

Evaluatie van het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC)

Eindrapport

In opdracht van:

Ministerie van Economische Zaken en
Klimaat

Project:

2023.115

Publicatienummer:

2023.115-2339

Datum:

Utrecht, 21 december 2023

Auteurs:

Pim Verhagen MSc (Dialogic)
dr. Pim den Hertog (Dialogic)
drs. Robbin te Velde (Dialogic)
Evie Tossaint MSc (Dialogic)
prof. dr. Carl Koopmans (SEO)

De werkzaamheden voor deze evaluatie vonden plaats in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Graag bedanken wij hier onze gesprekspartners voor hun tijd en openheid. We zijn ook dank verschuldigd aan NBTC voor de verleende medewerking. Verder willen we de leden van de begeleidingscommissie (externe leden en ambtelijke vertegenwoordigers, zie Bijlage 3) onder deskundig voorzitterschap van Professor Henri de Groot danken voor hun tijd, constructieve suggesties en commentaren op tussenversies van dit rapport. Tot slot zijn we Pieter Roos, Susanne Rebel en Miranda Andriessen van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat erkentelijk voor het coördineren van de evaluatie.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding en context.....	11
1.1 Aanleiding voor de evaluatie	11
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	12
1.3 Onderzoeksaanpak.....	13
1.4 Leeswijzer	14
2 Beleidscontext en beleidstheorie	15
2.1 Enkele belangrijke trends in het gastvrijheidsdomein	15
2.2 Basisbeschikking NBTC.....	19
2.3 Beleidscontext NBTC	21
2.4 Beleidstheorie en legitimatie	33
2.5 Conclusies	37
3 Organisatie, activiteiten en financiering NBTC	39
3.1 Governance en organisatiestructuur	39
3.2 Activiteiten NBTC.....	40
3.3 Financiële analyse.....	46
3.4 Conclusies	49
4 Bevindingen doeltreffendheid en doelmatigheid	51
4.1 Gerealiseerde output op streefwaarden	51
4.2 Doeltreffendheid NBTC volgens stakeholders	59
4.3 Cofinanciering nader beschouwd.....	67
4.4 Reflectie op ruimere outcome en impacts.....	69
4.5 Verhouding uitvoeringskosten en gerealiseerde outputs en impact	72
5 Conclusies en aanbevelingen	79
5.1 Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie.....	79
5.2 Conclusies op hoofdlijnen.....	81
5.3 Aanbevelingen.....	85
Bijlage 1. Acties en actiehouders uit de Herijkte Actieagenda.....	89
Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners	91
Bijlage 3. Leden begeleidingscommissie	92

Managementsamenvatting

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft onderzoeksbureau Dialogic (met bijdrage van SEO) het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) geëvalueerd voor de beschikkingsperiode 2020-2023.

Achtergrond

In Nederland is het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) op Rijksniveau verantwoordelijk voor het toeristisch beleid. Voor de invulling hiervan verstrekt EZK jaarlijks een subsidie aan het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC). De afspraken over deze subsidie zijn telkens voor een periode van vier jaar vastgelegd in een basisbeschikking van EZK aan NBTC.

Gedurende de vorige beschikkingsperiode (2016-2019) heeft zich een belangrijke koerswijziging in het gastvrijheidsdomein voorgedaan. Vóór 2016 lag de focus van de sector op absolute groei door middel van marketingactiviteiten (*marketingpromotie*) gericht op het aantrekken van zoveel mogelijk buitenlandse toeristen. In de loop van de vorige beschikkingsperiode (2016-2019) liep die groei echter tegen zijn grenzen aan waardoor de keerzijde ervan zichtbaar werd. Te veel toerisme kan immers leiden tot schade aan de leefomgeving en overlast voor bewoners, en daarmee op de lange termijn tot een minder aantrekkelijke bestemming. Naar aanleiding hiervan werd de focus verlegd naar een meer duurzame ontwikkeling van de sector. Hierbij gaat het om een toekomstbestendige ontwikkeling met aandacht voor zowel economische, maatschappelijke als ecologische aspecten. Ook werd ingezet op spreiding van bezoekers door promotie van minder bekende plekken. Deze verschuiving heeft consequenties gehad voor het takenpakket van NBTC, dat zich meer is gaan richten op het ondersteunen van provincies en regio's bij bestemmingsontwikkeling en -management en het vergroten van de data- en kennisbasis van de sector.

In de basisbeschikking 2020-2023 zijn daartoe de volgende doelstellingen voor NBTC vastgelegd: (1) Het genereren van relevante en actuele data en inzichten, (2) Het creëren van een krachtig profiel van de bestemming Nederland, (3) Het faciliteren van regio's en steden om zich op het gebied van toerisme optimaal te ontwikkelen, en (4) Het aantrekken van waardevolle bezoekers. Ook zijn in de beschikking een aantal KPI's met bijbehorende streefwaarden opgenomen (zie paragraaf 2.2.2). Voor de beschikkingsperiode 2020-2023 heeft EZK bij aanvang een bedrag van ruim € 36 miljoen subsidie (excl. loon- en prijsbijstelling) voor NBTC beschikbaar gesteld. NBTC wordt daarnaast veelal op projectbasis gefinancierd door een groot aantal (inmiddels overwegend publieke) partijen voor de uitvoering van projecten en diensten.

Onderzoeksaanpak

Deze evaluatie had als doel om te onderzoeken in hoeverre NBTC doeltreffend (effectief) en doelmatig (efficiënt) heeft gefunctioneerd in de periode 2020-2023. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan de effecten die de coronacrisis heeft gehad op de activiteiten van NBTC en de veranderde focus van NBTC van bestemmingspromotie naar bestemmingsmanagement.

Hoewel de evaluatie primair de doeltreffendheid en doelmatigheid onderzoekt van datgene wat in de basisbeschikking 2020-2023 is afgesproken (terugkijkend), wordt ook aandacht besteed aan ontwikkelingen die zich gedurende de looptijd van de beschikking hebben voorgedaan en van belang zijn bij het formuleren van een (eventuele) nieuwe beschikking (vooruitkijkend).

Voor de evaluatie is een combinatie van methoden ingezet, waaronder deskstudie naar relevante (beleids)ontwikkelingen, deskstudie van NBTC (waaronder een financiële analyse), (groeps)interviews met in totaal 32 personen en een kwantitatieve analyse om de outcome en impact van NBTC te bepalen. Ook is een beleidstheorie opgesteld die inzichtelijk maakt hoe de subsidie aan NBTC verondersteld wordt een bijdrage te leveren aan de beleidsdoelen (zie paragraaf 2.4).

Belangrijkste conclusies

We bespreken hier achtereenvolgens de belangrijkste conclusies voor wat betreft de beleidscontext rondom NBTC en de beleidstheorie (hoofdstuk 2), de organisatie, activiteiten en financiering NBTC (hoofdstuk 3) en de doeltreffendheid en doelmatigheid van NBTC (hoofdstuk 4). Een uitgebreidere set aan deelconclusies is opgenomen in de afsluitende paragraaf van elk betreffend hoofdstuk.

Beleidscontext en beleidstheorie

- De subsidieverlening van EZK aan NBTC is veruit het belangrijkste instrument waar EZK momenteel gebruik van maakt om ontwikkelingen in de gastvrijheidssector of ruimer het gastvrijheidsdomein te ondersteunen c.q. te sturen. De principal (EZK) en de agent (NBTC) trekken grotendeels samen op en binnen het door EZK geboden kader geniet NBTC een behoorlijke vrijheid om zaken te initiëren en uit te werken. Daarnaast is de recente ondersteuning van de Samenwerkingstafel een belangrijk instrument waarmee EZK de samenwerking in de sector tracht te versterken.
- Hoewel NBTC heeft voorgesorteerd op een verbreding van de opgave voor het gastvrijheidsdomein en de minister van EZK in haar Hoofdlijnenbrief Toerisme aangeeft dit te omarmen, concluderen wij dat de verbindingen met andere departementen waar het gastvrijheidsdomein een rol zou kunnen spelen door EZK vooralsnog vooral op ad hoc basis gebeurt. Met de mogelijke aanstelling van een Landelijke Raad zou deze verbinding op een structurele wijze gelegd kunnen worden.
- De beleidstheorie toont dat de huidige set van KPI's vooral toeziet op input- en output en veel minder op outcome en impact. Daarmee geven de KPI's een onvolledig beeld van wat de outcome en impact is van NBTC. De KPI's volstaan daarmee niet om de volledige doeltreffendheid van de NBTC te bepalen (wat overigens ook inherent lastig is). Daarnaast toont de beleidstheorie dat EZK in termen van impact vooral stuurt op economische impact (pathway economie) en niet of nauwelijks op maatschappelijke, ecologische (of duurzaamheids-) doelen van beleid.

Organisatie, activiteiten en financiering NBTC

- NBTC worstelt met de wijze waarop ze intern haar activiteiten organiseert en extern aan de buitenwereld presenteert. Het is opvallend dat de programmatische aanpak, die onzes inziens veel duidelijker de inhoudelijke activiteiten van NBTC toont (en wellicht een model biedt om wendbaar te zijn richting toekomst), niet wordt doorgezet/actief wordt gecommuniceerd.
- In de coronaperiode lag een deel van de activiteiten van NBTC stil, maar hiervoor zijn – in overleg met EZK en de sector – deels acute corona-gerelateerde activiteiten uitgevoerd en andere activiteiten in gang gezet of versneld. De afname in bezoekersaantallen zorgde ervoor dat NBTC deels weer meer werd aangesproken op het opvoeren van het volume aan bezoekers en deels ruimte kreeg (en heeft benut) om een versnelling te maken op de onderwerpen kennis en data, en bestemmingsontwikkeling.
- In de periode 2020-2023 is ten opzichte van de vorige evaluatieperiode sprake van een zeer forse daling van het aandeel cofinanciering, en daarbinnen van een verschuiving van private naar publieke cofinanciering. De top-25 cofinanciers over de

periode 2020-2023 is bijna geheel vernieuwd (ten opzichte van de periode 2015-2017) en de gemiddelde bijdrage per cofinancier is fors lager. Hier heeft NBTC bewust voor gekozen omdat dit beter bij haar veranderde rol past. Daarnaast is de cofinanciering op activiteiten vooral geconcentreerd bij de beleidsdoelen ontwikkelen/ondersteunen van regio's en het aantrekken van waardevolle bezoekers. Het gaat nog steeds overwegend om marketingactiviteiten.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

- NBTC heeft 2 van de 4 kwantitatieve KPI's behaald en een derde nagenoeg behaald. Alleen de KPI over cofinanciering wordt niet behaald. De twee kwalitatieve KPI's over kennisdeling en de monitoring van ontwikkeling en spreiding blijken lastig meetbaar. Ten opzichte van voorgaande beschikkingsperiode (2016-2019) is er sprake van een verbetering van de meetbaarheid van KPI's en een duidelijkere koppeling aan concrete activiteiten van het NBTC. Echter, het nieuwe accent op bestemmingsontwikkeling komt slechts gedeeltelijk terug in de KPI's/streefwaarden. Duurzaamheid en maatschappelijke impact komen niet of nauwelijks terug in de KPI's, maar deze thema's zijn pas gedurende de beschikkingsperiode meer prominent aan de orde gekomen.
- Het ontbreekt in het gastvrijheidsdomein (nog altijd) aan een krachtige centrale speler met een duidelijk mandaat die het spel verdeelt. In de huidige opzet wordt noch EZK, noch NBTC gezien als de ultieme (en benodigde) spelverdeler of regisseur op het gastvrijheidsdomein en is sprake van te veel vrijblijvendheid, terwijl het domein voor een grote transformatieopgave staat.
- NBTC worstelt met de vraag hoe het zich als onafhankelijke publiek-private organisatie met een aantal publieke taken verhoudt tot de subsidieverstrekker EZK en ruimer het gastvrijheidsdomein. Het is voor stakeholders niet altijd duidelijk welke rol NBTC nu precies vervult c.q. ambieert. Een lastig juridisch-bestuurskundig vraagstuk is hoe een eventuele rol van NBTC (als secretariaat en landelijk uitvoerend bureau) bij een mogelijk nieuw op te richten (onafhankelijke) Landelijke Raad – waartoe nog niet definitief is besloten – zich zou verhouden tot de huidige subsidierelatie met EZK. Twee opdrachten voor NBTC naast elkaar – één van EZK en één van de (onafhankelijke) Landelijke Raad – lijkt verwarrend voor de spelers in het gastvrijheidsdomein, inclusief NBTC en wellicht ook voor EZK en de mogelijk op te richten Landelijke Raad zelf.
- Het merendeel van de stakeholders is kritisch over het samenwerkings- en financieringsmodel van NBTC. Ondanks alle professionele waardering voor veel van de activiteiten en medewerkers van NBTC, vindt het merendeel van de stakeholders dat de basistaken van NBTC met een publiek karakter (bijv. nation branding en ruimere destinatiemarketing) zich slecht verdragen met de cofinancieringseis en aanleiding geven tot 'scheve verhoudingen' tussen organisaties. De vrees is dat niet een door publieke belangen ingegeven set van taken leidend is, maar dat het takenpakket van NBTC mede wordt gestuurd door de bereidheid van cofinanciers om mee te betalen. Onze indruk is dat de huidige cofinancieringseis van 40% meer kwaad doet dan goed en een deel van de DMO's ziet mede hierom grotendeels af van samenwerking met NBTC.
- Wat betreft de activiteiten die NBTC uitvoert is het oordeel per activiteit alsook tussen stakeholders divers. Stakeholders zijn over het algemeen positief over de stappen die NBTC heeft gezet op het gebied van kennis en data en zien daar een duidelijke taak weggelegd voor NBTC. Op het gebied van beleid- en merkontwikkeling zijn gesprekspartners het erover eens dat NBTC een goede bijdrage heeft geleverd om Perspectief 2030 onder de aandacht te brengen bij provincies. Sommige gesprekspartners geven aan dat NBTC meer mag inzetten op een promotie van Nederland die beter aansluit bij onze 'sterktes' (zoals innovatie, dance muziek, design, etc.). Wat betreft bestemmingsmanagement (ook: destinatiemanagement) zijn stakeholders wat kritischer en deze activiteit is niet onomstreden en sommigen wijzen op het gevaar van (gedeeltelijke)

overlap met activiteiten van DMO's. Als het gaat om de tevredenheid van stakeholders over de NBTC-activiteiten op het gebied van marketingcommunicatie lopen de meningen evenzeer uiteen.

Eindoordeel

Kijken we naar de indicaties die we ontleen aan deskstudie (inclusief de financiële analyse) en de interviews dan beschouwen we de activiteiten van NBTC als grotendeels doeltreffend. Er is discussie over sommige aspecten van de onderscheiden kernactiviteiten, maar we zien een NBTC die zich wendbaar toont en – ook in tijden van de voor het domein zeer ingrijpende coronacrisis – de in de beschikking gevraagde verandering in activiteiten overwegend met succes heeft doorgevoerd. Wel beperkt de gevraagde cofinanciering op activiteiten die door het veld overwegend als publieke taken worden beschouwd als een stoorzender die het draagvlak voor en daarmee ook de doeltreffendheid van NBTC beperkt. Echter, cofinanciering kan ook een middel zijn om daadwerkelijke interesse en belang bij de totstandkoming van een publiek goed of dienst tot uitdrukking te laten komen. De complexiteit hier is dat er een subsidiariteitsprobleem doorheen speelt waarbij diensten die ook regionaal van belang zijn en het karakter hebben van een regionaal publiek goed niet ook regionaal worden gefinancierd. Hier wreekt zich dat de beleidsverantwoordelijkheid op het vlak van recreatie en toerisme tussen Rijk en provincie in Nederland niet eenduidig is belegd.

De belangrijkste overige complicerende factor momenteel – die losstaat van de uitvoering van de in beschikking genoemde activiteiten maar zeker van belang is voor de toekomstige doeltreffendheid van NBTC – is de ontwikkeling rond de Landelijke Raad. Over de instelling hiervan moet nog besluitvorming plaatsvinden evenals over de mogelijke rol die NBTC hierin eventueel zou kunnen spelen. Het combineren van een rol van NBTC bij deze (onafhankelijke) Raad met de (“reguliere”) taken die NBTC met subsidie van EZK nu uitvoert voor EZK, dragen naar ons idee niet bij aan een helder en scherp profiel van NBTC en leiden eerder tot onduidelijkheid en rolvervaging.

Als het gaat om outcome en impactindicatoren die inzicht kunnen geven in de doeltreffendheid van de activiteiten van NBTC dan is voor de huidige beschikkingsperiode (2020-2023) nog niet veel data beschikbaar en ontbreekt dus grotendeels de mogelijkheid om de doeltreffendheid van de NBTC ook meer objectief en gekwantificeerd te kunnen aantonen. In de komende beschikkingsperiode bieden de data die in het NBTC-dashboard worden bijgehouden al meer aanknopingspunten en kan de in paragraaf 2.4 gepresenteerde beleidstheorie al beter worden afgedekt. Er kunnen dan uitspraken worden gedaan over de economische, maatschappelijke en ecologische impact. Richting de toekomstige subsidieafspraken tussen NBTC en EZK is het dan ook wenselijk om één of meerdere van de indicatoren in het dashboard van NBTC direct te koppelen aan de outcomes en de in de beleidstheorie opgenomen impact pathways.

De doelmatigheid van NBTC kan, bij gebrek aan bruikbare outputcijfers, niet direct worden bepaald. Op basis van de inputkant (kosten) kunnen we concluderen dat NBTC in vergelijking tot andere nationale DMO's (zeer) doelmatig functioneert. De andere nationale DMO's geven vooral veel meer uit aan marketingkosten. De totale kosten van NBTC (gecorrigeerd voor aantal fte en inflatie) zijn in de periode 2019-2023 min of meer constant gebleven. De salariskosten zijn recent licht gestegen, de huisvestingskosten zijn in 2022 relatief sterk gedaald vanwege de overgang naar een fullservice omgeving.

Aanbevelingen

Op basis van een integrale analyse van de bevindingen uit de deskstudie, interviews en kwantitatieve analyse hebben we een set aanbevelingen opgesteld die achtereenvolgens betrekking hebben op het beleid, de organisatie, activiteiten en financiering van NBTC, en de

governance van NBTC (en breder het gastvrijheidsdomein). Onderstaande aanbevelingen worden in hoofdstuk 5 nader toegelicht:

- 1) Benut de nieuw geformuleerde beleidstheorie om duidelijk te communiceren welke doelen EZK met haar subsidiering van NBTC beoogt alsook om opnieuw een passende set aan KPI's en bijbehorende streefwaarden te formuleren die beter de kernactiviteiten van NBTC afdekt.
- 2) NBTC kan een duidelijker profiel neerzetten dan het nu doet. De programmatische aanpak biedt daartoe goede aanknopingspunten.
- 3) EZK en NBTC mogen beide duidelijker richting de sector communiceren wat de rol is van NBTC.
- 4) Continueer de huidige invulling van de kennis- en datafunctie van NBTC en stem die af op de behoeften in de sector.
- 5) Zet in op een positionering van Nederland die ook de 'sterktes' van Nederland uitdraagt en waarvan ook op voorhand bekend is dat provincies en regionale bestemmingen in Nederland bereid zijn om hier financiële middelen aan te besteden.
- 6) Continueer het aantrekken van waardevol zakelijk bezoek via meetings en congressen die aansluiten bij het missiegedreven innovatiebeleid van Nederland c.q. kennisthema's waar Nederland zich op wenst te profileren.
- 7) Herschik de subactiviteiten van NBTC zodat elke subactiviteit wordt ondergebracht bij de juiste kernactiviteit.
- 8) Het financieringsmodel van NBTC moet helderder worden. We bevelen aan de cofinancieringseis te heroverwegen (eerder te verlagen dan te verhogen) dan wel anders vorm te geven.
- 9) Overweeg om NBTC – wellicht in plaats van in te zetten op de huidige eisen ten aanzien van cofinanciering – een actievare rol te geven in het formuleren van bredere transformatieprojecten en -experimenten (mits juridisch haalbaar) en het aantrekken van financiering hiervoor samen met spelers uit het (lokale) werkveld.
- 10) EZK en NBTC zouden in overleg en afgestemd met spelers in het veld (vooral DMO's en CMO's verenigd in Destinatie Nederland alsook provincies) moeten aangeven hoe zij de rol van NBTC bij de bevordering van binnenlands toerisme en recreatie zien en afbakenen.
- 11) Zorg voor een onafhankelijke regisseur of spelverdeler in het gastvrijheidsdomein die kan toezien op de uitvoering van een strategisch uitvoeringsprogramma.
- 12) Er moet nagedacht worden over hoe NBTC en Destinatie Nederland tot een reguliere dialoog, samenwerking en afstemming kunnen komen.
- 13) EZK moet bedenken of zij enkel als aanspreekpunt wil fungeren voor de gastvrijheidssector als economische sector of dat zij ook bij wil dragen aan het structureel leggen van verbanden met andere departementen, waarmee EZK een bredere coördinerende verantwoordelijkheid neemt voor het gastvrijheidsdomein en de transformatie waarvoor zij staat.

- 14) Voorkom een dubbele aansturingsrelatie tussen EZK en NBTC. De toekomstige relatie tussen EZK en NBTC en de positionering van de NBTC kan niet los worden gezien van de mogelijke instelling van een Landelijke Raad voor Recreatie en Toerisme en de eventuele rol van NBTC hierin als secretariaat en landelijk uitvoerend bureau.

1 Inleiding en context

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding van (de evaluatie van) NBTC (paragraaf 1.1). Vervolgens behandelen we de doelstelling, beoogde resultaten en onderzoeksvragen van deze evaluatie op hoofdlijnen (paragraaf 1.2) en presenteren de opzet van dit evaluatieonderzoek (paragraaf 1.3). We sluiten af met een leeswijzer (paragraaf 1.4).

1.1 Aanleiding voor de evaluatie

Nationale, regionale en lokale overheden over de hele wereld financieren al decennialang 'destination marketing organisations' (DMO's) om hun regio te promoten als een aantrekkelijke reisbestemming. Nederland is daarin geen uitzondering – het is wereldwijd zelfs één van de voorlopers. Het bevorderen van inkomend toerisme gebeurt in ieder geval al sinds 1925. DMO's die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het promoten van hun land al aantrekkelijk reisbestemming worden *National Tourism Organisations* (NTO's) genoemd.

In Nederland verstrekt het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) jaarlijks subsidie aan het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC), de Nederlandse NTO. Elke vier jaar worden de afspraken over deze subsidie vastgelegd in een basisbeschikking. EZK subsidieerde NBTC in de beschikkingsperiode 2020-2023 in totaal met een bedrag van ruim € 36 miljoen (excl. loon- en prijsbijstelling) met als belangrijkste doelstelling het bevorderen van het inkomend bezoek, afkomstig van zowel het inkomend toerisme als deelname aan internationale meetings en congressen. Afgesproken is dat NBTC minimaal gemiddeld 40% bij andere partners of cofinanciers (o.a. bedrijven) ophaalt. De subsidie vanuit het Rijk was in de vorige beschikking vergelijkbaar (bijna € 34 miljoen).

Conform de EZK-begroting moet het instrument van subsidiëring aan NBTC in 2023 worden geëvalueerd. Deze evaluatie wordt gebruikt om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer en kan ook worden gebruikt bij het opstellen van een nieuwe basisbeschikking vanuit EZK ten behoeve van NBTC (2024-2027). Dit wordt de vijfde evaluatie van NBTC in de laatste zestien jaar. In 2007 en in 2011 zijn twee beleidsevaluaties uitgevoerd. Verder heeft onderzoeksbureau MIR in 2015 onderzoek gedaan naar de door NBTC gehanteerde streefwaardes. De meest recente evaluatie van NBTC is door Dialogic uitgevoerd en dateert uit 2019.

Op verzoek van het Ministerie van EZK heeft onderzoeksbureau Dialogic (met bijdrage van SEO) in de periode augustus-december 2023 de evaluatie van NBTC uitgevoerd op basis van de aandachtspunten en hypothesen zoals EZK die heeft geformuleerd in de offerteaanvraag. Dit rapport bevat de resultaten van de door ons uitgevoerde evaluatie.

Ten opzichte van de vorige evaluatieperiode is de context enigszins veranderd. Uiteraard heeft onder meer de coronapandemie grote invloed gehad op de sector en lijkt de beleidsaandacht voor het gastvrijheidsdomein toegenomen. Ook al langer bestaande trends als verduurzaming, digitalisering en het denken in termen van destiniatiemanagement hebben zich verdiept en er lijkt geleidelijk aan meer aandacht te komen voor niet alleen het sectorbelang van het gastvrijheidsdomein maar ook de bredere maatschappelijke betekenis van de gastvrijheidsdomein en ruimer toerisme en recreatie. Het speelveld waarop NBTC acteert is gewijzigd evenals de rol en opdracht van NBTC. In hoofdstuk 2 zullen wij hier in meer detail op ingaan.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van deze evaluatie betreft het vaststellen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van NBTC over de periode 2020-2023. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de kern van het onderzoek zich richt op de periode 2020-2022, omdat er over 2023 maar beperkt informatie beschikbaar is. Zo zijn er voor 2023 bijvoorbeeld geen KPI-realisatiecijfers beschikbaar.

Naast puur evaluatief terugkijken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid waarmee datgene wat in de beschikking eind 2019 is afgesproken is uitgevoerd, ontkomen we er niet aan ook aandacht te besteden aan ontwikkelingen gedurende de looptijd van de beschikking die effect hebben op uitvoering van de activiteiten zoals opgenomen in de beschikking en die ook van belang zijn bij het formuleren van een eventuele nieuwe beschikking (vooruitkijkend). We zullen in de tekst zo goed mogelijk het onderscheid aanbrengen tussen enerzijds terugkijken op de activiteiten van NBTC op basis van de beschikking over de periode 2020-2023 en anderzijds het analyseren van nieuwe ontwikkelingen gedurende de looptijd van de beschikking die van invloed zijn op de taakuitoefening door NBTC en van belang zijn voor de toekomstige beschikking van NBTC.

De hoofdvraag van de evaluatie is als volgt:

Heeft NBTC doeltreffend (effectief) en doelmatig (efficiënt) gefunctioneerd in de periode 2020-2023?

Ondersteunend aan de hoofdvraag zijn in de offerteaanvraag negen deelvragen geformuleerd:

1. Wat is doeltreffendheid en doelmatigheid geweest van de activiteiten die NBTC in de periode 2020-2023 heeft uitgevoerd en hoe verhouden deze zich tot de beleidsdoelstellingen van NBTC?
2. De activiteiten van NBTC zijn in de periode 2016-2019 ten opzichte van 2020-2023 verschoven van een focus op het aantrekken van meer bezoekers naar het spreiden van bezoekers, het ondersteunen van provincies en gemeentes bij bestemmingsmanagement en het versterken van de kennisbasis van de sector. Wat is het effect van deze verschuiving geweest?
3. Hoe verhouden de activiteiten van NBTC zich tot elkaar, zijn er tegengestelde doelen die met elkaar botsen, en zo ja, hoe kan dit worden voorkomen?
4. Wat is de verhouding tussen de input en output van de subsidie aan NBTC geweest?
5. Hoe verhouden de uitvoeringskosten zich tot de output? (doelmatigheid)
6. Wat zijn de positieve externe effecten van deze subsidie aan NBTC?
7. Wat heeft NBTC tijdens de coronaperiode gedaan met het door EZK beschikbaar gestelde budget?
8. Wat is er gebeurd met de aanbevelingen uit de laatste evaluatie?
9. Is de legitimering zoals bepaald in de vorige evaluatie en de geactualiseerde doelenboom nog steeds actueel?

Daarnaast is een vijftal hypothesen getoetst. Ten opzichte van de vorige evaluatie zijn alle hypothesen aangepast aan de nieuwe rol en opdracht van NBTC, met uitzondering van hypothese 5. De hypothesen zijn als volgt:

1. De activiteiten van NBTC leiden tot het vergroten van de kennisbasis van de sector (het genereren van relevante en actuele data en inzichten).

2. De activiteiten van NBTC hebben bijgedragen aan beleid- en merkontwikkeling van Nederland. Er is een krachtig profiel van de bestemming Nederland ontwikkeld en de visie Perspectief 2030 is doorontwikkeld.
3. Er zijn resultaten geboekt waar het gaat om bestemmingsmanagement. NBTC faciliteert regio's en steden bij de ontwikkeling als toeristische bestemming, onder andere door de ontwikkeling van de Holland City verhaallijnen en het faciliteren van de Landelijke actieagenda Perspectief 2030.
4. De activiteiten op het gebied van marketingcommunicatie hebben geleid tot 'waardevolle bezoekers' en het spreiden van bezoekers (additionaliteitsvraagstuk).
5. De subsidie/investering heeft op economisch en maatschappelijk gebied een positief effect.¹

Zoals door EZK in de offerteaanvraag gevraagd hebben we in de evaluatie extra aandacht besteed aan de effecten die de coronapandemie heeft gehad op de activiteiten van NBTC ten behoeve van de gastvrijheidssector. Als gevolg van de maatregelen tijdens de coronapandemie kon NBTC een deel van haar activiteiten niet uitvoeren en is de focus (in overleg met EZK en de sector) verlegd naar het aantrekken van binnenlandse bezoekers en bezoekers uit direct omringende landen. We hebben in kaart gebracht welke activiteiten NBTC in de coronaperiode heeft uitgevoerd en het effect van de verschuiving van deze activiteiten onderzocht.

1.3 Onderzoeksaanpak

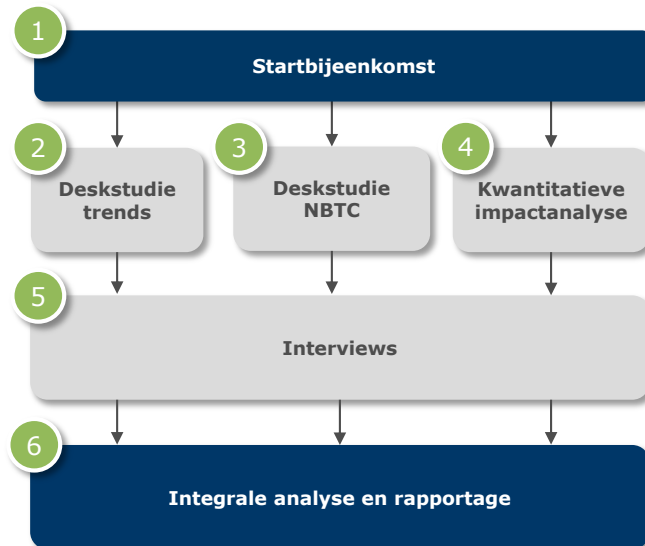
Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we verschillende methoden ingezet. Deze lichten we hieronder kort toe. De onderzoeksmethoden zijn een-op-een gekoppeld aan de onderzoeksstappen, zoals weergegeven in Figuur 1.

- **Deskstudie.** Het doel van de uitgevoerde deskstudie was tweeledig. Enerzijds heeft het ons geholpen de relevante trends en ontwikkelingen in de Nederlandse gastvrijheidssector in kaart te brengen en anderzijds was het nodig om de beleidstheorie van NBTC te kunnen actualiseren, de werking en organisatie van NBTC te kunnen beschrijven en een analyse van uitgevoerde activiteiten alsmede een financiële analyse van inkomsten en uitgaven van NBTC (inclusief uitvoeringskosten) te kunnen uitvoeren. Deze deskstudie, die vooral in hoofdstuk 2 en 3 aan de orde komt, heeft ons geholpen om het functioneren van NBTC te begrijpen en in context te bezien. Ook heeft het ons geholpen om geïnformeerd interviews te kunnen uitvoeren.
- **Interviews.** Aan de hand van (groeps)interviews met zowel NBTC als partijen in het gastvrijheidsdomein zijn verdiepende inzichten opgehaald. In totaal zijn 23 (groeps)interviews uitgevoerd en hebben we 32 personen gesproken. De interviews zijn ook gebruikt om de bevindingen van de kwantitatieve analyse en de invloed van de coronapandemie op de uitgevoerde activiteiten van NBTC en behaalde resultaten nader te duiden.
- **Kwantitatieve analyse.** Met een kwantitatieve analyse hebben we getracht de output, outcome en impact van NBTC te achterhalen. Hiervoor hebben we naar de gerealiseerde output en streefwaarden gekeken, maar hebben we ook getracht te onderzoeken in hoeverre bepaalde veranderingen in bijv. bezoekersaantallen en -

¹ In hoofdstuk 5 (conclusies en aanbevelingen) komen we niet expliciet terug op deze hypothese omdat deze dermate generiek is dat wij daar nooit een dekkende uitspraak over kunnen doen. Wel doen wij in hoofdstuk 5 een algemene uitspraak over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie aan NBTC.

bestedingen gedeeltelijk toe te schrijven zijn aan activiteiten die NBTC heeft ontplooid.

- Tot slot is een **integrale analyse- en rapportage** stap uitgevoerd. Deze stap is vooral uitgevoerd in de slotfase van de evaluatie. Daarbij hebben we de uitkomsten van de diverse onderzoeksstappen gecombineerd en getrianguleerd en hebben we conclusies en aanbevelingen opgesteld. De conceptresultaten zijn daarbij besproken met opdrachtgever en begeleidingscommissie (zie Bijlage 2 voor een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie).



Figuur 1. Schematische weergave onderzoeksstappen.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 is vooral bedoeld om context te bieden. We schetsen eerst kort (maar niet uitputtend) enkele belangrijke trends in de gastvrijheidssector en gaan dan in op de inhoud van de basisbeschikking 2020-2023 die EZK aan NBTC heeft verstrekt en ruimer de beleidscontext. We staan ook stil bij de legitimatie van NBTC en de nieuw geformuleerde beleidstheorie. De beleidstheorie beschrijft in essentie wat EZK probeert te realiseren via de subsidieverlening aan NBTC en welke activiteiten, output en outcome en uiteindelijk impact hiermee worden beoogd. De beleidstheorie dient ook als kapstok voor de latere hoofdstukken en bijvoorbeeld relevante indicatoren. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 3 de organisatie, financiering en de door NBTC uitgevoerde activiteiten. Dit hoofdstuk bevat ook een financiële analyse en is overwegend feitelijk van aard.

Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 nader in op de gerealiseerde output of streefwaarden doeltreffendheid volgens stakeholders, het cofinancieringsvraagstuk de ruimere outcome en impact van NBTC en de doelmatigheid waarmee NBTC haar activiteiten uitvoert. Per inhoudelijk hoofdstuk presenteren we conclusies. In het afsluitende hoofdstuk 5 reflecteren we kort op de mate waarin aanbevelingen uit de vorige evaluatie van NBTC zijn opgevolgd, presenteren we de conclusies over hypothesen, doeltreffendheid en doelmatigheid op hoofdlijnen en doen we enkele aanbevelingen.

Daarnaast bevat dit rapport een aantal bijlagen:

- Bijlage 1: Acties en actiehouders uit de Herijkte Actieagenda
- Bijlage 2: Overzicht van interviewrespondenten
- Bijlage 3: Overzicht van de leden van de begeleidingscommissie

2 Beleidscontext en beleidstheorie

In dit hoofdstuk presenteren we een nieuwe beleidstheorie van de (subsidieverlening aan) NBTC. Deze beleidstheorie kan dienen als een kapstok wat EZK met de subsidieverlening aan NBTC beoogt en kan uiteindelijk een krachtig hulpmiddel vormen voor cyclisch beleidsleren. Voor het zover is beschrijven we eerst kort enkele belangrijke inhoudelijke ontwikkelingen in het gastvrijheidsdomein (paragraaf 2.1). Daarna lichten we de inhoud van de beschikking van EZK aan NBTC nader toe (paragraaf 2.2). Vervolgens beschrijven we de beleidscontext rondom NBTC en maken daarbij een onderscheid tussen de periode vóór en gedurende de beschikkingsperiode 2020-2023 (paragraaf 2.3). Hierna presenteren we de nieuwe beleidstheorie van de subsidieverlening aan NBTC (paragraaf 2.4) We eindigen met een aantal conclusies (paragraaf 2.5).

2.1 Enkele belangrijke trends in het gastvrijheidsdomein

In deze paragraaf bespreken we kort enkele trends in het gastvrijheidsdomein. We doen dit vooral om aan te geven dat het veld waarin NBTC moet acteren aan verandering onderhevig is. We pretenderen geen uitputtende beschrijving te geven van alle trends in het gastvrijheidsdomein c.q. toerisme en recreatie. Immers, in diverse recente overzichten zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen reeds goed samengevat en in perspectief geplaatst.² Deze trends zijn ook terug te zien in de beleidsdoelen die in de basisbeschikking 2020-2023 zijn meegegeven aan NBTC en de activiteiten die zij in de loop van de beschikkingsperiode naar aanleiding van overleg met EZK en de sector heeft ontplooid. We overlopen onderstaand kort enkele van de genoemde trends. In paragraaf 2.3 maken we nadrukkelijker de koppeling tussen deze trends en de gastvrijheidssector, in het bijzonder in relatie tot NBTC.

