

Rapport

Projectnummer: 364181

Referentienummer: SWNL0239028

Datum: 12-02-2019

De relatie tussen toerisme en de leefomgeving in het beleid van decentrale overheden

Interviewresultaten

Eindrapport

Opdrachtgever:
Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur
Bezuidenhoutseweg 30 (B30)
2594 AV DEN HAAG

Verantwoording

Titel	De relatie tussen toerisme en de leefomgeving in het beleid van decentrale overheden
Subtitel	Interviewresultaten
Projectnummer	364181
Referentienummer	SWNL0239028
Revisie	D0
Datum	12-02-2019
Auteur	Maarten Grotholt / Ellen Baas
E-mailadres	maarten.grotholt@sweco.nl ellen.baas@sweco.nl peter.bergmans@sweco.nl
Gecontroleerd door	Peter Bergmans
Paraaf gecontroleerd	
Goedgekeurd door	Susan Groot Jebbink
Paraaf goedgekeurd	

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Afbakening begrippen	4
1.3	Onderzoeksverantwoording	4
2	Conclusies	5
3	Resultaten	6
3.1	Toerisme en economie	6
3.2	Leefomgeving en problematiek	7
3.3	Maatschappelijke doelen	8
3.4	Aantrekken van toeristische ontwikkelingen	10
3.5	Betrokkenheid ondernemers en bewoners	12
3.6	Ontwikkelkaders	13
3.7	Instrumentarium	15
3.8	Samenwerking tussen gemeente en provincie	18

Bijlage 1 Interviewlijst

Bijlage 2 Gesprekspuntenlijst

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (hierna de Rli) bereidt een advies voor over 'toerisme en recreatie in Nederland in relatie tot de (kwaliteit van de) leefomgeving en de rol van de Rijksoverheid daarbij'. Op basis van gesprekken met zo'n 30 deskundigen heeft de Rli een eerste denklijn geformuleerd, die verder moet worden getoetst, verdiept en onderbouwd. Interviews met gemeenten en provincies kunnen verder duiding geven aan de bestaande denklijn. De Rli heeft advies- en ingenieursbureau Sweco gevraagd gemeenten en provincies te interviewen om verdere duiding te geven aan de denklijn. Dit rapport presenteert de resultaten van deze interviews.

1.2 Afbakening begrippen

Het advies van de Rli gaat over toerisme en recreatie in relatie tot de leefomgeving. Voor dit onderzoek zijn beide begrippen in overleg met de Rli afgebakend. In de interviews is gesproken over toerisme en recreatie. In de verslaglegging wordt alleen gesproken over toerisme om deze te beschrijven. In overleg met de Rli is de leefomgeving in de interviews afgebakend tot mobiliteit, voorzieningenniveau, inrichting openbare ruimte, natuur en leefbaarheid.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Sweco heeft samen met de Rli een lijst van twintig gemeenten en provincies opgesteld die benaderd zijn voor een interview. Hierbij is gedifferentieerd naar spreiding over het land, grootte van de gemeente en meer of minder toeristisch ontwikkelde gemeenten. Alle benaderde beleidsmedewerkers hebben deelgenomen aan het onderzoek. Er zijn achttien interviews met gemeenten afgenomen en twee met provincies. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewde gemeenten met betreffende beleidsmedewerker toerisme. De interviews zijn telefonisch afgenomen.

Sweco heeft de ambtenaren toerisme benaderd voor een interview. Hiervoor is een door de Rli opgestelde uitnodigingsbrief gebruikt. Samen met de Rli is voor de interviews een gesprekspuntenlijst opgesteld om consistentie te garanderen over alle interviews. Zie bijlage 2 voor de gesprekspuntenlijst. Alle interviews zijn uitgewerkt door de interviewer en door de geïnterviewde geaccordeerd. De interviewverslagen zijn separaat aangeleverd. Dit rapport presenteert de resultaten van de interviews en de conclusies die wij daaruit trekken. Er worden geen adviezen en aanbevelingen gegeven.

2 Conclusies

Op basis van de twintig interviews zijn acht conclusies geformuleerd. Deze zijn hieronder weergegeven en worden in het volgende hoofdstuk achtereenvolgens uitgebreid besproken.

1. De meeste gemeenten zetten in op toeristische ontwikkeling. Toerisme- en recreatiebeleid is sterk gericht op economische ontwikkeling. Een enkele gemeente kiest er juist voor om zich vooral op de eigen inwoner als recreant te focussen. Zij willen dat deze doelgroep goed in de gemeente kan recreëren en zetten in op een goed voorzieningenniveau in de gemeente. Kwaliteit van de leefomgeving loopt dan samen met het toerismebeleid of eigenlijk recreatiebeleid.
2. De leefomgeving¹ wordt minimaal meegenomen in het toerismebeleid, tenzij dit deel uitmaakt van het toeristisch product (denk aan landschap, natuur of cultuurhistorie) of als er een probleem wordt ervaren. In dat geval wordt toerisme vaker aan andere aspecten van de leefomgeving gekoppeld. Immers, dan draagt het ook bij aan toeristische en economische ontwikkeling.
3. Toerisme wordt sporadisch ingezet om bredere maatschappelijke doelen aangaande de leefomgeving te realiseren. Enkele gemeenten zijn zich ervan bewust dat hier mogelijkheden liggen, maar het wordt nog incidenteel toegepast. De mate waarin toerisme wordt ingezet om ook andere doelen te realiseren, lijkt met name te worden bepaald door de inzet van de ambtenaar en of sectoren elkaar weten te vinden. In een enkel geval is hiervoor een procedure opgesteld.
4. Toerismebeleid en handelen van gemeenten is sterk gericht op het mogelijk maken van nieuwe toeristische ontwikkelingen.
 - a. Gemeenten zijn reactief op initiatieven van ondernemers, maar stellen zich allen proactief op om mee te helpen en denken.
 - b. Acquisitie / proactief werven van nieuwe toeristische bedrijven door gemeenten vindt beperkt plaats en, indien dit aan de orde is, wordt dit regionaal afgewogen.
5. Ondernemers worden meer betrokken bij het opstellen van toerismebeleid en de realisatie van ontwikkelingen dan bewoners. Argumentatie is dat ondernemers in meerdere mate een rol hebben bij de uitvoering van beleid. Wanneer bewoners worden betrokken, dan heeft dit voornamelijk betrekking op het opstellen van beleid en in mindere mate op de realisatie van toeristische ontwikkelingen.
6. Afwegingen voor het al dan niet toelaten van toeristische ontwikkelingen worden met name gedaan op basis van de relatie met mobiliteit, natuur en voorzieningenniveau.
 - a. Toetsing van initiatieven voor verblijfsrecreatie is vaak vastgelegd in ontwikkelkaders, voor dagrecreatie is er minder vastgelegd. Zodra er een probleem wordt ervaren, dan wordt ook voor dagrecreatie een ontwikkelkader opgesteld.
 - b. Er is een beperkte cijfermatige onderbouwing voor het afwegen en beoordelen van toeristische ontwikkelingen. Voor verblijfsrecreatie (in de vorm van aantal overnachtingen) is deze nog het meest aanwezig. Zeker voor dagrecreatie ontbreekt het aan uniforme data.
7. Er is een grote variatie in het instrumentarium dat gemeenten inzetten bij het uitvoeren van gemeentelijk toerismebeleid (financieel, organisatorisch en ruimte). Hier is niet een duidelijke typerende rode draad in te signaleren.
8. De gemeenten zijn aan zet in de relatie toerisme – leefbaarheid. Vanwege het regionale karakter is daarbij in toenemende mate regionale afstemming belangrijk, met daarin een verantwoordelijkheid voor gemeenten en provincie.

