Zuid-Holland

Kadernotitie Toerisme

In 2020 is door Provinciale Staten de Startnotitie Toerisme vastgesteld. Deze startnotitie was een aanzet om te komen tot nieuw toeristisch beleid waarbij toerisme als middel (stimulus) voor andere provinciale opgaven wordt ingezet. Door de coronapandemie is de provinciale inzet vooral gericht geweest op het beperken van de negatieve impact op de sector, bijvoorbeeld met een subsidie en digitale hulpweken voor ondernemers. Nu de situatie in veel delen van de sector weer grotendeels genormaliseerd is, is er behoefte aan een actualisering en aanscherping van de Startnotitie zodat we kunnen komen tot een nog gerichtere uitvoering. In deze Kadernotitie concretiseren en verscherpen we onze provinciale inzet. Daarbij maken we de verbinding met het nieuwe Recreatieperspectief Zuid-Holland, zodat er een sterkere samenhang ontstaat tussen recreatie en toerisme. Diverse acties in deze koersnotitie zullen dan ook gezamenlijk met recreatie worden opgepakt. Tot slot kan dit document dienen als input voor een nieuw college en worden benut als ingrediënt voor een nieuw uitvoeringsprogramma in een volgende collegeperiode.

De uitdagingen

Toerisme is van belang voor onze economie, leefbaarheid in kernen, instandhouding van voorzieningen en culturele of natuurlijke waarden, voor de werkgelegenheid en voor het welzijn van onze eigen inwoners (brede welvaart, ontspanning etc.). Toerisme is een samengesteld product, bestaande uit vervoer, verblijf en vermaak. Het onderdeel vermaak komt uit de omgeving (water, natuur, cultuur, erfgoed, sport, gezondheid etc.). Deze integraliteit is de kracht van de sector, maar maakt een toeristische aanpak ook complex.

Er zijn in de sector een aantal uitdagingen te benoemen:

- Zuid-Holland vormt als geheel geen toeristische bestemming, maar bestaat uit een verzameling van losse bestemmingen met een eigen identiteit en profiel. Dit in combinatie met de samengestelde eigenschap van de sector, leidt tot een gefragmenteerd speelveld. De samenwerking tussen deze bestemmingen onderling is beperkt, de organisatiegraad sterk verschillend.
- De behoefte van bezoekers en inwoners veranderen. Er is een toenemende aandacht voor gezond leven en ontspanning, authenticiteit, (immersieve) beleving, zingeving, digitalisering etc. Nieuwe generaties (zoals generatie Z en Alpha) hebben bovendien hele eigen behoeften en meer aandacht voor duurzaamheid. Dit vraagt doorlopend vernieuwing van het toeristisch product. Provinciale Staten hebben bij de behandeling van de Startnotitie ook specifiek aandacht gevraagd voor jongeren.
- Vanuit prognoses door UNWTO en NBTC¹ wordt komende jaren een zeer forse groei (tot wel +50%) verwacht van inkomend toerisme. Tussen 2000 en 2020 is het toerisme in Europa al meer dan verdubbeld². De verwachting is dat vanaf 2023 (na de terugslag van de corona pandemie) de groei weer zal doorzetten, vooral vanuit de buurlanden. Combineer dit in Zuid-Holland met een groeiend aantal inwoners, een groeiend binnenlands toerisme en een steeds intensiever recreatiegedrag en het wordt duidelijk dat we actieve sturing zullen moeten geven aan alle bezoekers in

¹ NBTC (2019). *Perspectief 2030. Een nieuwe visie op bestemming Nederland ten behoeve van het welzijn van alle Nederlanders*. Den Haag.

² World Tourism Organization (2020). *Tourism 2020 Vision, Volume 4. Europe*.

onze provincie om te voorkomen dat er overdruk ontstaat op bestemmingen. Dit is ook één van de uitgangspunten van het nieuwe Recreatieperspectief Zuid-Holland.