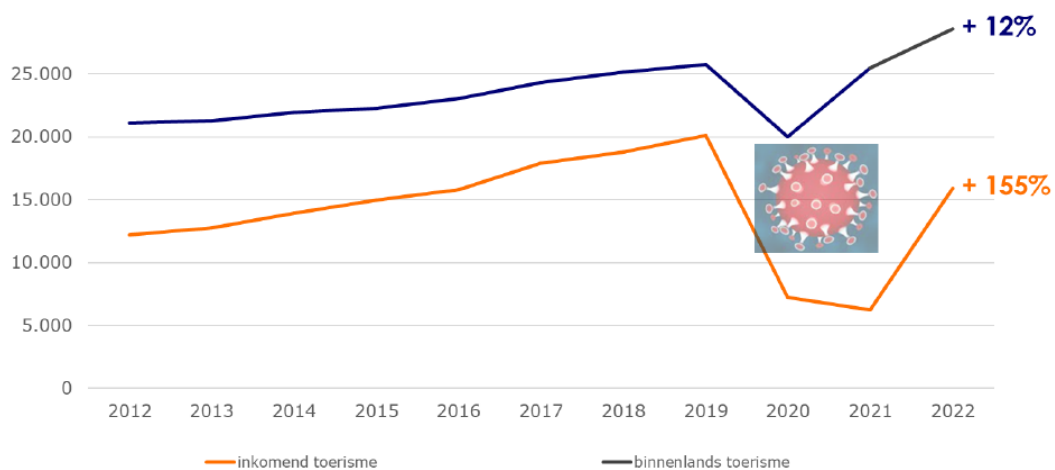
2.1.1 Coronapandemie

In maart 2020 kwam de gastvrijheidssector abrupt tot stilstand als gevolg van de coronapandemie. In dit jaar kromp het mondiale toerisme met 73% en in Nederland met 64%. Het aantal zakelijke reisovernachtingen daalde in 2020 met 62%. Dit deel van de sector werd nog harder geraakt dan het recreatief verblijfstoerisme. Veel congressen werden uitgesteld of omgebouwd tot virtuele bijeenkomsten. In 2021 was de impact op de sector nog steeds groot, maar was er wel al sprake van enig herstel; wereldwijd was het toerisme in 2021 hersteld tot ruim 60% van de situatie vóór de coronapandemie.³ Dit herstel werd verder bevorderd vanaf maart 2022, toen de inreisbeperkingen werden opgeheven. In Figuur 2 is het verloop van aantallen toeristen in Nederland te zien, waar ook deze sterke daling in de aantallen is te zien voor inkomend en binnenlands toerisme.

² Denk daarbij aan internationale overzichten Peeters, P. & B. Papp et al. (2023), *Envisioning Tourism in 2030 and Beyond. The changing shape of tourism in a decarbonising world*, report prepared for the Travel Foundation; OECD (2021) *Managing Tourism Development for Sustainable and Inclusive Recovery*, OECD, Paris; UNWTO (2022), *World Tourism Barometer 2022*, UNWTO, Madrid; World Travel & Tourism Council (2021), *Global Economic Impact & Trends 2021*. Meer specifiek voor Nederland o.a. Buijtendijk et al. (2022) *Onderzoeksagenda duurzaamheid Leisure, Tourism & Hospitality*, Centre of expertise Leisure, Tourism and Hospitality; CBS (2021), *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2021*, Fronteer i.ov. NBTC (2019), *Perspectief 2030. Bestemming Nederland*; Rli (2019), *Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het*, Rli, Den Haag; Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein (2023), *Opgave Gastvrijheidsdomein. Ruimte maken, Voortgangsrapportage i.o.v. Taskforce Samenwerking Gastvrijheidssector*.

³ CBS, NBTC, CELTH & NRIT (2021), *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd*.

Inkomend toerisme in Nederland was in 2022 hersteld tot 79% van de situatie in 2019. Het binnenlands verblijfstoerisme was in 2022 met 111% gegroeid ten opzichte van de situatie in 2019. Inkomende toeristen vanuit de buurlanden kwamen al sneller weer in reguliere mate naar Nederland, gevolgd door toeristen vanuit bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Door de grote reisafstanden en reisbeperkingen in 2022 liep het inkomende toerisme vanuit Oceanië en Azië wat achter ten opzichte van de andere landen. Het snellere herstel vanuit de Verenigde Staten kwam ook mede door de gunstige dollar-euro wisselkoers. Het herstel van de toeristische sector werd in 2022 wel geremd door de energiecrisis, hoge inflatie en problemen op de arbeidsmarkt (o.a. personeelstekort vliegvelden). Er blijft nog wel onzekerheid bestaan voor de toekomst, onder andere vanwege de situaties in onder meer Oekraïne en Israël, en de oplopende reiskosten. Niettemin is de verwachting dat het toerisme weer verder zal groeiend.⁴



Figuur 2. Overzicht van aantallen toeristen in Nederland van 2012-2022⁴

De coronacrisis en de stilstand van de toeristische sector gaf ruimte om de sector op een andere wijze op te bouwen, bijvoorbeeld met meer aandacht voor duurzaamheid en meer focus op spreiding van bezoekers.⁵ Het idee van *building back better* kwam op na de coronacrisis, ook door een groeiende bewustwording van de klimaatproblemen.⁶ De uitstoot van de Nederlandse gastvrijheidssector daalde tijdens de coronacrisis met 47,8%.³ In paragraaf 2.3 bespreken we welke veranderingen in de gastvrijheidssector zijn doorgevoerd naar aanleiding van de coronapandemie en in paragraaf 3.2.3 gaan we specifiek in op de activiteiten die NBTC in de coronaperiode heeft uitgevoerd.

2.1.2 Bestemmingsmanagement

Bestemmingsmanagement en het spreiden van toerisme is een van de grote trends in de gastvrijheidseconomie, ook op mondiaal niveau. De UNWTO stelde in 2019 richtlijnen op om de verschuiving van Destinatie Marketing Organisaties naar Destinatie Management Organisaties te ondersteunen. Zij benadrukte de behoefte voor deze meer integrale, verantwoordelijke en duurzame aanpak voor bestemmingen.⁷ Het thema bestemmingsmanagement was in de periode van de vorige beschikking (2016-2019) dus al een internationaal

⁴ NBTC (2022), Verblijfstoerisme in Nederland in 2022 & 2023.

⁵ OECD (2021), Managing Tourism Development for Sustainable and Inclusive Recovery.

⁶ World Travel & Tourism Council (2021), Global Economic Impact & Trends.

⁷ UNWTO (2019), Guidelines for Institutional Strengthening of Destination Management Organizations (DMOs). Preparing DMOs for new challenges.

hot topic. Bestemmingsmanagement wordt ook sterk uitgedragen door NBTC. Hoewel bestemmingsmanagement ook al aan de orde kwam in de vorige evaluatie in 2016-2019⁸ en een van de grote aandachtspunten is in Perspectief 2030⁹ – en dus al voor de te evalueren beschikkingsperiode in gang is gezet – is er als gevolg van de coronacrisis nog meer nadruk op komen te liggen⁶. Deze shift naar meer spreiding van bezoekers over het land c.q. actieve ontwikkeling van meer bestemmingen ‘in de regio’ wordt ook besproken in de Hoofdlijnenbrief toerisme.¹⁰ De Hoofdlijnenbrief – die fungeert als beleidskader – specificeert dat EZK gaat inzetten op het spreiden van bezoekers door promotie van minder bekende plekken en het ondersteunen van provincies en regio’s bij bestemmingsontwikkeling en -management. De herijkte actieagenda – wat primair een agenda is van de sector die voortbouwt op het sectorinitiatief Perspectief 2030 – heeft een pijler gefocust op de verspreiding van bezoekers door Nederland overall aantrekkelijk te maken en meer plekken te betrekken bij het aanbod (inclusief spreiding in de tijd). Hierbij wordt ingezet op het verstevigen van de unieke toeristische identiteit van regio’s, ook door het ontwikkelen van digitale belevingen.

Verder heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in 2019 een rapport geschreven (*Waardevol toerisme: onze leefomgeving verdient het*) waarbij het oproept meer aandacht te besteden aan de negatieve effecten van toerisme op de leefomgeving en de samenleving. In paragraaf 2.3.2 gaan we in meer detail in op de aanbevelingen uit dit rapport.

2.1.3 Verduurzaming

Wereldwijd is er al langer – ruim voor de te evalueren beschikkingsperiode van 2020-2023 – sprake van een toenemende focus op duurzaamheid vanuit de gastvrijheidssector. Zo heeft de United Nations World Tourism Organization (UNWTO) het jaar 2017 al benoemd tot het jaar van duurzaam toerisme.¹¹ Het thema heeft echter sinds de coronacrisis en de stilstand van de sector weer een nieuwe impuls gekregen⁶. De Hoofdlijnenbrief toerisme beschrijft de shift naar duurzaamheid als een van de focuspunten voor de sector voor de komende jaren. Dit komt mede door de gestelde klimaatdoelen¹⁰. Het belang van duurzaamheid komt ook terug in het door de sector opgestelde strategiedocument Perspectief 2030, waarin toerisme wordt beschreven als een middel om duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren. Leefbaarheid en milieu zijn ook belangrijke focuspunten in de basisbeschikking van NBTC voor de periode 2020-2023.

Wereldwijd is er vernieuwde interesse in en actie op het gebied van duurzaamheid⁶, mede door de negatieve gevolgen van toerisme voor milieu en klimaat, zoals via de uitstoot van het reisverkeer.¹² Toerisme is wereldwijd verantwoordelijk voor ongeveer 8% van de carbon footprint, met een groot aandeel voor de luchtvaart. Verder zorgt het groeiende aantal toeristen voor vervuiling en aantasting van de natuur.⁵ Verduurzaming kent dus een duidelijke overlap met bestemmingsmanagement, zoals beschreven in 2.1.2. Om de duurzaamheidsdoelstellingen te behalen is in 2022 door o.a. NBTC, EZK, CELTH, Merk Fryslân en anderen het koersdocument *Op weg naar klimaatneutraal toerisme* gepubliceerd. Dit koersdocument is opgesteld aan de hand van de pijlers van de *Glasgow Declaration*, die ook is ondertekend

⁸ Dialogic (2019), Evaluatie NBTC 2016-2018.

⁹ NBTC (2019), Perspectief 2030.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 26 419, nr. 96.

¹¹ [unwto.org]

¹² Streimikiene, D. Svagzdiene, B. Jasinskas, E. Simanavicius, A. (2020), Sustainable tourism development and competitiveness: the systematic literature review. *Sustainable Development*, 29(1), 259-271.

door o.a. NTBC, CELTH en Merk Fryslân. Het hoofddoel van deze verklaring is om te werken aan klimaatneutraal toerisme in 2050. Het document beschrijft vijf acties hoe klimaatneutraal toerisme het beste kan worden benaderd (1) meten en onderzoek: emissiemeettools ook voor ondernemers; (2) verminderen van uitstoot: voor het reisvervoer, accommodaties en recreatieaanbod; (3) versterken van ecosystemen: integrale aanpak voor het gehele ecosysteem; (4) financiering en ondersteuning: betere aansluit tussen vraag en aanbod, en 5) samenwerking en leiderschap.

Daarnaast beschrijft de Herijkte actieagenda drie concrete acties op het gebied van duurzaamheid (waar NBTC ook medeverantwoordelijk voor is): (1) Het bewustzijn bij bezoekers vergroten over de impact van gedrag op milieu/omgeving; (2) het inzichtelijk maken van beschikbare mogelijkheden (financieel-fiscaal) instrumentarium en het ondersteunen van ondernemers bij verduurzaming, innovatie en digitalisering, en (3) het opstellen van een onderzoeksagenda voor de verduurzaming van de sector. De onderzoeksagenda uit deze herijkte actieagenda is inmiddels ook al gepubliceerd. Deze agenda presenteert een geprioriteerde lijst van potentiële onderzoeksprojecten op het gebied van duurzaamheid aan de hand van 13 duurzaamheidsthema's, zoals emissie van broeikasgassen en zwerfvuil en afvalvervuiling.¹³

2.1.4 Digitalisering

In de vorige evaluatie van het NBTC is digitalisering ook al aangemerkt als een trend in de gastvrijheidssector, o.a. in de vorm van digitale reismarketing en platforms als booking.com en TripAdvisor.⁸ Digitalisering is wederom een ontwikkeling die al vóór de vaststelling van de basisbeschikking 2020-2023 in gang is gezet en bijvoorbeeld ook in het in 2019 gepresenteerde Perspectief 2030 aan de orde komt. Door de coronacrisis en de verdere technologische ontwikkelingen is deze trend echter nog zichtbaarder geworden en maakt digitalisering steeds meer onderdeel uit van de gastvrijheidssector. Denk hierbij aan virtuele perspresentaties¹⁴, contactloze technologieën om veilig te kunnen reizen tijdens de pandemie⁶, en virtuele museumbezoeken. Met behulp van immersieve technologieën als Augmented Reality (AR), waarbij de fysieke omgeving wordt 'versterkt' door het gebruik van technologie, kan de bezoekersbeleving verder versterkt en verrijkt worden.^{15 16} NBTC is zich hiermee intensiever bezig gaan houden gedurende de beschikkingsperiode. Zo benoemt de Herijkte actieagenda – de agenda van de sector – ook de potentie van digitale belevingen om de doelen en trends rondom duurzaamheid en spreiding van toerisme te bevorderen.

Daarnaast zijn er ook digitale technologieën die kansen bieden voor bestemmingsmanagement. Denk hierbij aan platforms met realtime informatie over actuele drukte op toeristische locaties zoals steden en natuurgebieden, of apps met informatie over duurzame transportopties.⁶ De vraag is ook in hoeverre digitalisering een oplossing kan bieden voor bijvoorbeeld de tekorten aan personeel in de sector. Al met al is digitalisering nog steeds een belangrijke trend die van invloed is op de ontwikkeling van de gastvrijheidssector.

¹³ CELTH (2022), Onderzoeksagenda duurzaamheid Leisure, Tourism & Hospitality.

¹⁴ NBTC (2021), Prioriteiten NTC n.a.v. COVID-19.

¹⁵ Gruijthuijsen, W. Van Broeck, A.M. & van der Borg, J. (2021), Virtueel Venetië: een succesverhaal? Agora.

¹⁶ Ibid. Een casus waarbij volledig virtueel toerisme werd ingezet als vervanger van een niet mogelijke reis naar Venetië bevestigde het voor de hand liggende oordeel dat volledig virtueel toerisme niet op kan tegen een reis op locatie. De virtuele reis onderdelen werden wel als enigszins immersief ervaren. Mogelijk zou dit in de toekomst een plaats kunnen hebben in de voorbereiding of nabeleving (never-ending experiences) van een reis of in de spreiding van toeristen.

2.1.5 Bredere maatschappelijke rol van het gastvrijheidsdomein

Eén van de conclusies van de voorgaande evaluatie van het NBTC was dat de beschikking die ten grondslag lag aan de subsidieverlening van het NBTC onvoldoende gebaseerd was op een ruimer welvaartstheoretische perspectief op de rol van toerisme in de vrijetijdseconomie. De trend om gastvrijheid niet enkel als een economische activiteit te zien, maar vooral ook te kijken naar de ruimere maatschappelijke betekenis ervan is de afgelopen jaren verder toegenomen, in ieder geval in de Nederlandse context. We hebben het dan over de andere functies die de gastvrijheidssector – of ruimer toerisme en recreatie – kan vervullen, bijvoorbeeld als het gaat om de betekenis voor bewoners van toeristisch-recreatieve gebieden, de ruimtelijke inrichting van regio's, het behoud van cultureel erfgoed, natuur en landschappelijke waarden, fysieke bereikbaarheid, leefbaarheid van regio's en steden, de betekenis van beweging en ontspanning voor een betere gezondheid, et cetera. Dit betekent in de praktijk ook dat toerisme en recreatie ook beter op de radar moet komen van andere departementen dan alleen EZK. Dit punt is bijvoorbeeld opgenomen in de probleemanalyse ten aanzien van het gastvrijheidsdomein zoals gepresenteerd door de Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein onder leiding van Rob van Gijzel. Dit traject is geïnitieerd door de Taskforce Gastvrijheidssector en EZK (zie paragraaf 2.3). In die probleemanalyse wordt gewezen op het vooralsnog ontbreken van een ruimer beleidskader voor de vormgeving van beleid met betrekking tot recreatie en toerisme. In de periode waarop de beschikking 2020-2023 betrekking heeft is deels al enigszins voorgesorteerd op deze ontwikkeling en NBTC heeft ook zelf de ruimte benut om naar aanleiding hiervan haar activiteiten te verbreden. De verwachting is dat de trend om de betekenis van het gastvrijheidsdomein breder te trekken eerder toe- dan af zal nemen en het is de vraag hoe EZK en NBTC hierop kunnen acteren.

2.2 Basisbeschikking NBTC

2.2.1 Opdracht vanuit EZK

In de basisbeschikking van EZK aan NBTC (d.d. 16 december 2019) zijn vier **kernactiviteiten** van NBTC opgenomen met daaraan gekoppeld vier **beleidsdoelen** (zie Tabel 1). In het vervolg van dit rapport worden kernactiviteiten en beleidsdoelen door elkaar heen gebruikt.

Tabel 1. De vier kernactiviteiten van NBTC, bijbehorende beleidsdoelen en enkele voorbeelden zoals opgenomen in de basisbeschikking van EZK aan NBTC.

#	Kernactiviteit	Beleidsdoel	Voorbeeld activiteiten
1	Kennis en data	Het genereren van relevante en actuele data en inzichten	Landelijke Data Alliantie en Onderzoek inkomend Toerisme
2	Beleid- en merkontwikkeling	Het creëren van een krachtig profiel van de bestemming Nederland	Doorontwikkeling Perspectief 2030
3	Bestemmingsmanagement	Het faciliteren van regio's en steden om zich optimaal te ontwikkelen	Doorontwikkeling HollandCity-verhaallijnen en faciliteren Herijkte Actieagenda Perspectief 2030
4	Marketingcommunicatie	Het aantrekken van waardevolle bezoekers	Campagnes gericht op het aantrekken van zakelijke bezoekers en het spreiden van bezoekers

In paragraaf 3.2 geven we een gedetailleerdere toelichting op deze activiteiten. Het is hierbij alvast belangrijk om aan te geven dat NBTC zich gedurende de periode 2020-2023 in

onderlinge afstemming met EZK en de sector – mede naar aanleiding van de coronapandemie – op meer activiteiten is gaan richten dan oorspronkelijk in de basisbeschikking 2020-2023 is afgesproken. Enkele belangrijke zijn marketingactiviteiten gericht op de promotie van binnenlands bezoek¹⁷, het stimuleren van digitalisering, verduurzaming en innovatie binnen de sector, het faciliteren van regionale congresbestemmingen en het organiseren van cross-sectorale samenwerkingen op specifieke thema's. Overige afspraken over het takenpakket van NBTC die zijn gemaakt naar aanleiding van de coronapandemie zijn opgesomd in het document 'Prioriteiten NBTC'.¹⁸

Naast de basisbeschikking dient NBTC voor elk afzonderlijk jaar een verzoek tot subsidieverlening in bij EZK. Voor de realisatie van haar kernactiviteiten heeft EZK voor de periode 2020-2023 in totaal € 36.144.000 (excl. loon- en prijscompensatie) beschikbaar gesteld aan NBTC. Deze bijdrage is uitsluitend bedoeld voor de (gedeeltelijke) financiering van bovenstaande kernactiviteiten. Zoals vermeld in de subsidieverplichtingen is het NBTC toegestaan om activiteiten anders dan de kernactiviteiten voor derden te verrichten, mits de kosten van die activiteiten in rekening worden gebracht en er geen sprake is van bevoordeling als bedoeld in hoofdstuk 4b van de Mededingingswet.

Daarnaast dient NBTC haar (gesubsidieerde) activiteiten op een neutrale, objectieve en niet-discriminatoire wijze uit te voeren. De activiteiten mogen niet concurreren met de dienstverlening die op de markt door commerciële partijen wordt aangeboden. Daarnaast mogen de activiteiten zich niet richten op promotie ten behoeve van individuele ondernemingen of steden, maar dienen projecten gericht te zijn op of bij te dragen aan de algemene promotie van de bestemming Nederland.

NBTC mag een eigen vermogen opbouwen van maximaal € 1,5 miljoen. Indien het eigen vermogen boven deze grens uitkomt, dient dit als winstbijdrage aan EZK afgedragen te worden.

2.2.2 KPI's en streefwaarden

Onderstaande tabel toont de zes KPI's en bijbehorende streefwaarden zoals die zijn opgenomen in de basisbeschikking van NBTC voor 2020-2023.

Tabel 2. KPI's en bijbehorende streefwaarden voor NBTC in de periode 2020-2023.

KPI	Streefwaarde/beschrijving
Kwantitatieve streefwaarden	
1. Tevredenheid samenwerkingspartners inzake rol NBTC bij de uitvoering van projecten	Gemiddeld minimaal 70% respondenten tevreden / zeer tevreden
2. Aantal uitgebrachte 'bids' internationale congressen, waar NBTC actief aan heeft bijgedragen	40, met een minimale potentiële economische waarde van € 55 miljoen.
3. Cofinancieringspercentage overige partijen in cash en in natura	Minimaal gemiddeld 40%. De bijdragen in natura tellen tot maximaal € 1 miljoen per jaar in waarde mee.

¹⁷ Dit komt onder andere voort uit de goedgekeurde motie van het lid Romke de Jong om campagnes voor het aantrekken van toeristen in de eerste plaats te richten op de binnenlandse bezoeker en de waardevolle bezoekers uit de landen om ons heen. Zie: *Kamerstukken* 2021/22, 26419, nr. 103.

¹⁸ rijksoverheid.nl

KPI	Streefwaarde/beschrijving
4. Realiseren van samenwerkingsverbanden t.b.v. projecten op het gebied van bestemmingsontwikkeling	Minimaal 24 projecten waarvan minimaal twee per strategische pijler.
Kwalitatieve streefwaarden	
5. Kennisdelen met sector en EZK	Mate waarin NBTC kennis deelt over de relevante herkomstmarkten, trends en ontwikkelingen in de sector en relevante data en kennis deelt met EZK
6. Monitoren ontwikkelingen spreiding	Mate waarin NBTC relevante indicatoren voor de sector monitort, waaronder de ontwikkeling van spreiding.

2.2.3 Verschillen ten opzichte van de vorige basisbeschikking

De kernactiviteit van NBTC zoals beschreven in de vorige basisbeschikking (2016-2019) bestond uit het bevorderen van het inkomend bezoek, afkomstig van zowel het inkomend toerisme als deelname aan internationale meetings en congressen. Deze activiteit werd echter niet nader gespecificeerd. De KPI's en streefwaarden die daarbij hoorden waren als volgt:

1. Aantal internationale bezoekers op basis van marketingactiviteiten: € 6,2 miljoen;
2. Internationale bestedingen op basis van marketingactiviteiten: € 4,1 miljard;
3. Aantal bezoeken aan het online platform Holland.com: € 50 miljoen;
4. Economische waarde bids van internationale congressen op basis van NBTC-betrokkenheid: € 72 miljoen;
5. Cofinancieringspercentage overige partijen: minimaal 50%.

Van deze KPI's zijn alleen KPI 4 en 5, in aangepaste vorm, terug te vinden in de huidige basisbeschikking (2020-2023). Voor wat betreft KPI 4 is de focus gelegd op het *aantal* bids voor internationale congressen, met daarbij een minimale waarde van € 55 miljoen in plaats van € 72 miljoen voorheen. Voor wat betreft KPI 5 is het cofinancieringspercentage verlaagd van 50% naar 40%.

2.3 Beleidscontext NBTC

In deze paragraaf beschrijven we de beleidscontext waarin NBTC opereert. We starten met een inleiding waarbij we ingaan op de decentralisatie van het toeristisch en ruimtelijk economisch beleid, het subsidiariteitsprincipe en de subsidieverlening aan EZK. Deze informatie is noodzakelijk op de daarna volgende ontwikkelingen te begrijpen. Vervolgens beschrijven we de belangrijkste beleids- en sectorinitiatieven die zich hebben voorgedaan, waarbij we een duidelijk onderscheid maken tussen de periode *vóór* de inwerkingtreding van de basisbeschikking 2020-2023 (dus *vóór* 1 januari 2020) en de periode vanaf de inwerkingtreding van de basisbeschikking (dus vanaf 1 januari 2020).

2.3.1 Inleiding

Op nationaal niveau is EZK binnen de Rijksoverheid beleidsverantwoordelijk voor inkomend toerisme en ondernemerschap in de gastvrijheidssector. Belangrijk om te noemen is dat EZK, door de **decentralisatie van het toerisme- en recreatiebeleid (en breder het ruimtelijk-economisch beleid)** bij de start van het kabinet Rutte I in 2011, formeel niet meer verantwoordelijk is voor het toeristisch beleid (dat in de praktijk sterk verweven is met de gastvrijheidssector). Met deze decentralisatie heeft het kabinet Rutte I ervoor gekozen om activiteiten op een andere (lees: regionale) schaal te laten plaatsvinden. Hierdoor ligt er een grote beleidsmatige rol voor de gastvrijheidseconomie weggelegd bij de provincies. Toerisme en recreatie zijn thema's in het ruimtelijk economisch beleid waar de provincies primair voor verantwoordelijk zijn. Vaak valt toerisme (en recreatie) op provinciaal niveau onder de

portefeuille economie, maar doordat toerisme en recreatie met vele andere onderwerpen verbonden zijn (zoals natuur, landschap, cultuur en mkb-beleid) is deze verdeling aan het veranderen. Sturing wordt binnen de provincies verwezenlijkt via een omgevingsvisie. Hierbij worden in een omgevingsverordening ruimtelijke voorwaarden vastgelegd voor recreatieve en toeristische ontwikkeling. Daarnaast ontwikkelen provincies vaak een afzonderlijke visie op toerisme en recreatie – veelal in samenwerking met de DMO's in hun provincie – en financieren sommige provincies onderzoeken en plannen gericht op specifieke thema's, zoals vitaliteit van verblijfsrecreatie. Ook speelt de provincie een belangrijke rol bij het bevorderen van regionale samenwerkingen, bijvoorbeeld op het gebied van bestemmingontwikkeling. Verschillende provincies proberen samenwerkingsverbanden, kennisontwikkeling en innovatie te stimuleren door middel van investeringsprogramma's, subsidies en garantie- of ontwikkelfondsen. Ook regionale DMO's en citymarketingorganisaties (CMO's) kunnen een belangrijke rol spelen bij het vormgeven en uitvoeren van beleid op het gebied van de gastvrijheidseconomie of ruimer toerisme en recreatie. Sommige van deze DMO's zijn uitgegroeid tot spelers met soms tientallen werknemers en een behoorlijke slagkracht.¹⁹ De vraag is dan ook opportuun wat het subsidiariteitsbeginsel (zie box 1) inhoudt in de praktijk in het domein van toerisme en recreatie.

Box 1. Subsidiariteitsprincipe in het domein van toerisme en recreatie?

De vraag is opportuun in hoeverre het subsidiariteitsprincipe – het idee dat hogere bestuurslagen geen taken moeten uitvoeren die ook op lagere bestuurslagen kunnen worden uitgeoefend – in het domein van toerisme en recreatie voldoende wordt gevolgd. Enerzijds kun je het gastvrijheidsdomein ook smal interpreteren als een verzameling economische activiteiten. Anderzijds zijn toerisme en recreatie (en daarmee ook gastvrijheid) ruimtelijke of plaatsgebonden activiteiten. Ruimtelijke planning is in belangrijke mate belegd op het niveau van provincies en gemeenten. Ook heeft het kabinet Rutte I in 2011 besloten het toerisme- en recreatie beleid (en ruimer het regionaal-economisch beleid) te decentraliseren richting provincies en steden. Veel provincies en gemeenten kennen een actief beleid gericht op toerisme en recreatie. Echter, toerisme en recreatie overstijgen inmiddels het belang van een individuele sector en gaan ook verder dan enkel de ruimtelijke inpassing ervan. In de eerste plaats worden toerisme en recreatie in toenemende mate gekoppeld aan vraagstukken van o.a. leefbaarheid, bereikbaarheid, (bijdrage aan) volksgezondheid, natuurontwikkeling en -beleving en behoud van cultureel erfgoed. Ten tweede wordt er momenteel aan diverse tafels (overwegend landelijke tafels) nagedacht over de ruimtelijke inrichting van Nederland en zijn er ruimteclaims vanuit landbouw, verkeer en vervoer, woningbouw, industrie, natuurbehoud en biodiversiteit. In dat verband moeten ook de ruimteclaims van toerisme en recreatie en de bijdrage die toerisme en recreatie kunnen leveren aan hoger gelegen doelen (die het belang van economische sector overstijgen) goed worden geadresseerd. Dit komt onder andere aan de orde in de probleemanalyse ten aanzien van het gastvrijheidsdomein zoals gepresenteerd door de Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein onder leiding van Rob van Gijzel. De vraag is op

¹⁹ Naast het nationale en provinciale beleid kan beleid gericht op de gastvrijheidseconomie en ruimer toerisme en recreatie ook worden gestimuleerd op gemeentelijk en Europees niveau en zelfs op het niveau van de ROM's. Uit eerder onderzoek is gebleken dat het aantal regelingen op het gebied van de gastvrijheidssector regionaal of lokaal niveau het grootst is: ongeveer twee derde van het totale aanbod aan regelingen wordt uitgevoerd/gefinancierd door gemeenten, provincies of ROM's. Als we alleen naar het puur sectorspecifieke aanbod kijken, zien we een soortgelijk beeld. Voor meer detail zie Dialogic (2022) Onderzoek aansluiting regelingen op behoeften gastvrijheidssector t.a.v. innovatie, verduurzaming en digitalisering, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van EZK, Utrecht.

welk niveau de invulling van het gastvrijheidsbeleid het beste kan plaatsvinden. De link met de positionering van NBTC is evident. Is NBTC primair een landelijke voorziening in aanvulling op wat al op provinciaal en gemeentelijk niveau plaatsheeft of is het een voorziening die ook bedoeld is voor spelers die primair actief zijn op provinciaal en gemeentelijk niveau inclusief de provincies en gemeenten zelf?

De **subsidieverlening aan NBTC** is het belangrijkste beleidsinstrument waar EZK momenteel gebruik van maakt om de gastvrijheidssector of ruimer gastvrijheidsdomein te ondersteunen.²⁰ Recent is daar met de aanstelling van Rob van Gijzel als voorzitter van de Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein een belangrijk instrument van EZK bijgekomen, met als doel om de samenwerking in de sector te versterken. Daarnaast kent EZK nog het reguliere generieke EZK-instrumentarium gericht op innovatie en ondernemerschap binnen het mkb, inclusief stimulering van (toegang tot) financieringsinstrumenten, digitalisering en verduurzaming, en enkele zaken die op de gastvrijheidssector betrekking hebben (onder andere deelname aan enkele internationale gremia) en tot het flankerende beleid worden gerekend. De voorwaarden en KPI's die worden opgenomen in de basisbeschikking aan NBTC zijn een manier om NBTC te richten. De praktijk leert echter dat er soms gedurende een beschikkingsperiode accenten kunnen verschuiven of additionele activiteiten van NBTC worden gevraagd. Andersom is NBTC ook deels vrij om zelf invulling te geven aan haar werkzaamheden en kan ze naast de gesubsidieerde activiteiten ook andere activiteiten oppakken.

De positie van NBTC is een bijzondere. NBTC is geen uitvoeringsorganisatie van EZK (zoals bijvoorbeeld RVO dat is), geen ZBO (zoals bijvoorbeeld het CBS dat is), geen kennisinstelling, geen onafhankelijke adviesorganisatie en ook geen belangen- of brancheorganisatie. NBTC is een publiek-private (destinatiemanagement) organisatie met een publieke opdracht die niet vormgegeven is via een opdracht en institutionele financiering, maar via een subsidiebeschikking. NBTC kent een planning & control cyclus met EZK. In de praktijk voert NBTC een aantal taken uit die het met EZK heeft afgesproken in de beschikking, legt daarover verantwoording af, maar heeft binnen het kader van de beschikking wel de nodige vrijheid hoe dat in te richten. EZK (de principal) stuurt NBTC (de agent) aan, maar in de praktijk stuurt EZK op hoofdlijnen en kan NBTC ook zelf het initiatief nemen, zoals bijvoorbeeld met Perspectief 2030.

Om de **beleidscontext** waarin NBTC opereert beter te begrijpen doen we een stapje terug in de tijd en schetsen we enkele beleidsontwikkelingen voor de huidige beschikking (2020-2023).²¹ De accenten binnen de huidige beschikking 2020-2023 zijn immers deels terug te voeren op initiatieven die enkele jaren daarvoor zijn genomen. Op een vergelijkbare manier zullen nieuwe ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de periode 2020-2023 zich vertalen in een eventuele volgende beschikking.

2.3.2 Periode vóór de basisbeschikking 2020-2023

EZK en NBTC hebben – als reactie op de eerste berichten van overtoerisme en de behoefte aan spreiding – het initiatief genomen om bezoekers te spreiden in tijd en ruimte door het promoten van minder bekende plekken. Hiervoor zijn in 2016 verschillende HollandCity-

²⁰ Een ander "instrument" is de ondersteuning die EZK biedt aan de Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein, zie subparagraaf 2.3.3.

²¹ Deze zijn grotendeels ontleend aan de beschrijving ervan in Dialogic (2019), Evaluatie NBTC 2016-2019, Utrecht.

verhaallijnen ontwikkeld door NBTC samen met EZK en de provincies. Met ingang van 2017 wordt de naam **HollandCity**, waarmee voorheen alleen het spreiden in de ruimte aangeduid werd, gebruikt om de gehele strategie te duiden. Die strategie bestaat uit de branding van Nederland, het spreiden van bezoekers in tijd en ruimte en het aantrekken van bezoekers met een bovengemiddeld bestedingspatroon. In 2017 is de marketingaanpak op basis van de HollandCity-strategie verder vormgegeven. De toenemende groei van het aantal toeristen en hierbij gepaard gaande overlast in o.a. Amsterdam, zorgde er mede voor dat het accent van de HollandCity-strategie steeds meer kwam te liggen op ruimte en richting geven aan de groei. Dit betekent dat er nog meer werd ingezet op het spreiden van bezoek over heel Nederland en het aantrekken van bezoekers die een hoge toegevoegde waarde leveren. De urgentie om het buitenlands bezoek te spreiden zorgde er ook voor dat NBTC in die tijd extra aandacht is gaan besteden aan twee voorwaarden voor succes, namelijk bekendheid (adviserende rol NBTC om tot een onderscheidende positionering van Nederlandse steden en regio's te komen) en bereikbaarheid.

Kamerbrief Toerisme en Recreatie 2018

De spreidingsstrategie HollandCity komt ook duidelijk naar voren in de **kamerbrief van Staatssecretaris Keijzer van maart 2018**.²² Keijzer benoemt hier de koerswijziging 'van het streven naar een absolute groei van toeristen naar duurzame groei verspreid over het land en gedurende het hele jaar'. Dit houdt ook in dat de nadruk komt te liggen op toerisme met een hoge toegevoegde waarde. In het algemeen overleg in april 2018 stonden tevens de ontwikkelingen in het gastvrijheidsdomein en de aanpak van de spreiding van toerisme centraal. Uit dat overleg is de belofte van staatssecretaris Keijzer aan de kamer voortgekomen om een nationale toerismetop te organiseren.

De eerste Nationale Toerisme Top en Perspectief 2030

De eerste **Nationale Toerisme Top** is tot stand gekomen op initiatief van de provincie Overijssel en is ondersteund door EZK. NBTC is samen met EZK en de desbetreffende provincie organisator van de Toerisme Top. Op de Nationale Toerisme Top in oktober 2018 bespraken overheden, DMO's en bedrijven de uitdagingen en kansen voor Nederland in 2030. NBTC presenteerde er een eerste aanzet voor een nieuwe visie op de bestemming Nederland genaamd **Perspectief 2030**, dat met bijdragen van zowel EZK als 120 experts uit verschillende sectoren was opgesteld. NBTC had namens publieke en private belanghebbenden het initiatief genomen voor de totstandkoming van deze visie. De ambitie van Perspectief 2030 is: "In 2030 heeft iedere Nederlander profijt van Toerisme". Om deze ambitie te realiseren, zijn vijf prioriteiten centraal gesteld: (1) *Lusten en lasten in balans*: meer lusten van toerisme dan last; (2) *Nederland overal aantrekkelijk*: meer steden en streken op de kaart als aantrekkelijke bestemming; (3) *Toegankelijk en bereikbaar*: eenvoudig te bereiken steden en streken; (4) *Verduurzaming moet*: leefomgeving met minder verspilling en vervuiling, en; (5) *Een gastvrije sector*: een gastvrij Nederland. Daarnaast werden drie randvoorwaarden geformuleerd: (a) toerisme als beleidsprioriteit; (b) gezamenlijke actie- en investeringsagenda, en (c) Landelijke Data Alliantie.

Deze visie werd in 2019 vertaald in een collectieve **Landelijke Actieagenda Perspectief 2030** langs dezelfde vijf pijlers en is na afloop van de coronacrisis in februari 2021 nog aanzienlijk herijkt (zie hieronder). De Actieagenda is net als Perspectief 2030 een product van de sector. Per strategische pijler uit Perspectief 2030 worden in de Actieagenda acties beschreven en doelen en actiehouders benoemd. Het is echter niet altijd even duidelijk wie

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 26 419, nr. 67.

deze actieagenda stuurt en coördineert. Het gaat om een collectieve inspanning van de sector waarbij NBTC een belangrijke coördineerde rol speelt.

Evaluatie NBTC 2016-2019

De principal (EZK) en de agent (NBTC) trekken grotendeels samen op en binnen het gegeven kader geniet NBTC een behoorlijke vrijheid zaken te initiëren en uit te werken. Zoals geconcludeerd in de vorige evaluatie (zie Box 2) is gedurende de looptijd van de vorige beschikking (2016-2019) in de dialoog tussen EZK en NBTC het accent verschoven van een rol spelen bij het bevorderen van (in het geval van de EZK-subsidie: inkomend) toerisme, naar de manier waarop toerisme kan worden ingezet voor de realisatie van een bredere maatschappelijke opgave (bijdrage aan bijvoorbeeld leefbaarheid, mobiliteit, cultuurbeleving), inclusief een betere spreiding van het inkomend toerisme.²³ Dit past in de bredere parallelle trend die alle DMO's in meer of mindere mate doormaken en waarbij ze zich ontwikkelen van branding- en marketingorganisatie naar een organisatie gericht op aanbodontwikkeling en bestemmingsmanagement. De beschikking 2020-2023 en ook de gehanteerde KPI's zijn hier (behoudens een kleine aanpassing in de streefwaarden) destijds niet op aangepast.

Box 2. Evaluatie NBTC 2016-2019 (Bron: Dialogic, 2019)

In het voorjaar van 2019 werd de evaluatie van NBTC over de periode 2016-2019 aangeboden aan de Tweede Kamer. Zonder alle conclusies en aanbevelingen hier te reproduceren wordt onder andere geconcludeerd dat EZK NBTC relatief veel ruimte heeft geboden om te bepalen welke taken en activiteiten het ambieert en de aansturing vanuit EZK is impliciet (Dialogic, 2019, p. 77, conclusie 2). Zo heeft NBTC aan het einde van de evaluatieperiode naast de primaire (en traditionele) taak van een DMO van destination branding, na overleg met EZK het initiatief genomen om de kennis- en datafunctie te versterken en (het aanjagen van) aanbodontwikkeling verder ter hand te nemen.