¹ Definitie leefomgeving zie paragraaf 1.2

3 Resultaten

De conclusies uit hoofdstuk 2 worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt en onderbouwd. De tekst is aangevuld met voorbeelden uit de interviews, deze zijn weergegeven in boxen.

3.1 Toerisme en economie

Voor veel gemeenten is toerisme bovenal een kans voor economische ontwikkeling. Elke gemeente onderschrijft dat de lokale economie baat heeft bij toerisme. Het brengt werkgelegenheid en de bestedingen voor de lokale economie gaan omhoog. Om deze reden wordt ook binnen elke gemeente ingezet op toeristische ontwikkeling en is toerisme- en recreatiebeleid sterk gericht op economische ontwikkeling.

De meeste gemeenten zetten in op groei van het aantal bezoekers, bestedingen en een langer verblijf van toeristen om hiermee de economie te stimuleren. Met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit maken gemeenten hier verschillende keuzes. Sommigen kiezen er juist expliciet voor om niet te focussen op groei van het aantal toeristen, zij kiezen voor kwaliteit en onderscheidend vermogen. Ze willen de besteding per toerist verhogen, de verblijfsduur verlengen en een divers aanbod bieden: 'niet teveel van hetzelfde'. Dit is echter vaak ingegeven vanuit de toeristische 'druk' die al aanwezig is in het gebied (toeristische gemeenten/regio). Een verdere groei van het aantal toeristen is dan vanuit de kwaliteit van de leefomgeving niet gewenst.

Gemeenten refereren in hun beleid en interviews als motief voor toeristische ontwikkelingen naar kansen of bedreigingen. Het merendeel refereert voornamelijk naar de kansen die toeristische ontwikkeling met zich meebrengt. Uit de interviews bleek dat gemeenten die al meer toeristisch ontwikkeld zijn ook bedreigingen zien. Hiervoor geldt dat het beleid veelal is gedefinieerd vanuit kansen die de toeristische sector biedt, maar wel passend binnen de omgeving waarin het plaatsvindt. Wat de omgeving aan kan qua toerisme (balans, zie ook volgende paragraaf) is een belangrijk item. In meerdere interviews kwam naar voren dat men zich erg bewust is dat de toeristen voor een belangrijk deel juist komen vanwege de bijzondere omgeving, zoals het landschap of een natuurgebied. Uitspraken zoals 'het is de kurk waar de economie op drijft' of we moeten de 'kip met de gouden eieren niet slachten' kwamen regelmatig voorbij. Hiermee werd aangegeven dat de omgeving van belang is voor de toeristische en economische ontwikkeling en dat die ontwikkeling niet door moet slaan. Het is belangrijk om zuinig te zijn op wat er is, maar tevens te kijken hoe dit beleefbaar gemaakt kan worden.

De meeste gemeenten profileren zich als een toeristische gemeente voor nationale toeristen. Ze hebben de voorzieningen op orde voor de recreant (veelal eigen inwoners) en willen daarnaast ook de (inter)nationale bezoeker verleiden een bezoek te brengen aan of te verblijven in hun gemeente. Een enkele gemeente kiest er echter juist voor om zich vooral op de eigen inwoner als recreant te focussen. Deze gemeenten ervaren niet veel bezoeken van (inter)nationale toeristen. Zij willen dat de inwoner goed in de gemeente kan recreëren en zetten in op een goed voorzieningenniveau in de stad. Zo willen ze bijvoorbeeld ook hun concurrentievermogen als woon- en vestigingsklimaat binnen de regio vergroten. Versterking van de kwaliteit van de leefomgeving loopt dan samen met het toerismebeleid.

Toerisme is bij een ruime meerderheid van de gemeenten geborgd bij de afdeling economie. Toeristisch beleid maakt soms onderdeel uit van een economische visie, maar is meestal op zichzelf staand toeristisch beleid: een visie of een kader, dat de speerpunten op het gebied van toerisme en recreatie beschrijft. Vaak is dit opgesteld in overleg met stakeholders, zoals ondernemers. Bij gemeenten waar het beleid niet in samenwerking met stakeholders is opgesteld, is dit beleid veelal verouderd maar vindt er wel samenwerking plaats met ondernemers, brancheorganisaties etc. Bij de totstandkoming van beleid worden inwoners beperkt betrokken. Bij enkele gemeenten speelt nu de vraag tot het opstellen van nieuw toeristisch beleid en wordt er nagedacht over hoe ze dan het beste de stakeholders hierbij kunnen betrekken en ook hoe ze de leefomgeving hierin moeten meenemen.

3.2 Leefomgeving en problematiek

In tegenstelling tot economische ontwikkeling in relatie tot toerisme wordt de leefomgeving in mindere mate expliciet benoemd als motief in toerismebeleid. Uit de interviews blijkt dat aspecten van de leefomgeving voornamelijk worden meegenomen wanneer dit bijdraagt aan het toeristisch product van de gemeente of wanneer hier druk wordt ervaren (zie box 1). Het evenwicht tussen toerismesector en leefomgeving wordt in toeristisch meer ontwikkelde gemeenten als belangrijk gezien. Het gaat dan ook om de draagkracht van het gebied: wat kan bijvoorbeeld het natuurgebied aan qua aantallen bezoekers en in hoeverre kunnen de dorpskernen het aantal bezoekers aan? Het toerisme is voor veel kleinere kernen in toeristische gebieden ook een zegen, omdat de voorzieningen op deze wijze in stand kunnen blijven en soms zelfs veel beter zijn dan zonder toeristen. In enkele regio's wordt toerisme daarom ook gezien als een belangrijke kans voor het in standhouden van voorzieningen in krimpregio's. Van deze kans is men wel bewust, maar wordt nog niet direct actie op ondernomen. *“Er liggen kansen om toerisme te koppelen aan de aanwezigheid van voorzieningen zoals PostNL punten, winkels en zwembaden. In delen speelt mogelijke krimp en toerisme is hier complementair aan leefbaarheid van de eigen inwoners”.*

Toerisme levert ook een bijdrage aan aantrekkelijke en bruisende binnensteden. Echter, wel met die kanttekening dat een bruisende binnenstad met bijvoorbeeld meer evenementen ook ten koste kan gaan van de leefbaarheid van de inwoners (geluidsoverlast, drukte van toeristen). Inwoners en toeristen ervaren bijvoorbeeld op bepaalde piekdagen (bijvoorbeeld op zomerse en feestdagen of tijdens evenementen) congestie op de wegen, richting toeristische attracties of op fietspaden in natuurgebieden dat ten koste gaat van de bereikbaarheid en beleefbaarheid. In de gemeenten waar dit zich voor doet, wordt in samenwerking met diverse partijen gezocht naar oplossingen.

Toeristische gemeenten met veel werkgelegenheid en inkomsten uit de toeristische sector zijn zich meer bewust van een bredere afweging voor toerisme en recreatie in relatie tot de leefomgeving. Hier worden aspecten van de leefomgeving; mobiliteit, natuur, leefbaarheid, openbare ruimte en voorzieningenniveau, vaker in relatie tot toerisme gebracht. Kanttekening hierbij is dat de afweging zich vaak beperkt tot de aspecten waar de problematiek wordt gevoeld (zie voorbeelden Veere en Steenwijkerland in box 1). Des te hoger de urgentie des te proactiever de houding om een oplossing te vinden.