- Van oudsher waren de toeristische doelen van bestemmingen vooral gericht op economisch profijt en groei. Er is een toenemend bewustzijn dat het wenselijk is om een toeristisch systeem te krijgen waarbij verschillende belangen (economisch, sociaal-maatschappelijk, ecologisch) met elkaar in evenwicht worden gebracht, zodat ook lokale inwoners meer profiteren van toerisme. Dit is een ontwikkeling die we willen stimuleren en versnellen.
- Er is in toeristisch Zuid-Holland nog maar beperkt sprake van datagedreven beleid. Hierdoor zijn projecten en beleidsontwikkeling nog te weinig gebaseerd op onderzoeken en data. Het is wenselijk dat de verbinding tussen kennis, onderzoek en data enerzijds en beleidsontwikkeling en bestemmingsmanagement anderzijds sterker wordt, zodat beter onderbouwde en meer effectieve beslissingen kunnen worden genomen. Ook is er beter zicht wenselijk op het onderscheid tussen bezoek van inwoners en toeristen.

Waar we in deze notitie spreken over bezoekers, bedoelen we zowel de inwoners van Zuid-Holland die zich binnen de provincie bewegen (recreatief toerisme) als toeristen die van buiten de provincie onze bestemmingen bezoeken.

Bestemmingen in balans

Toeristische doelen zijn van oorsprong primair gericht op economische groei: meer overnachtingen, meer bestedingen en meer werkgelegenheid. Dit zijn op zichzelf hele legitieme doelen, maar is een wat eenzijdige benadering. Toerisme heeft immers een duidelijke wisselwerking met de leefomgeving en de lokale gemeenschap. Toerisme heeft hier positieve effecten op, maar kan ook negatieve effecten met zich meebrengen. Er is daarmee een verbreding van de focus wenselijk waarbij niet alleen economische belangen centraal staan, maar ook aandacht is voor sociaal-maatschappelijke, ecologische of ruimtelijke belangen. Het belang van de inwoner komt daarmee meer centraal te staan.

In een ideale situatie is toerisme in balans met haar omgeving. Toerisme draagt in dat geval in positieve zin bij aan de versterking van lokale waarden (zoals natuur of erfgoed), de leefbaarheid (instandhouding van voorziening, gezellige reuring, sociale cohesie), de economie (vitale bedrijven en werkgelegenheid) en het milieu (milieudruk binnen de normen). Wanneer er sprake is van disbalans, dan is er bijvoorbeeld sprake van overdruk of onderdruk. Toeristische druk wordt bepaald door de intensiteit van bezoekers, de dichtheid van bezoekers en het gedrag van bezoekers. Maar ook de context van de plek (qua logistiek, ruimte, inrichting, beleving etc.) speelt hierbij een rol.

Bij overdruk is er een structureel hoge druk op een gebied door bezoekers, dat de draagkracht van het gebied overschrijdt. Dit kan zorgen voor filedruk, schade aan natuur, erfgoed en milieu, onevenredige stijging van vastgoedprijzen en inwoners die zich een vreemde voelen in hun eigen omgeving. Dit is een situatie die we willen voorkomen. In een recent rapport over Kinderdijk is dit risico benoemd op middellange termijn indien er geen ingrepen plaatsvinden. In het Recreatieperspectief is dit ook benoemd als knelpunt voor natuur. Diverse natuurgebieden staan onder druk door door stikstofopgaven, een groeiende recreatiedruk en een groeiend aantal inwoners en toeristen. Er kan ook sprake zijn van piekbelasting. Bijvoorbeeld op een mooie stranddag in Scheveningen of tijdens de bloeiperiode van bloembollen in de Duin- en Bollenstreek. De overdruk is in dat geval van tijdelijke aard.

Bij onderdruk kan op de lange termijn de leefbaarheid onder druk komen te staan, bijvoorbeeld door een teruglopend aantal inwoners, vergrijzing etc. Dit kan (vooral in landelijke gebieden) ertoe leiden dat voorzieningen verdwijnen, dat er leegstaande winkels of woningen ontstaan of dat het beheer van erfgoed of natuur onder druk komt te staan. In dit geval zou toerisme juist een middel kunnen zijn om de economische structuur en leefbaarheid te versterken. Dit geldt in Zuid-Holland met name qua lange termijn vitaliteit van het platteland.