Ook wordt geconcludeerd dat de uitvoering van het toerismebeleid om samenwerking vraagt tussen verschillende schaalniveaus (van lokaal tot en met landelijk), maar dat het nog geen uitgemaakte zaak is dat NBTC hier de rol van verbindende factor kan vervullen (Dialogic, 2019, p. 77, conclusie 2).

Als het gaat om de relatie EZK en NBTC is onder andere aanbevolen om in de nieuwe basisbeschikking de aard van de sturingsrelatie duidelijker aan de orde te laten komen (Dialogic, 2019, p. 85, aanbeveling 3) moeten komen. Ook is geadviseerd om niet alleen de functies die EZK aan NBTC toekent van een expliciete legitimatie te voorzien, maar ook duidelijker vast te stellen voor welke functies NBTC voor de langere termijn aan de lat staat en voor welke functies NBTC de centrale voorziening is. Daarbij is onder andere geadviseerd de nation branding functie in elk geval onder te brengen bij NBTC. Ook is geadviseerd de rol van NBTC bij kennis- en dataverzameling te handhaven met hieraan de voorwaarde dat NBTC duidelijk maakt hoe ze samenwerkt met bestaande partijen in de markt (kennisinstellingen, CBS, lokale en regionale DMO's, commerciële partijen en andere stakeholders).

Ook is ter overweging meegegeven NBTC ook expliciet een rol te geven bij aanbodontwikkeling en hieraan de voorwaarde te verbinden dat NBTC zich hier beperkt tot het nationale

²³ Zo klinkt een bredere visie op de rol van toerisme en de gastvrijheidseconomie wel door in de enkele kamerbrieven. Onder andere de Brief aan Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26 419, nr. 67 en Brief aan Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 26 419, nr. 74.

perspectief en vooral bovenregionale en sectoroverschrijdende projecten en thema's aanjaagt (zoals mobiliteit en duurzaamheid). De invulling van het aanbod blijft een taak van lokale DMO's/overheden, commerciële partijen en maatschappelijke instellingen/organisaties (Dialogic, 2019, p. 86, aanbeveling 4).

Rli-advies Waardevol Toerisme

In september 2019 komt de **Raad voor de leefomgeving en infrastructuur met een advies getiteld 'Waardevol toerisme'**²⁴ waarin ze pleit voor een perspectiefwisseling waarbij de dominante aandacht voor het economisch profijt van toerisme (buitenlandse en binnenlands) moet worden ingewisseld voor een breder perspectief voor de toenemende kansen van en negatieve gevolgen voor de leefomgeving en samenleving. De raad vraagt vooral aandacht voor de wisselwerking tussen toerisme en leefomgeving en pleit voor analyses waar de aard en omvang van toeristische druk wordt afgezet tegen draagkracht van leefomgeving. Ze pleit ook voor het opstellen van een regionale toeristische ontwikkelstrategie op te stellen en daarin ook te kijken naar interactie met andere relevante onderwerpen als natuurbeleid, verduurzaming van mobiliteit, de gebouwde omgeving of klimaatadaptatie (ergo een brede benadering van toerisme en recreatie). Interessant is dat het rapport nadrukkelijk ingaat op mogelijke beleidsinstrumenten voor sturing.

In het advies worden diverse sturingsmogelijkheden voor het beïnvloeden van toeristische druk en draagkracht voor toerisme genoemd. Toeristische druk kan bijvoorbeeld worden beïnvloed door marketing en bereikbaarheidsmaatregelen voor bestemmingen, spreiding van toeristen over meerdere plekken en verschillende tijdstippen, of door invloed uit te oefenen op het gedrag van bezoekers. Draagkracht kan worden bijgestuurd door de capaciteit te vergroten of de kwaliteit te verbeteren, het reguleren van de groei of het verminderen van de capaciteit. Sociale draagkracht kan worden beïnvloed door compensatie van bewoners of het vergroten van betrokkenheid en zeggenschap. De raad geeft aan dat overheden onvoldoende gebruik maken van deze sturingsmogelijkheden en dat onvoldoende bekend is over de effectiviteit van deze instrumenten. De raad adviseert het Rijk om te investeren in krachtige kennisinfrastructuur²⁵ en meer beleidscapaciteit op deze onderwerpen en om een nieuw toerismebeleid vast te leggen in een visie, met aandacht voor economie, leefomgeving en samenleving. De raad merkt ook specifiek de beperkte beleidsinzet van EZK en andere relevante departementen aan als knelpunt.²⁶

²⁴ Zie Rli (2019), Waardevol toerisme. Onze leefomgeving verdient het, Rli, Den Haag.

²⁵ In dit verband wordt NBTC genoemd als een van de kennisinstellingen naast universiteiten hogescholen, het CELTH, CBS en PBL en SCP die een impuls moet krijgen en die moet worden betrokken bij de totstandkoming van een bredere agenda waar de Rli voor pleit (zie p. 32). Ook wijst de raad heel specifiek op risico van groeiende dominantie van te veel cofinanciering in relatie tot NBTC en het gevaar dat daarmee het nationale publieke belang te veel zou ondersneeuwen (zie p. 60).

²⁶ Letterlijk wordt hierover het volgende opgemerkt: "De beleidsinzet van het Ministerie van EZK is beperkt: enkele ambtenaren houden zich bezig met toerisme en er gaat geld naar het NBTC. Bij andere relevante departementen is de aandacht voor toerisme nog kleiner en afhankelijk van de mate waarin medewerkers het onderwerp meewegen in dossiers op het gebied van bijvoorbeeld mobiliteit, wonen, natuur, ruimtelijke ordening, cultuur en erfgoed of milieu" (p. 60).

2.3.3 Periode gedurende de basisbeschikking 2020-2023

Nieuwe beschikking NBTC en bijbehorende toelichting daarop

De perspectiefwisseling die door de Rli wordt genoemd en die voor het advies van Rli al vanaf 2015 voorzichtig is ingezet klinkt ook door in de **nieuwe beschikking van NBTC 2020-2023** en de **bijbehorende kamerbrief**.²⁷ Hierin wordt onder meer aangegeven dat de focus is verlegd naar bestemmingsmanagement, leefbaarheid en milieu door het aantrekken van bezoekers die waarde aan gebieden en voor bewoners toevoegen. Staatssecretaris Mona Keijzer geeft aan met partners de "gastvrijheidseconomie (sic) duurzaam verder te willen ontwikkelen, op een manier waarbij zo veel mogelijk regio's kunnen profiteren van maatschappelijke en economische kansen en waarbij de draagkracht van regio's en gebieden niet wordt overschreden". Vervolgens wordt de focus op de volgende vier kernactiviteiten van NBTC benoemd: (1) Kennis en data – genereren van relevante en actuele data en inzichten; (2) Beleid- en merkontwikkeling – creëren van krachtig profiel van bestemming Nederland (inclusief doorontwikkeling van Perspectief 2030); (3) Bestemmingsmanagement – faciliteren regio's en steden om zich optimaal te ontwikkelen (o.a. via doorontwikkelen van HollandCity-verhaallijnen en faciliteren Landelijke Actieagenda Perspectief 2030), en (4) Marketingcommunicatie – aantrekken van waardevolle bezoekers inclusief het gericht aantrekken van zakelijke bezoekers (gekoppeld aan het Missiegedreven Topsectoren en Innovatiebeleid) en het spreiden van bezoekers. Ook de kwantitatieve en kwalitatieve streefwaarden (zie paragraaf 2.2) worden gecommuniceerd. Verder wordt al aangegeven dat er organisatorische wijzigingen binnen NBTC worden doorgevoerd door vertegenwoordiging te beperken tot herkomstlanden met de meeste herhaal- en zakelijke bezoekers.

De Taskforce Samenwerking Gastvrijheidssector

In juni 2020 wordt ook de **Taskforce Samenwerking Gastvrijheidssector** opgericht, bestaande uit Gastvrij Nederland, brancheorganisaties, NBTC, EZK, CELTH, IPO en VNG. De aanleiding is de coronacrisis en het benodigde herstel van de zwaar geraakte gastvrijheidssector alsook de behoefte aan een gremium met een meer structureel karakter om na te denken over duurzame ontwikkeling van de gastvrijheidssector op de lange termijn (de welbekende stip aan de horizon). Ook speelt de Taskforce een rol bij de samenwerking op het gebied van de promotie van Nederland (NL Nederland). De Taskforce kent een wisselend voorzitterschap en de partners bepalen gezamenlijk de agenda. Veel gaat in gezamenlijkheid en onderling overleg, maar daardoor is lang niet altijd duidelijk wie nu echt de regie heeft. Zo wordt onder andere door NBTC aangegeven dat de Taskforce zich committeert aan de inhoudelijke lijn van de Actieagenda (die er al was voor oprichting van de Taskforce en in belangrijke mate wordt gecoördineerd door NBTC) en de uitvoering ervan bewaakt.²⁸ De staatsecretaris geeft aan dat ze deze samenwerking ondersteunt. Ze geeft ook aan dat de Actieagenda voor de netwerksamenwerking de leidende inhoudelijke agenda is.²⁹

De herijkte Actieagenda voor de Gastvrijheidssector

De Taskforce geeft eind 2020 de opdracht om – aan de hand van de gevolgen van de coronacrisis en hoe de sector er dan voor staat – de eerdergenoemde Actieagenda te herijken. Deze **Herijkte Actieagenda voor de Gastvrijheidssector** wordt begin februari 2021

²⁷ Kamerbrief van staatsecretaris M.C.G. Keijzer d.d. 21 januari 2020 over de nieuwe basisbeschikking NBTC (kenmerk: DGBI-TOP / 20002092).

²⁸ Zie [Actieagenda - NBTC](#)

²⁹ Zie Kamerbrief van de staatsecretaris EZK dd. 16 februari 2021 over het Actieprogramma Gastvrijheid en s.t.v.z. moties (kenmerk: DGBI / 21031759).

gepresenteerd. Het is een verdere concretisering en herprioritering van de Actieagenda op de welbekende pijlers uit Perspectief 2030. De twee eerstgenoemde pijlers zijn daarbij relatief belangrijker geworden gedurende de crisis. In Bijlage 1 hebben we de acties (inclusief actiehouders) uit de Herijkte actieagenda opgenomen. Naast dat het goed is om te zien welke acties concreet door de stakeholders in de gastvrijheidseconomie worden voorgenomen en ondernomen is ook de verdeling tussen actiehouders informatief. Het toont bijvoorbeeld dat NBTC weliswaar bij veel acties verdeeld over alle vijf de pijlers betrokken is, maar niet bij alle acties. Ergo, NBTC staat niet aan de lat voor alle acties die voortvloeien uit het door haar – in samenwerking met EZK het veld – opgestelde toekomstbeeld Perspectief 2030. EZK is voor drie acties aangemerkt als actiehouders, waarvan twee samen met NBTC en een samen met RVO. Wat verder opvalt is dat provincies en gemeenten (inclusief VNG) veelvuldig worden genoemd. Dit illustreert nogmaals dat de lagere bestuursniveaus een grote rol wordt toebedeeld bij het beleid gericht op de gastvrijheidssector c.q. toeristisch-recreatief beleid, en dat ook andere departementen dan EZK (zoals BZK, OCW, LNV en VWS) worden aangemerkt als actiehouders. Dit impliceert dat met de Actieagenda ook al verbreding heeft plaatsgevonden van het beleid ten aanzien van de gastvrijheidssector c.q. toerisme en recreatie. Ook de DMO's, brancheorganisaties en partijen als Staatsbosbeheer zijn actiehouders. In die zin is de Herijkte actieagenda het document dat (samen met Perspectief 2030) weliswaar grotendeels van de sector zelf afkomstig is, maar de meeste trekken heeft van een brede beleidsagenda. Het formele EZK-beleidskader is echter vervat in de Hoofdlijnennotitie (die we hieronder bespreken).

De Hoofdlijnenbrief Toerisme van de minister van EZK

Meer recent – in april 2022 – heeft minister Micky Adriaansens van EZK in de Hoofdlijnenbrief Toerisme haar beleid op het gebied van de gastvrijheidssector nog eens in de breedte beschreven.³⁰ De brief bevat – naast enkele activiteiten op specifieke sectoren (pakketreizen, historische zeilvloot en instandhouding kermistraditie en – cultuur) – geen nieuw beleid, maar zet vooral bestaand beleid nog een keer op een rij en plaatst enkele accenten (zie **Box 3** voor meer detail). Enkele belangrijke elementen hierin zijn dat:

- Gerefereerd wordt aan het Coalitieakkoord waarin het kabinet het belang van de sector heeft bevestigd en onderkend door aan te geven dat toerisme een volwaardige plek krijgt in het economisch beleid;
- Digitalisering, de klimaat- en duurzaamheidsopgave en het gebied op human capital worden gesignaleerd als onderwerpen die ook voor de sector toerisme belangrijke ontwikkelingen zijn;
- Nogmaals wordt benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk-economische beleid is gedecentraliseerd en dat daarmee provincies en gemeenten belangrijke spelers zijn in de ontwikkeling van de sector.³¹

De Hoofdlijnenbrief illustreert daarmee naar onze mening dat EZK weliswaar noemt dat toerisme een volwaardige economische sector is, maar daarbij naast wat flankerend beleid vooral NBTC naar voren schuift als primair beleidsinstrument en ondersteuning van de Taskforce (en de daaruit voortgekomen Samenwerkingstafel, zie **Box 3** hieronder) als middel beschouwd om de stakeholders in de sector aan de ontwikkeling van de sector te laten werken.

³⁰ Zie Kamerbrief van minister M.A.M. Adriaansens van EZK dd.29 april 2022, Hoofdlijnenbrief toerisme, (kenmerk: DGBI-TOP / 22113887).

³¹ Dit doet weer de vraag rijzen wat nu het juiste beleidsniveau is om beleid te voeren als het gaat om toerisme en recreatie (zie ook Box 1 over subsidiariteit). De signalen lijken op dit punt gemixt.

Box 3. Enkele kernpunten uit de Hoofdlijnenbrief Toerisme

De minister geeft aan zich verantwoordelijk te voelen “voor het stimuleren en faciliteren van de samenwerking in de sector om de gastvrijheidseconomie duurzaam verder te ontwikkelen. Hierbij zet ik in op het spreiden van bezoekers door middel van het promoten van minder bekende plekken in ons land, het ondersteunen van provincies en regio’s bij bestemmingsontwikkeling en – management en het vergroten van de kennisbasis van de sector.” (p. 3). Daarnaast wijst ze in meer algemene termen (in het verlengde van generiek beleid van EZK) op de noodzaak duurzaam ondernemerschap te bevorderen en noemt daarbij dat in deze sector de transitie op het gebied van duurzaamheid en digitalisering van beleid belangrijk zijn (p. 3). De minister geeft aan dat ze met “alle partners en in het bijzonder met het NBTC” aan deze beleidsdoelen wil werken. Als het gaat om de specifieke beleidsinstrumenten worden genoemd: (1) de subsidie aan NBTC (en voor welke kernactiviteiten deze wordt gesubsidieerd, zie hierboven en paragraaf 2.2), (2) de ondersteuning van de Taskforce Gastvrijheidssector als triple-helix samenwerkingsverband dat werkt aan de ontwikkeling van de sector en de concretisering van Perspectief 2030 in de vorm van de inmiddels Herijkte actieagenda (zie ook Bijlage 1), (3) het onderzoek naar het regelingegebruik in het gastvrijheidsdomein (dat in maart 2022 was afgerond), en (4) internationale samenwerking. Bij dit laatste wordt vooral verwezen naar de integrale agenda van de EU op het gebied van een toeristisch ecosysteem en gesprekken binnen de G20 over toerisme.

De Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein

In de loop van 2022 wordt door de Taskforce Gastvrijheidssector geconstateerd dat het formuleren van een gezamenlijke inhoudelijke publiek-private agenda voor de transitie stopt en het perspectief van de gastvrijheidssector onvoldoende wordt ingebracht aan bestuurlijke tafels waarin wordt nagedacht over de ruimtelijke inrichting van Nederland (en ruimer alle maatschappelijke vraagstukken waar de gastvrijheidssector een bijdrage aan zou kunnen leveren). Eind 2022 heeft EZK daarom in opdracht van de Taskforce een versneller voor de transitie aangesteld in de persoon van Rob van Gijzel. Vervolgens heeft Rob van Gijzel een **Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein**³² in het leven te roepen om hem in zijn werk te ondersteunen.³³ Samen met de Samenwerkingstafel heeft Rob van Gijzel in het eerste half jaar van 2023 een tussenrapportage gemaakt die zich richt op: (1) het inventariseren van de economische en sociaal-maatschappelijke meerwaarde en relevantie van het gastvrijheidsdomein; (2) het definiëren van een gezamenlijk belang; (3) een gezamenlijke inventarisatie van de relevante maatschappelijke en economische ontwikkelingen die grote invloed hebben op het gastvrijheidsdomein. Deze activiteiten zijn erop gericht inzicht te krijgen in de transitieopgave van het gastvrijheidsdomein (om te komen tot gewenste/noodzakelijk aanpassingen en vernieuwingen aan de aanbodzijde en deze te laten aansluiten bij datgene dat gewenst c.q. noodzakelijk is aan de vraagzijde). Ook is een voorstel gedaan voor een nieuwe manier van samenwerken (horizontaal en verticaal). Dit voorstel is aan de Taskforce voorgelegd en door haar goedgekeurd. In de tweede helft van 2023 hebben Rob van Gijzel en de Samenwerkingstafel de governance-structuur verder

³² Vertegenwoordiger van ANVR, ANWB, CELTH, DMO’s, EZK, Gastvrij Nederland, NBTC, HISWA-RECRON, IPO en KHN zijn hierin vertegenwoordigd en EZK en NBTC vormen samen met Rob van Gijzel het kernteam. De activiteiten van de Samenwerkingstafel worden gefinancierd door EZK.

³³ Zie Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein (2023), Opgave Gastvrijheidsdomein. Ruimte maken, Voortgangsrapportage i.o.v. Taskforce Samenwerking Gastvrijheidssector.

uitgewerkt. Het uiteindelijke doel is o.a. te komen tot een **Landelijke Raad voor Recreatie en Toerisme** in 2024.

De analyse zoals gepresenteerd in rapport Ruimte Maken

De eerder aangehaalde tussenrapportage **Ruimte maken** schetst compact hoe feitelijk de overheid haar zorgplicht ten aanzien van het scheppen van voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding (art. 22 uit de Grondwet) verzaakt en het nagelaten heeft een beleidskader voor toerisme en recreatie te creëren. De overheid stuurt weliswaar op een aantal grote opgaven, maar vergeet daarbij het perspectief van toerisme en recreatie letterlijk aan tafel te zetten en dus serieus te nemen. De sector zelf is door onvoldoende samenwerking en ontbreken van een gezamenlijk beeld en verhaal niet in staat om die plek aan de bestuurlijke tafels te veroveren terwijl er grote opgaven liggen waaraan enerzijds de gastvrijheidssector een bijdrage kan leveren en anderzijds vragen om aanpassingen binnen het gastvrijheidsdomein zelf. In Ruimte maken wordt gevraagd om “een inhoudelijke samenhang tussen de verschillende opgaven, een gedegen financieel kader en een krachtige en robuuste en langjarige beleidsmatige en organisatorische structuur” (p. 9). De tussenrapportage doet ook al een voorzet voor de zes grote opgaven of opdrachten voor het gastvrijheidsdomein, te weten: (i) opdracht samenwerking, netwerkopbouw en positionering (waarbij de Raad wordt genoemd als minimale voorziening); (ii) opdracht overeenstemming vraag en aanbod; (iii) opdracht recreatieruimte; (iv) opdracht “koppelkansen”, feitelijk het aanhaken van het perspectief van het gastvrijheidsdomein bij alle nationale opgaves die er zijn waar toerisme en recreatie een rol kan spelen³⁴; V) Opdracht Perspectief 2020, feitelijk de koppeling met verder doorontwikkeling van en uitvoering van de actieagenda (waarbij de uitvoering hiervan ook voor de Landelijke Raad als belangrijke opdracht wordt gezien; en (vi) opdracht ondernemerschap en arbeidsmarkt (cultuuromslag die niet alleen gaat om erkenning van economische belang van de sector, noodzaak modernisering ervan, maar ook de noodzaak om in triple-helix verband transformatieopgave aan te pakken en “commerciële belangen in lijn te brengen met maatschappelijk-sociale belangen” (p. 15). De tussenrapportage schetst ook de klijntijnen van een samenwerkingsstructuur waarbij landelijk niveau en integrale beleidsvisie en strategie wordt bepaald, dat zich op provinciaal niveau zou moeten vertalen in een integraal ontwikkelprogramma op provincieniveau en vervolgens op regionaal en lokaal niveau in daarop gemeentelijke uitvoeringsprojecten. Tevens worden de contouren geschetst van een Landelijke Raad.

De reden om dit alles te noemen in een evaluatie die zich primair richt op de subsidie aan NBTC in de periode 2020-2023 is dat ook nu al gesproken wordt over een Landelijk ondersteuningsbureau dat zou moeten worden ingevuld door NBTC. Concreet staat in Ruimte Maken hierover het volgende: (1) het (uitvoerings)bureau is belast met de uitvoering van het beleid en de strategie zoals vastgesteld door de Landelijke Raad; (2) omgekeerd heeft het bureau richting de Landelijke Raad een agenderende en adviserende rol; (3) de directeur van NBTC heeft richting de Landelijke Raad een inhoudelijke bestuurs-secretariële rol en is verantwoordelijk voor het managen van het bureau, en (4) het bureau is operationeel partner van de uitvoeringsorganisaties van de provincies bij het ontwikkel- en implementatieproces van de provinciale ontwikkelprogramma's. Bovenstaande is

³⁴ In Bijlage 1 is de tabel met koppelkansen uit het rapport overgenomen omdat het uitstekend illustreert dat toerisme en recreatie op een breed scala van maatschappelijke vraagstukken een bijdrage kan leveren die verder gaat dan erkenning van de betekenis van de gastvrijheidssector als enkele economische sector.

nadrukkelijk een voorlopig voorstel over de rol van NBTC. Het voorstel wordt momenteel nader uitgewerkt en de Taskforce dient hier nog een definitief besluit over te nemen

De onderhavige studie is primair een evaluatie van NBTC, maar het is evident dat de mogelijke instelling van een dergelijke Landelijke Raad (en alleen al de discussie erover) en de voorziene rol van uitvoeringsbureau voor NBTC grote gevolgen zou hebben voor NBTC in een eventuele nieuwe beschikkingsperiode. Derhalve is het belangrijk dit hier te noemen als contextvariabele. Idealiter zou de gedachtenvorming over de rol van NBTC bij een dergelijke Landelijke Raad – en hoe die zich verhoudt tot het huidige takenpakket van NBTC die nu vanuit de subsidie wordt ondersteund – al zijn afgerond voordat een eventuele nieuwe beschikking wordt afgegeven. In hoofdstuk 4 komen we terug op de mogelijke betekenis voor NBTC als we de resultaten van evaluatie zelf hebben gepresenteerd en in hoofdstuk 5 formuleren we op dit punt ook een aanbeveling.

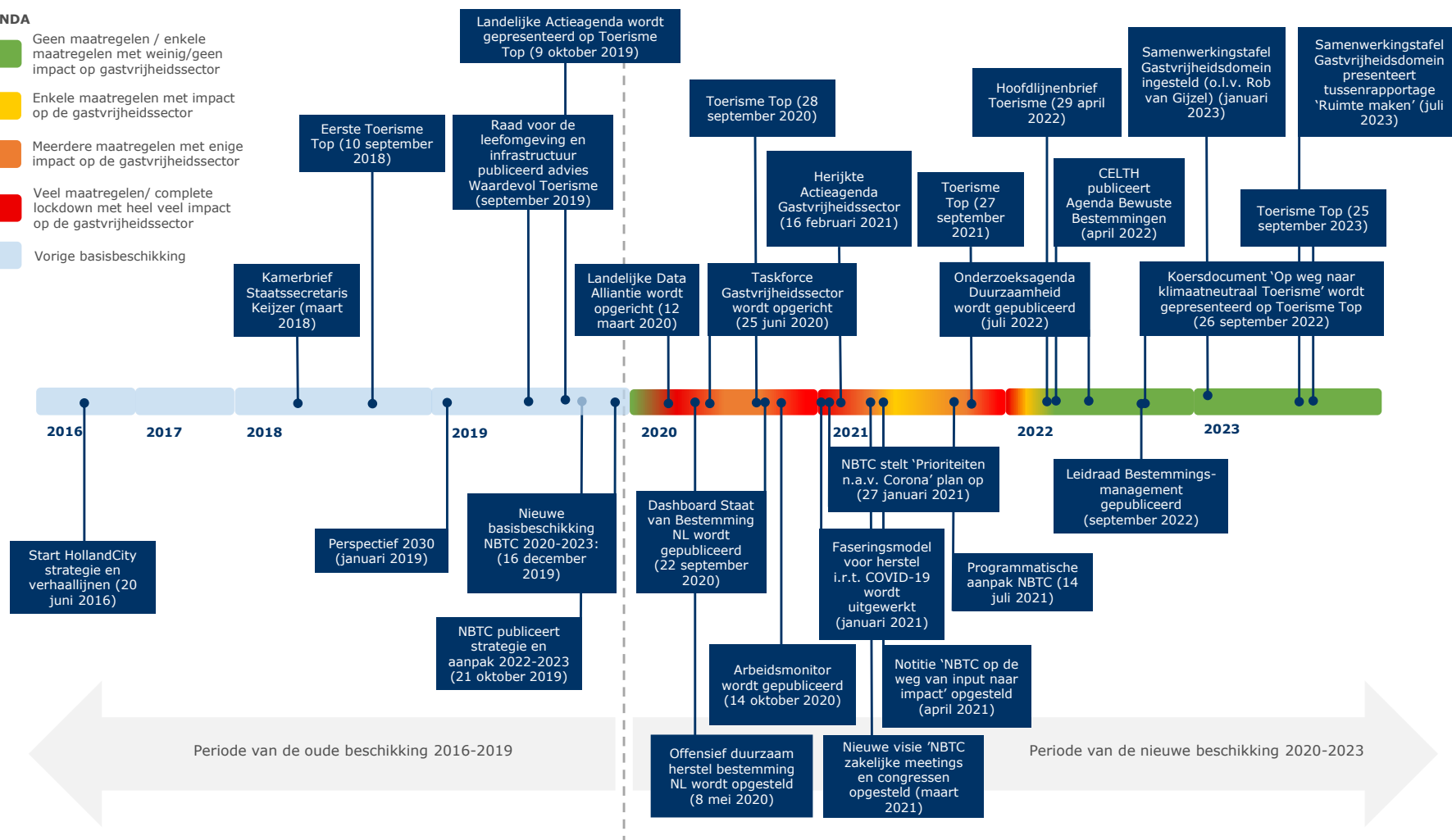
2.3.4 Tijdlijn

De tijdlijn in Figuur 3 geeft de in onze ogen belangrijke (beleids)ontwikkelingen en sleutel-documenten weer binnen de gehele gastvrijheidssector (boven de tijdlijn) en specifiek in relatie tot NBTC (onder de tijdlijn). Deze omvatten de belangrijke publicaties (zoals Perspectief 2030), aanpassingen rondom de coronacrisis en algemene ontwikkelingen (zoals het opzetten van de Taskforce Gastvrijheidssector). De tijdlijn beslaat de vorige en huidige beschikkingsperiodes (gescheiden door een stippellijn) en laat zien dat een aantal grote ontwikkelingen uit de vorige beschikkingsperiode ook nog steeds invloed hebben op de huidige beschikkingsperiode. De kleuren van de tijdlijn geven de intensiteit van de coronamaatregelen op de sector weer over de tijd.³⁵

³⁵ Dit is een globale weergave aan de hand van het overzicht aan maatregelen vanuit de RIVM, zie <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijdlijn-maatregelen-covid-2022>

LEGENDA

- Geen maatregelen / enkele maatregelen met weinig/geen impact op gastvrijheidssector
- Enkele maatregelen met impact op de gastvrijheidssector
- Meerdere maatregelen met enige impact op de gastvrijheidssector
- Veel maatregelen/ complete lockdown met heel veel impact op de gastvrijheidssector
- Vorige basisbeschikking



Figuur 3. Tijdlijn belangrijke (beleids)ontwikkelingen en sleuteldocumenten gedurende de vorige beschikkingsperiode (2016-2019) en de huidige beschikkingsperiode (2020-2023).

2.4 Beleidstheorie en legitimatie

In deze paragraaf beschrijven we eerst de nieuwe beleidstheorie ('theory of change') van de activiteiten van NBTC die we hebben ontwikkeld. Daarna gaan we in op de economische legitimiteit van deze activiteiten, dat wil zeggen marktkenmerken die vragen om een rol van de overheid.

2.4.1 Beleidstheorie

De beleidstheorie in onderstaande figuur koppelt inputs, activiteiten, outputs, outcomes en impacts (weergegeven met blokken) aan elkaar met pijlen. De pijlen zijn hypothesen over causale verbanden. In het vervolg van dit rapport gaan we na in hoeverre deze verbanden plausibel zijn door de indicatoren onder in de figuur in beeld te brengen. De beleidstheorie vormt dus een '**kapstok**' waaraan we de informatie die we verzamelen verbinden. Daarnaast is het een belangrijk **communicatiemiddel**, omdat het bijdraagt aan een gedeeld beeld van activiteiten en outputs, en van de relatie daarvan met outcomes en impact. Het betreft een verdere uitwerking van de beknopte doelenboom in de vorige evaluatie van NBTC. De beleidstheorie is opgesteld op basis van stukken van NBTC en EZK.

De beleidstheorie is **continue aan verandering onderhevig**. Doelen worden aangepast, activiteiten verschijnen, verdwijnen of veranderen, en er kunnen nieuwe (neven)effecten opduiken. Het schema kan cyclisch worden gebruikt, door het aan te passen aan deze veranderingen. Zo kunnen geobserveerde effecten aanleiding zijn om de verwachtingen bij te stellen.

Een korte toelichting bij de onderdelen van de beleidstheorie:

- **Inputs.** Hierbij gaat het om financiële middelen en afspraken die het werk van NBTC mogelijk maken en afbakenen. Daarnaast is er invloed van ander beleid. De financiële middelen betreffen subsidie van het rijk en private bijdragen. Bestuurlijke afspraken bieden een kader voor de activiteiten van NBTC. Flankerend beleid bestaat uit het werk van de Taskforce en internationale afspraken over toerisme. Ook beleid buiten het toerismedomein kan de activiteiten van NBTC beïnvloeden.
- De **activiteiten** van NBTC zijn gedefinieerd in (beleids)documenten. Het gaat om vier categorieën activiteiten: beleid- en merkontwikkeling, bestemmingsmanagement, marketingcommunicatie, en kennis en data. Binnen elke categorie voert NBTC meerdere activiteiten uit. In de loop van de subsidieperiode 2020-2023 is NBTC in overleg met EZK en de sector meer activiteiten gaan ontplooien. Deze zijn ook terug te vinden in de beleidstheorie.
- De **outputs** zijn de vele 'producten' van deze activiteiten; zie de figuur voor de complete lijst. Kenmerk van de outputs is dat ze in sterke mate door NBTC zelf worden bepaald.
- Uit de outputs komen **outcomes** voort in de sector. Outcomes zijn niet alleen het resultaat van activiteiten en outputs van NBTC, maar worden ook bepaald door (gedrag van) andere actoren. Een voorbeeld is het spreiden van bezoekers over Nederland gedurende het jaar. De activiteiten en outputs van NBTC hebben hier naar verwachting invloed op, maar keuzes van de bezoekers zelf zijn uiteindelijk bepalend.

- **Impacts (of outcomes³⁶) bij de doelgroep.** Dit gaat over de verdere effecten, met name op bezoekers. Bijvoorbeeld het spreiden van bezoekers leidt tot meer bezoekers op rustige plaatsen en tijden. Daarnaast kunnen door NBTC bereikte veranderingen in de sector leiden tot betere keuzes met betrekking tot het gastvrijheidsbeleid en andere beleidsterreinen.
- De laatste schakel in de keten bestaat uit **impacts voor de maatschappij**. Hierbij gaat het onder meer om meer verdienvermogen en minder overlast. Bij overlast is de verdeling van lusten en lasten tussen burgers en bedrijven van belang. Indicatoren van impacts worden sterk bepaald door externe omstandigheden. Daardoor zijn veranderingen van deze indicatoren moeilijk toe te schrijven aan activiteiten en producten van NBTC.
- Aan de rechterzijde van de figuur (bij de impacts) worden **pathways** (doorwerkingsroutes) onderscheiden, gebaseerd op de verschillende typen doelen waarop NBTC zich richt: economische, maatschappelijke en ecologische doelen, en het doel om beleid binnen en buiten het gastvrijheidsdomein te verbeteren.
- Naast de keten van inputs naar impacts geeft de beleidstheorie de invloed van **externe omstandigheden** weer. Bijvoorbeeld ontwikkelingen in andere landen zoals bijvoorbeeld China kunnen het aantal bezoekers aan Nederland beïnvloeden.
- Onder in de figuur zijn enkele **indicatoren** opgenomen. Deze laten zien in welke mate inputs, activiteiten, outputs et cetera zijn gerealiseerd. De indicatoren geven een indruk van de doeltreffendheid en (in combinatie met kosten) de doelmatigheid van NBTC. De indicatoren in de figuur kunnen worden gezien als een eerste invulling ('versie 1.0'). Deze set indicatoren kan door EZK en NBTC worden aangevuld en aangescherpt. Daarbij kunnen (veranderende) beleidsdoelen en het eigen dashboard van NBTC een belangrijke rol spelen.

De beleidstheorie leidt ook tot diverse observaties over de bestaande doelen en KPI's:

- De door EZK geformuleerde beleidsdoelen (rode tekst) sturen vooral op de impacts in de pathway economie en niet of nauwelijks op de impacts in de pathways maatschappij en ecologie. Bij de outcomes zijn er wel doelen die impact kunnen hebben op maatschappij en economie.
- De beleidsdoelen van het ministerie hebben betrekking op een deel van de inputs, een deel van de outcomes en op een deel van de impacts op de maatschappij. EZK zou kunnen kiezen voor een focus op goed meetbare effecten van NBTC, waarbij de beleidsdoelen zich alleen op (indicatoren van) outcomes voor de sector en impacts voor de doelgroep richten. De beleidsdoelen dekken nu nog niet alle outcomes en impacts voor de doelgroep van NBTC af. Bijvoorbeeld de outcome "meer waardevolle bezoekers" wordt in de beleidsdoelen niet genoemd.
- De impactdoelen van NBTC (gekleurde blokken) bevinden zich bij outcomes, impacts bij de doelgroep en impacts voor de maatschappij. Hier ligt een keuze voor tussen meetbare outcomes en minder goed meetbare impacts.
- Bij de indicatoren onder in de figuur zien we dat de KPI's van NBTC (vet weergegeven) gespreid zijn over een input en diverse outputs.
- De beleidstheorie toont ook dat de KPI's vooral toezien op input- en output indicatoren en veel minder op outcome en impact en daarmee een onvolledig beeld geven van wat de outcome en impact is van NBTC. Daardoor volstaan de KPI's niet om de

³⁶ Er is geen scherp gedefinieerd onderscheid tussen outcomes en impacts. Impacts kunnen bijvoorbeeld worden gedefinieerd als effecten van outcomes, als lange termijneffecten, of als bredere maatschappelijke effecten. Welke aanduiding (outcome of impact) wordt gebruikt is daardoor deels een kwestie van smaak. Van primair belang is vooral dat de relevante effecten in de beleidstheorie staan.

doeltreffendheid van NBTC te bepalen (wat overigens ook inherent lastig is). Het meten van input- en outputindicatoren is op zich nuttig, maar kan worden aangevuld met een set 'resultaatdoelen' met betrekking tot outcomes en impacts. Deze set zou dan nauw moeten aansluiten bij de beleidsdoelen van EZK.

- Het verdient aanbeveling om de beleidstheorie om de paar jaar tegen het licht te houden, als onderdeel van de beleidscyclus. Geobserveerde effecten van het beleid worden dan gebruikt om nieuw of aangepast beleid te ontwikkelen ('beleidsleren') en de beleidstheorie aan te passen. Op deze wijze kan beleid voortdurend worden geactualiseerd en verbeterd.