Het blijkt dus dat voor enkele gemeenten de leefomgeving actief wordt meegenomen in beleid en handelen, maar door velen ook niet. Op lange termijn is men reactief op de invloed van toerisme op de leefomgeving. Gemeenten bereiden zich over het algemeen nauwelijks voor op de mogelijke negatieve gevolgen van een toename in toerisme. Wanneer de druk wordt ervaren, komt men op korte termijn in actie (zie meer hierover in paragraaf 3.7).

Box 1 **Voorbeelden van afwegingen in beleid waar toerisme is verbonden aan aspecten de leefomgeving**

Apeldoorn: Gemeente Apeldoorn heeft specifiek natuur en landschap in toerismebeleid opgenomen aangezien dit bijdraagt aan het toeristisch product.

Veere: Binnen de gemeente Veere zijn veel bewegingen gerelateerd aan toerisme, 96% van de gasten komt met de auto. Om deze reden worden de disciplines mobiliteit en toerisme met elkaar verbonden. Het gemeentelijk verkeer- en vervoersplan is nauw verbonden met toerisme en recreatie, aangezien de gemeente tijdens hoogtij dagen goed voorbereid moet zijn op een toename in vervoersstromen en parkeerintensiteit.

Aa en Hunze: Er is ruimte voor nieuwe bedrijvigheid bij de gemeente Aa en Hunze, maar differentiatie is gewenst. De gemeente kijkt of een nieuw initiatief echt iets aanvullends is op het bestaande aanbod.

Steenwijkerland: Beleid in de gemeente Steenwijkerland is zo integraal mogelijk opgesteld. Ook bij disciplines als mobiliteit en leefbaarheid wordt toeristisch beleid meegenomen en vice versa. Op beide disciplines wordt druk ervaren; leefbaarheid in Giethoorn staat onder druk tijdens het hoogseizoen. De gemeente ervaart ook druk op het gebied van mobiliteit. Het openbaar vervoer van en naar Giethoorn is redelijk op orde aangezien de vervoersbehoefte groot is. Toeristische bedrijven zitten echter verspreid over de gemeente. Wanneer we toeristen willen verleiden het gehele gebied te bezoeken (en Giethoorn daarmee te ontlasten) is goed (openbaar) vervoer een voorwaarde. De vraag ligt nu hoe dit alles kan samenkomen in de omgevingsvisie.

Schouwen-Duivenland: Toerisme beleid wordt meer integraal opgepakt in de gemeente Schouwen-Duivenland. Het is gekoppeld aan de omgevingsvisie voor het landelijk gebied. Toerisme heeft een plaats in de agenda energie en energie samen met circulariteit in de agenda toerisme. *“We stimuleren om meer te doen dan de wettelijke norm”*.

3.3 **Maatschappelijke doelen**

Recreatie en toerisme kunnen worden ingezet om ook andere maatschappelijke doelen aangaande de leefomgeving te realiseren. Uit de interviews is gebleken dat veel gemeenten zich hier wel bewust van zijn, maar dat dit nog incidenteel wordt toegepast.

In de vorige paragraaf werd besproken dat gemeenten de leefomgeving meenemen als overweging bij toeristische ontwikkelingen in het geval van een problematiek of wanneer het bijdraagt aan het toeristisch product. Toerismebeleid is vaak nog puur economisch ingestoken en wordt nog weinig ingezet als middel om bredere maatschappelijke doelen te bereiken. Er zijn echter wel voorbeelden waar over de langetermijneffecten van toerisme wordt nagedacht. Bijvoorbeeld door het strategisch plaatsnemen van een toeristische ontwikkeling in een te revitaliseren buurt, waar een gevoel van onveiligheid heerst. Of een toeristische ontwikkeling plannen aan een gewenste OV-verbinding, zodat de haalbaarheid daarvan wordt vergroot. Uit de interviews bleek dat dergelijke benaderingswijzen nog weinig voorkomen. Voorbeelden van hoe gemeenten toerisme gebruiken om ambities op verbetering van de leefomgeving te realiseren, staan beschreven in box 2.

Box 2 *Inzetten van toerisme voor andere maatschappelijke doelen*

Roermond: De gemeente heeft i.s.m. stakeholders en in afstemming met de regiogemeenten een netwerk van fiets- en wandelroutes gerealiseerd om de openbare ruimte beter te ontsluiten. Bij de ontwikkeling van het stationsgebied wordt ook nadrukkelijk gekeken naar aansluiting op andere projecten en een goed verblijfsklimaat in de stad.

Valkenburg aan de Geul: Gemeente Valkenburg aan de Geul heeft de toeristische sector ingezet om een kwaliteitsslag te maken met de openbare ruimte.

Alkmaar: De gemeente Alkmaar ziet toerisme tevens als middel om monumenten en natuurgebieden te behouden.

Súdwest-Fryslân: Vanuit het Friese Merenproject zijn de afgelopen jaren in de recreatiekernen veel investeringen gedaan om oevers aantrekkelijk te houden vanaf de waterkant. Deze dreigden dicht te slibben met allerlei bebouwingen. Aantrekkelijkheid van de kernen en zichtlijnen verdwenen. In de tweede fase wordt nadrukkelijk gekeken naar authenticiteit en wat kan er nog teruggebracht worden? Uitgangspunten hiervan worden bij nieuwbouw meegenomen.

De voorbeelden zijn incidenteel en zelden vanuit een overwogen brede afweging waarin aspecten van de leefomgeving worden verbonden aan toerisme. Een geïnterviewde was bewust met de benadering ‘toerisme als middel in plaats van doel’ bezig. Het merendeel gebruikte deze benadering niet bewust voor een overwogen verbrede afweging.

Borging van het verbinden van beleidsdisciplines bij een afweging voor een recreatieve of toeristische ontwikkeling komt weinig voor. Afweging lijkt met name te worden bepaald door de inzet van de specifieke ambtenaar en of sectoren elkaar weten te vinden. In een enkel geval is hiervoor een procedure opgesteld (zie voorbeeld Apeldoorn in box 3).

Er worden bij bijna alle gemeenten geen eisen gesteld aan het meenemen van andere beleidsvelden bij afwegingen rondom een recreatieve of toeristische ontwikkeling. Over het algemeen worden beleidsadviseurs van verschillende disciplines betrokken door ze om een reactie te vragen op een nieuw initiatief vanuit hun beleidsterrein. Gemeenten geven aan dit altijd na te streven, maar niet te kunnen garanderen dat dit ook altijd gebeurt. In de praktijk is er niet altijd de tijd of ruimte om meerdere beleidsdisciplines te laten reageren en het verschilt soms per initiatief wie er wordt betrokken. Eén gemeente bespreekt de ontwikkeling met de verschillende beleidsadviseurs tegelijk om alle belangen gezamenlijk af te kunnen wegen (zie box 3).

Wat bovendien naar voren kwam, is dat beleidsmedewerkers niet concreet konden maken wat de afwegingen vanuit andere beleidsdisciplines waren. Enkele respondenten gaven ook aan niet te worden betrokken bij het opstellen van beleid van andere disciplines zoals mobiliteit, natuur of sociale zaken. Met de omgevingsvisie verwacht men meer integrale afwegingen te kunnen borgen in beleid en handelen.