Inzet op bewuste bestemmingen

Onze ambitie is: *We willen welvarende, evenwichtige en duurzame toeristische bestemmingen in Zuid-Holland stimuleren die het leven van onze inwoners én bezoekers verrijkt.*

Oftewel: evenwichtige toeristische ontwikkeling waarbij verschillende belangen en vitale bestemmingen zoveel mogelijk met elkaar in balans worden gebracht. Het is een vorm van duurzaam toerisme waarbij gebalanceerde ontwikkeling centraal staat.

Bewuste bestemmingen in Zuid-Holland draaien om:

- **Balans:** bestemmingen waarbij er balans is tussen economische, sociaal-maatschappelijke, ruimtelijke en ecologische impact.
- **Belangenafweging:** beleid dat rekening houdt met de behoeften van bezoekers, bedrijven, de gemeenschap (inwoners) en de omgeving.
- **Identiteitsgebonden:** ontwikkeling in overeenstemming met de identiteit van de plek en met respect voor de natuurlijke en culturele waarden.
- **Inclusiviteit:** onder andere het leveren van diensten zonder onderscheid te maken naar geslacht, ras, lichamelijke conditie, etc.
- **Profijt:** het gelijk verdelen van economische en andere baten onder de lokale gemeenschap. Dit kan ook zijn dat de kwaliteit van leven van inwoners wordt verbeterd (bijvoorbeeld door een versterking van de leefomgeving).
- **Wederkerigheid:** bezoekers die niet alleen consumeren, maar ook betekenisvolle relaties aangaan met mensen én plekken of zelfs iets teruggeven (regeneratief toerisme).

Het draait om toerisme dat iets toevoegt aan de plek en haar inwoners. Met een hoge mate van bezoekers- en inwonerstevredenheid én betekenisvolle ervaringen. Dit is dan ook hetgeen we de komende jaren willen stimuleren. Dit vraagt een continue proces waarbij we de impact monitoren en samen met relevante stakeholders preventieve of correctieve maatregelen nemen zodra de balans uit evenwicht dreigt te raken. Maar het vraagt ook een bewuste en duurzame ontwikkeling van bestemmingen.

Om dit te stimuleren willen we de komende periode inzetten op drie pijlers:

1. Duurzame toeristische bestemmingen (bestemmingsontwikkeling)
2. De “juiste” bezoeker op de juiste plaats en tijd (vraagsturing)
3. Datagedreven beleidsontwikkeling en bestemmingsmanagement (kennisontwikkeling & monitoring)

Pijler 1: Duurzame toeristische bestemmingen

Toerisme is complex doordat het een samengesteld product is. Het vraagt een samenspel van diverse beleidsdisciplines om te werken aan duurzame toeristische bestemmingen in Zuid-Holland. Deze ontwikkeling kan op tal van manieren plaatsvinden en het is daarom wenselijk om scherpe keuzes te maken vanuit een langetermijnperspectief. We focussen ons daarom op:

- Verduurzaming van bestemmingen
- Duurzame businessmodellen
- Duurzame aanbodontwikkeling

Bij verduurzaming van bestemmingen willen we de ecologische impact van toerisme verkleinen. We brengen de ecologische voetafdruk van toerisme in Zuid-Holland in kaart en ontwikkelen samen met de sector een Roadmap Klimaatneutraal Toerisme om tot een verkleining van deze voetafdruk te komen en/of deze voetafdruk te compenseren. Ook stimuleren we projecten die gericht zijn op nieuwe vormen van duurzaam toerisme of regeneratief toerisme (waarbij bezoekers iets teruggeven aan de bestemming in plaats van eenzijdig consumeren). Door deze initiatieven mogelijk te maken willen we andere bestemmingen inspireren en een bredere beweging in gang zetten.

Duurzame businessmodellen zet vooral in op versterking van de sociaal-maatschappelijke impact. Het gaat enerzijds over de ontwikkeling en toepassing van nieuwe businessmodellen waarbij toerisme een middel is voor bijvoorbeeld behoud van natuur, cultuur en erfgoed in Zuid-Holland. Daarnaast kan het ook gaan over projecten waarbij het profijt voor inwoners wordt versterkt. Tot slot blijven we onze inzet op vitale en toekomstbestendige verblijfsrecreatie continueren.

Duurzame aanbodontwikkeling zet voornamelijk in op:

- De ontwikkeling van toeristische bestemmingen bij (potentiële) onderdruk. Dit zal veelal gaan om landelijke gebieden waar sprake is van voldoende draagkracht/opvangcapaciteit én toeristische potentie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden ingezet op een identiteitsgebonden ontwikkeling van toeristisch vervoer, verblijf of vermaak (bijvoorbeeld in combinatie met een erfgoedlijn). Bij dit onderdeel is de koppeling met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) relevant, omdat toerisme hierbij een middel kan zijn voor een toekomstbestendig en vitaal landelijk gebied.

- Het “stressbestendiger” maken van bestaande toeristische bestemmingen, bijvoorbeeld door de capaciteit te vergroten (of te verkleinen), extra voorzieningen te ontwikkelen (zoals toiletten, steigers etc.), eigentijdse en identiteitsgebonden product vernieuwing (zodat de bestemming eigentijds blijft en niet in een neergang terecht komt) of door knelpunten op het gebied van routes en mobiliteit weg te nemen.

Beide ontwikkelingen zullen altijd in een bredere afstemming met beleidsafdelingen zoals mobiliteit, cultuur, natuur en recreatie plaatsvinden. Het team Toerisme kan hierbij intern en extern partijen aan elkaar verbinden, de samenhang overzien, initiatieven stimuleren (of afremmen) en intern zaken agenderen.

De provincie vervult in deze opgave voor toerisme een stimulerende rol, waarbij we ons opstellen als partner. Dat betekent dat we vooral initiatieven vanuit het netwerk ondersteunen met kennis (en eventueel ook met middelen) die bijdragen aan onze beleidsdoelen en daarbij een motiverende en inspirerende rol kunnen hebben richting andere bestemmingen.

Pijler 2: De juiste bezoeker op de juiste plaats en tijd

Naast bestemmingsontwikkeling is het beïnvloeden van inwoners en bezoekers een ander instrument dat kan worden ingezet. Hierbij ligt de nadruk op gerichte sturing, zodat bezoekersstromen op bestemmingen in Zuid-Holland meer kunnen worden gestuurd. Deze sturing kan op verschillende manieren plaatsvinden:

- Sturing van bezoekersstromen (spreiding in ruimte en tijd)
- Beïnvloeden van het gedrag van bezoekers
- Differentiatie van het type bezoekers

Sturing van bezoekersstromen kan bijvoorbeeld plaatsvinden door het aanpassen van de capaciteit, aangepaste routing en/of inrichting van de openbare ruimte, dynamisch informatiemanagement (informatievoorziening die zich aanpast aan de omstandigheden en drukt op de betreffende plaats en tijd), prijsdifferentiatie op verschillende tijden of het toepassen van ticketing met tijdsloten. Ook kan het gaan om acties waarmee bezoekers worden gestimuleerd om andere plekken of andere momenten te bezoeken.

Beïnvloeden van het gedrag van bezoekers kan door coaching (bijvoorbeeld via gidsen of ambassadeurs), regelgeving, toeristische bebording, informatievoorziening of gedragscampagnes. Ook is het mogelijk om bezoekers actief te wijzen op de bijzondere waarden in een gebied, zodat de waardering hiervoor toeneemt en het gedrag hierop wordt aangepast (bewustzijn).

Bij de differentiatie op het type bezoekers wordt gestimuleerd dat vooral de best passende doelgroep zich aangesproken voelt tot de bestemming. Dit vraagt allereerst dat de doelgroep goed in beeld is. Op basis hiervan kan bijvoorbeeld het aanbod worden aangepast aan de beoogde doelgroep of gerichte marketing plaatsvinden waarmee de doelgroep wordt aangesproken (juiste boodschap op de juiste plaats op het juiste moment).

De provincie vervult in deze opgave voor toerisme een coördinerende en stimulerende rol, waarbij we ons opstellen als partner. De kennis op deze thema's is nog beperkt. Dit betekent dat we vooral initiatieven (praktijkgerichte experimenten, pilots etc.) vanuit het netwerk ondersteunen met kennis (en eventueel ook met middelen) die bijdragen aan onze

beleidsdoelen en die daarbij een motiverende en inspirerende rol kunnen hebben richting andere bestemmingen. Daarnaast stimuleren we de ontwikkeling van zogenoemde 'Tourism Decision Support Systems' op bestemming waar overdruk is (of dreigt). Dit zijn online dashboards waarin verschillende informatiebronnen worden samengebracht op basis waarvan knelpunten kunnen worden herkend en besluiten kunnen worden genomen over de beste oplossing.

Pijler 3: Datagedreven beleidsontwikkeling en bestemmingsmanagement

Toerisme is een sector die nog maar beperkt datagedreven opereert. Er zijn relatief veel aannames, data wordt op verschillende manieren gemeten en de data die er is, is veelal economisch van aard gericht op overnachtingen, bestedingen en werkgelegenheid. Met een beleid dat focust op welvarende, duurzame en evenwichtige bestemmingen dienen nieuwe vraagstukken zich aan. Voor deze nieuwe vraagstukken (zoals wat is de druk en draagkracht van bestemmingen of wat de sociaal-maatschappelijke of ecologische impact is van toerisme) is nauwelijks data voorhanden. Deze data is van belang voor de ontwikkeling van bewuste bestemmingen.

Door meer kennis en inzichten te verkrijgen over toerisme, kan er op de middellange termijn meer gerichte sturing plaatsvinden op bezoekers in een gebied. Via een Zuid-Hollandse Data Alliantie Toerisme komen we samen met kennisinstellingen, DMO's en overheden tot een integrale kennisagenda voor toerisme. Daarbij willen we knelpunten of kansen kwantificeren, meer onderlinge afstemming en uniformiteit realiseren ten aanzien van kennis en onderzoek, komen tot een kennisketen met een cyclisch karakter, verbindingen leggen met opgaven in andere sectoren en data ontwikkelen op het juiste schaalniveau waar ook onze partners hun voordeel mee kunnen doen. Het opdoen van kennis en inzichten kan door middel van kwantitatief of kwalitatief onderzoek, maar ook door praktijkgerichte pilots, interventies of field labs.

Via een compacte werkgroep (met vertegenwoordigers van onder andere Zuid-Hollandse Kennisinstellingen, Landelijke Data Alliantie, DMO's en overheden) zal er jaarlijks een samenhangende onderzoeksagenda worden voorgesteld, die ook wordt getoetst bij een netwerk van partners. Deze onderzoeken (of praktische experimenten) focussen zich op vijf onderzoekslijnen:

1. De aard, omvang en kenmerken van toeristische bestemmingen
2. Inwoners en bezoekers: hun profiel, motieven, gedrag, behoeften en sturing
3. De impact van toerisme en instrumenten om het profijt voor inwoners te vergroten
4. Koppelkansen en businessmodellen om opgaven in andere sectoren te versterken
5. Evalueren van effecten (en neveneffecten) van beleid

Hierbij wordt waar mogelijk aangesloten bij (lopende) onderzoeken die landelijk of in andere provincies worden uitgevoerd. Het budget van de provincie fungeert voornamelijk als vliegwiel om een meer datagedreven aanpak te stimuleren.

Doel is om een sterkere samenhang te krijgen tussen de opgedane kennis en inzichten en de vertaling ervan naar bestemmingsmanagement en beleidsontwikkeling. We zullen daarom niet alleen inzetten op de onderzoeken en praktische experimenten, maar ook op de doorvertaling ervan. Dit betekent dat we actief stimuleren dat gemeenten en DMO's op de hoogte zijn van de kennis en inzichten en de wijze waarop ze dit in eigen beleid kunnen toepassen.

De provincie vervult hierbij voor toerisme een coördinerende rol waarbij we de Zuid-Hollandse Data Alliantie Toerisme voorzitten, partijen verbinden en een programma van provinciebrede kennisontwikkeling en een datagedreven aanpak in toerisme faciliteren en mede financieren.