2.4.2 Economische legitimiteit

In de vorige evaluatie van NBTC is uitvoerig ingegaan op de economische legitimiteit van de activiteiten van de organisatie. Die analyse is nog steeds actueel. Hier herhalen we kort de samenvatting daarvan. Voor een nadere onderbouwing verwijzen we naar de eerdere evaluatie. In de vorige evaluatie werd geconcludeerd:

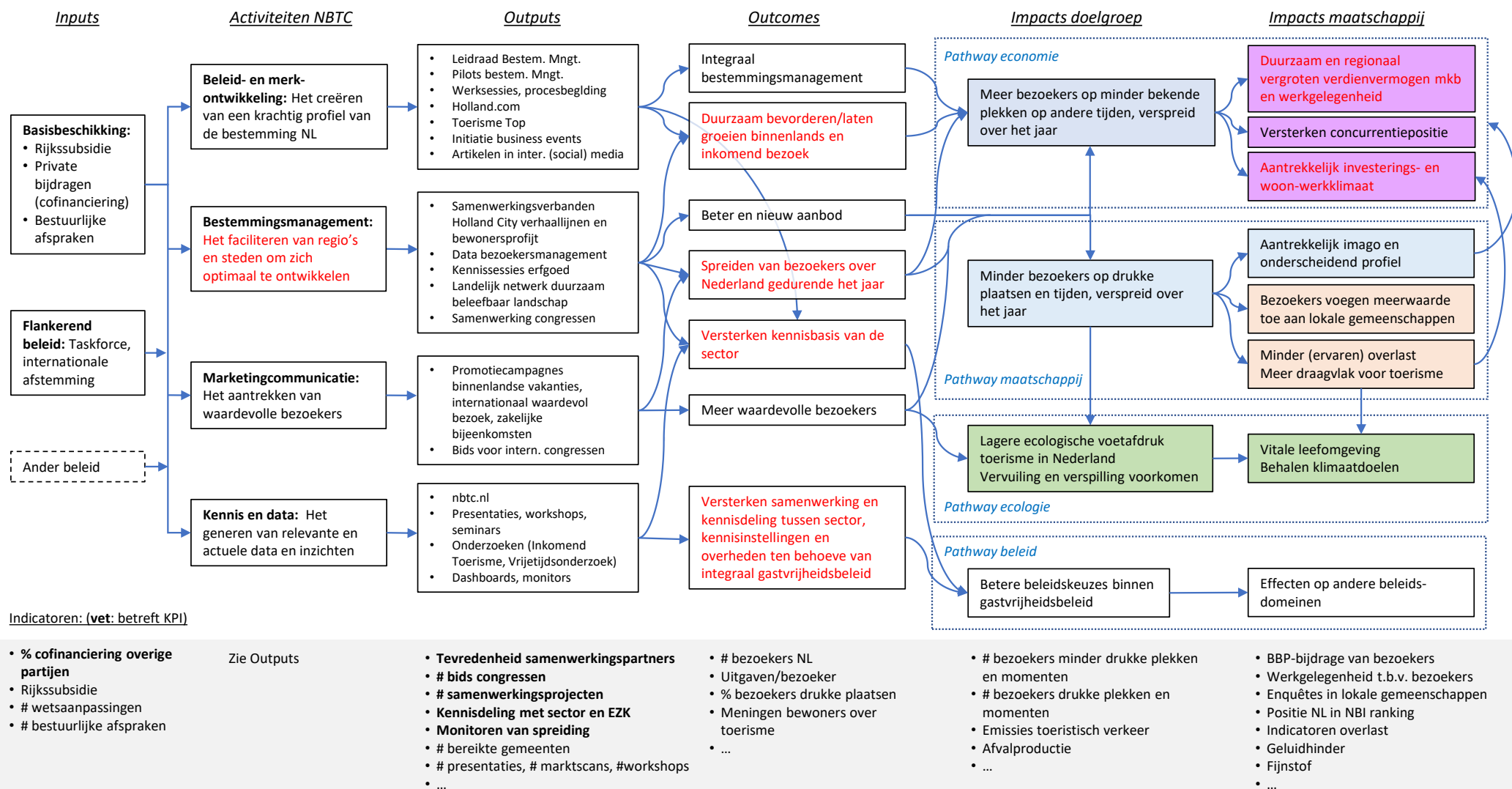
De taken en functies zoals NBTC die momenteel uitvoert zijn theoretisch te legitimeren op basis van diverse soorten marktfalen. De belangrijkste vorm van marktfalen die de subsidie aan NBTC rechtvaardigt, is het public good-karakter van zowel destination branding als kennis- en data ten behoeve van een sterk versplinterde sector. Ook het achterblijven van aanbodontwikkeling doordat partijen er niet in slagen om vooral bovenregionale en boven sectorale verbanden te leggen, rechtvaardigt in theorie overheidsinterventie (coördinatiefalen³⁷). De campagnes gericht op het promoten van Nederland op de internationale meetings- en congressenmarkt, gekoppeld aan typische Nederlandse economische sterktes of maatschappelijke opgaven is theoretisch gelegitimeerd op basis van marktfalen als gevolg van informatie-asymmetrie

³⁷ Het coördinatiefalen wordt volgens de eerdere evaluatie veroorzaakt door twee soorten marktfalen: transactiekosten en zoekkosten. Interessant is dat dit coördinatiefalen ook gezien moet worden met het subsidiariteitsprincipe zoals genoemd in paragraaf 2.3 in het achterhoofd. Duidelijk is dat in de legitimatie zoals die tot dusver is gehanteerd NBTC wordt geassocieerd met bovenregionale taken. Vraag blijft dus hoe ver NBTC gelegitimeerd op kan schuiven naar het regionale en lokale niveau.

NBTC impactdoelen

	Lusten en lasten in balans		Sterke internationale concurrentiepositie*
	Nederland overal aantrekkelijk		Krachtige gastvrijheidssector
	Verduurzaming moet		Rode tekst = beleidsdoel EZK

Externe invloeden: Inkomensgroei andere landen, Covid, reputatie Nederland, digitalisering, klimaatverandering, klimaatbeleid, human capital, ...



Figuur 4. Beleidstheorie NBTC (bron: SEO en Dialogic).

2.5 Conclusies

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk komen we tot de volgende conclusies:

- De belangrijkste trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid ten aanzien van het gastvrijheidsdomein (en daarmee de activiteiten van NBTC) zijn tamelijk stabiel en betreffen de noodzaak tot actieve spreiding en bestemmingsontwikkeling buiten de toeristische hotspots, verduurzaming, verdergaande digitalisering en de bredere maatschappelijke betekenis van toerisme en recreatie. Gedurende de coronaperiode is duidelijk geworden dat de noodzaak hierop te acteren enkel is toegenomen. De basisbeschikking 2020-2023 zag nog niet toe op activiteiten van NBTC op het terrein van o.a. binnenlands toerisme, digitalisering en verduurzaming; deze activiteiten zijn gedurende de beschikkingsperiode in overleg met EZK en de sector ontplooid.
- De subsidieverlening van EZK aan NBTC is veruit het belangrijkste instrument waar EZK momenteel gebruik van maakt om ontwikkelingen in de gastvrijheidssector of ruimer het gastvrijheidsdomein te ondersteunen c.q. te sturen. De principal (EZK) en de agent (NBTC) trekken grotendeels samen op en binnen het door EZK geboden kader geniet NBTC een behoorlijke vrijheid om zaken te initiëren en uit te werken. Daarnaast is de recente ondersteuning van de Samenwerkingstafel een belangrijk instrument waarmee EZK de samenwerking in de sector tracht te versterken. Er bestaat in het veld wel onduidelijkheid wie nu de regisseur is in het gastvrijheidsdomein en ruimer recreatie en toerisme. Zoals uit hoofdstuk 4 nog nader zal blijken ziet het veld de Herijkte actieagenda als het belangrijkste kader waaraan in gezamenlijkheid wordt gewerkt aan een sectoragenda (met een rol voor EZK), maar geeft EZK aan dat de Hooflijnenbrief het vigerende beleidskader is.
- De mogelijke instelling van een Landelijke Raad voor Recreatie en Toerisme zoals bepleit door de mede door EZK ingestelde Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein – waartoe nog niet formeel is besloten – is een ontwikkeling die niet los kan worden gezien van de subsidierelatie die EZK met NBTC heeft. De Raad wordt een centrale rol toebedacht bij wat aangemerkt wordt als een majeure transitieopgave in het vrijetijdsdomein. Hiermee zou in een volgende beschikking rekening moeten worden gehouden aangezien er zo mogelijke een dubbele (subsidie)relatie tussen EZK en NBTC zou ontstaan, namelijk NBTC als uitvoerder van een gedefinieerde taakopdracht ten behoeve van EZK en NBTC als secretariaat en uitvoeringsinstelling van een (onafhankelijke) Landelijke Raad.
- Hoewel NBTC heeft voorgesorteerd op een verbreding van de opgave voor het gastvrijheidsdomein en de minister van EZK in haar Hooflijnenbrief Toerisme aangeeft dit te omarmen, concluderen wij dat de verbindingen met andere departementen waar het gastvrijheidsdomein een rol zou kunnen spelen door EZK vooralsnog niet structureel zijn gelegd. Met de mogelijke aanstelling van een Landelijke Raad zou deze verbinding nadrukkelijker gelegd kunnen worden.
- Naar aanleiding van de coronacrisis heeft NBTC, in onderling overleg met EZK, DMO's en de sector, activiteiten ontplooid op het terrein van binnenlands toerisme en recreatie. Deze rolverschuiving maakt nu dat tenminste een deel van de bestaande spelers nauwlettend in de gaten houdt of NBTC zich niet te veel op hun werkterrein begeeft. Dit bemoeilijkt de samenwerking binnen het domein.
- De beleidstheorie toont dat de huidige set van KPI's vooral toeziet op input- en output en veel minder op outcome en impact. Daarmee geven de KPI's een onvolledig beeld

van wat de outcome en impact is van NBTC en volstaan daarmee niet om de doeltreffendheid van de NBTC te bepalen (wat overigens ook inherent lastig is). Daarnaast toont de beleidstheorie weliswaar dat de door NBTC uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de door EZK geformuleerde beleidsdoelen, maar dat EZK in termen van impact vooral stuurt op economische impact (pathway economie) en niet of nauwelijks op maatschappelijke, ecologische (of duurzaamheids-) doelen van beleid.

3 Organisatie, activiteiten en financiering NBTC

Dit hoofdstuk start met een feitelijke beschrijving van de governance en organisatiestructuur van NBTC (paragraaf 3.1). Hierna gaan we dieper in op de activiteiten die NBTC uitvoert (paragraaf 3.2) en presenteren we een analyse van financiële gegevens (paragraaf 3.3). We sluiten af met een aantal conclusies (paragraaf 3.4).

3.1 Governance en organisatiestructuur

3.1.1 Governance

NBTC is een onafhankelijke stichting met een Raad van Toezicht (RvT). Naast het wettelijke toezicht op de organisatie heeft de RvT een belangrijke adviestaak en is zij voor de directie een klankbord bij strategische onderwerpen zoals de koers van de organisatie en de lange termijn ontwikkeling van de bestemming Nederland. Ten aanzien van de bedrijfsvoering en bedrijfsresultaten legt NBTC primair verantwoording af aan de RvT, naast dat het verantwoording aan EZK aflegt ten aanzien van de subsidiebeschikking. De RvT bestaat inclusief de voorzitter uit zeven leden. De RvT komt jaarlijks viermaal bijeen voor regulier overleg. Daarnaast heeft de voorzitter van de RvT regelmatig bilateraal overleg met de statutair directeur-bestuurder van NBTC. Tevens worden viermaal per jaar zogenaamde themasessies georganiseerd ter verdieping van essentiële onderwerpen.

Het directieteam vormt de dagelijkse leiding van NBTC en is verantwoordelijk voor het beleid. Het directieteam wordt gevormd door de Algemeen Directeur (statutair directeur-bestuurder), en de directeur Business Services & Finance. Tezamen met de vier managers van de werkdomeinen en de manager Corporate Affairs vormen zij het Leadership Team. NBTC heeft zijn hoofdkantoor in Den Haag en heeft daarnaast vestigingen in Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, de Verenigde Staten en China. Voorafgaand aan de beschikkingsperiode 2020-2023 heeft NBTC haar vestigingen in Italië, Japan, Scandinavië en Spanje gesloten, alsook de externe representatie in India, en de lokale activiteiten in deze markten stopgezet. Deze keuze is het gevolg van een focus op markten met bezoekers die de grootste potentie hebben om te spreiden (zogenaamde herhaalbezoekers) en/of met het grootste aandeel kwaliteitsbezoekers (o.a. zakelijke bezoekers).

3.1.2 Organisatiestructuur

NBTC werkt vanuit vier werkterreinen die – los van enkele uitzonderingen – elk hoofdzakelijk verantwoordelijk zijn voor een van de vier kernactiviteiten en bijbehorende beleidsdoelstellingen van NBTC. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht en licht elk beleidsterrein kort toe.

Tabel 3. Beschrijving van werkterreinen van NBTC en bijbehorende kernactiviteiten en beleidsdoelstellingen.

#	Kernactiviteit	Bijbehorend beleidsdoel	Werkterrein NBTC	Beschrijving werkterrein
1	Kennis en data	Het generen van relevante en actuele data en inzichten	Intell & Insights	Signaleert relevante trends en ontwikkelingen en biedt inzicht in herkomstmarkten en bezoekersgroepen. Het team voert eigen onderzoeken uit en participeert in gezamenlijke onderzoeksinitiatieven.
2	Beleid- en merk-ontwikkeling	Het creëren van een krachtig profiel van de bestemming Nederland	Strategy & Branding	zorgt voor een duidelijke en onderscheidende positionering van bestemming Nederland om zo waardevolle bezoekers aan te trekken. Strategy & Branding faciliteert en adviseert steden en regio's als het gaat om toerismebeleid. Ook ondersteunt het team hen bij het ontwikkelen van hun eigen onderscheidende profiel, gericht op bezoekers die passen bij het karakter van de stad of regio.
3	Bestemmingsmanagement	Het faciliteren van regio's en steden om zich optimaal te ontwikkelen	Destination Development	Stimuleert en faciliteert de ontwikkeling van relevant toeristisch aanbod in Nederland. Destination Development identificeert kansen, inspireert betrokkenen en brengt samenwerkingspartners bij elkaar. Vanuit dit werkterrein coördineert en faciliteert NBTC deze samenwerkingen en draagt ze zorg voor deling en verspreiding van opgedane kennis.
4	Marketingcommunicatie	Het aantrekken van waardevolle bezoekers	Marketing	Richt zich op het aantrekken en gidsen van waardevolle (inter)nationale bezoekers die aansluiten bij de draagkracht en draagvlak van steden en regio's en draagt zo bij aan de spreiding van bezoekers in tijd en ruimte (de juiste bezoeker op de juiste plek op het juiste moment)

De gemiddelde personeelsbezetting in 2022 en 2023 bedroeg 56 fte. In de periode 2016-2018 bedroeg de gemiddelde personeelsbezetting 65,4 fte. Ten opzichte van de vorige evaluatieperiode is de personeelsbezetting afgenomen met 14%.

3.2 Activiteiten NBTC

In deze paragraaf gaan we in op de activiteiten die NBTC uitvoert, hoe deze worden gefinancierd (via EZK-subsidie of cofinanciering) en opvallende ontwikkelingen in deze activiteiten. Ook staan we kort stil bij het proces dat NBTC heeft doorlopen om haar eigen rol en positie te verduidelijken. We eindigen met een reflectie op de activiteiten die NBTC in de coronaperiode heeft ontplooid.

3.2.1 Beschrijving kernactiviteiten

In opdracht van EZK richt NBTC zich op vier kernactiviteiten (Kennis en data, Beleid- en merkontwikkeling, Bestemmingsmanagement en Marketingcommunicatie) om een bijdrage te leveren aan de beleidsdoelen. NBTC rapporteert over deze kernactiviteiten op het niveau van de vier daaraan gekoppelde **beleidsdoelen** (zie Tabel 3). Voor de realisatie van haar activiteiten maakt NBTC gebruik van de subsidie van EZK en de bijdrage van cofinanciers. Op basis van de begroting van de jaarplannen van NBTC valt af te leiden hoe NBTC de middelen allocceert over de verschillende type activiteiten en beleidsdoelen. Tabel 4 toont deze verdeling voor de periode 2020-2023.

In de periode 2020-2023 zijn gemiddeld de meeste middelen (36%) gealloceerd aan activiteiten ten behoeve van **beleidsdoel 4** (Waardevolle bezoekers). Het gaat daarbij o.a. om (internationale) campagnes voor binnen- en buitenlands bezoek, verbeterde programmering bij touroperators, campagnes gericht op meetingsplanners en congresorganisatoren, bijdragen aan bids en de organisatie van zakelijke events. De verdeling van middelen varieert over tijd.

Aan activiteiten voor **beleidsdoel 2** (Krachtig profiel NL) zijn in dezelfde periode gemiddeld 31% van de middelen gealloceerd. De verdeling van middelen is redelijk constant over tijd. Het gaat hierbij o.a. om ondersteuning bij bestemmingsmanagement (o.a. via de Leidraad Bestemmingsmanagement, het platform Bestemmingsmanagement³⁸ en best practices), kennisuitwisseling tijdens de Toerisme Top, (cross-sectorale) samenwerkingen rond het NL Brand³⁹ en thema's als New Dutch⁴⁰ en Water⁴¹, initiatie van business events, digitale content, en PR- en social media marketing.

Aan activiteiten ten behoeve van **beleidsdoel 3** (Ontwikkelen regio's) en **beleidsdoel 1** (Data en inzichten) zijn nagenoeg evenveel middelen besteed, respectievelijk gemiddeld 17% en 16% van het budget. De verdeling van middelen op het gebied van beleidsdoel 1 is vrij constant. Bij beleidsdoel 1 gaat het o.a. om het opleveren van diverse onderzoeken, publicaties en monitors, de samenwerking rondom de Landelijke Data Alliantie (LDA), het Data & Development Lab (DDL), het Data Center Toerisme (DCT), en het monitoren van de impact van NBTC. Wat echter opvalt is dat activiteiten ten behoeve van beleidsdoel 3 een relatief grote toename kennen qua allocatie van middelen over de periode 2020-2023. Deze toename wordt verklaard doordat er meer geld gaat naar het stimuleren en faciliteren van relevant aanbod (van bijna een half miljoen euro in 2020 naar € 2 miljoen in 2023). Hierbij gaat het om de doorontwikkeling van de HollandCity-verhaallijnen, bestaande activiteiten op het gebied van bezoekersmanagement, bewonersprofiel, dynamische steden, cultureel erfgoed, duurzaam beleefbaar landschap, en om nieuwe activiteiten zoals het ontwikkelen van regionale congresbestemmingen, en bewustwordingsactiviteiten en projecten op het gebied

³⁸ [\[nlbestemmingsmanagement.nl\]](http://nlbestemmingsmanagement.nl)

³⁹ Het NL Brand heeft als doel een eenduidig en consistent beeld van het merk Nederland uit te dragen om zo de reputatie van het merk Nederland te versterken. Onder het NL Brand vallen onder andere de ambitie 'co-creating pioneering solutions to global challenges in an open, inventive and inclusive way' en de NL Passies, fysieke elementen die Nederland uniek maken (zoals water, bloemen, kust, etc.). Zie [\[nbtc.nl\]](http://nbtc.nl)

⁴⁰ 'New Dutch' is een beweging die op initiatief van de steden Eindhoven en Rotterdam in 2021 is geïnitieerd. Het doel hiervan is het imago van Nederland te *verrijken* door naast de traditionele positionering van Nederland (klompen, tulpen, molens, schilders, fietsen) Nederland ook te positioneren op gebieden als innovatie, ondernemerschap, technologie, architectuur, design, etc. Deze samenwerking bestaat nu uit elf partners en word begeleid door het Brand NL Team van RVO.

⁴¹ Dit thema wordt met partners verkend, maar de invulling ervan is nog niet bekend.

van verduurzaming. In het kader van het subsidiariteitsprincipe (zie Box 1) dient helder bepaald te worden hoever NBTC gaat in deze activiteiten zodat wordt voorkomen dat er wrijving ontstaat met provincies en regionale DMO's en CMO's.

Tabel 4. Verdeling totale budgetten (EZK-bijdrage en cofinanciering) over beleidsdoelen/activiteiten (Bron: begroting jaarplannen NBTC 2020-2023).

Beleidsdoel	2020	2021	2022	2023
1 Data en inzichten	15%	22%	13%	16%
1.1 Bevorderen marktkennis en data	9%	12%	6%	9%
1.2 Samenwerkingen kennisvlak	7%	10%	6%	7%
2 Krachtig profiel NL	29%	31%	31%	33%
2.1 Implementatie Perspectief 2030	4%	5%	6%	8%
2.2 Branding & Positionering	3%	3%	6%	8%
2.3 Contentdistributie digitale kanalen	9%	10%	7%	5%
2.4 Reputatie management	13%	13%	13%	11%
3 Ontwikkelen regio's	14%	15%	19%	20%
3.1 Doorontwikkelen HollandCity	10%	8%	8%	5%
3.2 Ontwikkeling aanbod	3%	7%	11%	14%
4 Waardevolle bezoekers	42%	32%	38%	32%
4.1 Marketing toeristisch bezoek	24%	15%	18%	17%
4.2 Marketing zakelijk bezoek	13%	11%	15%	15%
Partnership Development⁴²	5%	6%	5%	n/a⁴³
Totaal	100%	100%	100%	100%

Noot: Het gaat in deze tabel om verhoudingen van budgetten. Absolute bedragen kunnen een ander beeld schetsen over het (absolute) belang van verschillende activiteiten.

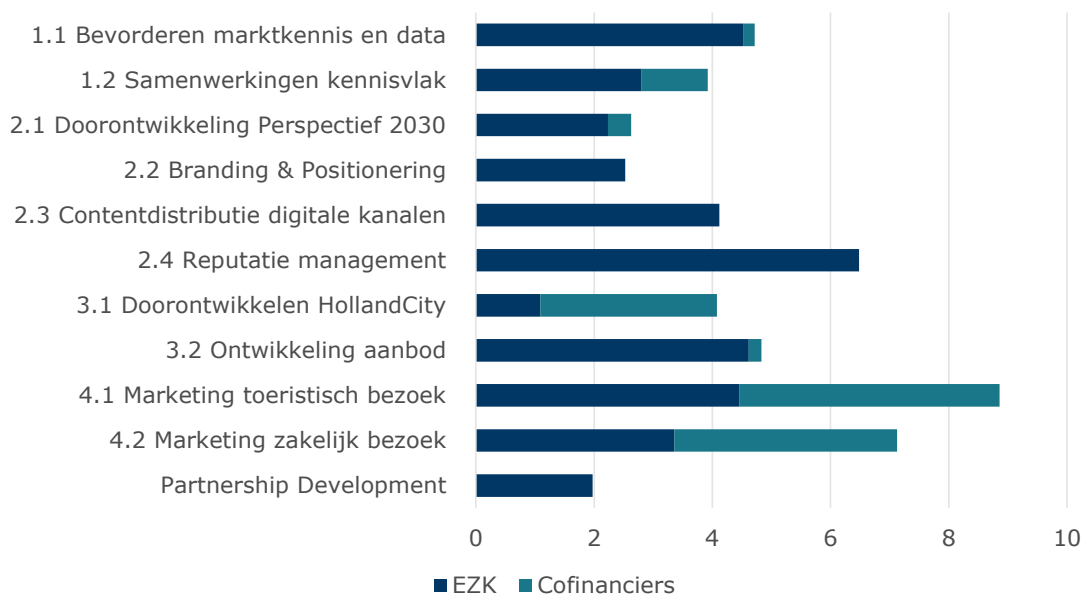
De verhouding tussen EZK-subsidie en cofinanciering is bij elk van bovenstaande activiteiten logischerwijs steeds verschillend (zie Figuur 5). Naar activiteiten ten behoeve van beleidsdoel 2 (Krachtig profiel NL) gaat de meeste EZK-subsidie (40%). De verdeling van deze middelen is vrij constant over tijd. Hierna volgt beleidsdoel 4 (Waardevolle bezoekers) met 26% van de gealloceerde EZK-subsidie. Hierbij is sprake van een lichte afname over tijd van gealloceerde middelen. Aan beleidsdoel 1 wordt 19% van de EZK-subsidie gealloceerd, waarvan de verdeling redelijk constant is over tijd. Tot slot gaat naar activiteiten ten behoeve van beleidsdoel 3 de minste EZK-subsidie (15%), al is er wel sprake van een vrij sterke toename van de allocatie van middelen van € 800.000 in 2020 naar bijna € 2,2 miljoen in 2023.

Eén van de KPI's die in de basisbeschikking van EZK aan NBTC is opgenomen heeft betrekking op de cofinanciering en stelt hiervoor een streefwaarde van 40% cofinanciering inclusief 5% 'in natura' bijdragen. Voor wat betreft de cofinanciering gaat het merendeel (62%) naar marketingactiviteiten ten behoeve van beleidsdoel 4 (Waardevolle bezoekers). Over de jaren 2020-2023 is de verdeling van de cofinanciering tussen de vier beleidsdoelen vrij stabiel

⁴² Deze activiteit richt(te) zich enerzijds op het ontwikkelen van marketingactiviteiten en anderzijds op het herstel van de bezoekerseconomie op middellange termijn door het aangaan van structurele samenwerkingen met regionale overheden binnen en buiten de toeristische sector.

⁴³ Vanaf 2023 wordt 'Partnership Development' anders geadministreerd, doordat het anders georganiseerd is. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt vanaf 2023 namelijk bij de werkdomeinen in plaats van dat deze geldt als separate staffunctie.

gebleven, los van enkele schommelingen. De totale cofinanciering is in deze periode echter sterk gedaald (zie paragraaf 3.3).



Figuur 5. Verdeling begrote kosten per type activiteit in de periode 2020-2023 (in miljoenen euro's).

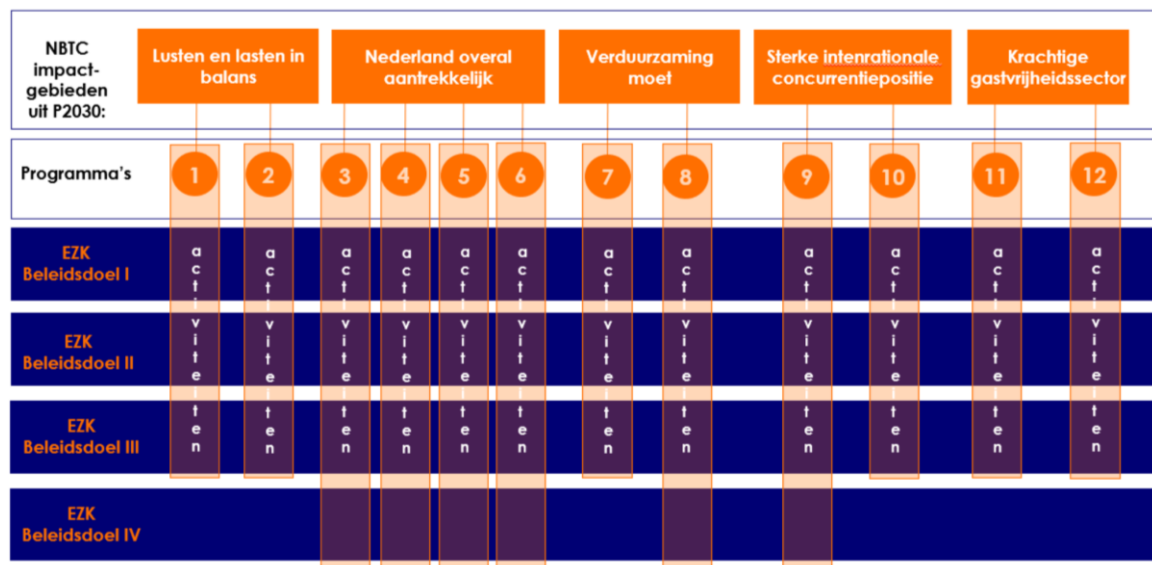
Wanneer we de verdeling van de budgetten van NBTC in de periode 2020-2023 vergelijken met voorgaande beschikkingsperiode, constateren we dat er nu meer sprake is van een evenredige verdeling over activiteiten dan voorheen. In de periode 2016-2019 werd gemiddeld 80% van het budget besteed aan marketingcampagnes. In de huidige beschikkingsperiode is dat met ruim de helft afgenomen. Dit laat ook duidelijk de verandering zien die NBTC heeft doorgemaakt.

NBTC is zich in de periode 2020-2023 in onderlinge afstemming met EZK en de sector ook op andere activiteiten gaan inzetten dan die oorspronkelijk waren vastgelegd in de basisbeschikking. Een eerste voorbeeld hiervan zijn de activiteiten op het gebied van verduurzaming en digitalisering. Dit zijn onderwerpen die al in Perspectief 2030 werden genoemd, maar waar NBTC zich pas vanaf respectievelijk 2022 en 2023 op richtte. Een tweede voorbeeld zijn activiteiten op het gebied van binnenlands toerisme, die pas vanaf 2021 zijn ontplooid naar aanleiding van de inreisbeperkingen als gevolg van de coronapandemie.

3.2.2 Programmatische aanpak

In de periode 2020-2023 heeft NBTC verschillende stappen ondernomen om te proberen haar veranderende rol en positie te verduidelijken. Zowel binnen de eigen organisatie als daarbuiten was behoefte aan een antwoord op de vraag waar NBTC nou precies van is. NBTC heeft geprobeerd hierin meer duidelijkheid te scheppen middels de ontwikkeling van een programmatische aanpak (zie Figuur 6). Deze aanpak bestaat uit 12 programma's die NBTC direct heeft gekoppeld aan de impactgebieden uit Perspectief 2030 en de beleidsdoelen/kernactiviteiten zoals die vermeld zijn in de basisbeschikking 2020-2023. De uitvoering van elk programma is belegd bij een of meerdere van de vier werkerterreinen van NBTC. Op basis van de eerste ervaringen is in 2022 een herstructurering doorgevoerd, waardoor enkele programma's zijn samengevoegd (van 12 naar 10 programma's). De 12 programma's zijn echter nog wel terug te vinden onder het kopje 'Programma's en

Instrumenten' op de website van NBTC. Afgezien daarvan wordt de programmatische aanpak niet heel prominent gecommuniceerd. Wij interpreteren het meer als een (waardevolle) zoektocht om de te bepalen hoe de inhoudelijke activiteiten bijdragen aan Perspectief 2030 en de vertaling daarvan in de Herijkte Actieganda (en de vier werkterreinen van NBTC zelf en de beleidsdoelen van EZK minder zichtbaar te maken).



Figuur 6. Overzicht van de programmatische aanpak van NBTC.

3.2.3 NBTC in de coronaperiode

De coronacrisis heeft een enorme impact gehad op de gastvrijheidssector. De tijdlijn in paragraaf 2.3.4 laat zien dat er voor de helft van de beschikkingsperiode 2020-2023 maatregelen golden die invloed hadden op de sector. In haar jaarplan van 2023 beschrijft NBTC dat er tijdelijk extra is geïnvesteerd in een herstelplan voor de sector. Dit plan is in samenwerking met de sector opgesteld. NBTC heeft zich daarin gefocust op marketingactiviteiten om herstel te stimuleren in plaats van zich te focussen op haar nieuwe taak op het gebied van bestemmingsontwikkeling. Hierdoor is er minder snel en minder hard ingezet op de gewenste transitie van de sector. De kanteling naar bijvoorbeeld duurzaamheid werd gepauzeerd, omdat er acute aandacht nodig was om de sector te laten herstellen.

Ondanks dat de prioriteiten van NBTC gericht waren op het herstel van de sector (zie **Box 4**), bracht de coronacrisis ook aandacht voor bezoekersmanagement en -spreiding. NBTC heeft een Handreiking Bezoekersmanagement⁴⁴ gepubliceerd, onder andere op basis van praktijktesten samen met partijen met ervaring in crowd control. Verder heeft NBTC vanuit een project in het Data & Development Lab geëxperimenteerd met de mogelijkheid om bezoekers via specifieke tips naar andere gebieden te trekken en heeft het Data Center Toerisme analyses uitgevoerd waarmee op regionaal niveau de intensiteit en dichtheid van bezoek in kaart wordt gebracht. Ook is er tijd geïnvesteerd in bestemmingsmanagement in de coronaperiode. Verder heeft NBTC tijdens de coronaperiode de vakantiesentimentmonitor opgeleverd, om de invloed van de coronacrisis op reisgedrag te meten.

⁴⁴ [nbtc.nl]

Box 4. Prioriteiten en afspraken takenpakket NBTC n.a.v. de coronapandemie ⁴⁵

De prioriteiten en afspraken die NBTC in nauw overleg met EZK heeft opgesteld naar aanleiding van de coronacrisis richtten zich op: (1) het vooruitdenken in toekomstige scenario's; (2) de belangrijkste taken voor het opstarten van internationale markt zodra dat mogelijk is; (3) het inzetten op de binnenlandse markt en buurlanden (Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk); (4) de focus op zwaarst getroffen onderdelen van de sector (in Nederland zijn dit onder andere de zakelijke bijeenkomsten en het varende erfgoed of Bruine Vloot); (5) spreiding van bezoekers naar natuurgebieden/landelijk gebied en buiten steden verder ontwikkelen, en: (6) digitale mogelijkheden inzetten voor internationale marketing. Het promoten van binnenlands bezoek was onder meer vormgegeven via de campagne #hiermoetjezijn als onderdeel van een hersteloffensief. Deze campagne was een gezamenlijk initiatief vanuit de sector om Nederlanders te stimuleren om hun eigen land te ontdekken.⁴⁶

NBTC heeft via verschillende kanalen en activiteiten contact gehouden met haar doelgroep gedurende de coronaperiode. In 2020 heeft NBTC een ronde gemaakt langs provincies om het gedachtegoed van Perspectief 2030 onder de aandacht te brengen. Tijdens deze gesprekken heeft NBTC een inventarisatie gedaan over hoe partijen de rol en taken van NBTC het liefst zien en op welk gebied NBTC voor die provincie meerwaarde kan hebben. Ook heeft NBTC bijna wekelijks gesproken met verschillende DMO's en is NBTC aangesloten bij vergaderingen (en gesprekken met het ministerie van EZK) van Gastvrij Nederland.

Verder is in de coronaperiode de Taskforce Gastvrijheidssector opgericht. De Taskforce vormt een samenwerkingsverband tussen verschillende partijen in de sector, waaronder NBTC. Deze Taskforce heeft onder andere de Herijkte Actieagenda voor de Gastvrijheidssector opgesteld.⁴⁷ NBTC is één van partijen die deze agenda heeft opgesteld en ook actiehouder bij verschillende punten van deze agenda. De herijkte actieagenda is een operationalisatie van het strategiedocument Perspectief 2030. Hierin wordt veel meer ruimte dan voorheen getrokken voor duurzaamheid en de bredere bijdrage van het gastvrijheidsdomein aan duurzaamheid en ruimer brede welvaart.

Op het gebied van duurzaamheid heeft NBTC in november 2021, samen met andere partijen uit de sector, de *Glasgow Declaration* ondertekend op de klimaattop COP26, waarmee het zich committeert om verduurzaming van de sector te versnellen.⁴⁸

Tot slot heeft NBTC in de coronaperiode gewerkt aan een stimuleringsfonds voor congressen. Hierbij kon NBTC een beroep doen op financiële middelen waarmee organisatoren verleid konden worden om in Nederland een congres te organiseren. Hier is veel tijd in gaan zitten maar het heeft uiteindelijk weinig opgeleverd, omdat de markt weer open ging op het moment dat de aanvraag was ingediend.

⁴⁵ [\[rijksoverheid.nl\]](https://rijksoverheid.nl)

⁴⁶ [\[nbtcl.nl\]](https://nbtcl.nl)

⁴⁷ [\[rijksoverheids.nl\]](https://rijksoverheids.nl)

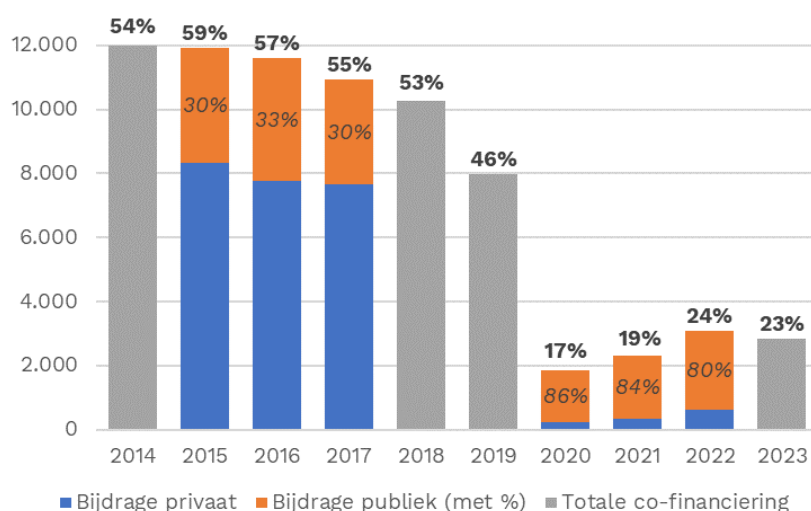
⁴⁸ [\[nbtcl.nl\]](https://nbtcl.nl)

3.3 Financiële analyse

In deze paragraaf beschrijven we op hoofdlijnen de veranderingen in de financiële positie van NBTC over de afgelopen jaren. We staan specifiek stil bij de coronacrisis. Deze heeft een zeer grote impact gehad op de financiële positie en de bedrijfsvoering van NBTC.

3.3.1 Impact coronacrisis

De impact van de coronacrisis op de gastvrijheidssector is dramatisch geweest. Indirect heeft de crisis ook impact gehad op het budget van NBTC omdat de organisatie voor een belangrijk deel afhankelijk is van cofinanciering door (publiek-)private partijen uit de sector – en die is tijdens de crisis deels weggevallen. Figuur 7 laat het verschil in de situatie vóór en ná de crisis beeldend zien. De *totale* bijdrage van cofinanciers is gedaald van € 8 miljoen in 2019 naar € 1,8 miljoen in 2020 – een daling van 77%. Hieruit blijkt ook dat de cofinanciering al daalde ver vóór de coronacrisis. Vanaf 2015 daalt het aandeel van de cofinanciering in de totale omzet (het percentage boven de kolommen) gestaag. In 2019 versnelt de daling. Dat is te wijten aan de strategische wijziging van NBTC die met de introductie van het Strategieplan 2020-2023 is ingezet. Bij dat plan was het visiedocument vanuit de sector, Perspectief 2030, het leidend kader. Bepaalde activiteiten die niet aansloten bij de toeristische draagkracht en draagvlak van regio's werden niet gecontinueerd. In plaats daarvan werd de nadruk gelegd op spreiding en op bestemmingsmanagement.