Box 3 **Voorbeelden voor toetsing van toeristische ontwikkelingen**

Helmond: Als een nieuw initiatief binnenkomt worden er verschillende beleidsadviseurs gevraagd te reageren vanuit hun discipline bij de gemeente Helmond. “Zo adviseerde ik laatst positief over een verzoek tot uitbreiding van een B&B aangezien dit past binnen het leisurebeleid. Het werd echter op grond van ruimtelijke afwegingen (bereikbaarheid e.d.) uiteindelijk afgewezen.

Apeldoorn: Wanneer toerisme wordt besproken met het college schuiven ook verschillende beleidsadviseurs aan; erfgoed, planologie buitengebied, natuur. “Als programmamanager economische zaken probeer ik wel overview te houden van alle thema’s. Dit is een goed werkend systeem van Apeldoorn.”

3.4 **Aantrekken van toeristische ontwikkelingen**

Toerismebeleid van gemeenten is erg gericht op het mogelijk maken van nieuwe toeristische ontwikkelingen. Gemeenten zijn reactief op initiatieven van ondernemers, maar stellen zich allen proactief op om mee te helpen en denken. Op drie gemeenten na acquireren ze zelf niet. Stimuleren van toeristische ontwikkelingen vindt bij veel gemeenten plaats in regioverband.

Uit de interviews werd duidelijk dat alle gemeenten ondernemers met een initiatief willen faciliteren om de ontwikkeling mogelijk te maken. De gemeenten reageren reactief op initiatieven. In algemene zin geldt dat initiatieven voor toeristische ontwikkeling vanuit de markt moeten komen. Gemeenten stellen zich echter proactief op ten aanzien van initiatiefnemers. Dit doen zij door mee te denken met de ondernemer. Bijvoorbeeld door te kijken of het initiatief past binnen het beleid of de gewenste ontwikkeling van de gemeente. Een bedrijfsplan is bij enkele gemeenten een voorwaarde om hierover nader het gesprek aan te gaan om de mogelijkheden te onderzoeken.

Indien het initiatief niet direct passend is maar wel als een gewenste ontwikkeling wordt gezien, dan gaat de gemeente samen met de initiatiefnemer de mogelijkheden onderzoeken. Indien nodig, gaat dit ook in overleg of verbinding met andere stakeholders bijvoorbeeld terreinbeherende organisaties. Ondersteuning bestaat onder andere uit: advisering over welke subsidiemogelijkheden er zijn, meedenken over de te doorlopen ruimtelijke procedures en vergunningen, in contact brengen van ondernemers, locatie zoeken of samen een business case toetsen. Wel is er verschil in energie bij het faciliteren en mogelijk maken van initiatieven door gemeenten (zie box 4).

Actief acquisitie voeren, gebeurt bij drie gemeenten, twee daarvan doen dat vanuit de regio. Zowel actief acquireren als reactief initiatieven stimuleren vindt veelal plaats in regioverband (zie box 5). In relatie tot de leefomgeving heeft dit als voordeel dat in regioverband kan worden gekeken naar de spreiding van voorzieningen over de regio. Van sommige initiatieven heb je er immers maar één of twee nodig in de regio. Met betrekking tot wielerevenementen werd aangehaald dat dit verspreid wordt over een regionaal samenwerkingsverband om de overlast voor bewoners wat betreft mobiliteit te beperken. Er wordt ook veel in regioverband gesproken over natuur om dit op niveau te houden en ontwikkelingen te stimuleren.

Box 4 *Verschillen in aanpak van het faciliteren en mogelijk maken van initiatieven*

Aa en Hunze: In gemeente Aa en Hunze zien we bij een aantal bedrijven dat de volgende generatie het familiebedrijf heeft overgenomen of gaat overnemen. Deze nieuwe generatie is veelal bezig met een zoektocht naar een eigen koers. De gemeente adviseert hen, al dan niet met ondersteuning van een externe deskundige, om een toekomstvisie te maken van hun eigen bedrijf, een masterplan. Breed kijkend naar wat voor soort bedrijf het moet zijn en wat daarvoor nodig is, welke doelgroepen aan te trekken, hoe te organiseren? Hierin biedt de gemeente ondersteuning.

Alkmaar: Gemeente Alkmaar neemt een actieve rol in wanneer een initiatief past in het DNA (beschreven in beleid). Dan zoekt de gemeente ook mee naar mogelijkheden.

Helmond: Gemeente Helmond gaf aan dat zij voorheen een actieve rol hadden met betrekking tot het aantrekken van leisure-ontwikkeling voor door hun gekozen locaties. Dit werkte echter averechts en bij gevolg kwamen ontwikkelingen niet voldoende van de grond. Dit is kortgeleden gewisseld naar meer faciliterend beleid en nu zien ze veel vooruitgang.

Steenwijkerland: Als er een nieuw toeristisch-recreatief initiatief binnenkomt bij de gemeente Steenwijkerland wordt dit zeer serieus genomen en wordt gekeken hoe een ondernemer verder kan worden geholpen. Dit wil niet zeggen dat altijd wordt meegewerkt. Rekening wordt bijvoorbeeld gehouden met het behoud van leefbaarheid en natuur & landschap. Gestreefd wordt naar meer kwaliteit en diversiteit van het toeristisch product waarbij wordt aangesloten bij de wens van de toerist.

Westerkwartier: Gemeente Westerkwartier gaf aan zowel een publieke als private rol te vervullen. Publiek is vooral faciliterend, coördinerend en stimulerend, wat betekent dat initiatieven worden gesteund als die zich melden. In de private rol is de gemeente beheerder en eigenaar van enkele landgoederen.

Box 5 *Acquireren en initiatieven stimuleren in regioverband*

Valkenburg aan de Geul: In regioverband wordt er nagedacht over de verdeling van voorzieningen over de regio. Dit omdat je niet overal dezelfde voorzieningen nodig hebt. Daarbij komt dat veel gemeenten kampen met leegstand van vastgoed en toeristische ontwikkelingen hier een oplossing voor kunnen zijn. Ook wordt er in dit samenwerkingsverband gesproken over het coördineren van de initiatieven voor wielerevenementen om de overlast per gemeente te beperken.

Roermond: De gemeente voert acquisitie in de regio om dagrecreatie aan te trekken. Vaak zijn acquisitietrajecten complex. In 2019 wordt bepaald hoe dit verder vormgegeven kan worden.

Apeldoorn: Op de Veluwe werkt gemeente Apeldoorn samen met alle gemeenten gelegen in de Veluwe om toerisme goed te spreiden over het gebied zonder de natuur teveel te belasten.

Schouwen-Duivenglang en Veere: In de toeristische uitvoeringsalliantie (VVV Zeeland, Kenniscentrum kusttoerisme, Economisch Impuls Zeeland) wordt samengewerkt om o.a. kansrijke projecten en onderzoeken te realiseren. Per onderwerp wordt gekeken of het interessant is voor alle Zeeuwse gemeenten, enkele specifieke gemeenten (bijvoorbeeld de kustgemeenten) of een enkele gemeente.

3.5 Betrokkenheid ondernemers en bewoners

Bij het opstellen en realiseren van beleid worden ondernemers meer betrokken dan bewoners. De reden hiervoor is dat ondernemers vaak een belangrijke rol hebben bij de uitvoering van beleid. Het betrekken van ondernemers gebeurt veelal in georganiseerde verbanden waar ondernemers samenkomen. Wanneer bewoners worden betrokken, heeft dit voornamelijk betrekking op het opstellen van beleid en niet op de realisatie.

Gemeenten die sturen op een kwantitatieve groei van toerisme en daarmee gepaard gaande economische groei, zetten veel in op het betrekken van ondernemers. Daarbij hoort ook het actief stimuleren en faciliteren van initiatieven, zoals besproken in de vorige paragraaf.

Bij gemeenten die een meer ontwikkelde toeristische sector hebben, werden ondernemers vaker betrokken bij de ontwikkeling van de leefomgeving van een gemeente. Projecten die een gemeente doet ten behoeve van de leefomgeving worden dan soms in samenwerking met ondernemers uitgevoerd. Dit heeft namelijk een positieve impact op het toeristisch product en is daarmee ook positief voor de ondernemers. Bovendien kwam ook naar voren dat gemeenten die een meer ontwikkelde toeristische sector hebben, meer het gesprek met bewoners aangaan met betrekking tot de uitvoering van beleid. Zo wordt er bijvoorbeeld bij bewoners opgehaald wat vanuit hen gewenste ontwikkelingen zijn (zie box 6).

Box 6 *Betrekken van bewoners en ondernemers*

Schouwen-Duiveland: Met het cafetariamodel willen de Zeeuwse kustgemeenten paviljoenhouders stimuleren om bij uitbreiding ook bij te dragen aan de openbare voorzieningen. In dit model is gespecificeerd wat een ondernemer kan bijdragen aan het kustgebied om toestemming te krijgen voor een gewenste uitbreiding. Door bijvoorbeeld de aanleg van een openbaar toilet of sportvoorziening mag een strandpaviljoen uitbreiden in m².

Beesel: Gemeente Beesel stelt zich faciliterend op. Waar kansen zich aandienen, wil ze zich inzetten om dit mogelijk te maken. Daarbij is het van belang om initiatieven te vervlechten. Dit wordt gedaan door ondernemers met elkaar in contact te brengen, onder leiding van de gemeente.

Utrecht: Door middel van een optimaliseringsonderzoek naar het optimum van het aantal toeristen in Utrecht én de optimale bezoekersmix, wil gemeente Utrecht het toeristisch landschap meer duiding geven.

Loon op Zand: In samenspraak met bewoners en ondernemers is er een organisatiebrede toekomstagenda opgesteld voor de gemeente Loon op Zand.

Terschelling: De economie op Terschelling is voor het overgrote deel afhankelijk van toerisme. Om toerisme in goede banen te leiden met de leefomgeving gaat de gemeente vaak in gesprek met bewoners, ook op bestuurlijk niveau. Hierin worden zorgen en wensen opgehaald. Dit geldt voor zowel algemene ontwikkeling van het eiland als voor specifieke toeristische ontwikkelingen.

Súdwest-Fryslân: In Sneek vindt in het kader van de omgevingsvisie een pilot plaats. Inwoners in de binnenstad zijn gevraagd wat is voor jullie van belang voor de toekomst?

Een interessante toevoeging op het betrekken van bewoners waren de voorbeelden waar onderzoek wordt gedaan naar de leefbaarheid in relatie tot de ontwikkeling van toerisme (zie box 7). Er zijn voorbeelden van overheden die onderzoek laten uitvoeren naar de staat van toerisme binnen de gemeente in relatie tot de leefbaarheid. De insteek van gemeenten verschilt hier wel in. Dit kan vanuit perspectief van de gast (waar geven ze geld aan uit? waar komen ze vandaan?), de bewoner (hoe ervaren bewoners toerisme?) of ondernemer (hoe kan toerisme gezond worden doorontwikkeld?). Deze inzichten worden gebruikt in de afwegingen om gerichter keuzes te maken. Het perspectief vanuit de natuur is veelal al bij de beleidsvorming ingebracht door de terreinbeheerders, hier wordt geen generiek onderzoek naar verricht.

Box 7 *Leefbaarheidsonderzoeken in verschillende gemeenten*

Utrecht: Onderzoek naar actuele situatie in de stad, om te kunnen sturen, gerichter kijken. Is er nog ruimte voor hotels, beleving van toerisme? Momenteel laat de gemeente een optimaliseringsonderzoek naar gezonde doorontwikkeling van toerisme uitvoeren.

Veere: Gemeente Veere houdt in 2019 een groot onderzoek onder inwoners naar leefbaarheid en toerisme. Vanuit de inwoners klinken geluiden dat het erg druk is met toeristen. De gemeente gaat onderzoeken in welke perioden de druk wordt ervaren en hoeveel mensen deze druk ervaren. Daarnaast worden verkeerstellingen gehouden en wordt de parkeerdrukke gemeten. Ook worden ontwikkelingen in het aantal overnachtingen en het aantal verblijfseenheden geanalyseerd. Kenniscentrum Kusttoerisme (KCKT) regelt het inwonersonderzoek. De gemeente zelf brengt alles in beeld qua parkeren, overnachtingen en verblijfseenheden. Een extern bureau analyseert de resultaten van het onderzoek van het KCKT en de door de gemeente aangedragen cijfers.

Den Haag: Toeristische ondernemers hebben zich in Den Haag georganiseerd in het samenwerkingsverband 'Partners en toerisme'. Zij geven gevraagd en ongevraagd advies aan het college en de gemeenteraad. Zij denken niet alleen aan de eigen onderneming maar ook zeker aan het gemeenschappelijk belang.

Terschelling: De gemeente Terschelling monitort middels een gastonderzoek het bezoek van gasten. Waar komen gasten vandaan, waar geven ze geld aan uit? En hoe waarderen de gasten het toeristische product? Dit wordt in nauw contact met de sector uitgevoerd om te zien wat er leeft.

Groningen: De gemeente ziet ruimte en kansen voor verdere groei van toerisme. De aantrekkelijkheid van de binnenstad kan echter onder druk komen te staan door verdere groei van toerisme in combinatie met een nu al druk bevolkte binnenstad door bezoekers, bewoners, studenten en fietsen. Daarnaast wil de gemeente het effect van Airbnb op de leefbaarheid in de wijken beter in beeld brengen door onderzoek en betere monitoring.

3.6 Ontwikkeldaders

Om consistentie te waarborgen en een meer integrale afweging mogelijk te maken, kunnen afwegingen voor een toeristische ontwikkelingen worden vastgelegd in een ontwikkelkader. De toetsing van initiatieven voor de verblijfsrecreatie is vaak vastgelegd in ontwikkelkaders. Voor dagrecreatie is er minder vastgelegd. Pas als er een probleem wordt ervaren, dan is er veelal ook een ontwikkelkader voor dagrecreatie.

Enkele gemeenten hebben geen ontwikkelkader voor toeristische ontwikkelingen of hierin is zeer weinig concreet gemaakt. Die gemeenten konden wel aspecten aandragen van afwegingen die gelden voor de leefomgeving of voorbeelden van toeristische ontwikkelingen waar bepaalde aspecten van de leefomgeving een grote rol speelden. Men heeft dus wel ideeën over afwegingen in relatie tot de leefomgeving, maar deze zijn niet altijd concreet vastgesteld in een ontwikkelkader.

In de interviews is gevraagd naar de afwegingen van gemeenten voor toeristische ontwikkelingen met betrekking tot leefomgeving (natuur, mobiliteit, voorzieningenniveau, inrichting openbare ruimte en leefbaarheid). Veel afwegingen in relatie tot de leefomgeving gaan over diversiteit van het aanbod en kwaliteit van het aanbod (voorzieningenniveau), bereikbaarheid van de ontwikkeling en impact op huidige infrastructuur (mobiliteit) of bescherming van natuurgebieden (natuur). Natuur is een veel besproken afweging, omdat het voor veel gemeenten bijdraagt aan het toeristisch product, maar ook omdat dit is vastgelegd in Natura2000 en NNN. In mindere mate werd de inrichting van de openbare ruimte betrokken in de afweging. Voor leefbaarheid geldt dat deze maar weinig concreet werd betrokken. Uit de interviews bleek dat de problematiek voor leefbaarheid erg verschillend is per gemeente. Maar ook binnen een gemeente kan de druk van het toerisme verschillen (denk bijvoorbeeld aan Giethoorn binnen gemeente Steenwijkerland).

Voor gemeenten met ontwikkelkaders blijkt dat afwegingen voor verblijfsrecreatie vaker zijn vastgelegd dan voor dagrecreatie. Voor veel typen verblijfsrecreatie, zoals campings, particuliere verhuur en hotels, is een toetsing opgenomen in een ontwikkelkader. In sommige gevallen komen de aanvragen dan ook niet meer binnen bij de beleidsadviseur en wordt dit direct afgehandeld door de afdeling vergunningen.

Binnen dagrecreatie is met name de ontwikkeling van evenementen en horeca opgenomen in een ontwikkelkader. Hierin staat onder andere beschreven waar evenementen mogen plaatsvinden, van welke grootte en welk type. In horeca toetsingskaders staan soortgelijke zaken beschreven. Voor attracties heeft een enkele gemeente een ontwikkelkader (zie box 8).

In lijn met de eerdere resultaten geldt dat de afwegingen met betrekking tot de leefomgeving in de ontwikkelkaders in relatie staan tot het toeristisch product of aspecten waar druk wordt ervaren.

Voor een ontwikkelkader wordt soms beschikbare data gebruikt als input voor de afwegingen. Cijfers over aantal overnachtingen en aantal bezoekers worden gebruikt door gemeenten om te bepalen wat een gebied aan kan en of er nog marktruimte is voor ontwikkeling. Gemeenten hebben echter geen harde data gereed als het gaat om de attitude van bewoners tegenover toerisme. Zoals in de vorige paragraaf besproken, voeren enkele gemeenten hier onderzoek naar uit. De uitkomsten van dergelijke onderzoeken kunnen worden gebruikt als input voor de ontwikkelkaders.

Box 8 Ontwikkelkaders voor toeristische ontwikkelingen

Schouwen-Duivenland en Veere: In provincie Zeeland is de Kustvisie opgesteld waarin aandachtsgebieden zijn benoemd. Aandachtsgebieden zijn gebieden waar de oorspronkelijke ruimtelijke kwaliteit onder druk staat of al (deels) verdwenen is. In de aandachtsgebieden moeten ontwikkelingen bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Gemeente Schouwen-Duivenland heeft twee aandachtsgebieden in de kustzone en er wordt gekeken naar extra aandachtsgebieden in het achterland die ontwikkeling aan zouden kunnen en waar het economisch zin heeft.

Gemeente Veere heeft elf aandachtsgebieden.

Utrecht: Gemeente Utrecht heeft ontwikkelkaders specifiek voor evenementen, horeca, hotels en particuliere verhuur.

Groningen: Gemeente Groningen werkt momenteel aan actualisatie van haar ruimtelijk kader voor hotels/overnachtingsmogelijkheden. Hierin wordt opgenomen hoe de gemeente de groei kan faciliteren, hoeveel nieuwe initiatieven de gemeente kan huisvesten (in relatie tot de leefbaarheid), wat de randvoorwaarden zijn en welke locaties geschikt zijn.

Roermond: Er is een ontwikkelingskader voor de Stedelijke Maasplassen opgesteld, als de uitwerking van de Intergemeentelijke Structuurvisie Maas en Maasplassen. Op basis hiervan wordt duidelijk welke functies bij welke plassen passen. Er zijn plassen waar de natuurwaarden prevaleren boven die van recreatie en vice versa.

Beesel: Alle initiatieven die binnenkomen bij gemeente Beesel met relatie tot ruimtelijke ordening, worden onder andere getoetst op mobiliteit (bij initiatieven wordt de impact op bereikbaarheid besproken) en natuur (er moet soms worden gecompenseerd als het terrein hoge landschappelijke waarde heeft). Daar waar relevant, wordt geprobeerd ook het sociaal domein te betrekken in relatie tot leefbaarheid.

Súdwest-Fryslân: Bij nieuwe initiatieven die uit de markt komen wordt de vraag gesteld in hoeverre dit bijdraagt aan de levendigheid in de kernen.

3.7 Instrumentarium

Overheden kunnen diverse instrumenten inzetten om toerisme in relatie tot de leefomgeving te beïnvloeden. Gebruik en toepassing van instrumenten verschilt sterk per gemeente. Veelal wordt gebruik gemaakt van het standaard instrumentarium. Instrumenten zijn te onderscheiden in financieel, organisatie en ruimtelijke ordening (zie box 9 voor enkele voorbeelden). Er is niet een duidelijke rode draad te signaleren voor instrumenten die specifiek worden ingezet voor ontwikkeling van toerisme, laat staan in relatie tot de leefomgeving.

Toeristenbelasting is op financieel gebied een instrument dat wordt ingezet. Deze belasting wordt geïnd en vervolgens bij enkele gemeenten deels terug geïnvesteerd in de toeristische sector. Zo kunnen bijvoorbeeld culturele activiteiten worden georganiseerd en monumenten worden opgehouden met de hulp van toeristenbelasting. Ook zijn er gemeenten die aangeven een stimuleringsprogramma te draaien, waarmee initiatieven (financiële) steun ontvangen om de ontwikkeling te versnellen. Dit is vaak in samenwerking met de provincie, waarbij gemeenten het contact met provincies zoeken voor financiële steun om een toeristische ontwikkeling te stimuleren. Dit is dan vaak op projectniveau.

Qua organisatie is er gekeken naar de organisatiecapaciteit van gemeenten om toeristische ontwikkeling mogelijk te maken. Met de capaciteit van de organisatie zetten gemeenten zich in om initiatieven te faciliteren (zie ook 3.4), kennis te delen (veelal in samenwerking met onderwijsinstellingen) en netwerken te verbinden. Ondernemers en andere stakeholders worden aan elkaar gekoppeld, bijvoorbeeld door een toeristisch platform. En er wordt ingezet op een goede spreiding van voorzieningen over de gemeente. Dit wordt ook op regionaal niveau toegepast, waar gemeenten zich samen organiseren om toerisme over de regio te spreiden. Deze regionale organisatie wordt ook gebruikt voor informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling.

Als laatste zijn er nog ruimtelijke instrumenten. Uiteraard werd vaak de ruimtelijke ordening (structuurvisie, bestemmingsplannen, handhaving en vergunningen) hier aangehaald als sturingsinstrument. Strategische grondposities worden niet ingezet als sturingsinstrument. Visies zoals (inter)gemeentelijke structuurvisies en toekomstvisies worden vertaald in beleid. Toerismebeleid vindt vervolgens ruimtelijk zijn vertaling in bestemmingsplannen. In het bestemmingsplan wordt meestal duidelijk aangegeven waar de grenzen liggen en waar wat mogelijk is. Tevens worden er hierin vaak voorwaarden opgenomen om een vergunning te krijgen voor bijvoorbeeld een B&B. Op het gebied van verblijfsrecreatie hebben enkele gemeenten het bestemmingsplan op dit onderdeel vrijer geformuleerd.

Dat betekent bijvoorbeeld dat bij een locatie met bestemming recreatieterrein de aantallen huisjes niet meer precies zijn vastgelegd in het bestemmingsplan, waar dat in het verleden wel gebeurde. De ondernemer wordt zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit op zijn terrein. Op basis van toerismebeleid hebben enkele gemeenten bestemmingsplannen met speciale wijzigingsbevoegdheden voor leisure-ontwikkelingen vastgesteld. Daarmee hopen ze sneller te kunnen schakelen op het moment dat een initiatiefnemer zich meldt met een ontwikkeling welke past in het beleid en welke de gemeente graag wil faciliteren. In de praktijk blijkt echter dat het vaak toch niet past en er alsnog een bestemmingsplanherziening of -procedure doorlopen moet worden. Indien een bestemmingsplanwijziging nodig is, dan is het aan de initiatiefnemer om deze procedure op te starten door middel van een principeverzoek. Vervolgens is het aan de initiatiefnemer om zijn plannen verder te onderbouwen, onderzoek te doen naar de effecten en de benodigde procedures te doorlopen.

Handhaving speelt in elke gemeente een rol, maar maakt meestal onderdeel uit van de afdeling vergunningverlening en handhaving. Diverse gemeenten hebben te maken met een beperkte capaciteit die zij in kunnen zetten voor handhaving, meestal ligt de focus daarom met name op de handhavingsverzoeken die behandeld moeten worden. Handhavingsverzoeken spelen met name bij geluidsoverlast van evenementen en bij permanente bewoning op recreatieparken. In de relatie met toerismebeleid werd bij veel gemeenten het programma 'Vitale Vakantieparken' aangehaald. Hierin is de veiligheids- en leefbaarheidsopgave gericht op het actief aanpakken en voorkomen van probleemsituaties. Hierbij gaat het onder meer om het niet-recreatief gebruik van vakantieparken en openbare orde vraagstukken. De problematiek die hier speelt, is meerledig en heeft raakvlakken met het sociale domein en woonbeleid bijvoorbeeld arbeidsmigranten die gehuisvest worden op vakantieparken of mensen (vaak met een sociale problematiek) die geen andere woonruimte kunnen vinden.

Daarnaast speelt in enkele gemeenten ook een vraagstuk rondom oneigenlijk gebruik van woningen of verhuur van woningen voor recreatief gebruik (bijvoorbeeld Airbnb) dat ten koste gaat van de leefbaarheid van de woonomgeving of de beschikbaarheid van woningen voor inwoners. Dit uit zich bijvoorbeeld in drukte, (geluids)overlast en steeds wisselende 'bewoners' op dit adres. Aan de andere kant kan dit ook een probleem oplossen zoals (tijdelijke) leegstand, zie box 9.

Voor wat betreft de omgevingswet is er nog geen eenduidig beeld. Enkele gemeenten geven aan dat hiervoor werkgroepen zijn opgericht binnen de gemeentelijke organisatie om dit vorm te gaan geven, terwijl anderen aangeven dat dit op dit moment nog geen nadere uitwerking krijgt in verband met andere prioriteiten.

In paragraaf 3.6 zijn reeds de ontwikkelkaders beschreven waar gemeenten gebruik van maken. Locatiegebonden ruimtelijke instrumenten zijn er in verschillende vormen. Sommige gemeenten hebben bijvoorbeeld een binnenstadvisie waarin toerisme een plek heeft gekregen. Dit zijn vaak documenten waar verschillende beleidsdisciplines aan hebben bijgedragen. Tevens zijn er gemeenten die werken met locatieprofielen bijvoorbeeld voor evenementenlocaties of ontwikkelgebieden. Ook hiervoor geldt dat deze vaak vanuit diverse beleidsvelden zijn opgesteld.

Box 9 *Instrumenten die worden toegepast door gemeenten om toerisme beïnvloeden*

Loon op Zand, financieel: Loon op Zand geeft een groot deel van de geïnde toeristenbelasting terug aan de toeristische sector. Met een breed ingerichte Programmaraad wordt invulling gegeven aan projecten die het toerisme versterken. Daarnaast kent de gemeente een Economisch Stimuleringsfonds. Samen met ondernemers is een economisch programma opgesteld. Programmaonderdelen kunnen vanuit dit fonds gestimuleerd worden. Zo heeft het project Heemkundekring een financiële stimulans ontvangen voor het zichtbaar maken van cultuurhistorie (bijdrage leefomgeving).

Utrecht, Apeldoorn, Veere, Helmond, financieel: Deze gemeenten gaven aan toeristenbelasting te innen en (grotendeels) terug te investeren in de toeristische sector.

Den Haag, organisatie: Metropoolregio Den-Haag – Rotterdam is een samenwerkingsverband waar onder andere toerisme wordt besproken in de regio.

Woerden, organisatie: Het koersdocument is geen ruimtelijk kader en beschrijft dus niet waar de gemeente ruimtelijk wat wil, maar waar de gemeente op in wil zetten en op welke vorm van recreatie en toerisme: Sportief Startpunt, Sprekende Historie, Smakelijke Beleving, Samen verbinden en vertellen

Terschelling, organisatie: Er is een overkoepelende toekomstvisie (TS25) met een doorkijk naar 2025 voor de gemeente Terschelling. Hierin wordt gekeken welke ontwikkelingen mogelijk zijn op het eiland aan de hand van de 3 p's (people, planet, profit).

Westerkwartier, ruimtelijk: Het toeristische beleid is vertaald in bestemmingsplannen, zoals bijvoorbeeld voor het buitengebied. Ook is het beleid doorvertaald naar de beheervisie van landgoed Nienoord voor het beheer van de openbare ruimte.

Súdwest-Fryslân:, ruimtelijk: Met name in kleine kernen met een toeristisch belang speelt oneigenlijk gebruik van woningen. Het is niet alleen maar nadelig dat dit gebeurt. Steeds wisselende bewoners komt leefbaarheid niet ten goede, maar anders is er misschien leegstand? Bijvoorbeeld woningen in Hindeloopen die recreatief gebruikt worden. Hier komt een nadere verkenning op verzoek van de inwoners (handhaving).

3.8 Samenwerking tussen gemeente en provincie

De gemeenten zijn in eerste instantie aanzet in de relatie toerisme – leefbaarheid. Vanwege het regionale karakter van toerisme en in toenemende mate ook recreatie is daarbij regionale afstemming belangrijk. Die afstemming is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor gemeenten en provincie. Samenwerking met de provincie vindt met name plaats op het niveau van gemeentelijke regio's. Hoe actief een provincie is betrokken, verschilt per gemeentelijke regio².

Alle gemeenten gaven aan contact te hebben met de provincie over toerisme en recreatie. Sommige gemeenten hebben een aantal keer per jaar structureel overleg met de provincie. De focus van de provincie ligt meer op de kleinere gemeenten. Over het algemeen blijkt dat provincies actiever betrokken zijn in het landelijk gebied dan het stedelijk gebied, mede omdat zij daar meer een verantwoordelijkheid hebben. Voor het buitengebied speelt de provincie een grotere rol als het gaat om het landschap, een goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit (vanuit hun ruimtelijk beleid). Daarnaast nemen provincies soms de verantwoordelijkheid voor regionale marketing op zich.

Samenwerking met de provincie vindt veelal plaats op het niveau van de (stads)regio in plaats van één op één samenwerking met gemeenten. De provincies Noord-Holland en Zeeland gaven aan dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor toerisme en recreatie en aanzet zijn op het gebied van de leefomgeving. Hierin ondersteunt en faciliteert de provincie wel waar mogelijk met beleid en handelen. De provincie is voor mobiliteitsvraagstukken of gemeentegrens overstijgende vraagstukken.

Wat betreft beleid hebben provincies ruimtelijke sturing door een omgevingsvisie, omgevingsplan en verordening. De provincies hebben in een omgevingsplan en verordening ruimtelijke voorwaarden voor recreatieve en toeristische ontwikkelingen vastgelegd.

Voorbeeld Zeeland: "Dit betreft onder andere teksten met kaarten, waar wel iets mag en waar niet en over kwaliteit, dichtheid, onderscheidend vermogen, passend bij DNA-gebied". Daarnaast is de provinciale omgevingsvisie een instrument dat aandacht vraagt voor de toeristische ontwikkeling en hoe hiermee om te gaan. In Noord-Holland is deze op het moment nog in concept en in Zeeland wordt deze nog opgesteld. De vertaling van provinciaal beleid moet plaatsvinden in regio's. Het handelen vindt dan ook plaats in regionale samenwerkingsverbanden met provincies. Op de volgende manier wordt gestuurd op de aspecten van de leefomgeving:

- Wat betreft voorzieningenniveau stuurt de provincie op de kwaliteit en spreiding van het aanbod over een regio. Bij de komst van nieuwe (verblijfs)recreatieve mogelijkheden wordt gestuurd op die ontwikkelingen die iets toevoegen aan de locatie waar ze zich vestigen, zowel economisch als ruimtelijk. Bijvoorbeeld in Amsterdam moet een hotelontwikkeling ook functies bieden die voor omwonenden aantrekkelijk zijn en een bijdrage leveren aan de leefomgeving. In zowel Noord-Holland als Zeeland willen ze meer terug naar de verwevenheid dat inwoners en bezoekers gebruik maken van dezelfde ruimte en voorzieningen, passend in het natuur en landschap. Bijvoorbeeld gebruik van het recreatieterrein en het zwembad voor inwoners en bezoekers. "We hebben hier winkels die er anders niet zouden zijn. We hebben kernen waar geen openbaar vervoer meer komt en de school is gesloten, maar door de toeristen is er wel een winkel, café of restaurant." (provincie Zeeland).

² In het onderzoek zijn twee provincies opgenomen, het beeld vanuit de provincies kan niet worden gegeneraliseerd naar alle provincies.

- Mobiliteit is een zeer belangrijke afweging bij de provincie Zeeland. Daar geldt bijvoorbeeld dat dagattracties met meer dan 250.000 bezoekers per jaar zich alleen mogen vestigen in grote steden aangezien zij niet zoveel bewegingen in het achterland willen. Vanuit Noord-Holland wordt aangegeven dat in het kader van Perspectief2030 en de spreiding van toeristen mobiliteit een onderdeel is waar landelijke regie op gewenst is.
- Natuur maakt vaak al onderdeel uit van Natura2000 gebieden en NNN en wordt daarmee vaak al automatisch in de toetsing meegenomen. Cultuurhistorie maakt veelal onderdeel uit van het landschap en wordt gezien als een kans bij ontwikkelingen om de leefomgeving een impuls te geven.
- Beide provincies gaven aan dat de negatieve kanten van toerisme op leefbaarheid steeds sterker worden ervaren. In de Metropoolregio Amsterdam speelt het item leefbaarheid om overlast te voorkomen en de regio meer te laten profiteren van groei in toerisme. Het economisch belang verschuift steeds meer naar de achtergrond. Het gaat steeds meer om aandacht voor het sociale belang (leefbaarheidsopgave). In de provincie Zeeland wordt een onderzoek uitgevoerd naar toerisme en leefbaarheid.

Met betrekking tot het verbinden van toerisme en andere beleidsvelden wordt hetzelfde geconstateerd als bij gemeenten: het bewustzijn is aanwezig, maar het wordt nog niet structureel toegepast bij het handelen. Voor provincies en gemeenten liggen er bijvoorbeeld kansen in krimpregio's om met toerisme de leefomgeving een impuls te geven. Bijvoorbeeld in relatie tot werkgelegenheid en de instandhouding van voorzieningen. Provincie Noord-Holland gaf echter aan dat het nog onvoldoende plaatsvindt en de focus nog te veel op alleen het economische aspect van toerisme ligt. Gemeenten gaven aan dat provincies integrale grootstedelijke vraagstukken en onderwerpen, zoals energietransitie en klimaatadaptatie, meer kunnen stimuleren.

Bijlage 1 Interviewlijst

Gemeente/provincie	Naam beleidsmedewerker
Gemeente Roermond	Mark Forschelen
Gemeente Den Haag	Peter Stokman
Gemeente Westerkwartier	Gréanne Feenstra
Gemeente Woerden	Ines Wesselingh
Gemeente Utrecht	Elvi Donkers
Gemeente Valkenburg aan de Geul	Janneke Houben
Gemeente Schouwen-Duiveland	Paula Hanse en Marcel van den Berge
Gemeente Veere	Simone Romijn
Gemeente Loon op Zand	Eefje van Daesdonk
Gemeente Alkmaar	Deidre Pronk
Gemeente Apeldoorn	Roelof de Graaf
Gemeente Beesel	Geert Julicher
Gemeente Aa en Hunze	Gerda Kamps
Gemeente Groningen	Sander Akkerman
Gemeente Steenwijkerland	Paul van den Berg
Gemeente Súdwest-Fryslân	Trynke Schuurmans
Gemeente Terschelling	Edwin Zijlstra
Gemeente Helmond	Trudy van Horne
Provincie Noord-Holland	Joris Pieter Neuteboom
Provincie Zeeland	Madeline Buining

Bijlage 2 Gesprekspuntenlijst

1. Introductie en kennismaking geïnterviewde
2. Korte schets van toerisme in uw gemeente
 - a. Dagrecreatie
 - b. Verblifsrecreatie
3. Beschrijving toerismebeleid en handelen
 - a. Waarom beleid? (Motieven vanuit kansen of bedreigingen gedacht)
 - b. Speerpunten toerisme / Welke gewenste ontwikkeling?
 - c. Hoe is beleid geformuleerd:
 - i. Onderbouwing
 - ii. Uitvoeringsplan, beleidsnotitie, kansenkaart, kader?
 - d. Welke rol heeft gemeente: proactief / reactief op initiatieven?
4. Bepaling afwegingskader: op basis van welke argumenten / afwegingen is het beleid en handelen vormgegeven?
 - a. Positieve / negatieve impact op leefomgeving:
 - i. Mobiliteit
 - ii. Natuur
 - iii. Leefbaarheid (geluidsoverlast, afval, drukte)
 - iv. Inrichting openbare ruimte
 - v. Voorzieningenniveau
 - b. Draagkracht gebied? En op welke aspecten?
 - c. Wordt bij ander (sectoraal) gemeentelijk beleid consequenties voor en mogelijkheden van toerisme (positief of negatief) meegenomen?
 - d. Voorwaarden bij plannen voor toeristische ontwikkeling in relatie tot de leefomgeving?
5. Samenwerking provincie (hoe krijgt die vorm?)
6. Welk instrumentarium wordt ingezet:
 - a. Ruimtelijk
 - b. Organisatie
 - c. Financieel
7. Overige opmerkingen die relevant kunnen zijn om de relatie tussen toerisme en leefomgeving te kunnen duiden binnen het gemeentelijk beleid?