Figuur 7. Totale cofinanciering per type financier (in duizenden euro's), 2014-2023 (bron: NBTC)⁴⁹

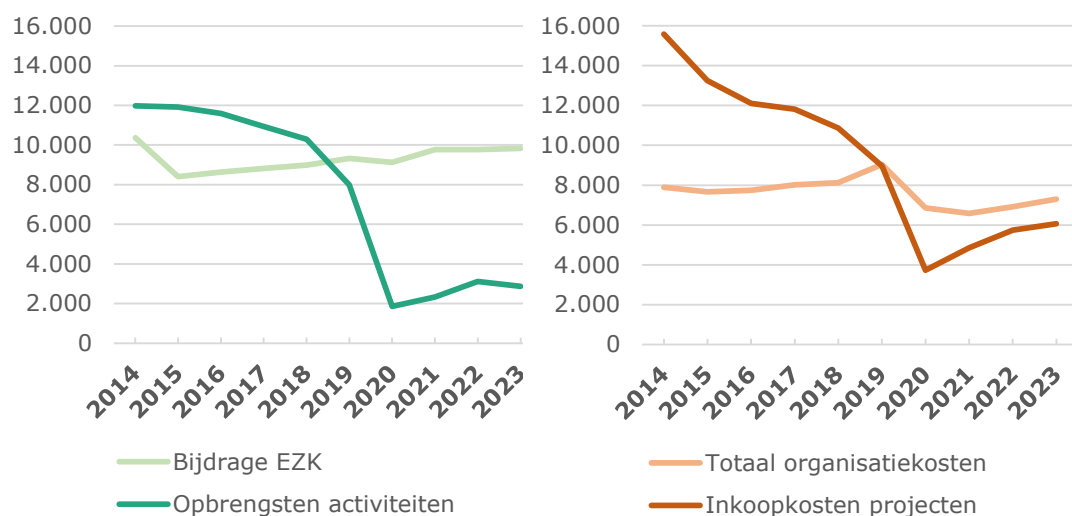
De strategische koerswijziging van NBTC werkt op verschillende manieren door op de omvang en het aandeel van de cofinanciering. Spreiding noodzaakt om minder bezochte plekken beter bekend te maken. Echter deze minder bekende regio's zijn financieel niet zo draagkrachtig als de drukbezochte bestemmingen. De verschuiving van marketingcommunicatie naar het volledige palet van bestemmingsmanagement vraagt om meer inzet van NBTC voor

⁴⁹ Voor de periodes 2015-2017 en 2020-2022 kon de split tussen publiek en privaat worden berekend omdat we voor die jaren de beschikking hebben over gedetailleerde gegevens. De split is gebaseerd op de verdeling in de top-25 cofinanciers – waar we de data van hebben. Het aandeel publieke cofinancier is in de cursieve percentages in de oranje kolomdelen weergegeven. Nota bene, NBTC gebruikt een strikte definitie voor privaat: dit zijn commerciële ondernemingen zonder publieke doelstelling. DMO's en CMO's vallen niet onder deze categorie, en worden dus als publieke organisaties beschouwd.

advisering/begeleiding van lagere overheden en (semi-)publieke organisaties die daar al dan niet aan verbonden zijn waarop geen cofinanciering gerealiseerd kan worden. Al met al heeft dit tot een forse daling van het aandeel van de cofinanciering geleid, en daarbinnen tot een verschuiving van private naar publieke cofinanciering. We gaan hier in paragraaf 4.3)nader op in.

3.3.2 Trends in opbrengsten en kosten

Aan de *opbrengstenkant* (linker grafiek) zien we de terugval in totale cofinanciering terug in een scherpe daling in 2020 in de opbrengsten uit activiteiten (die voor het groot deel voor cofinanciers worden verricht). De bijdrage vanuit het Ministerie stijgt vanaf 2015 jaar op jaar juist licht.⁵⁰ Boekhoudkundig gezien zouden de inkoopkosten van projecten gedekt moeten worden door de opbrengsten uit activiteiten.⁵¹



Figuur 8. Ontwikkelingen in totale baten (links) en kosten (rechts), in duizenden euro's, 2014-2023 (bron: jaarverslagen NBTC)

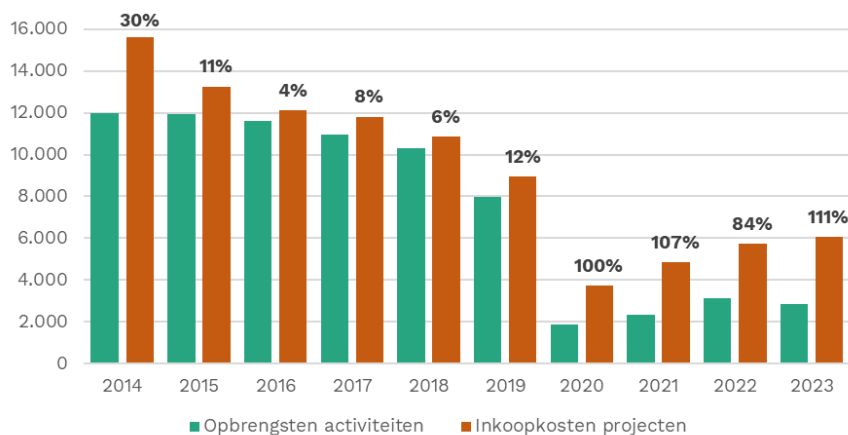
Die inkoopkosten dalen tijdens de crisis inderdaad ook sterk. De kosten waren in 2020 begroot op € 7 miljoen maar daarvan is uiteindelijk € 3,7 miljoen gerealiseerd (-47%). De besparing is echter niet zo sterk als de terugval in de opbrengsten uit activiteiten. Die waren in 2020 begroot op € 4,9 miljoen maar daarvan is slechts € 1,9 miljoen gerealiseerd (-165%).

De inkoopkosten lagen ook vóór de covidcrisis elk jaar al boven de opbrengsten uit activiteiten, maar het verschil was relatief klein (4-12%).⁵² In 2020 zijn de inkoopkosten twee keer zo hoog als de inkomsten uit activiteiten (dus een verschil van 100%). In de jaren daarna blijft het verschil groot (zie Figuur 9).

⁵⁰ Met uitzondering van de daling in 2020 (-2,0%). Die wordt echter gecompenseerd door een relatief sterke stijging in het jaar erna (+7,0%).

⁵¹ De Controle op de Jaarrekening 2020 vermeldt expliciet dat de inkoopkosten projecten een direct verband hebben met de opbrengsten van de activiteiten.

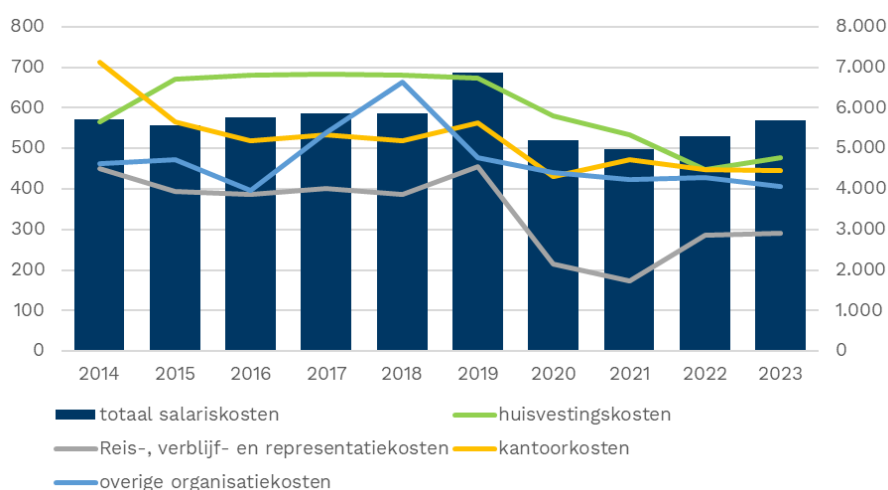
⁵² In 2014 lagen de inkoopkosten van de projecten ook fors hoger (+30%) dan de opbrengsten uit activiteiten. Zie de vetgedrukte percentages boven de kolommen.



Figuur 9. Totale opbrengsten activiteiten vs. inkoopkosten projecten, in duizenden euro's, 2014-2023 (bron: jaarverslagen NBTC). Percentages boven de balken geven de procentuele toename tussen opbrengsten en inkoopkosten weer in hetzelfde jaar.

Het structurele verschil tussen de inkoopkosten projecten en de opbrengsten uit activiteiten is opgebracht door te bezuinigen op de organisatiekosten. Boekhoudkundig zouden die moeten worden gedekt vanuit de basisfinanciering (hier: de vaste bijdrage van EZK). Ten opzichte van die bijdrage zijn de organisatiekosten echter fors gedaald (-24%) in 2020 (zie rechterkant Figuur 8). Er is incidenteel (in 2020) vooral bezuinigd op reis-verblijfs- en representatiekosten (-53%) en op salariskosten (-24%). De salariskosten waren in 2019 echter uitzonderlijk hoog (zie Figuur 10). Die incidentele piek kan voor een belangrijk deel worden verklaard door de frictiekosten in personeel (o.a. onslagen en veel tijdelijke inhuur) die gepaard gingen met de kanteling richting bestemmingsmanagement (zie onderaan paragraaf 3.3.1).

Na de covidcrisis nemen de reis- en verblijfskosten (logischerwijs) weer sterk toe. De personeels- en kantoorkosten nemen ook weer toe. De kantoor- en huisvestingskosten blijven structureel dalen (zie Figuur 10).⁵³



Figuur 10. Ontwikkeling van organisatiekosten, in duizenden euro's, 2014-2023 (salariskosten op rechter y-as)

⁵³ Voor een nadere analyse van de uitvoeringskosten, zie hoofdstuk 4.

Een andere (minder duurzame) optie om te bezuinigen zou zijn geweest om uit het eigen vermogen te putten. NBTC heeft dat niet gedaan. Het eigen vermogen is steeds boven de gemaximaliseerde € 1,5 miljoen gebleven.⁵⁴ Wel is er waarschijnlijk geput uit de voorzieningen. Het zou echter ook zo kunnen zijn dat de langlopende schulden deels zijn afgelost.

Tabel 5. Ontwikkeling lang vermogen NBTC, in duizenden euro's, 2016-2022 (bron: jaarverslagen NBTC)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Eigen vermogen	1.608	1.613	1.614	1.504	1.610	1.609	1.609
Voorzieningen en langlopende schulden	459	466	516	491	86	91	121
Totaal lang vermogen	2.067	2.079	2.130	1.995	1.696	1.700	1.730

3.4 Conclusies

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk komen we tot de volgende conclusies:

- De governance en organisatiestructuur van NBTC zijn in de evaluatieperiode in essentie niet gewijzigd. Wel is de invulling van de vier werkerterreinen (1) Intell & Insights, (2) Strategy & Branding, (3) Destination Development en (4) Marketing. Werkerterrein 1 en 3 hebben aanzienlijk aan belang gewonnen. De werkerterreinen 2 en 4 hebben een deels andere invulling gekregen. De verdeling van de budgetten over de onderscheiden kernactiviteiten laat zien dat wat betreft de verschuivingen eerder sprake is van evolutie dan revolutie.
- NBTC worstelt met de wijze waarop ze intern haar activiteiten organiseert en extern aan de buitenwereld presenteert. Het is opvallend dat de programmatische aanpak, die onzes inziens veel duidelijker de inhoudelijke activiteiten van NBTC toont (en wellicht een model biedt om wendbaar te zijn richting toekomst), niet wordt doorgezet/actief wordt gecommuniceerd.
- In de coronaperiode lag een deel van de activiteiten van NBTC stil, maar hiervoor zijn – in overleg met EZK en de sector – deels acute corona-gerelateerde activiteiten uitgevoerd en andere activiteiten in gang gezet of versneld. De afname in bezoekersaantallen zorgde ervoor dat NBTC deels weer meer werd aangesproken op het opvoeren van het volume aan bezoekers en deels ruimte kreeg (en heeft benut) om een versnelling te maken op de onderwerpen kennis en data en bestemmingsontwikkeling.
- De coronacrisis zorgde niet alleen voor grote inkomstenverliezen bij ondernemers in de gastvrijheidssector, maar heeft ook voor NBTC grote gevolgen gehad. Een klein deel (niet alles) van de zeer forse daling van de bijdrage van cofinanciers (77% daling in 2020 t.o.v. 2019) is corona-gerelateerd. In de periode 2020-2023 is ten opzichte van de vorige evaluatieperiode sprake van een zeer forse daling van het aandeel cofinanciering, en daarbinnen van een verschuiving van private naar publieke cofinanciering. De top-25 cofinanciers over de periode 2020-2023 is bijna

⁵⁴ Zowel de Raad van Toezicht als het bestuur hebben aangegeven liever een veel hoger eigen vermogen aan te houden (van € 3 miljoen, dus een factor 2 hoger). Dat lijkt aan de behoudende kant, daar de huidige solvabiliteit (eind 2022) 31% bedraagt. Door de jaren heen is de solvabiliteit bovendien licht gestegen (van 27% in 2016 via 30% in 2019 tot 31% in 2022).

geheel vernieuwd (ten opzichte van de periode 2015-2017) en de gemiddelde bijdrage per cofinancier is fors lager. Hier heeft NBTC bewust voor gekozen omdat dit beter bij haar veranderde rol past. Daarnaast is de cofinanciering op activiteiten vooral geconcentreerd bij de beleidsdoelen ontwikkelen/ondersteunen van regio's en het aantrekken van waardevolle bezoekers. Het gaat nog steeds overwegend om marketingactiviteiten.

- Voor wat betreft de uitvoeringskosten van NBTC liggen de inkoopkosten structureel boven de opbrengsten uit activiteiten (cofinanciering), een verschil dat in de huidige evaluatieperiode verder is toegenomen. Dit verschil wordt in de praktijk afgedekt door te bezuinigen op de organisatiekosten (die betaald worden uit de EZK-subsidie). De personele bezetting is in de evaluatieperiode 2020-2023 met 14% afgenomen, in belangrijke mate door sluiting van een aantal NBTC-kantoren in het buitenland. Het eigen vermogen is op niveau gebleven. Met andere woorden, NBTC heeft haar uitgaven aangepast aan haar inkomsten.

4 Bevindingen doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk presenteren we onze bevindingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van NBTC. Allereerst beschrijven we in welke mate NBTC erin is geslaagd de streefwaarden te realiseren (paragraaf 4.1). Hierna lichten we toe hoe partijen in het veld de doeltreffendheid van NBTC beoordelen (paragraaf 4.2) en gaan we dieper in op de cofinanciering (paragraaf 4.3). Dat laatste doen we omdat dat een centraal element is in de beoordeling van de doeltreffendheid door de stakeholders. Vervolgens reflecteren we op de ruimere outcome en impact van NBTC (paragraaf 4.4). We sluiten af met een aantal conclusies (paragraaf 4.5).

4.1 Gerealiseerde output op streefwaarden

NBTC en EZK zijn aan het begin van de beschikkingsperiode 2020-2023 gekomen tot een set van vier kwantitatieve en twee kwalitatieve indicatoren en streefwaarden die gebruikt zijn als middel om te monitoren of NBTC slaagt in zijn opdracht. De voortgang op het bereiken van deze streefwaarden is nauwkeurig gemonitord en de stand van zaken wordt halfjaarlijks gerapporteerd aan EZK. De tabel hieronder toont de realisatie van de streefwaarden volgens de tot dusver gerapporteerde cijfers.⁵⁵ De realisatie op de streefwaarden voor het jaar 2023 zijn nog niet bekend en ontbreken daarom in de tabel. In de onderstaande secties lopen we de KPI's systematisch langs.

Tabel 6. Overzicht van de realisatie van streefwaarden op de geformuleerde KPI's in de periode 2020-2022.. In de kolom 'Realisatie 2020-2022' gaat het bij KPI 1 en 3 om gemiddelden en bij KPI 2 en 4 om cumulatieve aantallen. Realisatiecijfers voor 2023 zijn (nog) niet bekend en dus ook niet meegenomen.

KPI	Streef-waarde 2020-2023	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Realisatie 2020-2022
1. Tevredenheid samenwerkingspartners	Minimaal 70% respondenten tevreden/zeer tevreden	89,2%	88,5%	93%	90%
2. Aantal uitgebrachte bids internationale congressen	Minimaal 40 bids, met een minimale potentiële economische waarde van € 55 miljoen	6 bids	24 bids	26 bids	56 bids
		€ 3.937.000	€ 33.274.000	€ 37.820.600 ⁵⁶	€ 75.031.600
3. Cofinancieringspercentag	Minimaal 40%	23,8%	28,9%	27,2%	26,6%

⁵⁵ Evaluatieverslagen 2020-2022 (NBTC)

⁵⁶ Dit bedrag en het totaalbedrag komen niet overeen met het evaluatieverslag van 2022 (€37.820.600 en €75.031.000). Hier lijkt een typefout in het verslag te staan. De bedragen in de tabel zijn gebaseerd op de berekening zoals wordt toegelicht in de beschrijving van het verslag en de uitkomsten van 2020 en 2021 (aantal bezoekers vermenigvuldigd met gemiddelde economische waarde). Over drie jaar zal het om ruim 59 miljoen bezoekers gaan.

KPI	Streefwaarde 2020-2023	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Realisatie 2022	Realisatie 2020-2022
e overige partijen					
4. Samenwerkingsverbanden	Minimaal 24 projecten verdeeld over 5 pijlers (minimaal 2 per pijler)	7 projecten over 3 pijlers	6 projecten over 3 pijlers	10 projecten over 4 pijlers	23 projecten over 4 pijlers
5. Kennisdeling met de sector en EZK	Geen specifiek target gedefinieerd				Zie 4.1.5
6. Monitoren ontwikkelingen spreiding	Geen specifiek target gedefinieerd				Zie 4.1.6

4.1.1 KPI 1: Tevredenheid samenwerkingspartners

De streefwaarde omtrent tevredenheid van samenwerkingspartners is behaald in 2020, 2021 en 2022. Over die periode is gemiddeld 90% van de samenwerkingspartners tevreden tot zeer tevreden over de samenwerking met NBTC. NBTC meet deze tevredenheid aan de hand van een vragenlijst. Deze is afgenomen bij 61 partners die met NBTC op projectbasis hebben samengewerkt. In de vragenlijst wordt gevraagd hoe tevreden de desbetreffende partner is met de rol van NBTC in het project (op een vijf-puntschaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden). Hierbij wordt het uiteindelijke percentage berekend aan de hand van een gemiddelde score.

Aangezien de vragenlijst is afgenomen bij partijen die op projectbasis met NBTC samenwerken, kan er een mogelijke bias zitten in de respons. Het is namelijk aannemelijk dat partners alleen projecten aangaan met NBTC als ze al enigszins positief zijn over NBTC.

Deze streefwaarde is goed te meten en is daarnaast ook duidelijk toe te wijzen aan het functioneren van NBTC, maar is meer toegespitst op het proces en zegt niet zoveel over de kwaliteit van de geleverde dienst/product. In de evaluatieverslagen wordt de tevredenheid gerapporteerd op projectniveau. Echter, het is niet duidelijk om welke partners het hierbij gaat. Deze specificatie is wel wenselijk om inzicht te krijgen in het type samenwerkingspartners. Wel is de vraag wat het belang is van deze streefwaarde binnen de beleidstheorie; is deze streefwaarde essentieel voor het functioneren van het NBTC en het behalen van de opgestelde beleidsdoelen? De tevredenheid van partners is alleen belangrijk in zoverre bijdragen van partners noodzakelijk zijn om de einddoelen te bereiken.

4.1.2 KPI 2: Bids internationale congressen

Beide onderdelen van deze streefwaarden zijn cumulatief over de gehele periode ruim behaald met in totaal minimaal 56 bids met een waarde van ruim € 75 miljoen. Bij deze streefwaarden zien we in 2020 wel nog een sterk effect door de coronacrisis. In 2020 waren er maar zes bids met een economische waarde van € 3 miljoen. In de toelichting vanuit NBTC wordt beschreven dat er ook minder aanvragen waren voor internationale congressen in 2020. Veel van de geplande bijeenkomsten zijn uitgesteld of geannuleerd in die periode. In die periode moeten er wel (in mindere mate) mogelijkheden zijn geweest voor bids op virtuele of hybride congressen. Bij virtuele of hybride congressen is de economische waarde over het algemeen een stuk lager. De lijst laat echter zien dat de bids in dat jaar allemaal

op locatie waren. Daarmee blijft dus de vraag: is er helemaal niet ingezet op virtuele of hybride bijeenkomsten in 2020 en wat waren hier de mogelijkheden voor? Hybride bijeenkomsten waren één van de pijlers uit de opgestelde visie specifiek voor zakelijke bijeenkomsten en congressen uit 2021.⁵⁷ Deze focus zou ook terug te zien moeten zijn in de bids en de economische waarde daarvan. In de visie op de zakelijke markt wordt ook specifiek benoemd dat economische waarde niet meer het enige focuspunt moet zijn, en dat er bijvoorbeeld ook aandacht zou moeten zijn voor maatschappelijke en ecologische waarde. Dit zou ook moeten worden gereflecteerd in de streefwaarden van het NBTC.

Voorheen was de streefwaarde voor de economische waarde van de bids € 72 miljoen. Het aantal bids was geen onderdeel van de streefwaarde. De economische waarde van een congres wordt berekend door een vaste economische waarde (€ 1.270, op basis van onderzoek Inkomend Toerisme uit 2014). Deze waarde is mogelijk verouderd aangezien de economische waarde van een toerist hoogstwaarschijnlijk wel is veranderd in bijna tien jaar tijd, alleen al door inflatie. Dit wordt bevestigd door kerncijfers vanuit NBTC, waaruit blijkt dat een zakelijke reiziger in 2018 een lagere economische waarde heeft van € 1.047. Deze waarde is wel nog steeds gebaseerd op het onderzoek Inkomend Toerisme uit 2014. De vraag is waarom de vastgestelde economische waarde van 2014 en niet bijvoorbeeld de bijgestelde waarde uit 2018 is gebruikt om deze streefwaarde te beoordelen. In 2022 is dit onderzoek opnieuw uitgevoerd, waaruit een veel lagere economische waarde bleek van € 760, bijna een halvering van het bedrag dat wordt gebruikt voor de streefwaarde. De huidige streefwaarde geeft dus een vertekend beeld van de economische bijdrage van de congressen. Als we de economische waarde van de congressen bepalen op basis van de bijgestelde waarde uit 2018 is de totale economische waarde € 61.738.600, nog steeds ruim boven de opgestelde streefwaarde. De meest accurate waarde, uit het onderzoek van 2022, leidt tot een totale economische waarde van € 39.583.600. Voor de nieuwe basisbeschikking is dit – mocht deze KPI wederom gehanteerd worden – dus een belangrijk punt om mee te nemen bij het vaststellen van de streefwaarde.

Verder is de bijdrage aan bids vanuit NBTC heel wisselend. Hierdoor is het lastig om het resultaat van deze streefwaarde volledig toe te rekenen aan NBTC. Hierbij is de vraag: is het belangrijk dat NBTC een significante rol heeft in *alle* bids om ze mee te mogen tellen bij deze streefwaarde, of is enige landelijke betrokkenheid (in de vorm van NBTC) al passend bij de beleidsdoelen die zijn gekoppeld aan deze streefwaarde? Daarnaast wordt ook de volledige economische waarde van een zakelijke toerist (volgens het onderzoek Inkomend Toerisme) op deze manier toegekend aan NBTC in de streefwaarde, hoewel de bijdrage van NBTC soms beperkt is. De huidige systematiek doet volgens ons onvoldoende recht aan de feitelijke economische waarde van de specifieke bijdrage van NBTC.

Verder zijn de meeste congressen gepland in Amsterdam, er lijkt dus weinig sprake van landelijke spreiding van congresbezoeken. Dit geldt ook voor de kleinere congressen. Deze uitkomst lijkt haaks te staan op het streven van NBTC naar het spreiden van bezoekers (door het promoten van minder bekende plekken)?

In één van de interviews met NBTC is een suggestie voor mogelijke nieuwe streefwaarde voor congressen benoemd: 40 congressen *die verbinding hebben met topsectoren* en 10 nieuwe congresinitiatieven *passend bij de triple-helix congresprogrammering*. Deze verbinding zorgt dus ook voor een bijdrage aan het missiegedreven innovatiebeleid van de Nederlandse overheid. Hierdoor probeert NBTC de verbindingen met topsectoren te gebruiken om Nederland gericht op de kaart te zetten als een land met specifieke specialisaties in kennis en (vooroplopend) wat betreft aandacht voor en oplossing van maatschappelijke

⁵⁷ NBTC (2021), Visie op de toekomst van meetings en congressen.

vraagstukken. Tot dusver zijn enkele congressen binnengehaald die zouden passen binnen het missiegedreven innovatiebeleid. Verder hebben alle binnengehaalde congressen een relatie met één of meerdere topsectoren.

4.1.3 KPI 3: Cofinanciering overige partijen

Ten opzichte van de vorige basisbeschikking (waar cofinanciering ook een van de KPI's was), is het percentage vereiste cofinanciering aanzienlijk verlaagd in de huidige beschikking. Bij de vorige beschikking was de streefwaarde meer dan 50%. Deze streefwaarde is tijdens de vorige evaluatieperiode ruim behaald (gemiddeld 55%).

Hierbij is in de vorige evaluatie de kanttekening geplaatst dat de verhouding tussen subsidie en cofinanciering deels averechts werkte omdat vooral de directe commerciële belangen van cofinanciers, die niet pasten bij de doelstellingen van EZK en respectievelijk NBTC, in sommige gevallen te dominant werden. Mede vanwege de koersverandering die in de huidige periode is doorgevoerd – waarbij de nadruk veel meer is komen te liggen op kwaliteit in plaats van kwantiteit – is onder andere afscheid genomen van een aantal grote private cofinanciers zoals Amsterdam Airport Schiphol en Air France/KLM (zie hierna, paragraaf 4.3).⁵⁸ De huidige set van cofinanciers zijn dan ook overwegend partijen met een publiek karakter die zelf geen direct commercieel belang hebben bij de activiteiten van NBTC op het terrein van bestemmingsmanagement. Hoewel hier dus een sterke verandering is geweest vanuit NBTC sinds de vorige evaluatie, zien verschillende interviewpartners desalniettemin de cofinanciering nog steeds als een perverse prikkel. De inhoud van sommige activiteiten wordt nog steeds gedeeltelijk bepaald door betalende (overwegend publieke) partijen, waardoor het niet aansluit bij de boodschap van niet-betalende partijen en zij dus ook geen gebruik kunnen maken van mogelijke landelijke marketingstrategieën. Veel gesprekspartners benoemen dat de cofinancieringseis de publieke basistaken van het NBTC in de weg staat en ook tot scheve verhoudingen tussen (overwegend publieke) organisaties leidt. Eén van de oplossingen die zij hiervoor benoemen is om de financiering van het NBTC *volledig* vanuit de subsidie te laten komen.⁵⁹

De gerealiseerde streefwaarde van 55% uit de vorige periode staat in schril contrast tot de 27%⁶⁰ (voorlopig) in de huidige periode. Debet daaraan is uiteraard de coronacrisis. Tijdens de coronacrisis heeft NBTC in overleg met en toestemming van EZK zelf scenario's opgesteld met een veel lagere streefwaarde (25% in plaats van de oorspronkelijke 40%; aan de hand van het *comply or explain* principe). Deze lagere waarden wordt dan wel bereikt. Het feit dat er in absolute termen veel minder cofinanciering is verworven, heeft ook tot een aanzienlijke terugval in de totale inkomsten geleid (zie paragraaf 3.3). Dit heeft ervoor gezorgd dat NBTC minder activiteiten heeft kunnen uitvoeren dan gepland, en dat heeft ook een negatieve

⁵⁸ Ter referentie: de bijdragen van deze twee bedrijven in 2017 (respectievelijk € 1,0 miljoen en € 0,83 miljoen) waren hoger dan de totale cofinanciering in 2022 (€ 1,79 miljoen).

⁵⁹ Hierbij moet opgemerkt worden dat ook publieke organisaties net als private organisaties last kunnen hebben van wat economen aanduiden als *rent seeking behaviour*, een lobby om economisch voordeel te behalen zonder tegenprestatie of het uit publieke middelen laten betalen van activiteiten die zij mogelijk ook zelf zouden kunnen uitvoeren. Cofinanciering kan een middel zijn om hun daadwerkelijke interesse en belang bij een goed of dienst tot uitdrukking te laten komen. De complexiteit hier is dat een meerderheid van de publieke cofinanciers regionale spelers zijn die voordeel kunnen halen uit het deels beleggen van de rekening op nationaal niveau.

⁶⁰ Dit percentage is gebaseerd op cofinanciering in de cash-vorm, dus exclusief in-nature bijdragen. In paragraaf 4.3 zijn de in-nature bijdragen wel meegerekend.

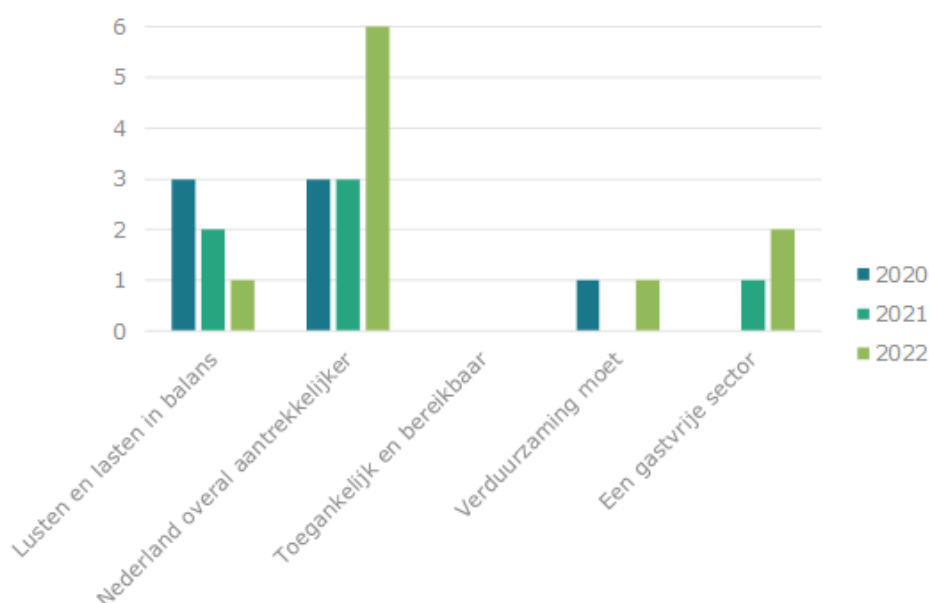
invloed op de gerealiseerde outputs en outcomes gehad en daarmee uiteindelijk op de impact.

4.1.4 KPI 4: Samenwerkingsverbanden

De realisatie van deze streefwaarde is (zonder de realisatie van 2023) bijna behaald. In totaal zijn er in de periode 2020-2022 in totaal 23 samenwerkingsverbanden gerealiseerd, verdeeld over vier pijlers. Een overzicht van de verdeling van de samenwerkingsverbanden over de pijlers is te zien in Figuur 11. In de jaarlijkse evaluatieverslagen van NBTC wordt benoemd dat NBTC niet op alle pijlers binnen Perspectief 2030 wil focussen omdat ze niet binnen de primaire scope van haar takenpakket vallen. NBTC heeft daarom (in overleg met EZK) bekeken op welke pijlers zij de grootste impact kan hebben en aangegeven dat een gelijke verdeling per pijler niet per se wenselijk is. Dit is de reden dat er geen projecten zijn binnen de pijler 'Toegankelijk en bereikbaar'.

Door de coronacrisis kwamen de activiteiten behorende bij de pijlers 'Lusten en lasten in balans' en 'Nederland overal aantrekkelijk' in een stroomversnelling. Activiteiten binnen andere pijlers werden juist uitgesteld.

De rol van NBTC in de samenwerkingsverbanden is het verbinden en samenbrengen van partners om kennis te delen, samen projecten en activiteiten op te zetten of een gezamenlijke boodschap naar buiten te brengen. De rol van NBTC binnen de samenwerkingsverbanden verschilt sterk en hangt af van het doel van de samenwerking en de aard van de activiteiten die in het samenwerkingsverband worden uitgevoerd.



Figuur 11. Overzicht van het aantal samenwerkingsverbanden per pijler van Perspectief 2030 voor de periode 2020-2022. Gebaseerd op de evaluatieverslagen van desbetreffende jaren.⁶¹

Het kaartje hieronder laat ook zien waar de samenwerkingspartners zijn gevestigd. Dit kaartje laat de 13 samenwerkingsverbanden zien in de periode 2020-2021. Uit de figuur blijkt dat de partners redelijk verspreid zijn over Nederland. Alleen in de provincies Groningen, Limburg, Drenthe en Zeeland zien we maar enkele samenwerkingspartners. Deels is dit enkel een reflectie dat daar in de regel minder potentiële samenwerkingspartners aanwezig

⁶¹ NBTC, Evaluatieverslagen 2020-2022.

zijn of dat bijvoorbeeld de structuur van DMO's en CMO's verschilt. Opgemerkt moet worden dat het hier een eenvoudige telling betreft en geen indicatie is van de intensiteit van een samenwerking.



Figuur 12. Spreiding van partners samenwerkingspartners van NBTC in de periode 2020-2021. Elk icoontje staat voor een ander samenwerkingsverband.⁶²

4.1.5 KPI 5: Kennisdelen met de sector en EZK

Voor de huidige basisbeschikking zijn ook *kwalitatieve* streefwaarden geïntroduceerd. Deze streefwaarden zijn dus niet (direct) kwantitatief meetbaar. Zeker bij de streefwaarde omtrent kennisdeling is het lastig te beoordelen of de streefwaarde is gerealiseerd. De manier waarop en de hoeveelheid kennis die wordt gedeeld zou een eventuele specificatie kunnen zijn die de streefwaarde meer invulling geeft. Hierdoor kan ook worden beoordeeld of de streefwaarde is gerealiseerd. Uit de interviews blijkt dat het merendeel van alle gesprekspartners NBTC ziet als een belangrijke kennispartner binnen de sector en dat dit ook een belangrijke rol is om in de toekomst te behouden. De kennisrol richting EZK moet volgens een enkele gesprekspartner nog wel worden versterkt. Een aantal kanttekeningen bij deze kennisrol zijn:

- Er moet geen cofinancieringsverplichting hangen aan de kennisrol van NBTC. Kennis heeft wellicht de sterkste kenmerken van een publiek goed. De kennis van NBTC moet publiek toegankelijk en beschikbaar zijn. Zo bezien lijkt een cofinancieringseis gekoppeld aan de kennisrol van NBTC niet voor de hand te liggen. Echter, zoals opgemerkt in paragraaf 4.1.3 kan cofinanciering ook een middel zijn om daadwerkelijke interesse en belang bij een goed of dienst tot uitdrukking te laten komen en freerider gedrag te voorkomen.

⁶² [google.com]

- NBTC is een plek waar veel kennis samenkomt en wordt uitgewisseld, maar sommige gesprekspartners geven ook aan dat NBTC niet op alle thema's voorop loopt in vergelijking met sommige spelers in het veld. NBTC legt bijvoorbeeld wel veel voorbeelden van bestemmingsontwikkeling in de etalage, maar deze zijn niet per se allemaal door NBTC zelf ontwikkeld, maar kunnen bijvoorbeeld ook door DMO's of CMO's ontwikkeld zijn. Echter, ook die diffusierol kan nuttig zijn en voorkomt dat spelers in het veld die zich oriënteren op bestemmingsontwikkeling zelf het wiel opnieuw moeten uitvinden.

4.1.6 KPI 6: Monitoren ontwikkelingen in spreiding

Bij spreiding gaat het om de aantrekkende van (i) het juiste type bezoeker op (ii) de juiste plek op (iii) het juiste moment. Spreiding van bezoek lukt alleen als er op verschillende plekken een bezoekwaardig aanbod is. Hiervoor moet mogelijk bestaand aanbod worden aangepast, of nieuw onderscheidend aanbod worden gecreëerd dat past bij het karakter van een plek.⁶³

NBTC kan op minimaal drie manieren een rol spelen in het streven naar een betere spreiding, namelijk door (i) beleidsmatig invloed uit te oefenen op een betere/gelijkere verdeling van het aanbod, door (ii) statistieken over bezoekers op een informatieve wijze te ontsluiten, of door (iii) marketing en vraagsturing binnen het aanbod. Op basis van die statistieken kan dan de spreiding van het bezoek op nationaal, regionaal en lokaal niveau eventueel worden bijgestuurd. Dit vereist gedetailleerde statistieken. De uitdaging bij (i) is uiteraard om achtergrondkenmerken van bezoekers te verzamelen, bij (ii) gaat het vooral om het vermijden van piekmomenten op plekken die reeds druk bezocht worden (door het bezoek over de tijd te spreiden). Dat laatste vereist statistieken die met een hoge frequentie worden verzameld (op dagelijkse basis) en die bijna realtime ter beschikking worden gesteld.

De geografische spreiding (ii) is in principe het makkelijkst te meten. Dit is de spreiding van bezoek over heel Nederland. Hierbij is dimensie (i) overigens ook van belang. Het aanbod op locatie A is niet zondermeer geschikt voor het ontvangen van bezoekers die voorheen vooral locatie B bezochten (of anders gesteld: stad/regio A zit niet altijd te wachten op bezoekers uit stad/regio B), bijvoorbeeld omdat de bezoekers mogelijk overlast bezorgen. In het ideale geval voegen bezoekers meerwaarde toe aan lokale gemeenschappen, bijvoorbeeld omdat op deze manier de lokale infrastructuur (middenstand, vervoer, cultuur) overeind kan worden gehouden.

NBTC biedt sinds de zomer van 2021 op een toegankelijke wijze via haar dashboard gedetailleerde bezoekersstatistieken aan. Dit is een spin-off van het Data Development Lab (DDL). Hierin is data beschikbaar op gemeenteniveau, en overnachtingsdata op maandbasis. Door deze brondata te combineren met andere brondata kunnen er op het dashboard allerlei analytische indicatoren worden aangeboden, zoals de lokale intensiteit van overnachtingen door de tijd (het aantal overnachtingen per dag per 100 inwoners c.q. per km² in een stad), of de mate van seizoensgebondenheid ('seasonability': de mate van [on]gelijkmatigheid van het bezoek over een jaar).

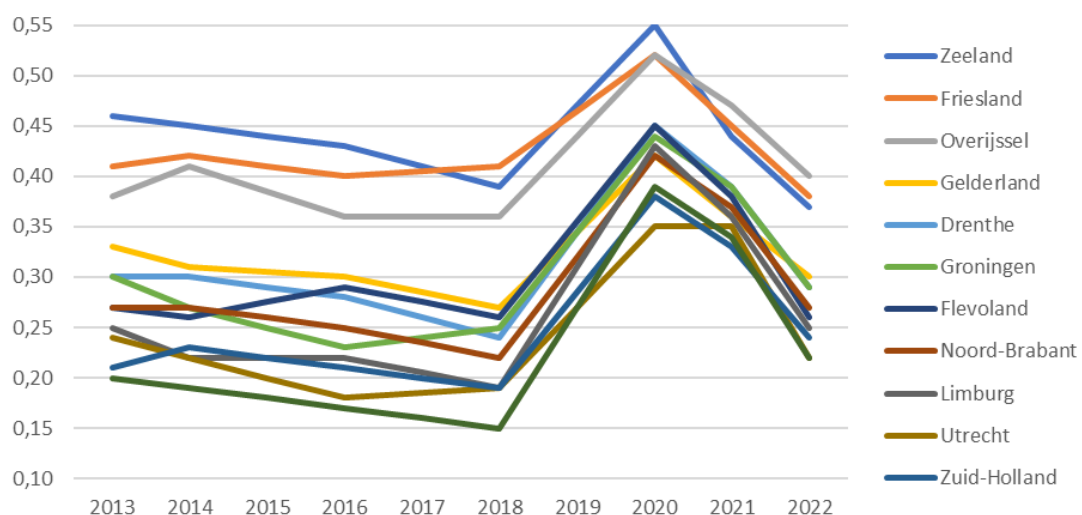
⁶³ De Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein merkt hier in zijn Voortgangsrapportage ("Ruimte maken") bijvoorbeeld het volgende over op: "Als een rijksoverheid cultuurbezoekers wenst aan te trekken in het gehele land, dan moeten de locaties van rijksmusea deze spreiding reflecteren en faciliteren. Dan is het logisch om bij het ontwikkelen van nieuw aanbod na te denken over de relatie tussen aanbod en plek. Als voorbeeld: bij het toekennen van een nieuw nationaal designmuseum moet niet een onderlinge concurrentie worden aangewakkerd, maar de meest logische plek aangewezen worden." (p.7)

Op basis van het dashboard kan de ontwikkeling van de intensiteit bijvoorbeeld worden gevisualiseerd. De intensiteit was in 2013 het hoogst in Zuid-Holland, Utrecht en Groningen. In 2020 is daar Noord-Brabant bij gekomen. Recent (in 2022) is er sprake van een afname van de intensiteit in de meeste provincies. Uitzonderingen zijn de provincies Groningen en Utrecht. De overall afname kan een indicatie zijn dat het spreidingsbeleid (dat sinds circa 2020 is ingezet) al een positief effect heeft. Het zou ook deels een na-ijleffect kunnen zijn van de coronacrisis, maar op basis van het beeld in het 'tussenjaar' 2021 lijkt dit niet het geval te zijn.



Figuur 13. Intensiteit overnachtingen per provincie, 2013, 2020, 2022 (bron: NBTC/DDL)

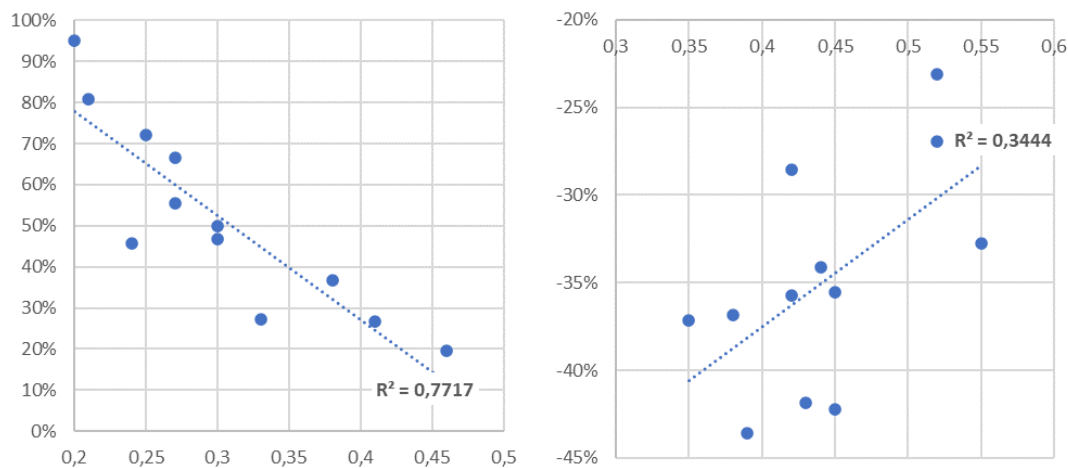
Uit de seasonability-indicator komen een aantal interessante patronen naar voren. De trends laten in alle provincies (het laagst beschikbare niveau op dit moment) nagenoeg eenzelfde ontwikkeling zien, namelijk een gestage afname van de seasonability (ofwel een gelijkere verdeling door de tijd) in de periode 2013-2018, en daarna een plotselinge piek in 2020. Die laatste piek is vanwege de coronacrisis. Die heeft klaarblijkelijk over heel Nederland een soortgelijk effect gehad (gedurende dezelfde periode zat Nederland op slot, en waren er ook geen bezoekers uit het buitenland welkom). Na 2020 daalt de seasonability weer.



Figuur 14. Ontwikkeling Seasonability (Gini-coëfficiënt) per provincie, 2013-2022 (bron: NBTC/DDL)⁶⁴

⁶⁴ Waarden voor 2015, 2017 en 2019 zijn intrapolaties.

Bekijken we de cijfers in meer detail dan blijkt dat er in de periode 2013-2020 – dus vóór de strategiewijziging met meer focus op spreiding – al sprake was van een autonome daling van de seasonability. Dat wil zeggen, in die periode is de daling het sterkst in de provincies waar de seasonability in het uitgangsjaar 2013 juist het hoogste was ($R^2=0,77$). Andersom daalt de intensiteit het sterkst in de provincies waar de piek in 2020 het hoogste was. Dat laatste zou een voorzichtige indicatie kunnen zijn voor een positieve impact van het spreidingsbeleid, ware het niet dat het verband voor die periode insignificant is ($R^2=0,34$).



Figuur 15. Verband tussen groei seasonability en uitgangspositie, provincies in Nederland. Links: 2013-2020 met 2013 als basis, rechts 2020-2022 met 2020 als basis.

4.1.7 Reflectie

Ten opzichte van de vorige basisbeschikking van NBTC zien we grote wijzigingen in de KPI's en bijbehorende streefwaarden. In lijn met de veranderde beleidsdoelen heeft de focus op het binnenhalen van meer buitenlandse toeristen plaatsgemaakt voor focus op waardevolle bezoekers. Echter, in de nieuwe KPI's zien we nog niet alle kernactiviteiten en impactdoelen van NBTC terug en evenmin de focuspunten uit de basisbeschikking 2020-2023. Zo zien we bestemmingsmanagement alleen terugkomen in onderdelen van de vierde en de lastig meetbare vijfde KPI. Daarnaast zijn de derde en vierde KPI (zoals ook al eerder benoemd) sterk economisch gefocust en is er geen focus op de verdere ecologische en maatschappelijke impact van NBTC. De vraag die dit oproept is of de KPI's wel voldoende de kernactiviteiten en impactdoelen van NBTC vertegenwoordigen. In onze aanbevelingen komen we hierop terug.

4.2 Doeltreffendheid NBTC volgens stakeholders

In deze paragraaf bespreken we aan de hand van de uitkomsten uit de interviews hoe gesprekspartners oordelen over de sturing van EZK op NBTC, het samenwerkings- en financieringsmodel van NBTC en de activiteiten die NBTC uitvoert. Graag benadrukken we dat het veelal gaat om meningen van stakeholders die ook verschillende belangen hebben. Het wil dus niet per se zeggen dat wij hun meningen ook delen.

4.2.1 Oordeel stakeholders sturing EZK

Hoewel het oordeel op deelaspecten verschilt, geeft het merendeel van de respondenten uit het veld (DMO's, maar ook andere typen gesprekspartners) aan dat vanuit EZK naast NBTC niet of nauwelijks sprake is van specifiek EZK-beleid ten aanzien van de gastvrijheidssector (ook al wordt het belang ervan door de minister onderschreven, zie paragraaf 2.3), laat

staan van het ruimere domein van toerisme en recreatie. Deze analyse wordt eveneens gemaakt in het rapport Ruimte maken. Met de aanstelling van Rob van Gijzel en de Samenwerkingstafel is daar in 2022 wel een extra instrument bij gekomen.

NBTC wordt gezien als de belangrijkste organisatie gelinkt aan EZK en door sommigen zelfs omschreven als de *front office* van EZK. Er is sprake van een gedelegeerde constructie waarbij EZK maar in beperkte mate een eigen verantwoordelijkheid ziet. Wat sommigen zien als overheidstaken in het gastvrijheidsdomein is gedelegeerd naar NBTC. Daarbij wordt door een flink aantal stakeholders de combinatie van delegatie van taken door EZK in combinatie met een cofinancieringseis gezien als een lastige en zelfs als perverse prikkel die de neutrale, onafhankelijke positie van NBTC in gevaar brengt (meer hierover in paragraaf 4.3).

In de huidige opzet wordt noch EZK, noch NBTC gezien als de ultieme spelverdelers of regisseur op het gastvrijheidsdomein. Als illustratie wordt hier bijvoorbeeld Perspectief 2030 genoemd. Enerzijds is er veel waardering voor NBTC die het initiatief heeft genomen voor deze strategieoefening, anderzijds wordt ook opgemerkt dat het EZK niet had misstaan als ze het initiatief tot een dergelijk strategisch beleidsdocument had genomen. De Actieagenda en de herijking daarvan – een operationaliseringsslag – is dan ook vooral een groepsproces. Er is afgesproken dat de Taskforce de eigenaar is van de Herijkte Actieagenda en haar leden gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Desalniettemin is het voor lang niet iedereen duidelijk wie nu de eigenaar is van de Herijkte Actieagenda, wie 'het spel verdeelt' en wie tot taak heeft de actiehouders aan te spreken bij uitblijven van actie. Hierdoor is de vrijblijvendheid te groot. Dit hangt ook samen met de zoektocht van NBTC hoe het zich als onafhankelijke publiek/private organisatie met een aantal publieke taken moet verhouden tot de subsidieverstrekker EZK en ruimer welke rol en positie NBTC moet aannemen in het gehele veld.

Verschillende stakeholders geven verder aan dat volgens hen EZK nog altijd te veel vanuit een sectoraal en sterk economische bril naar het gastvrijheidsdomein kijkt. Ze geven aan te vinden dat EZK onvoldoende oog heeft voor de bredere maatschappelijke functie van het gastvrijheidsdomein, vrijetijdseconomie of nog ruimer toerisme en recreatie. Het meest gegeven voorbeeld hier is dat EZK er onvoldoende in slaagt de verbinding te leggen met andere departementen die vanuit een brede welvaart perspectief een rol zouden kunnen spelen als het gaat om erfgoed, bereikbaarheid, gezondheid, leefbaarheid of biodiversiteit en natuurbeleving. Dit terwijl NBTC in haar activiteiten wel al werkt aan die verbreding. Voor NBTC is onduidelijk of ze samen met EZK aan die verbreding moet werken of dat ze op eigen kracht de verbinding moet zoeken met andere departementen. Wel wordt geconstateerd dat er momenteel aan allerlei ontwerptafels wordt gewerkt aan de ruimtelijke inrichting van Nederland en dat het vrijetijdseconomie of toerisme- en recreatieperspectief hierin niet of onvoldoende wordt meegenomen. In de tussenrapportage van de Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein waarin de klijntijnen van de opdracht van de Landelijke Raad (zie paragraaf 2.3) staan beschreven wordt hier ook weinig vermeld over geschreven: "...de Landelijke Raad [moet] zich opstellen als een robuuste, betrouwbare en consistente partner in de gesprekken met vertegenwoordigers van andere beleidsterreinen. Een stevige representatie vanuit de raad is nodig, alleen al om het gemis te compenseren aan ministeriële coördinatie"⁶⁵.

Overigens constateren veel stakeholders ook dat EZK sinds de Coronaperiode duidelijk actiever is geworden in de sector. Ook wordt geconstateerd – niet in de laatste plaats door EZK

⁶⁵ Zie Ruimte Maken, 2023, p. 12.

en NBTC zelf – dat de communicatie en afstemming tussen EZK en NBTC is verbeterd en geïntensiveerd.

Stakeholders verschillen wel in hoe ze aankijken tegen de relatie Rijk en regio (zie ook Box 1). Er wordt veelal geconstateerd dat Rijk en regio niet als eenheid opereren. Een deel van de DMO's twijfelt in hoeverre EZK NBTC moet aansporen om meer activiteiten te ontwikkelen op het vlak van vooral bestemmingsontwikkeling omdat men wil voorkomen in elkaars vaarwater te komen. Dit vraagstuk is niet alleen actueler geworden omdat NBTC meer activiteiten op dit vlak ontwikkelt, maar ook doordat NBTC vanaf de coronatijd – in overleg met EZK en de sector – een taak heeft gekregen op het gebied van stimulering van binnenlands toerisme. Nu de coronapandemie achter de rug is, ziet een aantal DMO's hier geen rol meer weggelegd voor NBTC. Ze zijn tenminste op hun hoede dat NBTC zich niet tot concurrent ontwikkelt. Anderen – waaronder ook een aantal DMO's – zien hier minder een probleem en zien NBTC meer als een nuttige kennispartner en adviseur.⁶⁶ Van een automatische acceptatie van de rol van NBTC en verdere verbreding daarvan lijkt in het veld echter niet altijd sprake.

Uit de gesprekken met stakeholders is ook duidelijk geworden dat NBTC zich gedurende de beschikkingsperiode 2020-2023 in een transformatieproces bevindt van een sterk marketing-gedreven organisatie naar een organisatie met een rol op het vlak van data en kennis(uitwisseling) en bestemmingsontwikkeling. Het is voor die stakeholders niet altijd duidelijk welke rol NBTC nu precies vervult c.q. ambieert. Is het de landelijke DMO of heeft NBTC vooral een liaison- en verbindende rol als onafhankelijke organisatie op het snijvlak van het private en publieke domein? Is het een uitvoeringsorganisatie van EZK of heeft het vooral een rol als kennisaanjager en kennisdeler of zelfs kenniscentrum? Is het primair nog een marketing-gedreven organisatie verantwoordelijk voor nation branding en bestemmingsmanagement of gaat NBTC voor in het breder verbinden van het gastvrijheidsdomein aan opgaven op het gebied van de brede welvaart? Kortom, er wordt verschillend gedacht over de positionering van NBTC (en de verantwoordelijkheid van EZK om NBTC te richten). Sommigen gesprekspartners zijn er voorstander van om NBTC meer op haar traditionele sterkte van nation branding en bestemmingsmanagement in te zetten (en zien NBTC meer als marketingorganisatie). Anderen zien NBTC juist liever als organisatie die ook mede vorm moet geven aan en inspiratie biedt op het vlak van verbreding van het domein en een NBTC die actief verbindingen legt met naastgelegen domeinen.

Hoewel niet behorend tot de evaluatie van de subsidie van NBTC over de periode 2020-2023 hebben stakeholders in de interviews ook gereflecteerd op de rol van NBTC bij een eventueel in te stellen Landelijke Raad, zie onderstaande box.

Box 5. Positie van NBTC in de mogelijk op te richten Landelijke Raad voor Recreatie en Toerisme

In een situatie waarin er – in ieder geval in het veld – geen consensus bestaat over waar NBTC nu wel en niet van is, wordt ook al gesproken over de mogelijke positie van NBTC in de mogelijk (er is daartoe nog niet formeel besloten) op te richten onafhankelijke Landelijke Raad. Er wordt gesproken over een mogelijke rol van NBTC als secretaris en landelijk uitvoerend bureau. Daarbij zou bijvoorbeeld NBTC handen en voeten kunnen geven aan het programma op landelijk niveau van de raad. Echter, hoe zich dat verhoudt tot de huidige subsidierelatie (en daarmee ook de principal-agent relatie) met EZK is een lastig juridisch-bestuurskundig vraagstuk. Er wordt gesproken over een zelfstandige Raad

⁶⁶ Meer duidelijkheid en communicatie over de rol van NBTC bij stimulering van binnenlands toerisme en een duidelijke afbakening van de rol van NBTC op dit vlak – ook richting de stakeholders in het veld – lijkt in elk geval gewenst.

met autoriteit, die ook vastgelegd moet worden vanuit de Rijksoverheid (zeer waarschijnlijk ruimer dan EZK). Vraag is hoe NBTC zich in het nieuwe concept met de Landelijke Raad zou moeten positioneren en wat dit betekent voor het huidige en toekomstige pakket aan taken en de huidige subsidie- en sturingsrelatie met EZK. Twee opdrachten naast elkaar voor NBTC – een voor EZK en een voor de onafhankelijke Landelijke Raad – lijkt verwarrend voor de spelers in het gastvrijheidsdomein. We komen hier in hoofdstuk 5 nader op terug.

4.2.2 Oordeel samenwerkings- en financieringsmodel

Kijken we naar het oordeel van stakeholders over het samenwerkings- en financieringsmodel dan hangen beide sterk samen. Zoals we in paragraaf 4.1.3. bij de cofinancierings-KPI al benoemden heeft een meerderheid van de stakeholders in het veld moeite met de cofinancieringseis (ook als die in de praktijk vooral andere publieke of publiek-private partijen betreft) en de moeite die NBTC moet doen die cofinanciering daadwerkelijk binnen te halen. Zij geven aan dat de inhoud van sommige activiteiten wordt bepaald door betalende partijen, waardoor het niet of minder goed aansluit bij de boodschap van niet-betalende partijen. Basistaken van NBTC met een publiek karakter (zoals bijvoorbeeld nation branding en ruimer destinatiemarketing, maar ook de data-activiteiten) verdragen zich volgens hen slecht met de cofinancieringseis en geven aanleiding tot “scheve verhoudingen” tussen organisaties. Hierover wordt opgemerkt dat de Bestemming Nederland er niet alleen is voor de cofinanciers, maar alle regio’s in het land moet betreffen.⁶⁷ Cofinanciering zo wordt opgemerkt heeft invloed op je objectiviteit als organisatie. Veel partijen in de regio waar NBTC mee samenwerkt geven aan dat in de samenwerking soms al vrij snel de cofinancieringsvraag op tafel komt. Deze partijen geven ook aan dat in hun beleving wel of niet betalen ook de inhoudelijke keuzes van NBTC beïnvloedt. Vooral de verhaallijnen en de themajaren en ook de data-activiteiten zijn meermalen genoemd als activiteiten waar NBTC ook actief probeert om cofinanciering binnen te halen. Veel respondenten geven aan helemaal af te willen van cofinanciering voor branding/marketingactiviteiten. DMO’s die bijvoorbeeld co-financieren zullen immers altijd iets terug willen zien voor de financiering die ze aan NBTC geven. Het risico is reëel dat diegenen die niet cofinancieren of minder promotie ontvangen of anderszins minder profiteren van de activiteiten van NBTC. Ook ontstaat het idee dat niet het door publieke belangen ingegeven set van taken leidend is, maar dat het takenpakket van NBTC mede wordt gestuurd door de bereidheid van cofinanciers om mee te betalen, waardoor de angst bestaat dat er een meer willekeurige set van NBTC-activiteiten ontstaat. Sommige spreken zelfs van het gevaar van rolverwarring. Veel gesprekspartners geven ook aan dat eenzelfde niveau van cofinanciering in de toekomst niet waarschijnlijk te achten. Niet alleen omdat ze hier principieel bezwaren tegen hebben, maar ook om de meer praktische reden dat in een aantal provincies in de nieuwe coalitieakkoorden minder ruimte is gemaakt voor toerisme en recreatie.

Wel zijn een aantal nuancerings hier op zijn plaats. In de eerste plaats realiseert NBTC -als we Figuur 5 in herinnering roepen - de meeste cofinanciering op doorontwikkeling Holland-City (waartoe de verhaallijnen behoren) en de marketing van toeristisch en zakelijk bezoek

⁶⁷ Zoals opgemerkt in paragraaf 4.1.3 raakt dit aan een fundamentele discussie over wat wel en wat niet publieke taken of nutsvoorzieningen zijn en in hoeverre partijen in het veld (ook potentiële publieke cofinanciers) er baat bij hebben om iets aan te merken als een publieke voorziening omdat zij zo niet zelf in de buidel hoeven te tasten (het in 4.1.3 genoemde rent seeking behaviour) om een goed of dienst gerealiseerd te krijgen en zo mee kunnen liften (free riding). Cruciale vraag is ook waar de baten neerslaan.

en ook nog enigszins op de samenwerkingen op kennisvlak. Met andere woorden, de (generaliseerde!) cofinanciering zit voor het grootste deel op de marketingkant van NBTC en duidelijk minder op de andere activiteiten. Het is logisch dat het voor NBTC, nu ze inmiddels bredere taken uitvoert die verder af liggen van marketingactiviteiten, moeilijker wordt om cofinanciers te vinden bijvoorbeeld voor meer “verlichte doelen” als verduurzaming of leefbaarheid.

Op de tweede plaats is de mate van cofinanciering sterk teruggelopen ten opzichte van de vorige evaluatieperiode, niet in de laatste plaats omdat de bereidheid te cofinancieren in de coronaperiode behoorlijk is ingestort. Wel wordt de cofinancieringseis van 40% nog steeds als zeer aanzienlijk beschouwd, zeker omdat sprake is geweest van een bijna complete verschuiving van cofinanciering door private naar cofinanciering door publieke- en semi-publieke organisaties.⁶⁸

Op de derde plaats is het wel mogelijk dat de cofinanciering wellicht groter lijkt dan dat deze daadwerkelijk is. De prominente positie van Staatsbosbeheer als cofinancier kan in belangrijke mate verklaard worden door een detachering van een NBTC-medewerker. In samenwerkingsprojecten hebben samenwerkingspartners ook wel eens de indruk dat projectadministraties via NBTC verlopen om zo een bijdrage aan een project te kunnen administreren als cofinanciering. De moeite die NBTC zich heeft getroost om ook bijdragen aan NBTC-activiteiten van partners aan te merken als cofinanciering in nature duidt erop dat NBTC een behoorlijke druk voelt om kosten wat het kost die cofinanciering te realiseren. De vraag is of al die cofinanciering in de praktijk even hard is. Het illustreert in elk geval dat KPI's ook sturend kunnen worden in het gedrag van organisaties.

Wat betreft de samenwerking met NBTC constateren veel gesprekspartners dat de rol van NBTC “breder” is geworden en dat daarmee er ook meer noodzaak en behoefte is tot samenwerking. De feitelijke tevredenheid over de samenwerking met NBTC is sterk afhankelijk van de desbetreffende provincie of DMO/CMO. Partijen die tevreden zijn beschikken vaak over directe lijntjes met werknemers van NBTC en hebben regelmatig contact in de vorm van onderlinge kennisdeling of samenwerking rondom projecten (o.a. Van Gogh Drenthe, Hanzesteden, Agenda Natuurinclusief). Dit zijn ook de partijen die zich veelal positief uitlaten over de kwaliteiten van NBTC en NBTC-medewerkers. Er zijn echter ook partijen die bewust niet of nauwelijks met NBTC samenwerken. Zij geven hiervoor als reden dat zij zich moeten ‘inkopen’ bij NBTC of dat NBTC voor projecten komt ‘shoppen’. Zij zijn van mening dat NBTC een publieke taak heeft om de gehele bestemming Nederland te promoten, zonder dat dit wordt beïnvloed door de mate van cofinanciering die zij hiervoor van bepaalde partijen ontvangen. Een andere reden is dat sommige DMO's vinden dat NBTC langzaamaan te veel op de stoel van de DMO's is gaan zitten, specifiek daar waar het gaat om bestemmingontwikkeling en promotie van binnenlands toerisme. Hier wordt vaak opgemerkt dat zij merken dat NBTC zelf zoekende is naar de juiste balans qua activiteiten. Veel van de partijen die wij hebben gesproken (niet alleen DMO's spreken) zich ook uit over de in hun visie te beperkte samenwerking tussen NBTC en bestaande platform van Bestemming Nederland voor het bereiken van DMO's/CMO's.

De cofinancieringseis wordt dus door veel stakeholders als een complicerende en soms zelfs storende factor ervaren, ook op de eventuele samenwerking met NBTC (en daarmee ook op de doeltreffendheid van NBTC). In de gesprekken komen diverse alternatieven voorbij:

⁶⁸ Dat de financiële druk behoorlijk is blijkt ook uit het feit dat NBTC nauwelijks vrij te besteden middelen heeft om bijvoorbeeld zaken te piloten of een klein experiment uit te voeren. Juist voor een organisatie die wat betreft kennis en inhoud geacht wordt aan de frontlinie te opereren is dat een gemis.

- Lagere cofinancieringseis tot in het uiterste geval volledig publieke financiering van de (steeds publiekere) taken van NBTC door de centrale overheid (lees: EZK of diverse ministeries samen). Een enkeling geeft aan NBTC bij voorkeur te willen omvormen naar een onafhankelijk publiek orgaan (bijv. in de vorm van een ZBO).
- Meer duidelijkheid over op welke taken NBTC juist wel of niet cofinanciering moet realiseren. Het ligt hier voor de hand die taken met een (bijna) volledig publiek goed karakter, waarbij de baten op landelijk niveau neerslaan, niet te laten cofinancieren. Andersom zijn er taken waarbij sprake is van baten die ook duidelijk neerslaan bij – in dit geval vaak publieke en semi-publieke spelers – in de regio. Voor deze taken moet goed gekeken worden of cofinanciering wel mogelijk is óf moet worden geconstateerd dat het een lokaal of regionaal publiek goed betreft waarin ook op dat niveau moet worden voorzien. Meer in het algemeen kan cofinanciering ook gezien worden als het bundelen van budgetten van partijen die een vergelijkbare voorziening nastreven.
- Verbreding van de basisfinanciering van NBTC (door EZK) naar andere partijen die ook gebaat zijn bij NBTC als publiek gefinancierde voorziening, zoals andere departementen (bijv. OCW en LNV) die gebaat zouden kunnen zijn bij de bijdrage die toerisme en recreatie kunnen leveren aan maatschappelijke vraagstukken en ruimtegebruik in Nederland.
- Een actievere rol van NBTC bij het voor het hele gastvrijheidsdomein binnenhalen van financiële middelen dan wel het vergoten van inzicht in beschikbare instrumenten en fondsen. Daarbij werd onder andere een aanvraag gesuggereerd voor het Nationaal Groeifonds (NGF) alsook het aantrekken van meer Europese middelen of subsidies voor kennisontwikkeling. Eerder is geconstateerd dat het in en om de gastvrijheidssector niet ontbreekt aan subsidie-instrumenten, maar de sector er onvoldoende in slaagt toegang te verkrijgen tot die middelen.⁶⁹
- Niet genoemd in de gesprekken, maar een mogelijk alternatief zou kunnen zijn om een hardere scheiding aan te brengen tussen de puur publieke taken van NBTC en een projectenpoot waarin bijvoorbeeld ook detacheringen kunnen worden ondergebracht of andere meer commerciële projecten waarbij NBTC feitelijk (meta-) consultancy diensten aanbiedt. Mogelijk is dit een lastige figuur omdat de kans op marktverstoring toeneemt en de verleiding groot wordt om op basis van publieke activiteiten alsnog private adviesdiensten aan te bieden waardoor nog steeds verwarring kan ontstaan met welke pet NBTC aan tafel zit.

4.2.3 Oordeel activiteiten

Kennis en data - Het genereren van relevante en actuele data en inzichten

Over het algemeen zijn gesprekspartners tevreden over de activiteiten van NBTC op het gebied van kennis en data. NBTC heeft hier sinds de vorige beschikkingsperiode grote stappen in gezet, maar NBTC is er nog niet, aldus gesprekspartners.

NBTC voorziet enerzijds in generieke data die voor iedereen toegankelijk is. Hierbij gaat het onder andere om trendrapportages, prognoses, dashboards, informatie over herkomstmarkten, het Onderzoek Inkomend Toerisme (OIT) en meer. Veel partijen (provincies, regio's, DMO's) gebruiken data hieruit in eigen rapportages of doorrekening. Dit zijn veelal data op

⁶⁹ Zie Dialogic (2022) Onderzoek aansluiting regelingen op behoeften gastvrijheidssector t.a.v. innovatie, verduurzaming en digitalisering, Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van EZK, Utrecht.

landelijk niveau, die ook complementair zijn aan de data van bijvoorbeeld het CBS, omdat er meer duiding wordt gegeven aan de cijfers. Verschillende partijen geven aan dat dit bruikbare informatie voor hen is en kan helpen bij het maken van betere beleidskeuzes. Ook worden de Leidraad Bestemmingsmanagement en resultaten van onderzoeksprogramma's met een meer experimenteel karakter (bijvoorbeeld op het gebied van bestemmingsmanagement of over nieuwe methoden over het bepalen van de mondiale waarde van toerisme) gewaardeerd. Naast het beschikbaar stellen van generieke data, voert NBTC ook op aanvraag gerichte analyses uit waarvoor een bijdrage wordt gevraagd.

We merkten in de gesprekken dat de waardering van de kennis- en datafunctie van NBTC sterk wisselt tussen DMO's en CMO's. DMO's en CMO's die zelf al grote stappen hebben gezet op het gebied van data hechten minder waarde aan de data die via NBTC en de LDA wordt gedeeld als aanvulling op de basisdata die vanuit het CBS ter beschikking wordt gesteld. Zij beschikken vaak zelf al over gedetailleerde regionale data en monitoren bijvoorbeeld al langer bezoekersstromen in binnensteden.⁷⁰ Voor hen heeft het weinig meerwaarde als NBTC ook regionale data verzamelt. DMO's en CMO's die hierin nog niet zo ver zijn, zijn juist sterk geholpen met de data van NBTC. Zij benadrukken het belang van onderzoeken die in gezamenlijkheid binnen de LDA worden ontwikkeld en van belang zijn op zowel landelijke als regionale schaal. Ondanks dat er actief data worden gedeeld door DMO's en CMO's in de LDA, kan daarom bezien worden in hoeverre er kansen liggen om nog actiever best practices via de LDA te delen.

Gesprekspartners oordelen verschillend over de LDA waarin NBTC het voortouw heeft. Enerzijds levert de LDA bruikbare informatie, maar partijen geven ook aan dat er veel tijd is gaan zitten in onderlinge afstemming waardoor vertraging is opgetreden. Daarnaast is in de gesprekken naar boven gekomen dat de LDA sterk afhankelijk is van incidentele cofinanciering, terwijl juist behoefte is aan structurele financiering.

Voor wat betreft de rol van NBTC op het gebied van kennis en data ziet het merendeel van de gesprekspartners NBTC als een kenniscentrum met als taken het verzamelen en ontsluiten van hoofdzakelijk landelijke data (o.a. via dashboards, (sentiment)monitors, trendrapportages, ondersteuning voor onderzoek). Hierbij ligt de toegevoegde waarde van NBTC ten opzichte van bijvoorbeeld het CBS in het duiden van cijfers en het initiëren van gezamenlijke (onderzoeks)projecten en pilots.

Beleid- en merkontwikkeling - Het creëren van een krachtig profiel van de bestemming Nederland

Gesprekspartners zijn het erover eens dat NBTC een goede bijdrage heeft geleverd om Perspectief 2030 en het gedachtegoed daarvan onder de aandacht te brengen bij onder andere provincies. Dit was extra belangrijk omdat de sector tijdens en na de coronaperiode groten-deels terugschoot in de oude rol van bestemmingspromotie om meer toeristen naar Nederland te trekken.

Een kritischer punt is volgens sommige gesprekspartners nog te veel wordt gefocust op het traditionele beeld van Nederland (tulpen, molens, schilders, etc.) in plaats van op zaken waar Nederland sterk in is (bijvoorbeeld high tech, Dj's, etc.).

⁷⁰ Zie hiervoor bijvoorbeeld het overzicht dat NBTC heeft gecreëerd van verschillende druktemonitors in steden en regio's: [\[ddlpublicaties.nbtc.nl\]](https://ddlpublicaties.nbtc.nl)

Over de cross-sectorale samenwerkingen op de thema's New Dutch (zie voetnoot 40) en Water zijn sommigen ook kritisch. Volgens hen is dit slechts relevant voor een beperkte groep en niet voor bestemming Nederland als geheel (en dus niet inclusief genoeg).

Bestemmingsmanagement - Het faciliteren van regio's en steden om zich optimaal te ontwikkelen

Bestemmingsmanagement (ook: destiniatiemanagement, incl. destiniatieontwikkeling) is een relatief nieuwe en niet onomstreden activiteit van NBTC. Een deel van de DMO's laat zich namelijk kritisch uit over deze activiteit. Volgens hen is er sprake van gedeeltelijke overlap met hun activiteiten op dit gebied en zou NBTC zich daarmee te veel in hun 'vaarwater' begeven. Sommige DMO's geven bijvoorbeeld expliciet aan dat zij niet willen dat NBTC trajecten oppakt met gemeenten in hun regio. Ook geven ze aan zelf al langere tijd met destiniatiemanagement bezig te zijn, waardoor zij al meer kennis en ervaring met bestemmingsmanagement hebben opgebouwd dan NBTC. In dit geval kunnen er juist kansen liggen om die kennis breder met de sector te delen, bijvoorbeeld via de LDA. Verder benoemen sommige gesprekspartners dat de DMO's beter zicht hebben op wat er speelt in de regio. De DMO's geven aan dat NBTC, mede om deze redenen, duidelijk zoekende is naar hoe ze zich moet opstellen richting gemeentes en regio's; wat is de rol van NBTC wat betreft destiniatiemanagement en hoever moet ze daarin gaan? DMO's en CMO's zouden gebaat zijn bij meer transparantie en heldere communicatie – bij voorkeur in een vroeg stadium – over hoe en wanneer NBTC lokale samenwerkingen (bijvoorbeeld met gemeentes) op het gebied van bestemmingsmanagement oppakt. Dit om te voorkomen dat er spanning ontstaat tussen het activiteitenpakket van NBTC enerzijds en dat van DMO's en CMO's anderzijds.

Op het niveau van de provincies is men positiever over de rol van en samenwerking met NBTC op het gebied van bestemmingsmanagement. Zo zijn tenminste een aantal van de vertegenwoordigers die wij hierover hebben gesproken erg te spreken over hoe de samenwerking in de totstandkoming van de Leidraad Bestemmingsmanagement is verlopen. Ook zijn zij gecharmeerd van de ondersteuning en kennis van NBTC op dit punt.

In aanvulling op bovenstaande wordt genoemd dat NBTC idealiter een aanjagende en faciliterende rol zou moeten vervullen op het gebied van destiniatiemanagement en -ontwikkeling en hierin niet de lead zou moeten nemen. Dit om ook haar onafhankelijkheid te borgen. Hierbij kan NBTC regionale partijen stimuleren om kritisch na te denken over wat voor bestemming zij willen zijn en welke bezoekers daarbij horen en daarbij kunnen fungeren als sparringpartner. De afbakening van de rol van NBTC op dit gebied raakt wederom aan het vraagstuk of NBTC zich vooral met vraagstukken op het landelijke niveau moet bezighouden, of juist ook activiteiten op de lagere bestuursniveaus moet uitvoeren (zie box 1).

Marketingcommunicatie - Het aantrekken van waardevolle bezoekers

Er bestaan verschillende opvattingen over de marketingactiviteiten van NBTC. We gaan hierbij allereerst in op marketingactiviteiten gericht op toeristisch bezoek en daarna op activiteiten gericht op zakelijk bezoek. Hoewel NBTC in onderlinge afstemming met EZK en de sector zich – mede naar aanleiding van de coronapandemie – meer is gaan richten op de promotie van binnenlands toerisme, heersen er verschillende opvattingen over deze rol. Enerzijds geven gesprekspartners aan dat NBTC hiermee te veel in het vaarwater komt van provincies en DMO's. Anderzijds geven partijen aan dat de marketingactiviteiten gericht op toeristisch bezoek nodig zijn om tegemoet te komen aan de doelstellingen uit Perspectief 2030 en de Herijkte actieagenda, zoals spreiding door het promoten van minder bekende plekken, spreiding door het jaar heen, het voorkomen van overlast en CO2-uitstoot en het leefbaar houden van de samenleving.

Voor wat betreft marketingactiviteiten voor de zakelijke markt, specifiek rondom congressen, vinden sommige partijen dat deze functie overgelaten moet worden aan de markt. Volgens hen is deze kernactiviteit van NBTC ook te commercieel gedreven, mede door de streefwaarde over het aantal en de waarde van bids, en kan deze activiteit ook door zakelijke dienstverleners worden ingevuld (op Europees niveau bijv. de European Tourism Association). Anderen zijn positiever over deze rol en vinden het ook logischer dat deze activiteit gefinancierd wordt. Zij zien een rol voor NBTC in het bieden van input en ondersteuning bij het aantrekken van congressen die passen bij de manier waarop Nederland zich wil profileren. Tot slot wordt genoemd dat nog sterker ingezet kan worden op het aantrekken van meetings en congressen op thema's waar Nederlands sterk in is, zoals bijv. fotonica, semi-con, dancemuziek, etc.

4.3 Cofinanciering nader beschouwd

In paragraaf 4.1 is de sterke daling van de inkomsten uit cofinanciering al beschreven (zie Figuur 7). Parallel aan de gevolgen en nasleep van de coronacrisis vindt er binnen NBTC een verschuiving plaats van overwegend private naar overwegend publieke cofinanciers (zie Tabel 7 en Tabel 8) in aanvulling op de basissubsidie zoals die door EZK wordt verstrekt. Het aandeel van publieke cofinanciering in het totaal is bijna verdrievoudigd: van 30% in 2017 tot 86% in 2020. In de laatste jaren neemt het aandeel van private cofinanciers wel weer toe (van 14% naar 20%). Dat komt omdat het aantal private cofinanciers na de crisis weer aan het stijgen is. Het gemiddelde bedrag per private cofinancier is in de periode 2020-2022 echter jaar op jaar gedaald. Het gemiddelde bedrag per private financier is in 2023 bijna acht keer zo klein als in 2015. Vóór de pandemie en met focus op volumegroei waren er meer grootschalige activiteiten/campagnes met grote (inter)nationale cofinanciers op dat gedeelde belang. Inkomsten van grote private cofinanciers zoals Amsterdam Airport Schiphol en Air France/KLM zijn na 2022 geheel weggevallen. Dit wordt ook extra duidelijk op basis van het overzicht in Tabel 8. Hierin wordt de top 25 cofinanciers van NBTC in de periode 2015-2017 vergeleken met de top-25 cofinanciers in de periode 2020-2022. Hierin is te zien dat de populatie cofinanciers aanvankelijk overwegend een privaat en inmiddels een overwegend publiek of semi-publiek karakter heeft.

Tabel 7. Gemiddelde omvang cofinanciering per type cofinancier, 2015-2022 (bron: NBTC)

	2015	2016	2017	2020	2021	2022
Privaat	€ 341.754	€ 360.500	€ 380.287	€ 61.192	€ 53.421	€ 44.374
Publiek	€ 158.344	€ 162.000	€ 176.691	€ 70.122	€ 69.809	€ 84.298
Gemiddelde	€ 253.717	€ 257.280	€ 282.561	€ 68.694	€ 66.531	€ 71.522

Tabel 8. Top 25 cofinanciers van NBTC in termen van cumulatieve bijdragen in euro's in de periode 2015-2017 ten opzichte van 2020-2022.

#	2015-2017	2020-2022
1	Amsterdam Airport Schiphol	Marketing Oost
2	Travelscape, Inc.	Staatsbosbeheer
3	Air France KLM	Stichting amsterdam&partners
4	Landal GreenParks B.V.	Stichting Merk Fryslân
5	Aruba Tourism Authority	Provincie Utrecht
6	Logitravel	Visit Flevoland
7	Mediahuis	Provincie Noord-Holland
8	EasyJet	Euregio
9	VVV Zeeland	The Hague & Partners Convention Bureau
10	KLM Royal Dutch Airlines	Ministerie van OCW
11	Ryanair	DB Fernverkehr AG
12	Eurail Group G.I.E.	Postillion Hotels
13	Amsterdam Marketing	Amsterdam Airport Schiphol
14	Den Haag Marketing	RAI Amsterdam
15	RAI Amsterdam	Rotterdam Partners
16	Booking.com	KLM Royal Dutch Airlines N.V.
17	Toerisme Utrecht	Provincie Zeeland
18	Ministerie van OCW	NBTC-NIPO Research B.V.
19	Kayak Europe GmbH	Gemeente Steenwijkerland
20	VisitBrabant	Stichting Voorfinancierings- & Garantiefonds
21	Marketing Oost	Stichting Achterhoek Toerisme
22	Rotterdam Partners	Beurs van Berlage
23	Toerisme Vlaanderen	Provincie Gelderland
24	Stichting Merk Fryslan	Gemeente Gouda
25	DB Fernverkehr AG	Jaarbeurs B.V.

De sterke daling in de cofinanciering heeft uiteraard ook direct zijn weerslag op de bijbehorende KPI. In de Basisbeschikking 2020-2023 is het minimale cofinancieringspercentage van overige partijen op minimaal gemiddeld 40% gesteld.⁷¹ Cofinanciering kan vanaf 2020 zowel in cash als *in natura* worden verstrekt, maar de *in natura* bijdragen mogen voor maximaal € 1 miljoen per jaar meetellen.

In Tabel 9 hebben we de opbrengsten uit activiteiten als geheel meegeteld als *cash* inkomsten uit cofinanciering. Dat percentage ligt in de periode 2017-2019 gemiddeld op 52% (maar daalde gestaag), en in de periode 2020-2023 gemiddeld op 22%.⁷²

⁷¹ 35% + 5% natura tot een maximum van € 1 miljoen.

⁷² Nota bene, opbrengsten uit activiteiten voor 2023 zijn door Dialogic geschat. Daarbij is uitgegaan van een (optimistisch) scenario van een doorgaande stijging tot € 3,8 miljoen.

Tabel 9. Ontwikkeling cash cofinancieringspercentage, absoluut (in duizenden euro's) en relatief (als % van totale omzet), 2017-2023 (bron: NBTC)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bijdrage EZK	€ 10.374	€ 8.407	€ 8.637	€ 8.822	€ 8.991	€ 9.319	€ 9.132	€ 9.774	€ 9.774	€ 9.830
Opbrengsten activiteiten	€ 11.984	€ 11.914	€ 11.597	€ 10.933	€ 10.283	€ 7.997	€ 1.859	€ 2.337	€ 3.113	€ 2.864
omzet	€ 22.358	€ 20.321	€ 20.234	€ 19.755	€ 19.274	€ 17.316	€ 10.991	€ 12.111	€ 12.887	€ 12.694
Co-financiering als % omzet	54%	59%	57%	55%	53%	46%	17%	19%	24%	23%

Vanaf 2020 mogen ook in natura bijdragen worden meegeteld. Daarvan zijn de bedragen voor 2020, 2021 en 2022 bekend: respectievelijk € 0,75 miljoen, € 1,17 miljoen en € 0,41 miljoen. Daarmee zouden de totale cofinancieringspercentages uitkomen op 24%, 29% en 27%. In natura bijdragen mogen echter maar tot maximaal € 1,0 miljoen worden meegerekend. Als we dit maximum hanteren, daalt het percentage in 2021 tot 28%. Het gemiddelde totale cofinancieringspercentage over de periode 2020-2022 komt dan uit op 26,2% (26,6% als geen rekening wordt gehouden met de cap), zie hiervoor Tabel 10. Dat is ruim onder de 40% streefwaarde die in de basisbeschikking 2020-2023 genoemd staat. De covidpandemie heeft hier een zeer sterk effect op gehad.

De bovenstaande berekeningen zijn samengevat in de onderstaande overzichtstabel. Voor het jaar 2023 zijn nog gegevens bekend over de in-nature bijdragen.

Tabel 10. Gedetailleerde berekening cofinancieringspercentages (%), in duizenden euro's, 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
Bijdrage EZK	9.132	9.774	9.865	9.997
Opbrengsten activiteiten	1.859	2.337	3.113	2.864
omzet	10.991	12.111	12.978	12.861
% cofinanciering cash	16,9%	19,3%	24,0%	22,3%
totaal in natura	753	1.173	410	
% cofinanciering in natura	7%	10%	3%	
% cofinanciering cash + in natura	24%	29%	27%	
gecorrigeerd voor 1 miljoen cap	7%	8%	3%	
% cofinanciering cash + in natura (met cap)	24%	28%	27%	

4.4 Reflectie op ruimere outcome en impacts

De relatie tussen de activiteiten van NBTC en de uiteindelijke bredere doorwerking op de samenleving en de economie is gevisualiseerd in de beleidstheorie in paragraaf 2.4. Van belang hier is dat NBTC zelf voor de komende beschikkingsperiode ook een beleidstheorie aan het opstellen is, inclusief de uitwerking van een aantal routes waarin de doorwerking van NBTC concreet wordt gemaakt. De beleidstheorie van NBTC zal een grote mate van gelijkenis vertonen met de beleidstheorie die wij in dit onderzoek hebben opgesteld. Dat geldt dus ook voor de doorwerkingsroutes ('pathways'). Met de data die in het NBTC-dashboard wordt bijgehouden, zou een groot deel van de beleidstheorie moeten kunnen worden gevuld. Idealiter zijn een of meerdere van de indicatoren in het dashboard direct gekoppeld aan de outcomes en de pathways. Op basis van de ervaring die we hebben met beleidsevaluaties in andere domeinen kunnen we in ieder geval stellen dat de beleidstheorie die onder het beleid van NBTC ligt, robuust is, en dat er relatief veel relevante data wordt bijgehouden. Dit is nog geen garantie dat de impact die in de beleidstheorie staat, in de praktijk ook zal

worden bereikt. Maar de aanwezigheid van een robuuste beleidstheorie en geschikte data kan hier in ieder geval een bijdrage aan leveren. Daarmee wordt de beleidstheorie ook daadwerkelijk een hulpmiddel voor cyclisch beleidsleren.

Dit geldt voor de *komende* beschikkingsperiode. Voor de huidige beschikkingsperiode (2020-2023) is nog niet veel data beschikbaar. Een uitzondering vormt de inputdata – de verdeling van de budgetten over de verschillende beleidsdoelen (zie Tabel 4). Daarvan kan worden verondersteld dat de verschuivingen gedurende de periode 2020-2023 tenminste in lijn zouden moeten zijn met de beleidsdoelen die voor de huidige periode zijn gesteld.

In de beleidstheorie in paragraaf 2.4 staan een aantal outcomes beschreven. De eerste belangrijke outcome is integraal bestemmingsmanagement. Deze outcome werkt op drie van de vier impact pathways door. Perspectief 2030 speelt hier een belangrijke rol in. Deze is breed gedragen door de sector, en NBTC heeft hier een instrumentele rol in gehad. In de ontwikkeling van de budgetten over 2020-2023 (Tabel 4) zien we dit terug in een significante toename van de budgetten voor de implementatie van Perspectief 2030.

Een tweede belangrijke outcome is het vergroten van de kennisbasis van de sector. Deze outcome speelt door in de impact pathway die niet door het integrale bestemmingsmanagement wordt afgedekt, namelijk 'beleid'. Een centrale component van het versterken van de kennisbasis is de doorontwikkeling van het dashboard en het verder ter beschikking stellen van meer gedetailleerde data. Dit belang komt nog niet terug in Tabel 4. De budgetten voor data en inzichten (en meer in het bijzonder die voor het bevorderen van marktkennis en data) fluctueren over de periode 2020-2023 maar laten geen duidelijke toename zien. Ceteris paribus voor een afgeleide outcome, het verbeteren van de samenwerking in de sector.

De derde belangrijke outcome is het verbeteren van de spreiding van bezoekers, zowel geografisch (nationaal, regionaal, lokaal) als door de tijd. Hieraan gerelateerd is het aantrekken van meer waardevolle bezoekers, de vierde outcome. De feitelijke ontwikkeling van spreiding is hiervoor (in paragraaf 4.1.6) al beschreven. In termen van input (Tabel 4) komt het spreidingsbeleid duidelijk naar voren. Het budget voor de doorontwikkeling van HollandCity verhaallijnen wordt afgebouwd, en dat voor de ontwikkeling van het aanbod in de regio's juist (sterk) verhoogd: van 3% in 2020 tot 14% in 2023.

Het aantrekken van meer waardevolle bezoekers is 1:1 gekoppeld aan het vierde beleidsdoel in Tabel 4. Overall neemt het relatief belang van dit doel (in termen van budget) af. Dat komt vooral door een sterke daling voor de marketing van toeristisch bezoek in 2021 (maar die was in 2020 waarschijnlijk ongebruikelijk hoog vanwege de coronacrisis). Daarna blijft het aandeel min of meer constant. Bij de marketing voor zakelijk bezoek zien we een soortgelijk patroon maar daar is de daling in 2021 veel minder dramatisch. Het budget voor Partnership Development is in 2023 ondergebracht bij de werkterreinen waardoor het niet als separate staffunctie geadministreerd wordt.

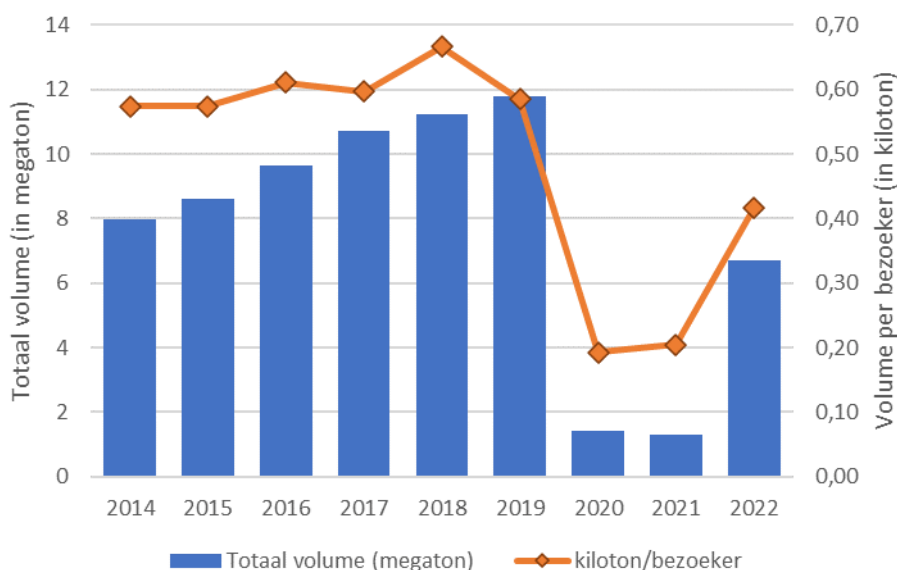
In kwantitatief opzicht zijn bezoekers het meest waardevol als ze minder bekende plekken bezoeken – omdat ze dan de grootste meerwaarde hebben voor de lokale economie (vitale leefomgeving). Randvoorwaarde is dan wel dat ze niet leiden tot overlast en een verhoging van de ecologische voetafdruk. Het zou dus vooral moeten gaan om bezoekers uit Nederland of nabijgelegen landen, en om activiteiten die niet gepaard gaan met veel emissies of energieverbruik. In het dashboard zijn voor al deze aspecten onder de categorieën Sociaal maatschappelijke impact (sub: Voorzieningen en Leefomgeving) en Ecologische impact tal van indicatoren beschikbaar. Op deze manier kunnen de ontwikkelingen op lokaal niveau worden gemonitord. Een uitdaging is hier verder om de specifieke bijdrage van NBTC te isoleren van andere (externe) invloeden.

Zoals te zien is in onderstaande tabel is het cijfer voor het lokale voorzieningsniveau in de periode 2014-2022 in heel Nederland gedaald (van een 6,8 naar een 6,6) maar was de daling relatief groot in een aantal provincies die relatief sterk afhankelijk zijn van toerisme (Zeeland: van 6,7 naar 6,3; Friesland: van 7,1 naar 6,6) nog sterker. Andersom was de daling ook sterk in Flevoland (van 6,8 naar 6,3) – en daar komen relatief weinig toeristen) en bleef het rapportcijfer juist constant in Gelderland (op 6,9); en daar komen wel relatief veel toeristen.

Tabel 11. Gepercipieerd voorzieningsniveau (10-puntsscore) (bron: VNG Burgerpeiling, via NBTC Dashboard)

	2014	2022	Groei
Flevoland	6,77	6,27	-8%
Friesland	7,09	6,58	-8%
Gelderland	6,90	6,91	0%
Limburg	6,58	6,37	-3%
Noord-Brabant	6,82	6,86	1%
Noord-Holland	6,78	6,71	-1%
Overijssel	6,81	6,72	-1%
Utrecht	6,85	6,48	-6%
Zeeland	6,72	6,32	-6%
Zuid-Holland	6,90	6,47	-7%
Nederland	6,83	6,64	-3%

Wat betreft de ecologische impact van toerisme (zie onderstaande figuur) is het gunstige effect van de coronacrisis op de CO₂-footprint van buitenlandse verblijfsbezoekers groot. De footprint per bezoeker blijft in de periode 2014-2019 min of meer constant maar het totale CO₂-volume stijgt gestaag vanwege de stijgende aantallen bezoekers. In 2020 daalt het totale CO₂-volume met een factor 8, en de footprint per bezoeker met een factor 3. Dat laatste is omdat er veel minder buitenlandse bezoekers van ver komen. In 2022 gaan zowel het gemiddelde als het totale volume CO₂ weer rap omhoog, al liggen beide waarden nog wel ruim onder het niveau van voor de coronacrisis.



Figuur 16. Carbon footprint buitenlandse verblijfsbezoekers, totaal CO₂-volume (megaton, linkeras) en CO₂-volume per gebruiker (kiloton, rechteras), 2014-2022 (bron: Centre for Sustainability, Tourism and Transport via NBTC Dashboard)

Kortom, het is aanbevelingswaardig als er meer KPI's dan gedurende deze beschikkingsperiode geformuleerd zouden worden die gekoppeld zijn aan gewenste outcomes en impacts. In deze paragraaf hebben we laten zien dat NBTC in haar dashboard al een aantal indicatoren onder de knop heeft die daarvoor zouden kunnen worden benut.

4.5 Verhouding uitvoeringskosten en gerealiseerde outputs en impact

4.5.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de doelmatigheid van NBTC als organisatie gemeten (micro-doelmatigheid). Deze micro-doelmatigheid wordt berekend door de output te delen door de input. Het probleem bij NBTC is dat de output niet bekend is omdat er geen standaard 'eenheden' worden geproduceerd. Als zeer geaggregeerde productie zou het aantal toeristen kunnen worden beschouwd dat naar Nederland komt. Dat totaal wordt echter door vele factoren beïnvloed, en de activiteiten van NBTC zullen hier waarschijnlijk slechts een bescheiden invloed op hebben.

Met deze forse disclaimer in gedachten kunnen we een hoogover vergelijking maken tussen de doelmatigheid van NBTC en die van een aantal andere nationale DMO's. In onderstaande tabel is de output gemeten aan de hand van het totaal aantal overnachtingen in 2022, en de input in respectievelijk de totale capaciteit (fte) en totale omzet (opbrengsten) van de betreffende nationale DMO. NBTC scoort per fte iets beter en per euro aanmerkelijk beter dan het Duitse DTZ, en voor beide maten veel beter dan de Zwitserse en Deense nationale DMO.

Tabel 12. Hoogover micro-doelmatigheid van NBTC versus selectie van nationale Europese DMO's, 2022.

Nationale DMO	Omzet (x €1.000)	Capaciteit (fte)	Overnachtingen (M) ⁷³	Overnachtingen/fte (M)	Overnachtingen/omzet (€)
NBTC	12.887	56	129	2,3	10,0
DTZ	250.316	200	400	2,0	8,5
Schweiz Tourismus	107.017	239	54	0,2	0,5
Visit Denmark	29.605	58	39	0,7	1,3

4.5.2 Vergelijking van kosten

Een alternatief voor een doelmatigheidsvergelijking (dus output/input) is een directe vergelijking op de input (de kosten). Dit is een veel robuustere vergelijking omdat we kunnen veronderstellen dat nationale DMO's min of meer dezelfde activiteiten zullen uitvoeren. Een disclaimer is hier wel dat de specifieke arbeidsverdeling tussen de nationale, regionale en lokale DMO's in een land de aard en omvang van de activiteiten van de nationale DMO zullen beïnvloeden.

In

⁷³ Nights spent at tourist accommodations (bron: Eurostat).

Tabel 13 zijn verschillende kostensoorten per fte voor de set van benchmarkorganisaties weergegeven. De salariskosten liggen een stuk lager bij DTZ en zijn vergelijkbaar met Schweiz Tourismus. De kosten van Visit Denmark ligt op elke soort (veel) hoger dan die van NBTC. De enige uitzondering zijn reis-, verblijfs- en representatiekosten. Die zijn vrijwel even hoog als bij NBTC.

De grootste kostenpost voor alle benchmarkorganisaties is 'inkoop projecten'. Hieronder vallen ook marketingkosten. Bij DTZ bestaat bijvoorbeeld € 153.000 van de totale € 160.000 van inkoopkosten projecten uit marketinguitgaven.

NBTC scoort op alle kostenposten het laagst, en zit bij alle kostenkosten onder de mediaan van deze set van benchmarkorganisaties. De verschillen zijn het grootst bij de inkoopkosten van projecten. De onderliggende verklaring is dat de andere nationale DMO's meer (DTZ) of veel meer (Schweiz Tourismus, Visit Denmark) aan marketing uitgeven. Visit Denmark geeft alleen aan online media al € 272.000 per fte uit. Dat is bijna drie keer zoveel als de totale inkoopkosten van projecten van NBTC. Hierbij moet verder worden bedacht dat het aantal overnachtingen per fte in Nederland ruim drie keer hoger is dan in Denemarken.

Tabel 13. bedrijfskosten van NBTC versus selectie van nationale Europese DMO's per fte, gecorrigeerd voor koopkracht, 2022.

Nationale DMO	Salaris	Huisvestin ⁷⁴	Reis, verblijfs- en representatiekosten	Overige kantoorkosten	Inkoopkosten projecten	Totale kosten excl. salaris
NBTC	94.786	7.982	5.107	15.625	102.446	118.071
DTZ	65.932	n/a	n/a	17.078	160.135	177.214
Schweiz Tourismus	95.443	n/a	n/a	13.264	217.915	231.179
Visit Denmark	114.329	14.426	5.143	21.913	334.350	353.397
Gemiddelde	92.623	11.204	5.125	17.929	203.712	219.965
mediaan	95.114	11.204	5.125	17.283	189.025	204.196

4.5.3 Ontwikkeling van kosten NBTC door de tijd

Een laatste beoordeling van de doelmatigheid van NBTC is de vergelijking met zichzelf, dat wil zeggen door de tijd. In de onderstaande tabel zijn de verschillende kostensoorten per fte opgenomen voor de periode 2019-2023, gecorrigeerd voor inflatie.

De totale kosten per fte zijn relatief laag in de jaren 2020-2021, stijgen in 2022 weer boven het oude niveau van 2019 maar stabiliseren zich in 2023. De huisvestingskosten dalen in 2022 relatief sterk. Dit is de combinatie van huuraanpassingen en lagere huisvestingslasten van drie vestigingen die in 2021 verhuisd zijn naar een fullservice omgeving.

Tabel 14. Ontwikkeling per kostensoort van NBTC, gecorrigeerd voor inflatie, 2019-2023

Kostensoort	2019	2020	2021	2022	2023 ⁷⁵
Salarissen	101.029	89.058	92.972	104.264	105.384
Huisvesting	9.897	9.941	9.953	8.780	8.869
Reis, verblijf en representatie	6.676	3.674	3.212	5,618	5.381
Kantoor	8.294	7,383	8,795	8,780	8.256
Overige organisatie	7.029	7.555	7,880	8.407	7.551
Totaal	132.926	117.611	122.811	135.850	135.441

De relatieve ontwikkeling (aandeel in de totale kosten) laat weinig verschuivingen zijn. De salariskosten per fte stijgen in de laatste twee jaren weer licht (na een daling in 2020). Het aandeel van de reis-, verblijfs- en representatiekosten was logischerwijs laag tijdens de

⁷⁴ Om op nationaal niveau (dus binnen Nederland) de vergelijking te kunnen maken hebben we ook naar de salaris- en huisvestingskosten gekeken van een tweetal andere ZBO-achtige organisaties, in casu de Kamer van Koophandel (KvK) en de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO). Die hebben respectievelijk 1.728 en 35 fte in dienst. De salariskosten per fte van de KvK bedragen €84.772, en die van NIWO €92.629 (tegen €94.786 voor NBTC). Voor de huisvestingskosten per fte zijn de bedragen respectievelijk €7.948 (KvK), €6.857 (NIWO) en €7.982 (NBTC). De kosten van NBTC liggen hier dus steeds iets hoger, maar de onderlinge verschillen zijn niet groot.

⁷⁵ Gebaseerd op begrote in plaats van gerealiseerde kosten.

coronacrisis (2020-2021). Met name in 2021 is dat deels gecompenseerd door hogere kantoorkosten.

Tabel 15. Ontwikkeling relatief aandeel (als % van totale kosten) kostensoort van NBTC, 2019-2023

Kostensoort	2019	2020	2021	2022	2023
Salarissen	76,0	75,7	75,7	76,7	77,8
Huisvesting	7,4	8,5	8,1	6,5	6,5
Reis, verblijf en representatie	5,0	3,1	2,6	4,1	4,0
Kantoor	6,2	6,3	7,2	6,5	6,1
Overige organisatie	5,3	6,4	6,4	6,2	5,6

4.5.4 Conclusies

Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk komen we tot de volgende conclusies:

- NBTC heeft de streefwaarden van 2 van de 4 kwantitatieve KPI's behaald en heeft de streefwaarde van een derde KPI nagenoeg behaald. Alleen de realisatie van de KPI over cofinanciering blijft duidelijk achter op de streefwaarde. De twee kwalitatieve KPI's over kennisdeling en de monitoring van ontwikkeling en spreiding blijken lastig meetbaar. Ten opzichte van voorgaande beschikkingsperiode (2016-2019) is er sprake van een verbetering van de meetbaarheid van KPI's en een duidelijkere koppeling aan concrete activiteiten van het NBTC.
- Ten opzichte van de vorige basisbeschikking van het NBTC zien we grote wijzigingen in de gehanteerde KPI's. Er is sprake van minder focus op het alleen maar binnenhalen van meer buitenlandse toeristen en meer focus op waardevolle bezoekers. Echter, het nieuwe accent op bestemmingsontwikkeling komt slechts gedeeltelijk terug in de KPI's en bijbehorende streefwaarden. Duurzaamheid en maatschappelijke impact komen niet of nauwelijks terug in de KPI's, maar deze thema's zijn pas gedurende de beschikkingsperiode meer prominent aan de orde gekomen. De (veranderde) kernactiviteiten van het NBTC worden derhalve niet volledig weergegeven door de KPI's en zijn bovendien lastiger te meten en te attribueren aan NBTC.
- Hoewel de basisbeschikking 2020-2023 de relatie tussen EZK en NBTC regelt is niet voor alle spelers in het veld evident wat de exacte status is van NBTC als instituut, evenals hoe NBTC zich tot EZK en het veld verhoudt of zou moeten verhouden. Daarmee ontbreekt het in het gastvrijheidsdomein (nog altijd) aan een krachtige centrale speler met een duidelijk mandaat die het spel verdeelt. In de huidige opzet wordt noch EZK, noch NBTC gezien als de ultieme (en benodigde) spelverdeler of regisseur op het gastvrijheidsdomein en is sprake van te veel vrijblijvendheid, terwijl het domein voor een grote transformatieopgave staat. EZK heeft in de beleving van veel stakeholder onvoldoende oog heeft voor de bredere maatschappelijke functie van het gastvrijheidsdomein, vrijetijdseconomie of nog ruimer toerisme en recreatie. Wel ziet men dat EZK zich sinds de coronaperiode wat intensiever met het domein bezighoudt. Verder vrezen sommige DMO's dat NBTC zich te veel op hun vlak begeeft waar het gaat om de promotie van binnenlands toerisme. Om wrijving te voorkomen is een heldere afbakening van deze rol gewenst.
- NBTC worstelt met de vraag hoe het zich als onafhankelijke publiek-private organisatie met een aantal publieke taken verhoudt tot de subsidieverstrekker EZK en ruimer het

gastvrijheidsdomein. Het is voor die stakeholders niet altijd duidelijk welke rol NBTC nu precies vervult c.q. ambieert. Een lastig juridisch-bestuurskundig vraagstuk is hoe een eventuele rol van NBTC (als secretariaat en landelijk uitvoerend bureau) bij een mogelijk nieuw op te richten (onafhankelijke) Landelijke Raad – waartoe nog niet definitief is besloten – zich zou verhouden tot de huidige subsidierelatie met EZK. Twee opdrachten voor NBTC naast elkaar – één van EZK en één van de (onafhankelijke) Landelijke Raad – lijkt verwarrend voor de spelers in het gastvrijheidsdomein, inclusief NBTC en wellicht ook voor EZK en de mogelijk op te richten Landelijke Raad zelf.

- Het merendeel van de stakeholders is kritisch over het samenwerkings- en financieringsmodel van NBTC. Vooral de cofinancieringseis wordt door veel stakeholders als een complicerende en soms storende factor ervaren, ook in de (potentiële) samenwerking met NBTC. Ondanks alle professionele waardering voor veel van de activiteiten en medewerkers van NBTC, vindt het merendeel van de stakeholders dat de basistaken van NBTC met een publiek karakter (bv. nation branding en ruimer destiniatiemarketing), zich slecht verdragen met de cofinancieringseis en aanleiding geven tot 'scheve verhoudingen' tussen organisaties. De vrees is dat niet een door publieke belangen ingegeven set van taken leidend is, maar dat het takenpakket van NBTC mede wordt gestuurd door de bereidheid van cofinanciers om mee te betalen. Onze indruk is dat de huidige cofinancieringseis van 40% meer kwaad doet dan goed en een deel van de DMO's ziet mede hierom grotendeels af van samenwerking met NBTC.
- Wat betreft de diverse activiteiten van NBTC is het oordeel per activiteit alsook tussen stakeholders divers. Stakeholders zijn over het algemeen positief over de stappen die NBTC heeft gezet op het gebied van kennis en data en zien daar een duidelijk taak weggelegd voor NBTC. Op het gebied van beleid- en merkontwikkeling zijn gesprekspartners het erover eens dat NBTC een goede bijdrage heeft geleverd om Perspectief 2030 en het gedachtegoed daarvan onder de aandacht te brengen bij provincies. Sommige gesprekspartners geven aan dat NBTC meer mag inzetten op een promotie van Nederland die beter aansluit bij onze 'sterktes' (zoals innovatie, dance muziek, design, etc.). Wat betreft bestemmingsmanagement (ook: destiniatiemanagement) zijn stakeholders wat kritischer en deze activiteit is niet onomstreden en sommigen wijzen op het gevaar van (gedeeltelijke) overlap met activiteiten van DMO's. Als het gaat om de tevredenheid van stakeholders over de NBTC-activiteiten op het gebied van marketingcommunicatie lopen de meningen evenzeer uiteen.
- Als het gaat om outcome en impactindicatoren die een inzicht kunnen geven in de doeltreffendheid van de activiteiten van NBTC dan is voor de huidige beschikkingsperiode (2020-2023) nog niet veel data beschikbaar en ontbreekt dus grotendeels de mogelijkheid om de doeltreffendheid van de NBTC ook meer objectief aan te tonen. In de komende beschikkingsperiode bieden de data die in het NBTC-dashboard wordt bijgehouden al meer aanknopingspunten en kan de in paragraaf 2.4 gepresenteerde beleidstheorie al beter worden afgedekt (zie bijvoorbeeld de exercitie rond de ontwikkeling in de tijd van de carbon footprint van buitenlandse verblijfsbezoekers). Idealiter dekken een of meerdere van de indicatoren uit het NBTC dashboard direct de outcomes en impacts (inclusief de diverse in de beleidstheorie opgenomen pathways) uit de beleidstheorie.
- De doelmatigheid van NBTC (output/input) kan niet worden bepaald omdat de output niet exact bekend is. Als zeer globale benadering kan het totaal aantal toeristen dat naar Nederland komt als output worden genomen. Dat totaal wordt echter door vele factoren beïnvloed, en de activiteiten van NBTC zullen hier waarschijnlijk slechts een bescheiden

invloed op hebben. Op deze outputmaat scoort NBTC aanmerkelijk beter dan een aantal andere nationale DMO's die als benchmark zijn gebruikt (DTZ, Schweiz Tourismus, Visit Denmark). Ook in de directe vergelijking op input (kosten) scoort NBTC aanzienlijk (DTZ) tot veel beter (Schweiz Tourismus, Visit Denmark). NBTC scoort op alle kostenposten het laagst, en zit bij alle kostenkosten onder de mediaan van deze set van benchmark-organisaties. De verschillen zijn het grootste bij de inkoopkosten van projecten. De onderliggende verklaring is dat de andere nationale DMO's meer (DTZ) of veel meer (Schweiz Tourismus, Visit Denmark) aan marketing uitgeven.

- In de periode 2019-2023 zijn de totale kosten van NBTC per fte min of meer constant gebleven. De totale kosten per fte zijn relatief laag in de jaren 2020-2021, stijgen in 2022 weer boven het oude niveau van 2019 maar stabiliseren zich in 2023. De huisvestingskosten dalen in 2022 relatief sterk. De relatieve ontwikkeling (aandeel in de totale kosten) laat weinig verschuivingen zijn. De salariskosten per fte stijgen in de laatste twee jaren weer licht (na een daling in 2020). Het aandeel van de reis-, verblijfs- en representatiekosten was logischerwijs laag tijdens de coronacrisis (2020-2021).

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst in welke mate de aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie zijn opgevolgd (paragraaf 5.1). Vervolgens presenteren we – mede op basis van de conclusies die we al per hoofdstuk hebben gepresenteerd – onze conclusies op hoofdlijnen (paragraaf 5.2). Tot slot werken we een set aanbevelingen uit ter overweging kunnen worden genomen bij de volgende basisbeschikking en het vormgeven van de relatie tussen EZK en NBTC (paragraaf 5.3).

5.1 Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie

Met de basisbeschikking NBTC 2020-2023 is op een aantal terreinen invulling gegeven aan de aanbevelingen uit de evaluatie NBTC 2016-2019. Zo zijn de eisen op het gebied van cofinanciering gewijzigd en is er meer ruimte gemaakt voor een rol van NBTC op het gebied van bestemmingsontwikkeling en kennisontwikkeling en – deling. Ook de KPI's en bijbehorende streefwaarden zijn behoorlijk gewijzigd. Echter, de sector heeft nog steeds last van de manier waarop stakeholders (inclusief EZK en NBTC) al decennia met elkaar omgaan en elkaar deels in een houdgreep houden.

In Tabel 16 hebben we weergegeven hoe we inschatten dat EZK en NBTC samen zijn omgegaan met deze aanbevelingen. Onze conclusie is dat het merendeel van de aanbevelingen deels is opgevolgd. Aanbeveling 9 (het richting geven aan internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten) is naar ons inzien als enige aanbeveling volledig opgevolgd.

Voor aanbeveling 8 (verbeter het draagvlak van NBTC onder stakeholders en stem keuzes en voorgenomen activiteiten proactiever af met het veld) geldt dat wij onvoldoende kunnen achterhalen in hoeverre sprake is van een verbetering en of er concreet activiteiten – anders dan de activiteiten van NBTC in de breedte – zijn ondernomen om dat draagvlak te verbeteren. Wel constateren wij dat – hoewel veel stakeholders zich in positieve bewoordingen uitlaten over NBTC en haar activiteiten – het draagvlak van NBTC onder stakeholders geen vanzelfsprekendheid is. Het is voor het werkveld nog steeds onvoldoende duidelijk waar NBTC wel en niet van is. Dit komt ook omdat NBTC zich niet langer beperkt tot inkomend toerisme, NBTC een rol heeft gekregen op het gebied van destinatiemanagement, en nadrukkelijker een kennis- en datafunctie vervult zonder dat voor het werkveld klip en klaar is hoe NBTC zich verhoudt tot EZK en tot Destinatie Nederland, de netwerk- en brancheorganisatie van destinatie- en citymarketing organisaties in Nederland.

Als we de overige acht aanbevelingen in vogelvlucht nalopen dan ontstaat het volgende beeld. Op aanbeveling 1, 2 en 10 die duidelijk met elkaar samenhangen is sprake van gedeeltelijke opvolging omdat zowel bij EZK (vooral op schrift en via de inspanningen ten behoeve van de Samenwerkingstafel gastvrijheidsdomein) als NBTC sprake is van een breed welvaartstheoretisch perspectief op de rol van de gastvrijheidssector of ruimer toerisme en recreatie voor Nederland. Er is bijvoorbeeld meer oog voor de noodzaak tot spreiding en te komen tot verduurzaming van de sector. Specifiek ten aanzien van de arbeidsmarkt ziet NBTC vooral een signalerende rol en minder een uitvoerende rol voor zichzelf weggelegd. Ook lijkt de verbreding richting de ruimere bijdrage die toerisme en recreatie kunnen leveren aan bereikbaarheid, leefbaarheid, biodiversiteit en behoud van cultureel erfgoed door NBTC wel geleidelijk te worden omarmd. Echter, EZK legt daartoe tot voor kort nog maar in beperkte mate de verbindingen met andere departementen die voor dit bredere perspectief op de gastvrijheidssector benodigd is en daardoor is de verbreding maar beperkt van de grond gekomen. Wel zet EZK zich in op het versterken van de samenwerking in de sector via de

Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein onder leiding van Rob Van Gijzel, die nadrukkelijk wel die verbreding opzoekt.

Tabel 16. Opvolging van aanbevelingen uit de vorige evaluatie van NBTC.

Aanbevelingen Evaluatie 2016-2018	Opvolging
1. Heroverweeg de smalle doelstelling van stimulering van inkomend toerisme en hanteer in het toeristisch beleid bij voorkeur een ruimer welvaartstheoretisch perspectief.	Deels opgevolgd
2. Benader toerisme/gastvrijheidssector als middel om mede vorm te geven aan de realisatie van een bredere maatschappelijke opgave (bijdrage aan bijvoorbeeld leefbaarheid, mobiliteit, cultuurbeleving) naast een betere spreiding van het inkomend toerisme.	Deels opgevolgd
3. In de besprekingen in het kader van de nieuwe subsidiebeschikking zou de aard van de sturingsrelatie duidelijker aan de orde moeten komen.	Deels opgevolgd
4. Maak de legitimatie van functies die EZK aan NBTC toekent expliciet en stel vast voor welke functies NBTC voor de langere termijn aan de lat staat en voor welke functies NBTC de centrale voorziening is. EZK zou duidelijker kunnen zijn in de doelstellingen die het aan NBTC meegeeft en de functies waarvan wordt verwacht dat NBTC deze vervult met de toe te kennen subsidiemiddelen.	Deels opgevolgd
5. Handhaaf het publiek-private karakter van NBTC, maar zorg dat per functie en eventuele activiteiten daarbinnen de verhouding waarin deze met EZK-middelen dan wel via derden gefinancierd moeten worden duidelijk is. Onderzoek in hoeverre de juridische structuur hiervoor eventueel zou gewijzigd zou moeten worden en een onderscheid gemaakt zou kunnen worden gemaakt tussen een publiek gefinancierde basisvoorziening en een projectenvoorziening gefinancierd door derden (DAEB-constructie).	Deels opgevolgd
6. Bekijk mogelijkheden om NBTC beter te faciliteren in eventuele uitbreiding respectievelijk versterking van functies van NBTC.	Deels opgevolgd
7. Investeer in een sterker narratief hoe de activiteiten van NBTC bijdragen aan de gestelde doelen en heroverweeg het gebruik van indicatoren en streefwaarden in zijn huidige vorm.	Deels opgevolgd
8. Verbeter het draagvlak van NBTC onder stakeholders en stem keuzen en voorgenomen activiteiten proactiever af met het veld.	Onvoldoende data beschikbaar
9. Koppel het aantrekken van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten nadrukkelijk aan typisch economische sterktes en maatschappelijke uitdagingen van het nieuwe missiegedreven innovatiebeleid en koppel het ook aan het aantrekken van internationale bedrijvigheid en kenniswerkers (inclusief studenten).	Opgevolgd
10. Ga na in hoeverre EZK als beleidsdepartement de verbindingen kan leggen met departementen die een rol spelen bij de ruimere rol van toerisme en zakelijke reizigers zoals IenW, OCW, BuZa en BZK.	Deels opgevolgd

Over aanbeveling 3 (in de besprekingen in het kader van de nieuwe basisbeschikking zou de aard van de sturingsrelatie duidelijker aan de orde moeten komen) hebben wij eveneens een gemixt beeld. Enerzijds zien we de inspanningen van EZK en NBTC samen om de doelstellingen en taken waarvoor NBTC aan de lat staat te verhelderen. Anderzijds constateren we dat de aard van de sturingsrelatie tussen EZK en NBTC een complexe is waarbij veel stakeholders in het veld onvoldoende beeld hebben hoe beide zich tot elkaar verhouden. NBTC is aan de ene kant het belangrijkste instrument van EZK in het gastvrijheidsdomein, maar is geen uitvoeringsorganisatie van EZK en heeft enige vrijheid hoe het haar activiteiten inricht. EZK is subsidieverlener en kan daar voorwaarden aan verbinden, maar NBTC is geen publieke

uitvoeringsorganisatie van EZK. NBTC is ook geen brancheorganisatie van DMO's en CMO's, maar kan in zekere zin wel als een nationale koepel worden beschouwd met o.a. een centrale kennisfunctie.⁷⁶ NBTC geeft wel in belangrijke mate vorm aan Perspectief 2030 en de (herijkte) actieagenda die daaruit is vormgegeven, maar onduidelijk is wie – anders dan de stakeholders gezamenlijk – deze agenda nu aanstuurt en welke consequenties er zijn bij niet nakoming van acties. Zoals ook wordt geconstateerd in het rapport Ruimte Maken⁷⁷, draagt dit alles eraan bij dat het gastvrijheidsdomein als geheel wat strategisch bestuurlijke scherpheid mist. Er is onvoldoende duidelijk wie verantwoordelijk is voor wat, het domein is te vaak niet aangehaakt in bestuurlijke discussies en de omvang en het belang van de sector (en mogelijke bijdrage die ze kan leveren aan oplossing van bredere maatschappelijke opgaven) staan onvoldoende op het netvlies.

Aanbeveling 4, 5 en 6 hebben wederom te maken met het takenpakket waarvoor NBTC aan de lat staat (namelijk: meer duidelijkheid wat wel en niet tot de publieke taken van NBTC behoort en eventuele extra middelen van NBTC). Onze indruk is dat op dit punt meer duidelijkheid is gekomen⁷⁸ en nadrukkelijk is ingezet op gedeeltelijke afbouw in de hoeveelheid "traditionele marketingactiviteiten" van NBTC en opbouw van zowel de kennis- en datafunctie als een grotere rol van NBTC bij destiniatiemanagement. Er is geen harde scheiding aangebracht in de activiteiten anders dan dat NBTC deze volgens de beschikking apart moet administreren en rapporteren. NBTC heeft ook een belangrijke koersverandering doorgevoerd door de cofinanciering door private partijen radicaal af te bouwen en heeft zo duidelijker gekozen voor uitvoering van een aantal "publieke functies" die veel minder dan voorheen vermengd zijn met private financiering. NBTC heeft niet meer middelen ontvangen voor de uitvoering van haar "publieke taken".

Wat betreft aanbeveling 7 constateren we dat NBTC heeft geïnvesteerd in genoemd narratief, maar dat het gebruik van indicatoren en streefwaarden slechts gedeeltelijk is aangepast, laat staan heroverwogen. Het standaard format van taken en streefwaarden is gehandhaafd en deels anders ingevuld door een verschuivend takenpakket en de wens om minder afhankelijk te zijn van private financiers. Echter, zoals ook geconstateerd in altijd gezien worden als een deels averechtse prikkel. Wij komen hier in paragraaf 5.3 op terug.

5.2 Conclusies op hoofdlijnen

In deze paragraaf presenteren we onze conclusies op hoofdlijnen. Voor de meer gedetailleerde conclusies verwijzen we naar de slotparagrafen van de hoofdstukken 2 t/m 5. Allereerst geven we hier ons oordeel over de hypothesen die EZK heeft opgesteld over de beoogde outcome en impact van de activiteiten van NBTC. Hierna geven we ons algehele oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van NBTC.

⁷⁶ NBTC en Destinatie Nederland lijken soms deels te concurreren en weten niet tot een structurele goede samenwerking en afbakening van taken te komen. Hoe beide zich verhouden tot de inspanningen om de gastvrijheidssector ook bestuurlijk op de kaart te zetten (zie de activiteiten van de Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein), en wat dit op termijn betekent voor de positionering van NBTC in het domein van de gastvrijheidssector, is nog onbekend.

⁷⁷ Samenwerkingstafel Gastvrijheidsdomein (2023). Opgave Gastvrijheidsdomein. Ruimte maken, Voortgangsrapportage i.o.v. Taskforce Samenwerking Gastvrijheidssector.

⁷⁸ NBTC rapporteert in haar jaarplannen bijvoorbeeld voor elke subactiviteit wat de verhouding is qua inkomsten tussen de EZK-subsidie en de cofinanciering. Hierdoor wordt duidelijk welke activiteiten vanuit EZK-subsidie worden gefinancierd en welke met cofinanciering, of een combinatie van beide.

5.2.1 Oordeel hypothesen

In deze paragraaf geven we ons oordeel over de veronderstelde effecten (hypothesen) van de onderscheiden activiteiten van NBTC zoals die door EZK zijn opgesteld. Ten opzichte van de vorige evaluatie zijn de vier de hypothesen aangepast aan de nieuwe rol en opdracht van NBTC.

Hypothese 1: De activiteiten van NBTC leiden tot het vergroten van de kennisbasis van de sector (het genereren van relevante en actuele data en inzichten).

NBTC heeft talloze activiteiten ontplooid om de kennisbasis van de sector te vergroten en verdient daarvoor alle lof. Zo heeft NBTC een aantal belangrijke inhoudelijke sleuteldocumenten gepubliceerd, waaronder de *Leidraad Bestemmingsmanagement*, het koersdocument *Op weg naar klimaatneutraal toerisme* en de *Handreiking Bezoekersmanagement*. In het kader van het bevorderen van marktkennis en data heeft dit onder andere geleid tot de publicaties van het Onderzoek Inkomend Toerisme, het dashboard Staat van Bestemming, de Vakantie Sentiment Monitor en Toeristisch Bezoek aan Steden. Op het gebied van het organiseren van samenwerkingen op kennisvlak zijn vanuit de LDA, het DDL en het DCT diverse innovatieve projecten uitgevoerd waarvan de uitkomsten zijn gedeeld via de website van NBTC en de LDA.

Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de stappen die NBTC heeft gezet op het gebied van kennis en data (enkele uitzonderingen daargelaten) en zien ook een duidelijk taak weggelegd voor NBTC om te fungeren als een kenniscentrum, expert en sparringpartner in de gastvrijheidssector. NBTC zou daarbij vooral kunnen voorzien in (hoofdzakelijk landelijke) basisstatistieken en hier duiding aan kunnen geven middels haar rapportages, monitors en dashboard. Voor NBTC zelf liggen er mogelijkheden om nog meer gedetailleerdere data en marktkennis ter beschikking te stellen.

Hypothese 2: De activiteiten van NBTC hebben bijgedragen aan beleid- en merkontwikkeling van Nederland. Er is een krachtig profiel van de bestemming Nederland ontwikkeld en de visie Perspectief 2030 is doorontwikkeld.

NBTC heeft zich op het gebied van beleid- en merkontwikkeling onder meer gericht op ondersteuning bij bestemmingsmanagement, kennisuitwisseling in het kader van de Toerisme Top, samenwerking rond het NL Brand en thema's als New Dutch en Water, digitalisering, initiatie van business events, digitale content, en PR- en social media marketing.

Gesprekspartners zijn het erover eens dat NBTC een goede bijdrage heeft geleverd om Perspectief 2030 en het gedachtegoed daarvan onder de aandacht te brengen bij lagere overheden (provincies, regio's, gemeenten) en te zorgen dat dit in regionaal en lokaal beleid wordt opgenomen.

Wat betreft de manier waarop NBTC Nederland als bestemming positioneert zijn de beelden wisselend. Volgens enkele gesprekspartners wordt nog te veel gefocust op het 'traditionele Nederland' van schilders, tulpen et cetera. en is behoefte aan een nieuwe invulling. NBTC geeft hier ook gehoor aan met samenwerkingen op het thema 'New Dutch' en is van plan om in 2025 ook een themajaar New Dutch te organiseren. Er dient wel rekening mee gehouden te worden dat de positionering van Nederland inclusief is, wat wil zeggen dat alle provincies zich hierin herkennen. Tot slot staan de activiteiten op het gebied van verduurzaming en digitalisering nog in de kinderschoenen, maar dat is niet gek omdat NBTC zich hier pas sinds respectievelijk 2022 en 2023 op richt (dit was geen onderdeel van de basisbeschikking)

Hypothese 3: Er zijn resultaten geboekt waar het gaat om bestemmingsmanagement. NBTC faciliteert regio's en steden bij de ontwikkeling als toeristische bestemming, onder andere door de ontwikkeling van de HollandCity-verhaallijnen en het faciliteren van de Landelijke actieagenda Perspectief 2030.

Op het gebied van bestemmingsmanagement heeft NBTC onder meer met partners samengewerkt aan de doorontwikkeling van de HollandCity-verhaallijnen. Hoewel de HollandCity-verhaallijnen nog steeds op steun van tenminste een deel van de provincies kunnen rekenen, is de interesse om hieraan mee te werken wel afgenomen. Veelal blijkt dat de organisatie en financiering van de verhaallijnen complex is wat de samenwerking bemoeilijkt en waardoor partijen afhaken.⁷⁹ In plaats daarvan wordt gekeken naar flexibelere vormen van samenwerking, waaronder de voorbeelden van cross-sectorale samenwerking op thema's als Water en New Dutch.

Daarnaast heeft NBTC activiteiten ontplooid op het gebied van aanbodontwikkeling rondom bewonersprofijs, dynamische steden, cultureel erfgoed, duurzaam beleefbaar landschap. In het bijzonder is men te spreken over de activiteiten rondom duurzaam beleefbaar landschap en daarmee het beleefbaar, bereikbaar en zichtbaar maken van het landelijk gebied. Wel wijzen DMO's op het gevaar van (gedeeltelijke) overlap met hun activiteiten op het gebied van aanbodontwikkeling.

Op het gebied van verduurzaming van de sector heeft NBTC het koersdocument *Op weg naar klimaatneutraal toerisme* opgeleverd. Volgens stakeholders zijn er op dit gebied echter nog stappen te maken om theorie om te zetten naar praktijk.

Hypothese 4: De activiteiten op het gebied van marketingcommunicatie hebben geleid tot 'waardevolle bezoekers' en het spreiden van bezoekers (additionaliteitsvraagstuk).

Wat betreft marketingcommunicatie houdt NBTC zich bezig met marketing van binnenlands- en internationaal waardevol bezoek. Deze activiteiten zijn van alle activiteiten het meest gedreven door en afhankelijk van cofinanciering. Op het gebied van promotie van binnenlands bezoek heeft NBTC nadrukkelijk ingezet op spreiding. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de campagne *#hiermoetjehzijn* in coronatijd. Ook heeft NBTC geëxperimenteerd met het analyseren van bezoekersdata en een vergelijking gemaakt van diverse druktemonitors. DMO's kijken wisselend aan tegen deze activiteiten, omdat het sterk raakt aan activiteiten die zij zelf ook uitvoeren. Sommige DMO's lopen ook al vooruit op het NBTC wat betreft bezoekersmanagement en data op dit punt. Andere DMO's en provincies die hierin minder ver zijn staan hier positiever tegenover.

De kanteling naar waardevol bezoek uit zich ook in het feit dat NBTC op het gebied van Travel Trade een stap heeft teruggedaan, voornamelijk omdat reisorganisaties nog groten-deels focussen op hoge volumes in plaats van waardevolle bezoekers. NBTC richt zich nu ook meer op 'duurzame' touroperators in nabijgelegen landen (DE, BE en VK). Op het gebied van meetings en congressen wordt nu actiever gekeken naar bijeenkomsten die aansluiten bij het missiegedreven innovatie- en topsectorenbeleid van Nederland.

NBTC houdt in haar dashboard verschillende relevante indicatoren bij om de impact van toerisme op Nederland in detail (op lokaal niveau) te monitoren. De indicatoren dekken niet alleen de traditionele economische impact, maar ook de toeristische druk (concentratie in plaats en tijd) en de ecologische impact. Er is, vanwege het recente optreden van de coronacrisis, nog weinig te zeggen over de doorwerking van het spreidingsbeleid. In termen van

⁷⁹ NBTC (2022), NBTC jaarplan 2023.

intensiteit van overnachtingen en seasonability (betere spreiding door de tijd) is er een voorzichtige indicatie dat het spreidingsbeleid werkt, maar pas als er langere tijdsreeksen beschikbaar komen, zijn daar hardere uitspraken over te doen.

Een uitdaging is echter om de specifieke bijdrage van NBTC te isoleren van andere (externe) invloeden, zoals corona. Dat blijft een lastige opgave. Om spreiding door de tijd (voorkomen piekbelasting) optimaal te monitoren zijn statistieken nodig die met een hoge frequentie worden verzameld (op dagelijkse basis) en die bijna realtime ter beschikking worden gesteld. Voor NBTC lijkt een duidelijkere rol weggelegd om waardevol bezoek op landelijk niveau te monitoren en provincies, gemeenten en DMO's hierin te ondersteunen waar nodig. Wel hebben we gezien dat NBTC al een aantal indicatoren verzameld heeft die dicht bij een wenselijke set van KPI's komen dan de set die voor 2020-2023 is gehanteerd, omdat laatstgenoemde set maar zeer gedeeltelijk betrekking heeft op de feitelijke activiteiten van NBTC.

5.2.2 Conclusie doeltreffendheid

Kijken we naar de indicaties die we ontleen aan deskstudie (inclusief de financiële analyse) en de interviews dan beschouwen we de activiteiten van NBTC als grotendeels doeltreffend. Er is discussie over sommige aspecten van de onderscheiden kernactiviteiten, maar we zien een NBTC dat zich wendbaar toont en – ook in tijden van de voor het domein zeer ingrijpende coronacrisis – en de in de beschikking gevraagde verandering in activiteiten overwegend met succes heeft doorgevoerd. Wel werkt de streefwaarde met betrekking tot cofinanciering van activiteiten die door het veld overwegend als publiek goed worden beschouwd als een stoorzender die het draagvlak voor en daarmee ook de doeltreffendheid van het NBTC beperkt. Echter, cofinanciering kan ook een middel zijn om daadwerkelijke interesse en belang bij de totstandkoming van een publiek goed of dienst tot uitdrukking te laten komen. De complexiteit hier is dat er een subsidiariteitsprobleem doorheen speelt waarbij diensten die ook regionaal van belang zijn en het karakter hebben van een regionaal publiek goed niet ook regionaal worden gefinancierd. Hier wrekt zich dat de beleidsverantwoordelijkheid op het vlak van recreatie en toerisme tussen Rijk en provincie niet eenduidig is belegd.

De belangrijkste overige complicerende factor momenteel – die losstaat van de uitvoering van de in beschikking genoemde activiteiten maar zeker van belang is voor de toekomstige doeltreffendheid – is de ontwikkeling rond de Landelijke Raad. Over de instelling hiervan moet nog besluitvorming plaatsvinden evenals de mogelijke rol (secretariaat en landelijk uitvoerend bureau) van NBTC eventueel zou kunnen spelen bij een dergelijke (onafhankelijke) raad. Het combineren van een rol van NBTC bij deze (onafhankelijke) Raad met de ("reguliere") taken die NBTC met subsidie van EZK nu uitvoert voor EZK, dragen naar ons idee niet bij aan een helder en scherp profiel van NBTC en leiden eerder tot onduidelijkheid en rolvervaging..

Als het gaat om outcome en impactindicatoren die een inzicht kunnen geven in de doeltreffendheid van de activiteiten van NBTC dan is voor de huidige beschikkingsperiode (2020-2023) nog niet veel data beschikbaar en ontbreekt dus grotendeels de mogelijkheid om de doeltreffendheid van de NBTC ook meer objectief en gekwantificeerd aan te tonen. In de komende beschikkingsperiode bieden de data die in het NBTC-dashboard wordt bijgehouden al meer aanknopingspunten en kan de in paragraaf 2.4 gepresenteerde beleidstheorie al beter worden afgedekt. Er kunnen dan uitspraken worden gedaan over de economische, maatschappelijke en ecologische impact. Idealiter zijn een of meerdere van de indicatoren in het dashboard direct gekoppeld worden aan de outcomes en de in de beleidstheorie opgenomen pathways.

5.2.3 Conclusie doelmatigheid

De doelmatigheid van NBTC kan, vanwege het ontbreken van eenduidige outputcijfers, niet direct worden bepaald. Op basis van de vergelijking op input (kosten) kunnen we concluderen dat NBTC ten opzichte van de nationale DMO's uit de benchmark doelmatig functioneert. De kosten per fte zijn de afgelopen jaren min of meer constant gebleven. De salariskosten per fte zijn de laatste twee jaar gestegen, maar het gaat hier om een kleine toename.

5.3 Aanbevelingen

Op basis van een integrale analyse van de bevindingen uit de deskstudie, interviews en kwantitatieve analyse hebben we een set aan aanbevelingen opgesteld. In de aanbevelingen maken we onderscheid tussen aanbevelingen die betrekking hebben op: 1) beleid, 2) de organisatie, activiteiten en financiering van NBTC en 3) de governance van NBTC (en breder het gastvrijheidsdomein).

5.3.1 Aanbeveling beleid

- 1) **Benut de nieuw geformuleerde beleidstheorie om duidelijk te communiceren welke doelen EZK met haar subsidiering van NBTC beoogt alsook om opnieuw een passende set aan KPI's en bijbehorende streefwaarden te formuleren die beter de kernactiviteiten van NBTC afdekt.** Afhankelijk van de breedte van het takenpakket dat NBTC wordt meegegeven bevelen we aan nadrukkelijk KPI's te benoemen die toezien op de impact pathways maatschappij, ecologie/duurzaamheid en beleid (naast economie) en de breedte van het takenpakket van NBTC beter weerspiegelen. De monitoring van de KPI's zou – naast in de jaarrapportages – ook ondergebracht kunnen worden in het NBTC dashboard. Ruimer bevelen we aan de beleidstheorie op te nemen in de nieuwe basisbeschikking aan NBTC of de toelichting hierop, zodat deze kan uitgroeien tot hulpmiddel voor systematisch leren en reflecteren op de gewenste rol van NBTC en de bepaling van de doeltreffendheid van haar activiteiten.

5.3.2 Aanbevelingen organisatie, activiteiten en financiering NBTC

- 2) **NBTC kan een duidelijker profiel neerzetten dan het nu doet. De programmatische aanpak biedt daartoe goede aanknopingspunten.** We zien dat het activiteitenportfolio van NBTC in de periode 2020-2023 op telkens andere wijzen is gepresenteerd. We geven in overweging mee om de organisatiestructuur vast te klikken en een meer programmatische aanpak (waarmee is geëxperimenteerd) te adopteren. Mogelijk kan daarbij ook een onderscheid gemaakt worden tussen een set aan basisactiviteiten en daarbovenop meer tijdelijke projecten en programma's.
- 3) **EZK en NBTC mogen beide duidelijker richting de sector communiceren wat de rol is van NBTC.** Voor een groot deel van de gesprekspartners die wij hebben gesproken is het niet geheel duidelijk welke rol NBTC precies heeft en welke activiteiten daarbij horen. Hoewel de kernactiviteiten van NBTC zijn vastgelegd in kamerbrieven, lijkt het erop dat een deel van het veld nog kennis moet nemen van de veranderende rol van NBTC. Communiceer hier dus duidelijker over richting het veld. Het opnemen van de beleidstheorie in de nieuwe basisbeschikking en/of op de website van NBTC kan hier mogelijk bij helpen.
- 4) **Continueer de huidige invulling van de kennis- en datafunctie van NBTC en stem die af op de behoeften in de sector.** Over het algemeen is het veld positief over de kennis- en datafunctie van NBTC en de bijdragen die NBTC levert. Producten van NBTC

worden veelvuldig door partijen in het veld gebruikt en men ziet NBTC als expert en leverancier van basisstatistieken op zowel landelijk als regionaal niveau. Verschillende partijen hebben echter verschillende behoeften. Daarom is het nodig dat NBTC, onder andere via de LDA, zo goed mogelijk die behoeften op elkaar afstemt. Tot slot is NBTC geen hoger onderwijs- of kennisinstelling en is voor deze functie derhalve ook een goede afbakening ten opzichte van met name CELTH nodig.

- 5) **Zet in op een positionering van Nederland die ook de 'sterktes' van Nederland uitdraagt en waarvan ook op voorhand bekend is dat provincies en regionale bestemmingen in Nederland bereid zijn om hier financiële middelen aan te besteden.** De prioriteit bij provincies en regio's om financiële middelen te besteden aan de HollandCity-verhaallijnen neemt af vanwege complexe organisatie en financiering. Naast de nation branding vanuit Brand NL is er behoefte aan een positionering van Nederland die beter recht doet aan alle provincies en regionale bestemmingen. De samenwerking op het thema 'New Dutch' lijkt een stap in de juiste richting om de positionering van Nederland inclusiever (lees: voor meer regio's relevant) te maken.
- 6) **Continueer het aantrekken van waardevol zakelijk bezoek via meetings en congressen die aansluiten bij het missiegedreven innovatiebeleid van Nederland c.q. kennisthema's waar Nederland zich op wenst te profileren.** Dergelijke zakelijke events leveren niet alleen op economisch gebied veel op, maar zijn ook een manier om talent naar Nederland te halen. Hierbij verdient het de aanbeveling om bewust in te zetten op die thema's of groeimarkten waar Nederland zich op wil profileren.
- 7) **Herschik de subactiviteiten van NBTC zodat elke subactiviteit wordt ondergebracht bij de juiste kernactiviteit.** In de (half)jaarrapportages van NBTC lijkt de keuze om bepaalde subactiviteiten onder te brengen bij een bepaalde kernactiviteit niet altijd logisch. Zo ontplooit NBTC verschillende activiteiten op het gebied van bestemmingsmanagement die NBTC onderbrengt bij de kernactiviteit Beleid- en merkontwikkeling. Het lijkt logischer deze activiteiten onder te brengen bij de kernactiviteit Bestemmingsmanagement. Voor een duidelijke communicatie en om een zo eerlijk mogelijk beeld te schetsen van de resultaten voor elke kernactiviteit is het daarom logisch deze activiteiten wat meer te stroomlijnen en duidelijk te koppelen aan de bijbehorende relevante kernactiviteit.
- 8) **Het financieringsmodel van NBTC moet helderder worden. We bevelen aan de cofinancieringseis te heroverwegen (eerder te verlagen dan te verhogen) dan wel anders vorm te geven.** Met het steeds publieker worden van de taken die NBTC uitvoert is cofinanciering op een aantal echt publieke taken steeds minder passend en geeft het aanleiding tot scheve verhoudingen in het werkveld. Per taak moet bekeken (en duidelijk met de buitenwereld gecommuniceerd) worden of wel of niet sprake is van een puur publieke taak en of cofinanciering door andere (overwegend publieke en regionale) cofinanciers wenselijk en mogelijk is. Daarbij geldt dat publieke goederen met een nationaal belang primair op nationaal niveau gefinancierd moeten worden (met eventueel een vorm van cofinanciering om middelen te poolen of de echte interesse voor een publiek goed tot uitdrukking te brengen) en publieke goederen met een primair regionaal belang primair op regionaal niveau. Daarvoor moet duidelijk zijn hoe de beleidsverantwoordelijkheid op het vlak van recreatie en toerisme in Nederland tussen het nationale, provincie en lokale niveau is verdeeld. Een mogelijk wijze om de cofinanciering in te richten is om strikter onderscheid te maken tussen de 100% publiek-gefinancierde activiteiten en een aparte projectenpoot binnen NBTC, waardoor NBTC meer ruimte heeft om met cofinanciering activiteiten te ontwikkelen. Deze public consultantfunctie mag

echter niet marktversturend zijn. Daarnaast zouden ook andere partijen, bijvoorbeeld andere departementen die gebaat zouden kunnen zijn bij de bijdrage die toerisme en recreatie leveren aan oplossing van maatschappelijke vraagstukken en slim ruimtegebruik in Nederland, mee kunnen financieren, dat wil zeggen in de basisfinanciering van NBTC. Een andere optie is om NBTC een actievare rol te laten spelen bij het (voor het hele gastvrijheidsdomein) binnenhalen van financiële middelen (bijv. EU-middelen of middelen van het Nationaal Groeifonds).

- 9) **Overweeg om NBTC – wellicht in plaats van in te zetten op de huidige eisen ten aanzien van cofinanciering – een actievare rol te geven in het formuleren van bredere transformatieprojecten en -experimenten (mits juridisch haalbaar) en het aantrekken van financiering hiervoor samen met spelers uit het (lokale) werkveld.** Dit zou vormgegeven kunnen worden vanuit de eerdergenoemde projecten-poot van NBTC. Aan de publieke taken van NBTC zou een activiteit kunnen worden toegevoegd om bestaande regelingen beter te ontsluiten voor het werkveld. Daarbij moet niet alleen strikt gekeken worden naar het instrumentarium gericht op het gastvrijheidsdomein (van Europees tot lokaal), maar juist ook naar financieringsmogelijkheden op domeinen waar het gastvrijheidsdomein en ruimer toerisme en recreatie nog minder bekend is maar wel een bijdrage kan leveren.
- 10) **EZK en NBTC zouden in overleg en afgestemd met spelers in het veld (vooral DMO's en CMO's verenigd in Destinatie Nederland alsook provincies) moeten aangeven hoe zij de rol van NBTC bij de bevordering van binnenlands toerisme en recreatie zien en afbakenen.** Ruimer – en in aansluiting op aanbeveling 8 – is een goede afbakening gewenst van welke activiteiten het beste op landelijk, provincie/regionaal en lokaalniveau moet worden aangepakt. Gedurende de coronacrisis heeft NBTC – op verzoek van de sector en in afstemming met EZK – een rol gekregen in het bevorderen van binnenlands toerisme naast het (gericht) bevorderen van inkomend toerisme. Daarnaast heeft NBTC onder andere op het gebied van bestemmingsmanagement (maar ook op de kennis en datafunctie) steeds meer de rol van aanjager, verbinder, facilitator op zich genomen. Echter, voor de buitenwereld is onvoldoende duidelijk waar de rol van NBTC begint en waar deze ophoudt. Dit leidt gemakkelijk tot wantrouwen, rolvervaging en schaadt mogelijke samenwerking in het domein. Juist hierom moet duidelijk worden welke activiteiten op welk bestuursniveau worden uitgevoerd (subsidiariteitsprincipe). NBTC moet alleen die activiteiten oppakken die niet of niet voldoende opgepakt kunnen worden op het regionale en lokale niveau. De nood om tot een goede afbakening te komen is het meest duidelijk bij bestemmingsmanagement en stimulering van binnenlands toerisme.

5.3.3 Aanbevelingen governance

- 11) **Zorg voor een onafhankelijke regisseur of spelverdeler in het gastvrijheidsdomein die kan toezien op de uitvoering van een strategisch uitvoeringsprogramma.** In deze evaluatie is geconstateerd – evenals eerder in het Rli-advies en recenter in tussenrapportage van de Samenwerkingstafel – dat het gastvrijheidsdomein en ruimer het domein van toerisme en recreatie een regisseur of spelverdeler ontbeert die een visie en bijbehorende uitvoeringsagenda formuleert en toeziet op uitvoering daarvan. Dit zou ook NBTC helpen om zich te positioneren. NBTC is samen met de sector vooralsnog in dit gat gesprongen en heeft Perspectief 2030 en de (herijkte) Actieagenda mee helpen vormgeven. Het is te onduidelijk wiens agenda dit is, of het ook de agenda van EZK is en wie aanspreekbaar is op het niet nakomen van afgesproken acties. EZK moet er op aansturen dat er tenminste een strategische

spelverdeler komt in het gastvrijheidsdomein en een strategische beleidskader/actie-agenda die beheerd wordt door dezelfde strategische spelverdeler. Dit kan EZK zelf zijn, NBTC of eventueel de Landelijke Raad mocht daartoe besloten worden. Als EZK faciliteert dat NBTC een rol krijgt als uitvoerend bureau van een eventueel in te stellen Landelijke Raad (zie aanbeveling 14) kan NBTC naar ons idee niet meer die rol van regisseur/spelverdeler toebedeeld krijgen.

- 12) **Er moet nagedacht worden over hoe NBTC en Destinatie Nederland tot een reguliere dialoog, samenwerking en afstemming kunnen komen.** Naar onze mening zouden alle DMO's en CMO's NBTC ook moeten ervaren als een koepel-DMO die ook voor hen een belangrijke kennis- en adviesfunctie kan vervullen en een aantal activiteiten uitvoert die centrale uitvoering behoeven. In die reguliere dialoog zou nadrukkelijk aan de orde moeten komen waar taken en activiteiten van NBTC en DMO's/CMO's elkaar overlappen c.q. juist kunnen versterken. EZK dient hiervoor met NBTC en Destinatie Nederland en eventueel ook de provincies in gesprek te gaan.
- 13) **EZK moet bedenken of zij enkel als aanspreekpunt wil fungeren voor de gastvrijheidssector als economische sector of dat zij ook bij wil dragen aan het structureel leggen van verbindingen met andere departementen, waarmee EZK een bredere coördinerende verantwoordelijkheid neemt voor het gastvrijheidsdomein en de transformatie waarvoor zij staat..** De andere departementen kunnen enerzijds een bijdrage leveren aan de transformatie van het gastvrijheidsdomein en anderzijds (en meer waarschijnlijk) ertoe bijdragen dat ruimer toerisme en recreatie gezien wordt als een domein dat belangrijk kan bijdragen aan oplossing van vraagstukken op het terrein van leefbaarheid, ruimtelijke inrichting van Nederland, natuurontwikkeling en beleving, preventie in de gezondheidszorg, behoud en beleving van cultureel erfgoed etc. In dit verband kan voortgebouwd worden op de Herijkte actieagenda waarin ook andere ministeries genoemd zijn als actiehouders.
- 14) **Voorkom een dubbele aansturationsrelatie tussen EZK en NBTC. De toekomstige relatie tussen EZK en NBTC en de positionering van de NBTC kan niet los worden gezien van de mogelijke instelling van een Landelijke Raad voor Recreatie en Toerisme en de eventuele rol van NBTC hierin als secretariaat en landelijk uitvoerend bureau.** Naar onze mening moet voorkomen worden dat, naast een sturingsrelatie in de vorm van een subsidie voor de uitvoering van taken in opdracht van EZK, een tweede sturingsrelatie ontstaat tussen EZK en NBTC die toeziet op de financiering/subsidiering van de uitvoerende taken van NBTC als onderdeel van een (onafhankelijke) Landelijke Raad. Dit is een combinatie van taken die niet bijdraagt aan een duidelijk profiel van NBTC (zie ook aanbeveling 11). Dit is een lastig juridisch-bestuurskundig vraagstuk dat op korte termijn moet worden opgelost. Wel kan dit momentum eventueel ook worden benut om niet alleen EZK maar ook andere departementen nadrukkelijker te verbinden met NBTC, ook qua financiering. Mocht duidelijkheid op korte termijn niet realiseerbaar blijken, dan kan overwogen worden de nieuwe beschikking te beschouwen als een voorlopige beschikking zolang nog niet is besloten tot het instellen van een Landelijke Raad (en de juridische vormgeving ervan). De "tussenperiode" zou dan benut kunnen worden om de verhouding tussen EZK, NBTC en nog op te richten Landelijke Raad (en de rol van eventuele andere departementen hierbij) – en het ruimere veld van DMO's en CMO's – scherp te krijgen.

Bijlage 1. Acties en actiehouders uit de Herijkte Actieagenda

1. Lusten en lasten in balans -het vergroten van de lusten van bezoek voor alle Nederlanders en het beperken van de lasten van bezoekers

Oude acties	Nieuwe acties	Actiehouders
Nationale Omgevingsvisie (NOVI)		Ministerie BZK
ErfgoedTelt		Ministerie OCW
	Inzichtelijk maken van maatschappelijke bijdragen van de (zakelijke) gastvrijheidssector	GVN, CELTH, NBTC, Ministerie EZK
	Meer regie gemeentelijk vestigingsbeleid	NBTC, InRetail, gem. Breda, CELTH
	Werken aan een integraler toeristisch beleid	Provincies, VNG
	Organiseren kennisuitwisseling bezoekersmanagement	NBTC i.s.m. lokale partners

2. Nederland overal aantrekkelijk – spreiden van bezoekers zodat ook rustige plekken en momenten worden benut en overbelasting wordt tegengegaan

Oude acties	Nieuwe acties	Actiehouders
HollandCity strategie		EZK, NBTC
Nationale Parken Nieuwe Stijl		Ministerie LNV
Sportevenementen		Ministerie VWS
Bestemmingsontwikkeling- en management		Provincies en DMO's
Routenetwerken voor ontdekken en bewegen		Provincies en DMO's
Omgevingsvisies en het advies van de Rli		Provincies
	Stimuleren van jaarrond aanbod	VNG, NBTC
	Reguleren druk op natuur door natuur toegankelijk, bereikbaar en beleefbaar te houden/ maken	SBB, LNV, DMO's
	Regio's onderscheidend profileren, door food beleefbaar en bezoekbaar maken	NBTC, LNV, provincies, VNG
	Digitale belevingen ontwikkelen	NBTC, VNG, provincies
	Stimuleren van kennisuitwisseling inzake hybride zakelijke bijeenkomsten	CLC-VECTA, VVEM, NBTC

3. Toegankelijk en bereikbaar – optimale bereikbaarheid en mobilites, ook voor buitengebieden en met het openbaar vervoer

Oude acties	Nieuwe acties	Actiehouders
Mobiliteit: the seamless journey		Ministerie IenW
Mobiliteit		Provincies
	Verbeteren toegankelijkheid mensen met een beperking	
	Uitwisselen kennis en expertise door pilots seamless journey	NBTC, regio's i.s.m. ondernemers
	Ontwikkelen en stimuleren van e-bike faciliteiten	Regio's i.s.m. DMO's ondernemers

4. Duurzamer moet - vanuit de klimaatdoelen is de sector verantwoordelijk voor verduurzaming en minimalisering van uitstoot en vervuiling

Oude acties	Nieuwe acties	Actiehouders
Actie-agenda vakantieparken		BZK, VNG, RE-CRON, provincies
	Bewustzijn bij bezoekers vergroten over impact gedrag op milieu/omgeving	CELTH, EZK/RVO, provincies
	Inzichtelijk maken beschikbare mogelijkheden (financieel-fiscaal) instrumentarium	
	Onderzoeksagenda opstellen voor verduurzaming van de sector	CELTH, NBTC

5. Gastvrije sector – optimale gastvrijheidsbeleving is een resultaat van kwalitatief aanbod, serviceconcepten en persoonlijke benadering

Oude acties	Nieuwe acties	Actiehouders
Human Capital		Provincies
Aantrekkelijke en gevarieerde regio; productinnovatie		Provincies
	Opleiden en belonen met meer oog voor (sectoroverstijgende) kernkwaliteiten gelinkt aan gastvrijheid en servicegerichtheid) en de markt	
	Ontwikkelen (kwalitatieve) kennis-infrastructuur voor human-capital vraagstuk in de gastvrijheidssector met centrale rol voor werknemer	CELTH, NBTC

Bijlage 2. Overzicht gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartner
Alkmaar Marketing / Hart van Noord-Holland	Ger Welbers
Amsterdam&partners	Geerte Udo
CELTH	Menno Stokman
Destinatie Nederland	Wendy Sieger-Kintzen en Daniëlle van Eenennaam
Eindhoven365	Peter Kentie
EZK	Pieter Roos en Wim Kulik
Gastvrij Nederland	Riemer Rijpkema
Marketing Drenthe	Astrid Crum
Marketing Oost	Wendy Weijdema
Merk Fryslân	Martin Cnossen
NBTC - Directie	Jos Vranken en Shurjen Dielingen
NBTC - Manager Corporate Affairs	Karlijn Eduard
NBTC - Teamlead Bestemmingsontwikkeling	Anouk van Eekelen
NBTC - Teamlead Intell & Insights	Marieke Politiek
NBTC - Teamlead Marketing	Charel van Dam
NBTC - Teamlead Meetings & Conventions	Eric Bakermans
NBTC - Teamlead Strategy & Branding	Conrad van Tiggelen
NBTC - Voorzitter Raad van Toezicht	Han Polman
OCW	Remko de Haan
RAI Amsterdam	Maurits van der Sluis
Staatsbosbeheer	Guus Verhorst
Taskforce Gastvrijheidssector	Rob van Gijzel
Toerisme Veluwe Arnhem Nijmegen/Destinatie Nederland	Herre Dijkema
Utrecht Marketing	Cor Jansen
Visit Zuid-Limburg	Anyu Niewierru
Vrijetijdsnetwerk (VTN)	Annerieke Veldkamp (Provincie Flevoland) Age Kramer (Provincie Friesland) Joris Pieter Neuteboom (Provincie Noord-Holland) Susan Wiltink (Provincie Utrecht)

Bijlage 3. Leden begeleidingscommissie

Organisatie	Naam
Ministerie van EZK	Susanne Rebel
Ministerie van EZK	Matthijs aan het Rot
Destinatie Nederland	Wendy Sieger-Kintzen
Gastvrij Nederland	Riemer Rijpkema
Vrije Universiteit Amsterdam	Henri L.F. de Groot (voorzitter)



Contact:

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl

