



## Evaluatie NBTC 2016-2018

**Projectnummer:**

2018.134

**Publicatienummer**

2018.134-1912

**Datum:**

Utrecht, 16 april 2019

**Auteurs:**

Pim den Hertog  
Tessa Groot Beumer  
Melvin Hanswijk  
Robbin te Velde  
Frank Bongers



*De werkzaamheden voor deze evaluatie vonden plaats in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Graag bedanken wij hier onze interviewpartners en deelnemers aan groepsessies 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 4) 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 Lieve Römkens en Pieter Roos van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat erkentelijk voor het coördineren van de evaluatie.*



# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding voor de evaluatie .....	13
1.2 Doelstelling en context.....	13
1.3 Gebruikte methoden .....	15
1.4 Leeswijzer.....	16
<b>2 Beleid en legitimiteit ondersteuning inkomend toerisme .....</b>	<b>17</b>
2.1 Legitimiteit: theoretische argumenten.....	17
2.2 Beleidstheorie voor toerisme (in het bijzonder NBTC) .....	20
<b>3 Positionering en kenmerken NBTC.....</b>	<b>27</b>
3.1 Subsidiebeschikking.....	27
3.2 Doelstellingen en belangrijkste ontwikkelingen .....	28
3.3 Organisatie en besturing.....	31
3.4 Activiteiten NBTC .....	35
3.5 Samenwerkings- en financieringsmodel.....	36
3.6 Internationale context.....	37
3.7 Ruimere trends in landschap .....	46
<b>4 Output en functioneren NBTC.....</b>	<b>51</b>
4.1 Gerealiseerde output op streefwaarden .....	51
4.2 Functioneren van organisatie volgens omgeving .....	66
4.3 Reflectie op aanbevelingen opvolging vorige evaluatie(s) .....	73
4.4 Macrodoelmatigheid.....	74
<b>5 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>77</b>
5.1 Conclusies.....	77
5.2 Aanbevelingen .....	85
5.3 Mogelijk alternatieve effectmeting .....	88
<b>Bijlage 1. Evaluatiekader .....</b>	<b>93</b>
<b>Bijlage 2. Onderzoeksvragen .....</b>	<b>97</b>
<b>Bijlage 3. Overzicht gesprekspartners .....</b>	<b>99</b>
<b>Bijlage 4. Leden begeleidingscommissie .....</b>	<b>101</b>
<b>Bijlage 5. Activiteiten NBTC toegelicht.....</b>	<b>103</b>
<b>Bijlage 6. Casestudies Vlaanderen, Denemarken, Zweden .....</b>	<b>109</b>
Toerisme Vlaanderen.....	110
VisitDenmark .....	113
VisitSweden.....	116



# Managementsamenvatting

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. Het toeristisch beleid in Nederland is als onderdeel van het Bestuursakkoord 2011-2015 gedecentraliseerd. Op landelijk niveau is het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (verder EZK) verantwoordelijk voor het inkomend toerisme. EZK verstrekt hiertoe in de huidige beschikkingsperiode maximaal €8,5 miljoen subsidie per jaar (excl. loon- en prijsbijstelling) aan het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) voor het bevorderen van inkomend toerisme en zakelijk bezoek. NBTC wordt daarnaast voor meer dan 50% gefinancierd door een groot aantal zowel publieke als private partijen betrokken bij de bestemming Nederland voor uitvoering van projecten en levering van diensten. NBTC is een onafhankelijke stichting en verantwoordelijk voor de positionering, ontwikkeling en marketing van Nederland in het binnen- en buitenland. Hiermee zijn de doelstellingen van NBTC breder dan de taak waarvoor EZK in de huidige periode subsidie verleent (bevorderen inkomend toerisme en zakelijk bezoek). De gemiddelde personeelsbezetting van NBTC bedroeg in 2018 65 FTE. Hiervan is 42% werkzaam op de tien buitenlandse vestigingen.

## **Doelstelling en context evaluatie**

De afspraken voor de subsidie van EZK zijn voor een periode van vier jaar vastgelegd in de basisbeschikking 2016-2019. In deze beschikking zijn een aantal indicatoren en bijbehorende streefwaarden opgenomen die in de beschikkingsperiode gerealiseerd dienen te worden, te weten:

1. Het 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. Co-financieringspercentage overige partijen: minimaal 50%.

Naast het realiseren van de streefwaarden dient NBTC met zijn activiteiten de marktkennis van de sector te stimuleren door kennisdeling over de relevante herkomstmarkten, trends en ontwikkelingen.

Het doel van deze evaluatie is vaststellen hoe NBTC presteert als het gaat om het realiseren van deze streefwaarden en ruimer, het onderzoeken van de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van het NBTC over de periode 2016-2018. De evaluatie wordt gebruikt om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer en kan ook worden gebruikt bij de onderhandelingen over een nieuwe subsidiebeschikking tussen EZK en NBTC (2020-2023). Er zijn een aantal aandachtspunten die van belang zijn bij deze evaluatie. Ten eerste wordt er, vanwege de exponentiële groei van het toerisme, in toenemende mate getwijfeld aan het overwegend sturen op het verhogen van het aantal toeristen, door NBTC en EZK maar ook vanuit de Tweede Kamer. Mede naar aanleiding van deze ontwikkeling heeft NBTC in afstemming met EZK zijn focus verlegd van absolute groei, naar groei in ruimte en groei in tijd (spreidingsstrategie HollandCity). Ten tweede wordt er aandacht besteed aan de toekomstbestendigheid van de gebruikte indicatoren en meer specifiek de huidige monitoringsmethode. Zo kan de causaliteit tussen de indicatoren en de uiteindelijke doelen

van NBTC worden betwist (additionaliteitsvraagstuk) ondanks dat er naar aanleiding van een eerder adviestraject een aangepaste onderzoeksopzet voorgesteld is. In de huidige evaluatie is daarom ook bekeken of de huidige indicatoren de meest relevante en geschikte set is in het licht van de gewijzigde focus op spreiding en het additionaliteitsvraagstuk.

### **Aanpak evaluatie**

Voor de uitvoering van de evaluatie is een uitgebreide deskstudie uitgevoerd naar onder andere de NBTC-organisatie zelf, rationale voor DMO's als NBTC, toeristisch beleid en de discussies hieromtrent alsmede trends en internationale ontwikkelingen in de toeristische sector en ruimer de rol van toerisme in economie en maatschappij. Daarnaast heeft een uitgebreide interviewronde plaatsgevonden met NBTC, samenwerkingspartners en andere stakeholders van NBTC (inclusief een groepssessie met lokale en regionale DMO's). Ook zijn casestudies uitgevoerd naar de nationale toerisme organisaties (NTO's) van Denemarken, Vlaanderen en Zweden om de taakopdracht- en uitvoering van NBTC in internationaal perspectief te kunnen plaatsen. Tot slot is er een kwantitatieve impact-analyse uitgevoerd om te bezien in hoeverre de additionaliteit van NBTC uitgevoerde activiteiten kon worden aangetoond dan wel aannemelijk kon worden gemaakt. De werkzaamheden ten behoeve van de evaluatie zijn uitgevoerd in de periode januari – april 2019.

### **Conclusies op hoofdlijnen**

Hieronder presenteren we puntsgewijs onze conclusies.

#### *Beleid en legitimiteit*

1. De beschikking die ten grondslag ligt aan de subsidieverlening aan NBTC voor de periode 2016-2019 is overwegend gericht op stimulering inkomend toerisme en is onvoldoende gebaseerd op een ruimer welvaartstheoretisch perspectief op de rol van toerisme in de vrijetijdseconomie. In de aansturing van NBTC (voor wat betreft de subsidieverlening) staat de set met vijf streefwaarden centraal. Deze set houdt onvoldoende rekening met de mogelijke positieve en negatieve effecten van stimulering van inkomend toerisme.
2. EZK heeft NBTC relatief veel ruimte geboden om te bepalen welke taken en activiteiten het ambiëert en de aansturing vanuit EZK is impliciet. Door een milde vorm van sturing op hoofdlijnen (behalve een generieke hoofddoelstelling en de vijf streefwaarden) is NBTC relatief vrij om zelf invulling te geven aan de taken die oppakt.
3. 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 bovensectorale verbanden te leggen, rechtvaardigt in theorie overheidsinterventie (coördinatiefalen). De campagnes gericht op het promoten van Nederland op de internationale congres- en meetingmarkt, gekoppeld aan typische Nederlandse economische sterktes of maatschappelijke opgaven is theoretisch gelegitimeerd op basis van marktfalen als gevolg van informatie-asymmetrie.
4. Dat activiteiten en functies legitiem zijn behoeft niet per se te betekenen dat alleen NBTC deze knelpunten aanpakt. Het faciliteren en gecentraliseerd organiseren van destination branding is de meest onomstreden functie van NBTC. Bij het voorzien of coördineren van een centrale kennis- en datafunctie en



aanbodontwikkeling is het echter niet evident dat (alleen) NBTC de aangewezen partij is om dit knelpunt te verhelpen terwijl het aantrekken van internationale congressen- en zakelijke bijeenkomsten relatief dicht tegen de markt ligt.

5. Naast marktfalen is ook overheidsfalen bij subsidieverlening aan NBTC een reëel risico dat mogelijk tot marktverstoring kan leiden. Hierbij denken we in het bijzonder aan de mogelijk averechtse werking van de 50/50 financiering die als eis is opgenomen in de subsidiebeschikking aan NBTC en de mogelijke verstoring van de 'markt' voor aanbodontwikkeling van toeristische bestemmingen (voor lokale en regionale DMO's, voor zakelijke dienstverleners). Ook een te enge associatie van het toeristisch domein met stimulering van inkomend toerisme en de hiermee samenhangende economische bedrijvigheid (en daarmee voorbijgaat aan andere maatschappelijke functies van toerisme) is aan te merken als een mogelijk overheidsfalen.

#### *Intern functioneren NBTC (doelmatigheid)*

6. Het publiek-private samenwerkings- en financieringsmodel leidt er mede toe dat NBTC zijn middelen op een efficiënte wijze inzet en het geeft zowel publieke als private partijen een rol in de invulling van activiteiten (vraagsturing). Het nadeel is dat NBTC sterker afhankelijk wordt van partijen die NBTC-activiteiten kunnen financieren en dat samenwerkingspartners dus eerder benaderd worden als financiers (in plaats van samenwerkingspartners). Bovendien kan NBTC minder activiteiten ontplooiën voor partijen die geen of een mindere financiële inbreng leveren (wat het publieke karakter van NBTC aantast). Er is dus sprake van een gedeeltelijke vraagsturing, namelijk voor diegenen die over voldoende financiële middelen hiervoor beschikken.
7. De vergelijking met de benchmark NTO's toont dat NBTC met een relatief klein budget een vrij breed palet aan taken tot uitvoering brengt. NBTC kent een lagere overheidsbijdrage zowel in absolute zin maar ook gemeten naar budget per inwoner, per bezoeker en per fte dan de benchmark NTO's.
8. In de periode voorafgaand aan de evaluatieperiode is een belangrijke efficiencyslag gemaakt, onder andere ingegeven door de halvering van de subsidie in de periode 2012-2015.
9. De koerswijziging naar spreiding heeft ertoe geleid dat NBTC relatief veel tijd en geld besteedt aan afstemming met en tussen regio's (hoge proceskosten). De activiteiten gericht op het positioneren en promoten van nieuwe bestemmingen richting nieuwe doelgroepen vergen maatwerk en dus een relatief hoge inspanning. Bovendien is de bereidheid van co-financiers om mee te investeren in dit type activiteiten lager.
10. NBTC heeft de nieuwe subsidiebeschikking niet afgewacht en is al in transitie getuige de bredere taakopvatting. Daarbij zijn naast de traditionele destination branding en marketingfuncties ook actiever de kennis- en datafunctie en aanbodontwikkeling opgepakt. Bij gelijkblijvend budget of zelfs een verdere daling van budget door teruglopende co-financiering in combinatie met een uitbreiding van taken, kan het gevaar ontstaan dat de uitvoering van nieuwe activiteiten ten koste gaat van de inzet van een andere basisfunctie destination branding.

### *Gerealiseerde output op streefwaarden*

11. NBTC ligt op koers om op tenminste 4 van de 5 indicatoren de afgesproken streefwaarden tussen EZK en NBTC te halen. De voortgang op het bereiken van deze streefwaarden is nauwkeurig gemonitord en de stand van zaken wordt halfjaarlijks gerapporteerd aan EZK.
12. De wijze waarop de effectmeting op dit moment wordt uitgevoerd en de beschikbaarheid (of beter: het ontbreken daarvan) van geschikte data maakt het niet (goed) mogelijk om de additionaliteit van NBTC over de volle breedte kwantitatief te bepalen. Van specifieke activiteiten waarover wel bruikbare kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn (streefwaarde 1 en 2: aantal internationale bezoekers en hun bestedingen), lijkt de effectiviteit beperkt.
13. Streefwaarde 1 (aantal internationale bezoekers) en 3 (aantal bezoekers holland.com) zijn gedurende de looptijd van de subsidieperiode relatief minder belangrijk geworden in de dialoog tussen EZK en NBTC. De autonome groei van het toerisme en de toenemende discussie of op sommige toeristische bestemmingen toerisme ten koste gaat van de leefbaarheid, heeft gemaakt dat minder strikt is gekeken naar deze streefwaarden.
14. Ook streefwaarde 4 (economische waarde bids) is primair gericht op het verhogen van aantallen bezoekers. Deze streefwaarde stimuleert met name het binnenhalen van enkele grote internationale congressen/zakelijke bijeenkomsten (volume) en is vooralsnog minder gekoppeld aan economische- en kennispecialisaties (Topsectoren) c.q. maatschappelijke vraagstukken waarop Nederland zich wil profileren.
15. We plaatsen vraagtekens bij de rol die NBTC heeft te spelen in conversie (streefwaarde 3 – aantal bezoekers holland.com). NBTC biedt op zijn platformen weliswaar zelf geen bookingservices aan, maar verschaft betalende organisaties wel een etalage en wordt hiermee beknot in de vrijheid om te communiceren over de bestemming. NBTC rechtvaardigt dit door te wijzen op het feit dat met holland.com ook van minder bekende bestemmingen een boekbaar product kan worden aangeboden. NBTC merkt ook op dat boekingen gefaciliteerd moeten worden omdat potentiële bezoekers anders gemakkelijk zonder boeking voor Nederland 'weglekken' naar andere bestemmingen buiten Nederland.
16. De huidige verhouding van streefwaarde 5 (50% co-financieringspercentage overige partijen) werkt deels averechts. De 50/50 financieringseis zorgt er enerzijds voor dat NBTC aansluit bij de problematiek die actueel is bij samenwerkingspartners (vraagsturing), maar kan ook als een averechtse prikkel werken die maakt dat het belang van co-financiers in een aantal gevallen te dominant wordt en niet noodzakelijkerwijs past bij de doelstellingen van NBTC.

### *Oordeel functioneren NBTC volgens omgeving*

17. Er bestaat in de breedte tevredenheid over de samenwerking met NBTC (in het bijzonder de traditionele marketingfunctie van NBTC). Wel heeft NBTC nog de neiging zijn eigen aanbod centraal te werken en kleurt het de samenwerking steeds vaker financieel in als gevolg van de grotere noodzaak middelen bij samenwerkingspartners te verwerven.

18. Veel activiteiten van NBTC zijn nog opgehangen aan de traditionele functie van een destination *marketing* organisation. Die taken voert NBTC volgens de meeste stakeholders professioneel uit.
19. De verhaallijnen, evenementen en themajaren hebben vooral geholpen om de samenwerking tussen NBTC en regionale partijen beter vorm te geven.
20. Commerciële partijen zijn goed te spreken over de functie van NBTC bij het binnenhalen van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten. Deze functie helpt om het economische profiel van Nederland te verbeteren (vestigingsplaats, kennisland).
21. Over het uitbreiden c.q. zwaarder aanzetten van enkele NBTC-functies wordt verschillend gedacht. Het is niet voor iedereen evident dat NBTC voldoende geëquipeerd is om de kennisfunctie uit te bouwen. Ook zijn er al andere partijen actief in dit domein. De aanbodfunctie roept vooral discussie op onder lokale DMO's. NBTC moet hierbij oppassen om niet in het vaarwater te komen van lokale DMO's. NBTC zou een regierol (bovenregionaal) kunnen vervullen als aanjager en verbinder om betrokken partijen (gezamenlijk) aanbod te laten ontwikkelen. In de breedte wordt het ontbreken van een beleidsvisie op (een uitbreiding van) NBTC-functies als een gemis ervaren.
22. De uitvoering van het toerismebeleid vraagt samenwerking tussen verschillende schaalniveaus (van lokaal tot en met landelijk), maar het is nog geen uitgemakte zaak dat NBTC hier de rol van verbindende factor kan vervullen.

#### ***Aanbevelingen en agendapunten ten behoeve van overleg nieuwe beschikking***

Op basis van de door ons uitgevoerde evaluatie en in het verlengde van de hierboven geformuleerde conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen.

1. Heroverweeg de smalle doelstelling van stimulering van inkomend toerisme en hanteer in het toeristisch beleid bij voorkeur een ruimer welvaartstheoretisch perspectief.
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.
3. In de besprekingen in het kader van de nieuwe subsidiebeschikking zou de aard van de sturingsrelatie duidelijker aan de orde moeten komen.
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.
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).

6. Bekijk mogelijkheden om NBTC beter te faciliteren in eventuele uitbreiding respectievelijk versterking van functies van NBTC.
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.
8. Verbeter het draagvlak van NBTC onder stakeholders en stem keuzen en voorgenomen activiteiten pro-actiever af met het veld.
9. Koppel het aantrekken van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten nadrukkelijk aan typisch economische sterktes en maatschappelijke uitdagingen van het nieuwe missie-gedreven innovatiebeleid en koppel het ook aan het aantrekken van internationale bedrijvigheid en kenniswerkers (inclusief studenten).
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.

# 1 Inleiding

*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 (verder EZK) jaarlijks subsidie aan het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC). EZK subsidieerde NBTC in de huidige beschikkingsperiode met een maximaal bedrag van bijna 8,5 miljoen euro (excl. loon- en prijsbijstelling) met als belangrijkste doelstelling het bevorderen van het inkomend bezoek, bezoek, afkomstig van zowel het inkomend toerisme als deelname aan internationale meetings en congressen. Afgesproken is dat NBTC minimaal hetzelfde bedrag bij andere partners of co-financiers (o.a. bedrijven) ophaalt. De subsidie vanuit het Rijk was tot voor kort veel groter (gemiddeld 17 miljoen euro in de periode 2008-2011). In de periode 2012-2015 is de subsidie dus nagenoeg gehalveerd.<sup>1</sup>

Conform de EZK-begroting moet het instrument van subsidiëring aan NBTC begin 2019 worden geëvalueerd. De evaluatie wordt gebruikt om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer en kan ook worden gebruikt bij de onderhandelingen over een nieuwe subsidiebeschikking tussen EZK en NBTC (2020-2023). De vorige evaluatie van NBTC dateert uit 2011.<sup>2</sup> Daarna zijn nog aanbevelingen gedaan voor verbetering voor de monitoring van NBTC.<sup>3</sup>

Op verzoek van het Ministerie van EZK heeft Dialogic in de periode januari-april 2019 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.

## 1.2 Doelstelling en context

Het doel van de evaluatie betreft het onderzoeken van de **legitimiteit**, **doeltreffendheid** en **doelmatigheid** van NBTC over de periode 2016-2018. Belangrijke aandachtspunten die zijn meegegeven bij de offerteaanvraag zoals geformuleerd door EZK zijn de volgende:

- De legitimiteit van de interventie in de vorm van een subsidie;

---

<sup>1</sup> Van €14.959.800,- in 2012 naar €8.346.000,- in 2015.

<sup>2</sup> Berenschot (2011), Evaluatie NBTC. Effectiviteit en efficiëntie in de periode 2008-2010. Utrecht.

<sup>3</sup> MIR (2016), Aanvullend onderzoek m.b.t. indicatoren voor doeltreffendheid en doelmatigheid beleid NBTC.

- De gevolgen van de bijna halvering van de subsidie aan NBTC in de periode 2012 – 2015.
- De kwaliteit van de gekozen indicatoren en streefwaarden;
- De kwaliteit van de monitoringsmethode in de bredere zin;
- Het optimale schaalniveau (nationaal, regionaal of lokaal) voor activiteiten voor het bevorderen van inkomend toerisme;
- Toekomstige kernactiviteiten van NBTC als gevolg van meta-ontwikkelingen in het (internationaal) toerisme.

Er zijn een aantal aandachtspunten die van belang zijn bij deze evaluatie.

Ten eerste is een belangrijk gegeven bij deze evaluatie dat door meta-ontwikkelingen het toerisme al substantieel is toegenomen. Hierdoor wordt er in toenemende mate getwijfeld aan het overwegend sturen op het verhogen van het aantal toeristen, door NBTC zelf, door EZK maar ook door de Tweede Kamer.<sup>4</sup> Zowel EZK als NBTC zijn het erover eens dat de inzet van NBTC primair gericht moet zijn op spreiding van toerisme in ruimte, tijd en waarde in plaats van volumegroei. NBTC heeft hiertoe al, met ondersteuning van EZK en provincies, de HollandCity strategie ontwikkeld. Ook is NBTC in 2018 met EZK in overleg gegaan inzake aanpassing van de huidige streefwaarden.

Ten tweede, wordt er op verzoek van de opdrachtgever aandacht besteed aan de toekomstbestendigheid van de gebruikte indicatoren en meer specifiek de monitoringsmethode. Zo wordt er met name stilgestaan bij de causaliteit (additionaliteitsvraagstuk) tussen de activiteiten en de uiteindelijke impact van NBTC. In 2016 werden tevens aanbevelingen gedaan voor verbetering voor de opzet van de meting van de impact van activiteiten van NBTC.<sup>5</sup> Naar aanleiding van het hiervoor genoemde adviestraject en in overleg met EZK heeft NBTC een aangepaste onderzoeksopzet voorgesteld voor de periode 2016-2019 (met daarin o.a. het gebruik van een controlegroep opgenomen<sup>6</sup>).

In de huidige evaluatie is daarom ook bekeken of de huidige indicatoren de meest relevante en geschikte set is in het licht van de gewijzigde focus op spreiding en het additionaliteitsvraagstuk.

EZK heeft naast de bovengenoemde aandachtspunten aangegeven dat het graag een **viertal hypothesen** getoetst wil hebben:

- De activiteiten van NBTC leiden tot aantoonbaar meer toeristen in Nederland, die zonder deze activiteiten niet waren gekomen (additionaliteitsvraagstuk);
- De activiteiten van NBTC leiden tot aantoonbare extra bestedingen in Nederland, die zonder deze activiteiten niet hadden plaatsgevonden (additionaliteitsvraagstuk);
- Het optimale schaalniveau van de taak om het inkomend toerisme te bevorderen, is belegging op nationaal niveau bij NBTC in plaats van op regionaal of lokaal niveau;

---

<sup>4</sup> Zie onder andere de Motie Paternotte/Von Martels over herzien van prestatieafspraken met NBTC - Toerisme en recreatie (Nr.69), 14 maart 2018.

<sup>5</sup> MIR (2016), Aanvullend onderzoek m.b.t. indicatoren voor doeltreffendheid en doelmatigheid beleid NBTC.

<sup>6</sup> Per campagne zou moeten worden bekeken of de inspanningen van NBTC onder de mensen in de doelgroep die zijn bereikt hebben geleid tot meer bezoek dan onder de mensen in dezelfde doelgroep die niet worden bereikt. Om tot betrouwbare resultaten te kunnen komen vereist deze onderzoeksopzet de inzet van grootschalige surveys onder mensen uit de doelgroep.

- De subsidie/investering heeft op economisch en maatschappelijk gebied een positief effect.

De aandachtspunten en hypothesen zijn door ons vertaald in een set onderzoeksvragen (zie Bijlage 2) die gestructureerd is aan de hand van de volgende thema's: reconstructie beleids-theorie/legitimiteit; beoordeling activiteiten NBTC; beoordeling organisatie-/samenwerkings- en financieringsmodel (en indicatoren); economische en maatschappelijke impact en toekomst.

### 1.3 Gebruikte methoden

Om de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverlening aan NBTC te onderzoeken hanteren we een **evaluatiekader** dat een plek geeft aan de evaluatiedoelen en hun onderlinge verbanden. Dit kader wordt nader toegelicht in Bijlage 1. Om de onderzoeksvragen (Bijlage 2) te beantwoorden, hebben we verschillende methoden ingezet:

- **Deskstudie van trends.** Relevante ontwikkelingen in de Nederlandse gastvrijheidssector (beleid, actoren, bezoekerstrends) zijn in kaart gebracht door een beroep te doen op o.a. beleidsstudies, kamerstukken en onderzoeken van NBTC zelf. Voor inzicht in internationale ontwikkelingen en mogelijke rationales hebben we daarnaast ook wetenschappelijke studies en cijfermateriaal van bijvoorbeeld OECD en *United Nations World Tourism Organisation* (UNWTO) geraadpleegd.
- **Deskstudie van NBTC.** De visie, activiteiten, uitgaven, prestaties, financiering, organisatie en samenwerkingsstructuren van NBTC zijn geanalyseerd aan de hand van NBTC-rapportages en de NBTC-administratie. Ook beleidsstukken van EZK zijn hierbij gebruikt.
- **Benchmark.** Voor het verkennen van mogelijke rationales en de rol van NBTC binnen een gelaagde beleidscontext (nationaal, regionaal, lokaal) met publieke en private spelers is ook naar de *nationale toerisme organisaties (NTO's)* van Denemarken, Vlaanderen en Zweden gekeken. Analyse van o.a. de visies, middelen, organisatie en prestaties van die NTO's helpt om de positionering van NBTC beter te begrijpen en kan helpen om met suggesties te komen voor mogelijke verbeteringen in de financiering, organisatie of monitoring van NBTC.
- **Interviews.** Voor het beantwoorden van sommige onderzoeksvragen hebben we gesproken met partijen die direct betrokken zijn bij NBTC (bijv. EZK, NBTC, partners, klanten) en met stakeholders die wat meer op afstand staan, maar wel zicht hebben op het handelen van NBTC. Hieronder vallen bijvoorbeeld bedrijven uit de gastvrijheidssector die geen partner zijn, bedrijven die zich met 'destination marketing' bezighouden, en vertegenwoordigers van regio's of steden die aan 'destination marketing' doen. Er is hierbij getracht een zo goed mogelijke afspiegeling te realiseren van type stakeholders (spreiding over Nederland, privaat/semipubliek, congressen versus toerisme, etc.) In Bijlage 3 is een overzicht van de personen en organisaties opgenomen die geïnterviewd zijn.
- **Kwantitatieve impact-analyse.** Voor het bepalen van de impact van NBTC volstaat het niet om enkel te kijken naar de prestatie-indicatoren of naar algemene ontwikkelingen in inkomende bezoekersaantallen en -bestedingen. Autonome trends kunnen er immers ook voor zorgen dat er veranderingen optreden. Om na te gaan in hoeverre veranderingen toe te schrijven zijn aan NBTC hebben we statistische vergelijkingen gemaakt tussen bezoekers uit doellanden en niet-doellanden, op basis van gegevens die bij NBTC/CBS beschikbaar zijn. Daarbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met het soort bezoeker.

## 1.4 Leeswijzer

In het volgend hoofdstuk behandelen we het beleid ten aanzien van NBTC alsook het legitimiteitsvraagstuk. Wat waren de belangrijkste doelen in dit beleid en welke veronderstellingen had de overheid in dit beleid. We kijken ook naar eventuele veranderingen die hier zijn opgetreden. Bij het legitimiteitsvraagstuk gaan we vooral in op de vraag welke mogelijke knelpunten overheidsingrijpen in de vorm van een subsidie rechtvaardigen. Hoofdstuk 3 beschrijft de positionering van NBTC en de context waarin het opereert. We staan stil bij positionering en doelstellingen van NBTC, geven inzicht in organisatie en besturing van NBTC alsmede activiteiten zoals die door NBTC worden uitgevoerd. Daarnaast behandelen we enkele financiële kengetallen en bijdrage van co-financiers. Tot slot staan we stil bij internationale ontwikkelingen in de rol en positie van DMO's en meer specifiek NTO's, inclusief een benchmark met drie andere NTO's. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de output en het functioneren van NBTC volgens zijn stakeholders, ook is er aandacht voor het macrodoelmatigheidsvraagstuk en doen we een reflectie op de conclusies en aanbevelingen uit de vorige evaluatie. In het afsluitende Hoofdstuk 5 presenteren we conclusies en toekomstgerichte aanbevelingen inclusief een reflectie op en alternatief voor de huidige effectmetingsmethodiek.

Daarnaast bevat dit rapport een aantal bijlagen:

- Bijlage 1 bevat een nadere toelichting van het evaluatiekader.
- Bijlage 2 toont de volledige onderzoeksvragen.
- Het overzicht van interviewrespondenten en deelnemers aan de groepsessie met DMO's is te vinden in Bijlage 3
- In Bijlage 4 staan de leden van de begeleidingscommissie vermeld.
- Bijlage 5 geeft een toelichting op de activiteiten die NBTC in de subsidieperiode heeft uitgevoerd.
- Tot slot is in Bijlage 6 de uitwerking van casestudies van de NTO's uit Denemarken, Vlaanderen en Zweden te vinden.



## 2 Beleid en legitimiteit ondersteuning inkomend toerisme

*In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de theoretische argumenten die gehanteerd kunnen worden om als overheid legitiem te interveniëren. We hanteren daarbij het gebruikelijk marktfalenperspectief en geven aan welke falens mogelijk aanleiding zijn om te interveniëren middels een instrument zoals subsidie aan NBTC (paragraaf 2.1). Vervolgens reconstrueren we de beleidstheorie, oftewel het geheel aan veronderstellingen dat ten grondslag ligt aan het overheidsbeleid in de gastvrijheidssector. Welke argumenten hanteert de overheid om in dit domein interventies te doen? Welke doelstellingen worden onderscheiden en welke beleidsinstrumenten genoemd? We analyseren dit aan de hand van de (beperkt) beschikbare beleidsdocumenten (paragraaf 2.2).*

### 2.1 Legitimiteit: theoretische argumenten<sup>7</sup>

Vanuit het perspectief van de Rijksoverheid is de vraag of een beleidsinterventie plaats moet vinden in een domein of op een vraagstuk afhankelijk van economische legitimiteit. In het *marktperspectief* is het algemeen geaccepteerd dat markten om verschillende redenen kunnen falen en bijvoorbeeld minder (innovatieve) producten genereren dan maatschappelijk optimaal of wenselijk is. Dit kan aanleiding zijn tot allerlei vormen van overheidsingrijpen om marktfalen te bestrijden, doorgaans door de kosten van de producenten zodanig aan te passen dat ze de maatschappelijke waarde goed reflecteren. Voorwaarde hierbij is dat de kosten van het overheidsingrijpen (bijvoorbeeld in de vorm van uitvoeringskosten en kosten van bijvoorbeeld een subsidie) niet groter zijn dan de baten die gegenereerd worden door middel van de extra gegenereerde productie. Ook mag overheidsinterventie niet leiden tot *overheidsfalen* waarbij de interventie eerder leidt tot een verdere verstoring van markten dan het opheffen van marktfalens. De meest genoemde vormen van marktfalen zijn:

1. **Publieke of collectieve goederen** (of overheidshandelen) worden op voorhand niet door de markt voortgebracht omdat afnemers niet kunnen worden uitgesloten van het gebruik ervan (*non-exclusiviteit*) en het gebruik van de ene afnemer niet ten koste gaat van het gebruik door de andere afnemer (*non-rivaliteit*). De promotie van een land ('destination marketing' en in het bijzonder 'destination branding') kan volgens de economische theorie worden gezien als een collectief goed: het is onmogelijk om bedrijven of burgers die niet meebetalen aan het goed (hier: een sterk imago van Nederland in het buitenland) uit te sluiten (*non-exclusiviteit*), en de 'consumptie' van het goed door een bedrijf of burger gaat ook niet ten koste van andere bedrijven of burgers (*non-rivaliteit*). Omdat niemand kan worden uitgesloten, gaat niemand er – althans niet uit zichzelf – voor betalen. Men wacht tot iemand anders de investering gaat doen en lift dan mee ('*free riding*'). Dat betekent dat de productie van het goed hoge coördinatiekosten met zich meebrengt. De hoge kosten zijn echter gerechtvaardigd omdat de opbrengsten mogelijk nog hoger zijn. Het hele land (ondernemingen en organisaties actief in de gastvrijheidseconomie) profiteert immers mee. Effectieve 'destination branding' op het niveau van een land vereist dat een consequente boodschap wordt gecommuniceerd. Dit laat onverlet dat binnen dit nationale beeld voor verschillende doelgroepen andere 'merkwaarden' kunnen

---

<sup>7</sup> Deze paragraaf is in belangrijke mate gebaseerd op Dialogic (2015), Innoveren en ondernemen met beleid. Analytische achtergrondstudie van de beleidsdoorlichting artikel 12 (innovatie) en 13 (ondernemingsklimaat) ministerie van Economische Zaken, Dialogic, Utrecht.

worden benadrukt en ook dat regionale en lokale DMO's hun eigen specifieke branding kunnen doen om regionale en lokale accenten te kunnen plaatsen bovenop de *nation branding* zoals die bij uitstek door een centrale organisatie op consequente wijze (ook door de tijd) wordt uitgedragen.

Een ander terrein waar typisch sprake is van een collectief goed is dat van (fundamentele) kennisontwikkeling en ook datamanagement (of de aansturing daarvan). Decentrale kennisopbouw en dataverzameling leveren een gefragmenteerd beeld en zijn inefficiënt en weerhouden spelers er mogelijk van kennis en data te delen, daar waar dit maatschappelijk gezien juist wel gewenst is. In het toeristisch domein verklaart dit – net als in overige sectoren – de financiering vanuit de overheid van onderwijs- en kennisinstituten en mogelijk ook het beschikbaar komen van een gedeelde data-infrastructuur.

2. **Informatieasymmetrie of -gebreken.** Doordat informatie (over prijzen, kwaliteiten, kosten of risico's) ongelijk verdeeld is, kunnen in de economie bepaalde ondernemers- of innovatieactiviteiten niet van de grond komen. Deze markt-imperfectie wordt bijvoorbeeld sterk geassocieerd met de kapitaalmarkt waarbij een aanbieder van kapitaal slechter geïnformeerd is over de slagingskans van een onderneming of innovatie dan de initiatiefnemer zelf. Met enige fantasie kan bijvoorbeeld de markt voor congressen gekoppeld aan typische Nederlandse economische sterktes of maatschappelijke opgaven gelezen worden als worstelend met informatiegebreken. Congressen zijn evenementen waarbij je je als bestemming definieert als een locatie waar belangrijke kennisuitwisseling plaats heeft en uitkomsten van (maatschappelijke) leerprocessen worden gepresenteerd. Buitenlandse en zelfs binnenlandse inkopers (bijv. Nederlandse associaties die een internationaal congres organiseren) hebben mogelijk onvoldoende zicht op hoe een mogelijk congres wel of niet aansluit bij typische Nederlandse economische sterktes c.q. maatschappelijke vraagstukken. Individuele aanbieders van congres- en hotelcapaciteit hebben dat evenmin. Dit marktfalen zou als legitimatie gebruikt kunnen worden voor het gecoördineerd aantrekken van specifieke internationale congressen door een neutrale partij die bovendien een geïntegreerd aanbod op tafel kan leggen (bijvoorbeeld in de vorm van een *bidbook*, zoals ook NBTC dat doet) zonder zich daarbij vast te leggen op een accommodatie. Het is daarbij essentieel dat hierbij geen sprake is van pre-sales zoals die juist wel door individuele marktpartijen kan worden vormgegeven.
3. **Marktmacht.** Door samenspanning van enkele marktpartijen, door het bestaan van monopolies, of door belemmerende regelgeving ontstaat er minder tot geen concurrentie in een markt. In de gastvrijheidseconomie is een zeer groot aantal actoren actief. Niettemin kunnen enkele dominante aanbieders het aanbod mogelijk sturen of bijvoorbeeld bijdragen aan over-toerisme op specifieke bestemmingen. Tegelijkertijd kunnen krachtige marktpartijen in vervoer, verblijf en accommodatie een grote toevoer van bezoekers genereren voor andere deelsegmenten van de gastvrijheidssector, inclusief kleinere lokale ondernemers in de gastvrijheidseconomie en daarmee bijdragen aan economische vitaliteit en leefbaarheid. NBTC heeft naar onze mening geen directe rol bij het bestrijden van dit marktfalen. Wel kan NBTC door de wijze waarop ze opereert niet verder bijdragen aan het versterken van (nadelen van) marktmacht. Ze kan dat beter wanneer ze voor haar financiering niet te afhankelijk is van private financiering.
4. **Coördinatiegebreken.** Dit marktfalen verwijst naar situaties waarbij potentiële markten niet van de grond komen vanwege te hoge transactie- of zoekkosten. Partijen weten elkaar niet te vinden of kunnen elkaar alleen vinden tegen (te) hoge

kosten waardoor mogelijk wenselijke markttransacties niet tot stand komen. In het economische domein wordt dit marktfalen vaak bestreden door middel van makel- en schakel- en netwerkactiviteiten, of het nadrukkelijk aansturen op samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven. De totstandkoming van (maatschappelijk gewenste) boven-regionale en boven-sectorale samenwerking om te komen tot een goed geïntegreerd toeristisch aanbod met bijbehorende toeristische voorzieningen kan bovenregionale coördinatie vereisen die anders niet of onvoldoende tot stand zou komen. De bijdrage die NBTC levert aan de totstandkoming van bovenregionale verhaallijnen als onderdeel van de HollandCity strategie in de evaluatieperiode kan zo worden geïnterpreteerd.

5. **Externe effecten (externaliteiten) of spillover-effecten.** De inspanningen van een individueel bedrijf of groep van bedrijven hebben soms voor- of nadelen voor andere bedrijven of consumenten. Positieve externaliteiten doen zich voor wanneer andere bedrijven profiteren van de kennis die een innovator genereert. Indien een innovator hiervoor niet wordt gecompenseerd voor haar investeringen en risico's kan dit op maatschappelijk niveau leiden tot een onder-investering in innovatie, en dus minder innovaties dan maatschappelijk wenselijk is. Dit marktfalen wordt vaak als legitimering genoemd voor beleid gericht op het stimuleren van investeringen in R&D en innovatie van individuele of samenwerkingsverbanden van actoren. Hoewel NBTC geen R&D- of innovatie-instrumenten beheert, is er wel ook een relatie met de kennis- en datafunctie zoals NBTC die recent steeds verder vormgeeft en die mogelijk positief externe effecten heeft richting de spelers in de sector. NBTC kan bijvoorbeeld kennis opbouwen op thema's die bedrijfsoverschrijdend zijn en waar individuele bedrijven en andere organisaties onvoldoende prikkels ervaren om hierin zelf te investeren, bijvoorbeeld kennis over duurzaam toerisme of de relatie toerisme en leefbaarheid. Negatieve externe effecten doen zich voor wanneer de acties van bedrijven leiden tot maatschappelijke kosten waar het bedrijf niet zelf voor opdraait. In relatie tot de gastvrijheidssector is het in de media veelbesproken over-toerisme op enkele bestemmingen typisch een negatief extern effect dat overheidsingrijpen zou kunnen rechtvaardigen. In relatie tot NBTC zou het bijvoorbeeld een rol bij de switch naar het faciliteren van duurzaam toerisme kunnen rechtvaardigen.

Kortom, op basis van theoretische argumenten kunnen enkele van de huidige en in ontwikkeling zijnde rollen van NBTC mogelijk worden gemotiveerd en gelegitimeerd. In onderstaande tabel zijn knelpunten zoals we dat in relatie tot de gastvrijheidssector tegenkomen gekoppeld aan enerzijds typen marktfalen en anderzijds mogelijke functies van NBTC om die marktfalens te adresseren. Er gelden daarbij drie belangrijke voorwaarden.

1. Er is sprake van een falen dat interventie noodzakelijk maakt. Er moet met andere woorden een duidelijk aanwijsbaar falen zijn dat niet vanzelf met enige moeite door de spelers in de sector zelf kan worden opgelost.
2. Enkel en alleen het aantonen van een marktfalen betekent niet automatisch dat een partij als NBTC het best gepositioneerd of in staat is die rol ook vorm te geven.
3. Een overheidsinterventie mag niet leiden tot overheidsfalen. Gelegitimeerde beleidsinterventies om knelpunten te verhelpen, kunnen zelf ook weer leiden tot mogelijke (verdere) verstoring van markten. Bij dergelijk 'overheidsfalen' is het middel erger dan de kwaal en overheidsinterventie leidt eerder tot een verdere verstoring van markten dan het opheffen van marktfalens. Een mogelijk voorbeeld is dat de 50/50 financiering van NBTC als eis opgenomen in de subsidiebeschikking mogelijk averechts werkt en typen activiteiten genereert die maatschappelijk wellicht minder gewenst zijn. Een vorm van overheidsfalen kan ook zijn dat het toeristisch domein te eng wordt geassocieerd met stimulering van inkomend toerisme en de hiermee

samenhangende economische bedrijvigheid en te veel voorbijgaat aan andere maatschappelijke functies van toerisme zoals de bijdrage aan leefbaarheid, behoud van cultureel erfgoed of de rol van toerisme in de bredere transitie naar een vrijetijdssamenleving.<sup>8</sup>

Tabel 1: Overzicht van marktfalen en knelpunten die aansluiten bij mogelijke NBTC-functies

Marktfalen	Voorbeeld van marktfalen	Indicatie mogelijke bijbehorende functies NBTC
Publieke of collectieve goederen	Individuele bedrijven investeren niet in destination branding in verband met free-riding; destination branding door diverse partijen leidt tot een diffuse branding op nationaal niveau.  Decentrale kennisopbouw en dataverzameling levert gefragmenteerd beeld en is inefficiënt	Destination branding  Centrale kennisontwikkeling en datamanagement (of de aansturing daarvan)
Informatieasymmetrie of informatiegebreken	Vraagkant congresmarkt heeft onvoldoende zicht hoe een mogelijk congres wel of niet aansluit bij typische Nederlandse economische sterktes c.q. maatschappelijke vraagstukken	Acquisitie van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten die bijdragen aan economische sterktes en oplossing van maatschappelijke vraagstukken Nederland middels geïntegreerde, (en neutrale) propositie
Marktmacht	Dominante marktpartijen die toerisme sturen, maar ook toevoer voor andere segmenten gastvrijheidssector genereren	Niet direct. Wel balanceeract. Enerzijds kan NBTC dominante marktpartijen stimuleren minder bekende bestemmingen onder de aandacht te brengen. Anderzijds moet ze voor haar financiering niet te afhankelijk zijn van private financiering
Coördinatiegebreken	Individuele bedrijven en DMO's ontwikkelen overwegend lokale proposities zonder die bovenregionaal en bovensectoraal af te stemmen	Faciliteren en aanjagen bovenregionaal en bovensectoraal aanbod om tot goed toeristisch (geïntegreerd) aanbod te komen
Positieve externe effecten	Onvoldoende kennisopbouw op bedrijfsoverschrijdende thema's waarin in de markt onvoldoende wordt geïnvesteerd	Agenderen, opbouwen en verspreiden van kennis over bedrijfsoverschrijdende toeristische thema's bv. relatie toerisme en leefbaarheid
Negatieve externe effecten	Overlast door overtoerisme.	Agenderen/stimuleren spreiding en duurzaam toerisme

## 2.2 Beleidstheorie voor toerisme (in het bijzonder NBTC)

In deze paragraaf gaan we in op de beleidstheorie. We kijken daarbij eerst welke argumentatie voor interventies in de toeristische sector in de beleidsstukken worden genoemd, en

<sup>8</sup> Voor een vroege referentie, zie Mommaas, H. (2000), *De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen*, WRR voorstudie no. 109, Sdu Uitgevers, Den Haag.

kijken vervolgens naar beleidsdoelstellingen en (het beperkte aantal) beleidsinstrumenten. We sluiten af met een schematisch overzicht van de beleidstheorie.

Een beleidstheorie betreft de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het gevoerde overheidsbeleid, en in dit geval het gevoerde beleid in de gastvrijheidssector.<sup>9</sup> Deze veronderstellingen zijn medebepalend voor de rol die de overheid voor zichzelf weggelegd ziet in de gastvrijheidssector en welke instrumenten, bijvoorbeeld een structurele subsidie aan NBTC, zij inzet om beleidsdoelstellingen te realiseren. De beleidstheorie omvat dus ook veronderstellingen over relaties tussen doelen, activiteiten en middelen, bijvoorbeeld dat marketingactiviteiten van NBTC in doellanden leiden tot een grotere instroom van toeristen in Nederland. De veronderstellingen gaan gepaard met argumenten voor (of legitimiteit van) een beleid: de overheid intervenueert in de gastvrijheidssector, omdat er een marktfalen onderkend wordt (zie voorgaande paragraaf).

De beleidstheorie bestaat zowel uit expliciete als impliciete veronderstellingen. Expliciete veronderstellingen zijn vastgelegd in Kamerbrieven en beleidsnota's waarin – in dit geval de minister – uitspreekt welke knelpunten in de gastvrijheidssector een overheidsingrijpen rechtvaardigen, welke beleidsdoelstellingen worden nagestreefd in deze sector en welke beleidsinstrumenten (met daaraan gekoppelde middelen) worden ingezet. Impliciete veronderstellingen zijn meestal niet geformaliseerd en vinden hun oorsprong in de kennis en ervaring van beleidsvoerders in een bepaald domein. Het zit als 'tacit knowledge' meer 'tussen de oren' dan dat het 'op papier' is vastgelegd. In deze paragraaf richten we ons in eerste instantie op de expliciete veronderstellingen. Bij het opstellen van de beleidstheorie komen de volgende onderwerpen aan de orde<sup>10</sup>:

- Argumentaties voor overheidsinterventie in de gastvrijheidssector.
- Beleidsdoelstellingen van het Ministerie van EZK inzake toerisme en congressen (en daarvan afgeleid de doelstellingen voor NBTC).
- Inzet van instrumenten om deze doelstellingen te bereiken (inclusief flankerend beleid).

### 2.2.1 Argumentaties voor overheidsinterventie in de gastvrijheidssector

Uit de verschillende beleidsdocumenten komen uiteenlopende argumenten naar voren die een overheidsinterventie in de gastvrijheidssector onderbouwen. Het is in deze analyse niet zo dat één document bepalend is. De beleidstheorie verandert over de tijd vanwege nieuwe inzichten of beslissingen. We hebben voor de reconstructie documenten bestudeerd die tot 2012 teruggaan. Uitzondering is de in de onderstaande box weergegeven oudere Toerisembrief uit 2008 die vrij expliciet de argumenten voor met name overheidsbetrokkenheid bij buitenlandpromotie – dat wil zeggen de traditionele kerntaak van NBTC – verwoordt.

#### **Toerisembrief 2008**

In 2008 heeft de toenmalige staatsecretaris van Economische Zaken (Heemskerk) met de Toerisembrief het toeristisch beleid gepresenteerd. In deze brief wordt een aantal rationales van overheidsbetrokkenheid bij buitenlandpromotie genoemd:

- De **externe effecten** van toerisme: werkgelegenheid en verdienvermogen.

<sup>9</sup> Zie voor een bespreking van het begrip beleidstheorie onder meer: Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (1998), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Samsom, Alphen a/d Rijn, pp. 25-26.

<sup>10</sup> Het vraagstuk van het optimale schaalniveau (nationaal, regionaal of lokaal) waarop activiteiten moeten worden belegd gericht op het bevorderen van inkomend toerisme en ruimer stimulering van de gastvrijheidseconomie komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

- **Coördinatie** van toeristische promotiemiddelen. Wanneer de promotie van Nederland niet gecoördineerd wordt, is dat niet efficiënt en ontstaat geen helder toeristisch imago:
  - Een geïntegreerde aanpak van de promotie van Nederland in het buitenland (met één gezicht naar buiten treden).
  - Voorkomen van **versnippering** van promotiebudgetten over verschillende toeristische bestemmingen in Nederland.
  - De toeristische sector bestaat uit veel kleinschalige en individueel opererende ondernemers. Het innovatievermogen is vaak laag en er blijft weinig kapitaal over om te investeren.
- Het creëren van een **level playing field** voor Nederlandse bedrijven ten opzichte van de concurrentie in omliggende landen. Omliggende landen investeren immers eveneens in zakelijke en toeristische promotie.

De staatssecretaris vraagt NBTC om samen met de toeristische partners promotieactiviteiten te initiëren, coördineren en uit te voeren in het buitenland. Bovendien roept hij provincies, regio's en steden op om actief de samenwerking met NBTC te zoeken en zo versnippering van promotiebudgetten tegen te gaan.

Kijken we naar meer recente beleidsrapportages dan worden in essentie drie typen argumenten genoemd (en deels in termen van marktfalen getypeerd).

Ten eerste worden er **economische argumenten** opgevoerd. Over de periode 2010-2017 zijn de bestedingen (in werkelijke prijzen) van buitenlands toeristen in Nederland opgelopen van €14,9 miljard in 2010 tot €29,9 miljard in 2017. De totale toeristische bestedingen in de Nederlandse economie (inclusief binnenlandse bestedingen) zijn opgelopen van €59,5 miljard in 2010 naar €82,1 miljard in 2017 (uitgedrukt in werkelijke prijzen). Het aantal banen in toerisme in Nederland is over dezelfde periode opgelopen van 641.000 naar 761.000 en het aandeel van toerisme in de totale werkgelegenheid (uitgedrukt in banen) is toegenomen van 6,6% in 2010 naar 7,5% in 2017.<sup>11</sup> Het groot economisch belang van deze sector (ook benadrukt in eerdere Kamerstukken<sup>12</sup>) maakt dat de overheid bedrijven wil stimuleren kansen te grijpen die het toerisme biedt, maar ook om eventuele negatieve effecten van het groeiend toerisme (op leefbaarheid van binnensteden, mobiliteit, duurzaamheid) tegen te gaan. Voorts kan het bevorderen van toerisme (en daarbinnen het zakelijk toerisme) bijdragen aan het imago van Nederland als vestigingsplaats voor het bedrijfsleven (zie ook verderop). Een ander economisch argument, nauwelijks genoemd in beleidsdocumenten, is dat de gastvrijheidssector gebruik kan maken van kennis-spillovers vanuit onderzoek en innovatie. Spillovers ontstaan wanneer innovaties van een bedrijf doorsijpelen naar andere bedrijven zonder dat deze bedrijven hiervoor betalen. Deze spillovers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de economische groei, maar zij komen vaak niet vanzelf tot stand. Dat is een reden dat de overheid instrumenten ontwikkelt om deze spillovers sneller en beter te laten plaatsvinden, en de gastvrijheidssector kan daar ook van profiteren. De overheid en de sector hebben er belang bij dat innovaties helpen bij het competitief houden van de Nederlandse toerismesector, maar ook bijdragen aan het tegengaan of verminderen van negatieve externaliteiten (milieu, congestie, etc.).

Ten tweede worden er **maatschappelijke argumenten** gebezigd. Toerisme draagt bij aan het verstevigen van het voorzieningenniveau, de bereikbaarheid van de regio en een goed leefklimaat in Nederland. Op deze manier draagt toerisme bij aan Nederland als aantrekkelijk land om te wonen, te werken en te investeren. Dit vergt wel samenwerking en afstemming tussen medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De rijksoverheid kan

<sup>11</sup> CBS Statline, Toerisme; kernindicatoren, nationale rekeningen (geraadpleegd op 21 maart 2019).

<sup>12</sup> Ministerie van Economische Zaken (2015), Voortgangsrapportage Gastvrijheidseconomie, Den Haag.

met steun aan de gastvrijheidssector deze samenwerking stimuleren.<sup>13</sup> Tegelijkertijd leidt de groei van het internationaal toerisme ook tot een steeds groter aantal buitenlandse toeristen in Nederland. In 2017 groeide het aantal verblijfsbezoeken van buitenlanders in Nederland met 11% tot 17,6 miljoen. Deze groei is hoger dan het Europees gemiddelde.<sup>14</sup> Deze groei maakt dat populaire toeristische bestemmingen (bijvoorbeeld Amsterdam, Giethoorn en Kinderdijk) onder steeds grotere druk komen te staan om deze groeiende toeristenstroom in goede banen te leiden. Dit is ook de reden dat de rijksoverheid vanaf 2015 (St. Hubertus overleg, zie paragraaf 3.2.2) steeds meer inzet op het geografisch spreiden van toeristen en daarvoor samenwerking zoekt met partners als lokale/regionale overheden en bedrijven. Overigens geldt voor deze regionale en lokale overheden/DMO's bij uitstek dat zij minder toeristische drukte ervaren en dat zij juist de eigen regio onder de aandacht willen brengen bij toeristen. Het is dus niet zo dat de (nationale) beleidstheorie die wij opstellen geldend is voor alle overheden (regionaal kunnen er dus andere argumenten zijn om een beleid te voeren dan nationaal). Het aanbod daar moet ook goed aansluiten bij de wensen van toeristen.

De derde groep van argumenten liggen in de sfeer van **coördinatie- en afstemmingsknelpunten** (of uitdagingen) in de gastvrijheidssector. Nieuwe ambities in het beleid (zie verderop) maken dat coördinatie en afstemming belangrijker worden. Dat komt omdat er steeds meer wordt ingezet op het spreiden van toeristen over het gehele land (en dat raakt direct promotieactiviteiten van regionale/lokale overheden en DMO's). Voorts wordt er op vele niveaus (rijk, provincie, gemeenten) toerismebeleid ontwikkeld, en dat vraagt om onderlinge afstemming.

### 2.2.2 Beleidsdoelstellingen inkomend toerisme

In 2015 noemde de minister van EZK de volgende beleidsdoelstelling voor inkomend toerisme: "Nederland heeft de ambitie om in 2020 zo'n 16 miljoen (internationale) bezoekers te verwelkomen".<sup>15</sup> Nederland moet daartoe een hoogwaardig kwalitatief toeristisch product blijven bieden. De afgeleide doelstelling voor NBTC luidt (en die staat in de basisbeschikking): "Bevordering voor Nederland van het inkomend bezoek, afkomstig van zowel het inkomend toerisme als deelname aan internationale meetings en congressen."<sup>16</sup> De beleidsdoelstelling om het aantal inkomende toeristen te laten groeien, vertaalt zich in de volgende richtinggevendende ambities (zonder dat daar expliciete streefwaarden aan zijn gekoppeld):

1. Bevorderen van het inkomend toerisme
2. Spreiden van toeristen in tijd en ruimte
3. Samenwerken binnen de sector

Naar aanleiding van de snelle groei van het inkomend toerisme en de drukte die op toeristische 'hotspots' ontstaat, is er sinds het St. Hubertus overleg (september 2015; zie paragraaf 3.2.2) nadruk komen te liggen op spreidingsbeleid. Bijvoorbeeld door procesgeld beschikbaar te stellen voor de start van de HollandCity verhaallijnen. Dit culmineert in een koerswijziging "van het streven naar een absolute groei van toeristen naar duurzame groei verspreid over het land en gedurende het hele jaar. Hierbij wordt extra aandacht besteed aan toerisme met een hoge toegevoegde waarde, zoals de culturele toerist en het zakelijke segment".<sup>17</sup> We

---

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018), Spreiding toeristen, Den Haag.

<sup>15</sup> Ministerie van Economische Zaken (2015), Voortgangsrapportage Gastvrijheidseconomie, Den Haag.

<sup>16</sup> Basisbeschikking NBTC 2012 - 2015.

<sup>17</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018), Spreiding toeristen, Den Haag.

noteren dan ook een **doelverschuiving** van het bevorderen van inkomend toerisme naar het verhogen van de waarde en het spreiden van het buitenlandse bezoek.

Op hun beurt moeten deze centrale beleidsdoelstelling (meer inkomend toerisme) en de bijbehorende ambities bijdragen aan generieke beleidsdoelstellingen als het vergroten van het verdienvermogen van ondernemers en de werkgelegenheid in de gastvrijheidssector en aan Nederland als aantrekkelijk land om in te wonen, werken en investeren.

### 2.2.3 Optimale schaalniveau

De groeiende nadruk op spreiding maakt dat er meer aandacht is voor samenwerking en afstemming met regionale en lokale overheden en als gevolg daarvan meer aandacht voor het optimale schaalniveau waarop verantwoordelijkheden moeten worden belegd (dat zien we terug in de verschillende beleidsstukken en projecten<sup>18</sup>).

Duidelijk is dat toerisme een thema is in het ruimtelijk economisch beleid waar de provincies primair voor verantwoordelijk zijn. Tegelijkertijd constateren we dat de provincie niet altijd het optimale schaalniveau is, omdat toerisme zich eerder richt op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Met de decentralisatie kiest het Ministerie van EZK ervoor om activiteiten op een andere (lees: regionale) schaal te laten plaatsvinden. Daarnaast is er natuurlijk het gegeven feit dat belangrijke toeristische attracties in Nederland (Keukenhof, Amsterdam, Giethoorn) hun eigen buitenlandse activiteiten ontplooiën en zich minder laten leiden door EZK-doelstellingen en NBTC. Dat geldt ook voor steeds meer regio's en steden die zich, met en zonder hulp van NBTC, internationaal willen profileren.

De spreidingsstrategie maakt echter dat er een groeiende noodzaak is voor aansluiting met regionale en lokale strategieën om de spreidingsstrategie zo effectief mogelijk te maken. Er ligt nog steeds een belangrijke taak voor gemeenten en provincies om samen met ondernemers aantrekkelijke nieuwe producten en arrangementen te ontwikkelen, die de regionale identiteit versterken. Hierbij is het van belang dat regio's een goed beeld hebben van hun bezoekers. Volgens de staatssecretaris kan NBTC de gemeenten en regio's met kennis over doelmarkten ondersteunen.<sup>19</sup> Op de Nationale Toerisme Top is daarnaast voor het eerst gezamenlijk een aantal thema's genoemd waarbij landelijke afstemming tussen gemeenten, provincies en de rijksoverheid meerwaarde biedt: actuele en op de regionale vraag toegesneden data, de doorontwikkeling van de HollandCity Strategie, het delen van ervaringen met publiek-private investeringen, openbaar vervoer en de vitalisering van vakantieparken.<sup>20</sup>

Als ruimer beleidskader is de ontwikkeling van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) van het kabinet relevant voor de samenhang tussen verschillende schaalniveaus. De NOVI is bedoeld als een langetermijnvisie die een interbestuurlijk en interdepartementaal kader vormt voor opgaven in de fysieke leefomgeving. Het uitgangspunt van de visie is dat de maatschappelijke opgaven van nu zich vaak (tegelijk) op verschillende schaalniveaus manifesteren en oplossingen niet in het bereik van één 'overheidslaag' liggen. Naar verwachting wordt medio

---

<sup>18</sup> Voorbeelden betreffen het strategisch evenementenbeleid, districtenbeleid en de fictieve metrolijnen, de zogenoemde verhaallijnen (Ministerie van Economische Zaken (2016), Voortgangsrapportage Gastvrijheidseconomie, Den Haag).

<sup>19</sup> Ministerie van Economische Zaken (2018), Spreiding toeristen, Den Haag.

<sup>20</sup> Ministerie van Economische Zaken (2018), Uitkomsten Toerisme Top, Den Haag.



2019 het ontwerp van de NOVI naar de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet heeft in 2017 vier strategische opgaven benoemd die prioriteit hebben, namelijk:<sup>21</sup>

- naar een duurzame en concurrerende economie;
- naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving;
- naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving;
- naar een waardevolle leefomgeving.

Deze opgaven staan centraal omdat volgens het kabinet een samenhangende aanpak juist daar meerwaarde heeft. Toerisme raakt aan deze opgaven, maar heeft vooralsnog geen plek in het huidige kabinetsperspectief op de NOVI.<sup>22</sup>

#### 2.2.4 Beleidsinstrumenten

De rijksoverheid zet verschillende beleidsinstrumenten in om zijn doelstellingen in de gastvrijheidssector te realiseren. Deze instrumenten betreffen onder meer:

- **Subsidie:** het Ministerie van EZK verstrekt een jaarlijkse subsidie van circa 8,5 miljoen euro aan NBTC ter bevordering van inkomend toerisme. Aan deze subsidie is een specifieke doelstelling, indicatoren en streefwaarden gekoppeld.<sup>23</sup> EZK subsidieert de stichting (NBTC) om beleidsdoelstellingen inzake het inkomend toerisme te realiseren. Deze organisatie bouwt kennis, kunde en netwerken op om deze doelstellingen te realiseren, maar is geen formele uitvoeringsorganisatie van EZK.
- **Publiek-private samenwerking (PPS):** het Ministerie van EZK bevordert samenwerking tussen en met medeoverheden en andere partners om doelstellingen in de gastvrijheidssector te realiseren. Dat verloopt zowel via NBTC, maar ook via andere kanalen, bijvoorbeeld via handelsmissies. Binnen NBTC wordt expliciet publiek-private samenwerking nagestreefd waarbij overige partijen (bedrijven en andere overheden) 50% van de middelen inbrengen voor de NBTC-activiteiten (die dus breder zijn dan alleen de activiteiten die met EZK-subsidie worden uitgevoerd).
- **Wet- en regelgeving / bestuurlijke afspraken:** in bestuursakkoorden (bijvoorbeeld het Bestuursakkoord 2011-2015) worden zaken geregeld die ook van invloed kunnen zijn op het toerisme. Zo hebben regionale en lokale overheden meer taken gekregen in het ruimtelijk beleid (en dat heeft weer raakvlak met toerisme).
- **Flankerend beleid:** het Ministerie van EZK voert een bedrijvenbeleid dat gericht is op het bevorderen van ondernemerschap, creativiteit en innovatie. Bedrijven in de gastvrijheidssector kunnen ook gebruik maken van de instrumenten in dat beleid. Voorts is er sprake van flankerend beleid dat ook een positieve impact kan hebben op de gastvrijheidssector en het behalen van de beleidsdoelstellingen, zoals het verbeteren van het ondernemersklimaat en het verminderen van de regeldruk.<sup>24</sup>

Bovenstaande suggereert wellicht dat EZK een uitgebreid beleidsarsenaal heeft als het gaat om het toerisme en ruimer de gastvrijheidssector. De eerste twee hierboven genoemde instrumenten zijn feitelijk allen geregeld middels een subsidie aan NBTC. Het derde instrument komt incidenteel voorbij en heeft er in 2011 vooral toe bijgedragen dat het toeristisch beleid deels is gedecentraliseerd, waardoor EZK zeer terughoudend is geworden met het

---

<sup>21</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017), Startnota 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie', Den Haag.

<sup>22</sup> Zie: Ministerie van Binnenlandse Zaken (2018), Kabinetsperspectief Nationale Omgevingsvisie (NOVI), Den Haag.

<sup>23</sup> Zie hoofdstukken 3 en 4 voor respectievelijk een beschrijving en beoordeling van de organisatie NBTC.

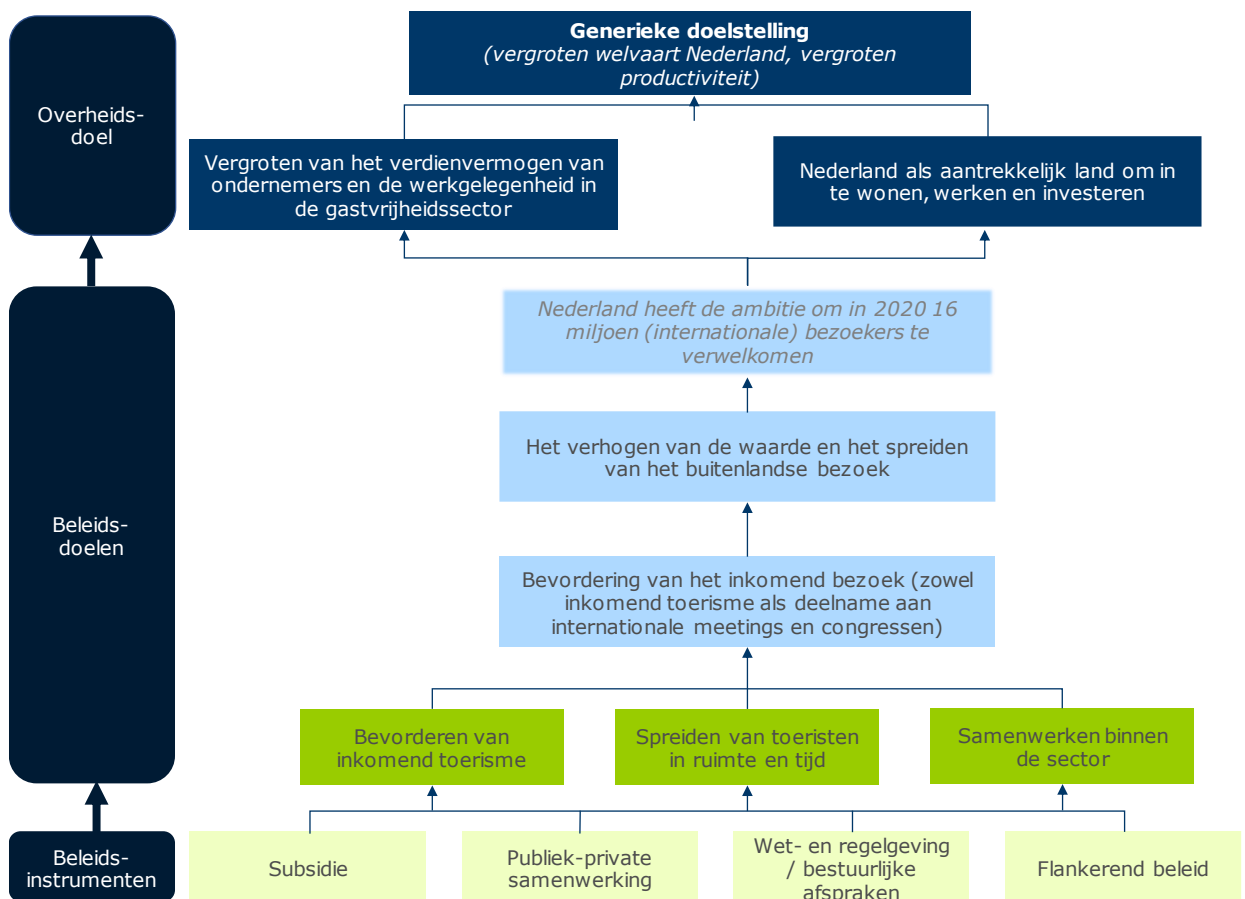
<sup>24</sup> Ministerie van Economische Zaken (2016), Voortgangsrapportage Gastvrijheidseconomie, Den Haag.

coördineren van toeristisch beleid of het op zich nemen van taken. Het flankerend beleid is in belangrijke mate staand beleid waarvan uiteraard ook de ondernemers en organisaties actief in de gastvrijheidseconomie kunnen profiteren, maar niet specifiek op hen is toegesneden.

### 2.2.5 Schematisch overzicht beleidstheorie

In de volgende figuur vatten we de beleidstheorie schematisch samen. Relevant om de vermelden is dat:

- Meer nadruk is komen te liggen op het verhogen van de waarde en het spreiden van toerisme (en minder op het noemen van aantallen toeristen; daarom is dit kader lichtgrijs gemaakt).
- Het toerismebeleid in de huidige context nog ten dienste staat van het generieke EZK-beleid, maar dat zoals eerder in de tekst genoemd er op een termijn een koppeling kan komen met andere nationale doelstellingen (mobiliteit, milieu, etc.).
- Het een nationale beleidstheorie is (en die kan nog afwijken van provinciale en lokale beleidstheorieën).



Figuur 1. Samenvatting van de beleidstheorie

## 3 Positionering en kenmerken NBTC

*In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de aansturing van NBTC door EZK, die gebaseerd is op een subsidiebeschikking (paragraaf 3.1), gevolgd door een beschrijving van de doelstellingen van NBTC en de belangrijkste ontwikkelingen en events die de afgelopen jaren impact op NBTC hebben gehad (paragraaf 3.2). Daarna volgt een beschrijving van de organisatie en besturing (paragraaf 3.3) en een uitzetting van de activiteiten (paragraaf 3.4). We bespreken het samenwerkings- en financieringsmodel van NBTC (paragraaf 3.5) en schetsen vervolgens de internationale context (paragraaf 3.6). Daar geven we aan hoe ook internationaal de rol en positie van NTO's aan verandering onderhevig is. We zien niet alleen dat de governance van NTO's aanzienlijk verschilt, maar ook dat de aandacht voor legitimiteit toeneemt en meer generiek dat er sprake is van een verschuiving/uitbreiding van de taken of functies van NTO's. Tot slot beschouwen we de ruimere trends in het landschap waarin NBTC opereert (paragraaf Ruimere trends in landschap 3.7).*

### 3.1 Subsidiebeschikking

#### 3.1.1 Opdracht subsidiebeschikking EZK

Op landelijk niveau is het Ministerie van EZK verantwoordelijk voor het inkomend toerisme. Toerisme is als onderdeel van het ruimtelijk economisch beleid gedecentraliseerd. In het Bestuursakkoord 2011-2015 zijn afspraken gemaakt over taken en verantwoordelijkheden die van de rijksoverheid zijn overgedragen aan medeoverheden. Provincies en gemeenten kunnen met het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium en instrumenten als de toeristenbelasting het regionale en lokale toerismebeleid vormgeven.

NBTC is een autonome organisatie die, met subsidie van het Ministerie van EZK, Nederland in het buitenland promoot als aantrekkelijke bestemming voor toerisme en congressen. NBTC werkt met een samenwerkingsmodel dat publieke en private partners aan elkaar verbindt, waarbij vanuit EZK in de huidige beschikkingsperiode (maximaal) bijna 8,5 miljoen euro (excl. loon- en prijsbijstelling) wordt bijgedragen. NBTC voert daarnaast werkzaamheden uit voor andere partners maar het heeft geen specifieke binding of belangen met partijen binnen de sector (onafhankelijk). De afspraken over de subsidie van EZK zijn voor een periode van vier jaar vastgelegd in de basisbeschikking 2016-2019. In deze beschikking staan voor de periode 2016-2019 een aantal indicatoren en bijbehorende streefwaarden die het kader vormen voor de strategie en werkwijze van NBTC:

1. Het 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. Co-financieringspercentage overige partijen: minimaal 50%.

Naast het realiseren van de streefwaarden dient NBTC met zijn activiteiten de marktkennis van de sector te stimuleren door kennisdeling over de relevante herkomstmarkten, trends en ontwikkelingen. De kernactiviteiten van NBTC met betrekking tot deze subsidiebeschikking bestaan uit de bevordering voor Nederland van het inkomend bezoek, afkomstig van zowel het inkomend toerisme als deelname aan internationale meetings en congressen.

### 3.1.2 Aansturing subsidierelatie

De relatie tussen NBTC en EZK is een subsidierelatie. De afspraken voor de subsidie van EZK zijn vastgelegd in de "Basisbeschikking 2016-2019". Voor de realisering van de kernactiviteiten gericht op het bevorderen van inkomen bezoek naar Nederland is in totaal maximaal €33.876.000 beschikbaar. Deze activiteiten staan beschreven in de Holland Branding & Marketing Strategie Holland2020.

Als belangrijkste voorwaarden voor de subsidie gelden:

- Het jaarlijks indienen van een schriftelijke subsidieaanvraag incl. een activiteitenplan.
- Het jaarlijks verantwoording afleggen van verantwoording over de verstrekte subsidie door middel van een evaluatieverslag en een (door een accountant goedgekeurde) jaarrekening.
- Halfjaarlijks te houden verantwoordingsgesprekken waarbij dan wel terug, dan wel vooruit wordt gekeken.

NBTC dient jaarlijks een activiteitenplan aan te leveren waarin het motiveert hoe NBTC het budget van dat jaar zal inzetten. De beoordeling van het activiteitenplan maakt onderdeel uit van het beoordelen van de jaarlijkse subsidieaanvraag.

Uiterlijk een half jaar na het betreffende jaar moet NBTC een verzoek om subsidievaststelling indienen vergezeld met de jaarrekening en het evaluatieverslag van het desbetreffende kalenderjaar. In het evaluatieverslag gaat NBTC in op het voorafgaande kalenderjaar en de gerealiseerde prestatie / streefwaarden. Er wordt inzicht gegeven in de volumeontwikkeling van het inkomend toerisme in Nederland en de benchmarklanden (België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). Ook geeft het evaluatieverslag een overzicht van de 20 grootste co-financiers van het voorafgaande kalenderjaar.

Ook vindt er eens per halfjaar een verantwoordingsoverleg plaats tussen EZK en NBTC. Daarnaast hebben EZK en NBTC maandelijks voortgangsoverleg over lopende zaken. In het eerste halfjaaroverleg wordt de subsidieaanvraag inclusief het jaarlijks activiteitenplan besproken. De jaarrekening en het evaluatieverslag worden besproken in het tweede halfjaar overleg. Daarnaast stuurt NBTC EZK ieder halfjaar een beknopte rapportage over de stand van de streefwaarden, de laatste ontwikkelingen in de markt en eventuele veranderingen ten aanzien van de strategische marketingkeuzes van NBTC.

## 3.2 Doelstellingen en belangrijkste ontwikkelingen

### 3.2.1 Doelstellingen

NBTC is een onafhankelijke stichting en verantwoordelijk voor de positionering, ontwikkeling en marketing van Nederland in het binnen- en buitenland en bestaat al decennia. NBTC kent statutair de volgende doelstellingen<sup>25</sup>:

1. Het bevorderen van toerisme en recreatie in en naar Nederland.
2. Het ontwikkelen van initiatieven die kunnen leiden tot een betere vervulling van de voorwaarden voor de groei van het toerisme en het samenwerken met alle instanties, die op het gebied van toerisme en recreatie een taak vervullen.
3. Het ontwikkelen en toepassen van toeristische recreatieve marketingkennis op die gebieden waar de producent, dan wel de consument dat individueel niet kan.

4. Het nemen van initiatieven gericht op een goede ontwikkeling van het toeristisch aanbod en een goede dienstverlening aan de toerist en recreant.
5. Het bevorderen dat (internationale) congressen en soortgelijke bijeenkomsten in Nederland plaatsvinden.

De statutaire doelstellingen van NBTC (reeds 51 jaar) zijn dus breder dan het bevorderen inkomend toerisme en zakelijk bezoek. De inkleuring van de statutaire doelen kan per beschikkingsperiode verschillen. Zo ligt de laatste jaren de nadruk van de NBTC activiteiten op het bevorderen van toerisme naar Nederland.

### 3.2.2 Belangrijkste ontwikkelingen NBTC

In de volgende figuur presenteren we een tijdlijn met een overzicht van een aantal belangrijke ontwikkelingen en/of events die impact hebben gehad op de strategische koers die NBTC in de subsidieperiode heeft gevaren. Het gaat hierbij met name over de landmark momenten die onderdeel zijn geweest van de veranderde focus op spreading.



Figuur 2. Tijdlijn van de belangrijkste gebeurtenissen in de afgelopen periode.

De **basisbeschikking** 2016-2019 vormt het kader van de subsidieverlening van EZK. De basisbeschikking voor de verlening van subsidie voor de jaren 2016-2019 is gebaseerd op de Holland Branding & Marketing Strategie Holland2020 (HBMS2020). De strategie **HBMS2020** is gebouwd op vijf pijlers:

- Holland**Image** (Positioneren en Verbinden)
- Holland**Volume** (Behouden van marktaandeel)
- Holland**City** (Richting geven aan de groei d.m.v. spreading in ruimte)
- Holland**4allSeasons** (Richting geven aan de groei d.m.v. spreading in tijd)
- Holland**Value** (Richting geven aan de groei d.m.v. in te zetten op doelgroepen met een hoog bestedingspatroon)

Op uitnodiging van minister Kamp (EZK) is in een bijeenkomst op Jachtslot **St. Hubertus** in september 2015 het onderdeel verhaallijnen van het HollandCity concept gepresenteerd aan vertegenwoordigers van de provincies. Minister Kamp stelde in 2015 bij Najaarsnota eenmalig €400.000 extra ter beschikking om de verhaallijnen verder uit te werken en te realiseren. Het uitgangspunt van de minister hierbij was dat ook provincies bijdragen.<sup>26</sup> De provincies is gevraagd €300.000 bij te dragen. Op 20 juni 2016 heeft NBTC samen met het Ministerie van Economische Zaken en de provincies de verhaallijnen officieel gelanceerd.

Met ingang van 2017 wordt de naam '**HollandCity**', waarmee voorheen alleen het spreiden in ruimte aangeduid werd, gebruikt om de gehele strategie te duiden. Die strategie bestaat

<sup>26</sup> Minister van Economische Zaken (2015). Voortgangsrapportage Gastvrijheidseconomie 2015.

uit de branding van Nederland, het spreiden van bezoekers in tijd en ruimte en het aantrekken van bezoekers met een bovengemiddeld bestedingspatroon. De pijler HollandVolume is hiermee komen te vervallen. 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 is komen te liggen op ruimte en richting geven aan de groei. Dit betekent dat er nog meer wordt ingezet op het spreiden van bezoek over geheel 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 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.

Om samen met regionale Destinatie Marketing Organisaties (DMO's) verder invulling te geven aan de HollandCity-strategie heeft NBTC de **Holland Marketing Council** (HMC) opgericht. De volgende organisaties zijn toegetreden tot de HMC: Amsterdam Marketing, Den Haag Marketing, Leiden Marketing, Merk Fryslân, Marketing Groningen, NBTC Holland Marketing, Rotterdam Partners, Toerisme Veluwe, Arnhem, Nijmegen, Visit Brabant, VVV Nederland en VVV Zeeland. De Holland Marketing Council geeft advies aan NBTC en dient als klankbord.

De spreidingsstrategie HollandCity komt ook duidelijk naar voren in de **kamerbrief van Staatssecretaris Keijzer** van maart 2018.<sup>27</sup> 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 de toerismesector 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 de organiseren.

De **Nationale Toerisme Top** is tot stand gekomen op initiatief van de provincie Overijssel en is ondersteund door EZK. NBTC heeft door middel van een extra subsidie van EZK de coördinerende rol inzake de organisatie van de Nationale Toerisme Top op zich genomen. Op de Nationale Toerisme Top (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 '**Perspectief2030**' dat met 120 experts uit verschillende sectoren is opgesteld. NBTC heeft namens publieke en private belanghebbenden het initiatief genomen voor de totstandkoming van deze visie.

De ambitie van Perspectief2030 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.
5. *Een gastvrije sector*: een gastvrij Nederland.

Daarnaast zijn er drie randvoorwaarden geformuleerd:

- A. Toerisme als beleidsprioriteit

---

<sup>27</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 26 419, nr. 67.

- B. Gezamenlijke actie- en investeringsagenda
- C. Landelijke Data Alliantie

Om samen met onder andere regionale DMO's opvolging te geven aan Perspectief2030, wordt de Holland Marketing Council betrokken bij o.a. de prioritering van onderwerpen.

### **3.3 Organisatie en besturing**

#### *3.3.1 Governance*

NBTC kent een Raad van Toezicht (RvT) die als belangrijkste taak heeft het wettelijk toezicht op de organisatie en op het bestuur. 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 subsidieverlening. De RvT bestaat inclusief de voorzitter uit vijf 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. De RvT houdt zich o.a. bezig met de organisatie, proces- en risicobeheersing en financieel-juridische zaken.

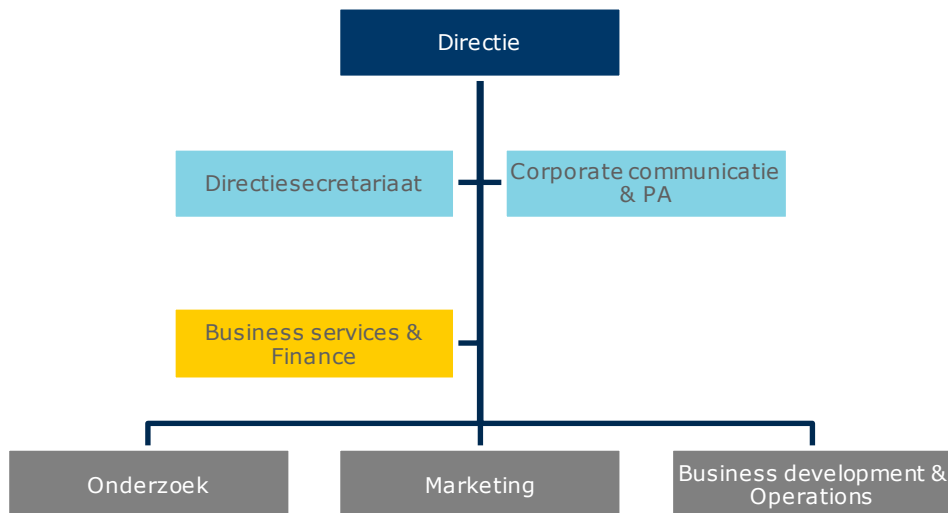
Het managementteam vormt de dagelijkse leiding van NBTC en is verantwoordelijk voor het beleid. Het management wordt gevormd door de Algemeen Directeur (statutair directeur-bestuurder), aangevuld met de directeur Business Services & Finance, directeur Marketing en directeur Partnership Development, ondersteund door de bestuurssecretaris (rol manager Corporate Communicatie & PA). NBTC heeft zijn hoofdkantoor in Den Haag en heeft een internationaal netwerk van tien nevenvestigingen in Duitsland, België, Frankrijk, Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Zweden (dekkend voor Scandinavië), de Verenigde Staten, Japan en China. Daarnaast heeft het vertegenwoordigingen in Rusland, Brazilië en Indonesië (dekkend voor Zuidoost-Azië).<sup>28</sup>

#### *3.3.2 Organisatiestructuur*

In 2017 is NBTC gestart met een traject om de eigen organisatie door te ontwikkelen als reactie op snel veranderende externe ontwikkelingen aan vraag- en aanbodzijde, waaronder toenemende digitalisering. Het proces en de uitkomsten van dit traject kregen de titel NBTC NEXT mee. NBTC NEXT heeft onder andere geleid tot een herindeling van afdelingen en van de landenstructuur en hiermee maakt de organisatie van NBTC de beweging maken van louter bestemmingspromotie naar bestemmingsontwikkeling (zie Box 1). Met de daadwerkelijke implementatie van deze plannen is NBTC gestart in 2019 en deze ontwikkeling valt derhalve buiten de evaluatieperiode. In de periode 2016-2018 zag de organisatiestructuur er als volgt uit:

---

<sup>28</sup> Vanaf 2019 wordt gekozen voor een geografische benadering op basis van type vervoer, reistijd tot Nederland en aandeel herhaalbezoekers. Derhalve is besloten om niet langer actief te zijn in Brazilië, Indonesië, Rusland en Scandinavië.



Figuur 3. Organogram NBTC. Bron: <https://www.nbtc.nl/nl/homepage/over-het-nbtc/directie-en-mt-nbtc.htm>

Met NBTC NEXT is de traditionele indeling van afdelingen en de landenstructuur per 2019 losgelaten en er zijn clusters rond vijf domeinen gevormd:

1. **Intell & Insights** monitort de effecten van marketingactiviteiten en het verschaft marktinzichten, forecasts en cijfermatige informatie ten behoeve van de clusters strategie & branding, aanbodontwikkeling en vraagontwikkeling en ten behoeve van strategie- en planvorming van de partners.
2. **Strategie & Branding** gaat over het ontwikkelen van een strategie voor de bestemming Nederland en de positionering met als doel vraag op te wekken bij potentiële bezoekers. Dit werkterrein bestaat uit twee sporen: zowel de branding van Nederland als bestemming als de branding van een specifieke stad of streek in Nederland.
3. **Aanbodinnovatie** betreft het identificeren, ontwikkelen, optimaliseren en ontsluiten van nieuw en bestaand aanbod.
4. **Vraagontwikkeling** betreft het aanjagen en ondersteunen van relevante vraag voor de bestemming Nederland en de ontsluiting hiervan. Primaire doelstellingen daarbij zijn spreiding van bezoekers in ruimte en tijd en het vergroten van de waarde van de bijdrage van bezoekers.
5. **Partnership Development** onderhoudt bestaande en ontwikkelt nieuwe publiek-private samenwerkingsverbanden binnen de vier bovenstaande domeinen.

In de nieuwe opzet wordt, afhankelijk van een te definiëren project, een team samengesteld waarin expertises van één of meerdere clusters wordt ingebracht.

*Box 1. NBTC NEXT.*

De gemiddelde personeelsbezetting in 2018 was 65,0 fte (72 medewerkers) ten opzichte van 64,4 fte in 2017 (71 medewerkers) en 66,8 fte in 2016 (74 medewerkers). Tabel 1 toont de bezetting in aantal fte per team. 17% van het totaal aantal fte is werkzaam in ondersteunde functies. Het grootste aandeel 'direct' werk is te vinden in de buitenlandse vestigingen. De totale bezetting van buitenlandse vestigingen bedraagt 27,2 fte in 2018 (42% van totaal). De bezetting van de buitenlandse vestigingen varieert van 4 (China, België en Duitsland) tot 1,8 fte (Scandinavië en Frankrijk).



Tabel 1. Aantal fte per afdeling in 2018.

	Aantal fte 2018
Algemeen Directeur	1,00
Corporate Communicatie en Public Affairs	2,00
Business Services & Finance	7,85
<b>Totaal ondersteunend</b>	<b>10,85 (17%)</b>
Research	4,60
Marketing & PR	6,20
Online Marketing	7,60
Meetings en congressen	2,50
Business Development & Operations	6,00
Buitenlandse vestigingen	27,20
<b>Totaal direct</b>	<b>54,10 (83%)</b>
<b>Totaal NBTC</b>	<b>64,95</b>

### 3.3.3 Financiële kengetallen

Tabel 2 toont het financieel resultaat van NBTC over 2016 en 2017 en het voorlopige resultaat over 2018.

De post 'opbrengsten' betreft de co-financiering door de NBTC partners. Het aandeel co-financiering ten opzichte van de totale omzet bedroeg in 2016 57,31%, in 2017 55,34% en in 2018 53,4% (conform de streefwaarde van minimaal 50%). De bijdrage van partners neemt de afgelopen jaren zowel in absolute als relatieve zin af.

Als gevolg hiervan is ook de totale omzet de afgelopen jaren afgenomen. In 2017 t.o.v. 2016 was dit het gevolg van een daling van de opbrengsten van activiteiten met €665.000 in combinatie met een toename van de verantwoorde EZK-bijdrage met €185.000 (o.a. procesgeld HollandCity). Wel was in 2017 de omzet hoger dan begroot: NBTC haalde bijna €1,5 miljoen meer opbrengst uit activiteiten dan begroot. De totale omzet is in 2018 per saldo ongeveer €300.000 lager uitgekomen dan begroot en ongeveer €480.000 lager dan in 2017 vanwege een lagere co-financiering derden (ondanks dat de verantwoorde Rijksbijdrage hoger was).

De inkoopkosten van projecten zijn ten opzichte van 2016 in 2017 met ruim €300.000 gedaald maar bedragen in zowel 2016 als 2017 ongeveer 60% van de totale omzet. In 2018 komen de inkoopkosten lager uit dan in 2017 en 2016, tevens zijn deze kosten lager dan begroot, deze daling is direct gekoppeld aan de ontwikkeling van de omzet en meer specifiek de afgenomen opbrengsten van derden.

De totale organisatiekosten zijn in 2017 toegenomen ten opzichte van 2016 en zijn in 2018 nog verder toegenomen. In 2017 is dit met name te wijten aan hogere salaris gerelateerde kosten (o.a. inhuur tijdelijk personeel) en overige organisatiekosten (o.a. advieskosten voor het NBTC NEXT project). De kosten vielen in 2017 dan ook hoger uit dan begroot. Ook de organisatiekosten in 2018 zijn hoger dan in 2017 en dan begroot door onder meer door extra inzet van tijdelijk personeel, hogere trainings- en opleidingskosten en de uitgaven voor de externe ondersteuning van de Toerismetop<sup>29</sup> en het Perspectief2030.

<sup>29</sup> Voor de Toerismetop heeft NBTC aanvullende subsidie van EZK ontvangen.

Tabel 2. Overzicht financieel resultaat 2016-2017 en voorlopig resultaat 2018.

	2016	2017	2018 (voorlopig) <sup>30</sup>
Bijdrage EZK	€8.637.149	€8.821.913	€8.991.051
Opbrengsten activiteiten	€11.597.412	€10.933.406	€10.282.605
<b>Totaalomzet</b>	<b>€20.234.561</b>	<b>€19.755.319</b>	<b>€19.273.656</b>
Inkoopkosten projecten <sup>31</sup>	€12.110.896	€11.810.731	€10.865.216
<b>Operationeel inkomen</b>	<b>€8.123.665</b>	<b>€7.944.588</b>	<b>€7.850.000</b>
Salariskosten	€3.975.584	€3.943.024	€3.948.507
Salaris gerelateerde kosten	€1.787.073	€1.913.609	€1.918.971
Huisvestigingskosten	€679.641	€684.327	€680.842
Reis-, verblijf- en representatiekosten	€386.524	€400.184	€386.268
Kantoorkosten	€519.331	€534.247	€518.789
Overige organisatiekosten	€396.591	€538.308	€664.135
<b>Bedrijfsresultaat</b>	<b>€378.921</b>	<b>€-69.111</b>	<b>€290.928</b>
Financiële baten/(lasten)	€17.162	€33.394	-€7.938
Resultaat deelneming	€33.775	-€24.419	-€43.579
Resultaat uit gewone bedrijfsuitoefening	€429.858	-€60.136	€239.411
Winstbijdrage EZK <sup>32</sup>	-€385.999	€65.387	-€238.967
<b>Resultaat</b>	<b>€43.859</b>	<b>€5.251</b>	<b>€444</b>

### 3.3.4 Effect halvering subsidie op organisatie

In de periode voorafgaand aan de evaluatieperiode is een belangrijke efficiëncyslag gemaakt o.a. ingegeven door de halvering van de subsidie in de periode 2012-2015. Er is in die periode besloten tot een vergaande reorganisatie en snel afkoersen op een omvang die paste bij financiering van 2015. Met name op het buitenlandse kantorennetwerk is flink bezuinigd; er is ongeveer 40 fte afgevloeid in de buitenlandse kantoren. In 2011 kende NBTC nog een bezetting van 133 fte (ten opzichte van 65 in 2018) waarvan meer dan de helft (76 fte) werkzaam op buitenlandse vestigingen.<sup>33</sup> Met al deze vestigingen werden verschillende marketinginitiatieven ontplooid, wereldwijd jaarlijks 350 initiatieven. Vanwege de bezuiniging is dit teruggebracht naar een klein aantal initiatieven met een beperkter aantal thema's. Dit ging gepaard met een overgang, ingezet in 2012, van een decentrale aansturing van de buitenlandkantoren naar een centrale aansturing (werken in de cloud, gezamenlijke backoffice et cetera). Voorheen had NBTC een vrij decentraal operationeel model met veel vrijheid en mandaat voor de vestigingen om activiteiten te ontplooiën, nu is dat meer centraal geregeld. Ook is er een zwaarder accent komen te liggen op online en social media.

<sup>30</sup> NB dit betreft een voorlopig resultaat, er moet nog accountantscontrole plaats vinden.

<sup>31</sup> Betreffen alle kosten voor marketingprogramma's en activiteiten die door derden op factuurbasis in rekening worden gebracht.

<sup>32</sup> De winstbijdrage EZK moet gezien worden als schommelfonds. NBTC is gerechtigd eigen vermogen van €1,5 mln. op te bouwen, als het daarboven komt gedurende de subsidiebeschikking moet het dat classificeren als kortlopende schuld. Feitelijk kan daarmee gecompenseerd worden tussen verschillende jaren in een subsidieperiode. Deze post wordt afgerekend aan het einde van de subsidieperiode.

<sup>33</sup> Per maart 2011. Bron: Berenschot (2011), Evaluatie NBTC. Effectiviteit en efficiëntie in de periode 2008-2010. Utrecht.

### 3.4 Activiteiten NBTC

NBTC ontplooit diverse activiteiten die uiteindelijk moeten bijdragen aan de realisatie van de streefwaarden van EZK en aan het realiseren van de statutaire doelstellingen. De totaalomzet van de EZK-bijdrage en de bijdrage van co-financiers wordt ingezet voor de activiteiten van NBTC. In Bijlage 5 worden de activiteiten die NBTC de afgelopen periode tot uitvoering heeft gebracht nader toegelicht.

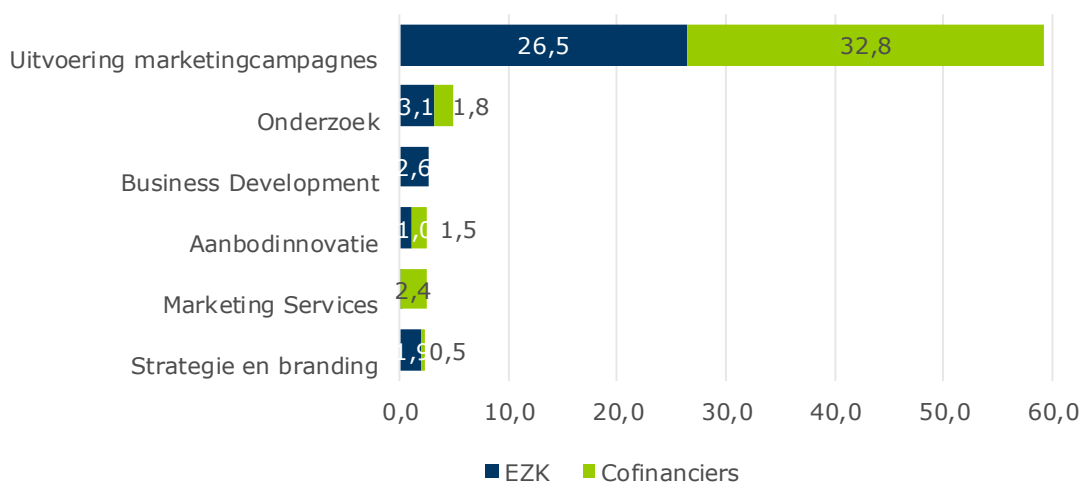
Op basis van de begroting van de jaarlijkse activiteitenplannen valt af te leiden hoe NBTC de middelen alloceert over de verschillende type activiteiten en wat de bijdrage van EZK versus co-financiers is per type activiteit.

Verreweg de meeste middelen worden gealloceerd aan de uitvoering van marketingcampagnes (o.a. verhaallijnen, bijeenkomsten en evenementen, persbewerking, digitale Holland kanalen). Deze verdeling is redelijk stabiel over de jaren 2016-2018. In lijn met de ontwikkelingen in Perspectief2030 en in overleg met EZK, vindt er vanaf 2019 een verschuiving plaats waarbij meer (EZK-)middelen besteed worden aan onderzoek, strategie & branding en aanbodinnovatie, waar voorheen de nadruk lag op marketingcommunicatie. Aanbodinnovatie wordt in 2019 als nieuwe activiteit in de huidige subsidieperiode geïntroduceerd. In eerdere periodes was dit al onderdeel van de activiteiten. Deze verschuiving is terug te zien in de begroting over activiteiten (zie Tabel 3).

Tabel 3. Verdeling middelen over activiteiten op basis van begroting jaarlijkse activiteitenplannen.

Type activiteit	2016	2017	2018	2019
Onderzoek	5%	4%	8%	9%
Marketingcampagnes	85%	85%	84%	65%
Strategie en branding	0%	3%	2%	7%
Business Development	3%	4%	3%	4%
Marketing Services	6%	3%	3%	1%
Aanbodinnovatie	0%	0%	0%	14%

Het co-financieringspercentage is bij elk van deze activiteiten logischerwijs steeds verschillend. Zo worden marketingservices gescheiden van de EZK-subsidie, marketingservices is het meest commerciële onderdeel van NBTC. Naar strategie & branding en business development gaat daarentegen relatief veel EZK-subsidie (zie Figuur 4).



Figuur 4. Verdeling begrote kosten per type activiteit 2016-2019 (in miljoenen euro's).

Over de jaren 2016-2019 is het co-financieringspercentage voor de meeste activiteiten vrij stabiel gebleven. Uitzondering hierop zijn onderzoek en strategie en branding met co-financieringspercentages van 44% (onderzoek) en 0% (strategie in branding) in 2016 versus 29% en 35% in 2019.

## 3.5 Samenwerkings- en financieringsmodel

### 3.5.1 Ontwikkelingen aantal partners

Het samenwerkingsmodel dat NBTC hanteert, is gebaseerd op het koppelen van de Rijksbijdrage aan bijdragen van co-financiers. Dit is vastgelegd in één van de streefwaarde (NBTC dient minimaal 50% co-financiering te verkrijgen bij overige partijen) met als doel vraagsturing te realiseren.

De financiële middelen ten behoeve van gezamenlijke marketingactiviteiten worden bijeengebracht door partners en in samenspraak met hen besteed aan de realisatie van de geformuleerde marketingdoelstellingen. NBTC kijkt bij het aangaan van samenwerkingen naar gezamenlijke doelstellingen: het combineren van awareness (NBTC) en conversie (partners). Samenwerkingsactiviteiten variëren van deelname aan beurzen, deelname aan bewerking van buitenlandse markten (o.a. inkoop media), online zichtbaarheid (holland.com of social media), deelname aan doelgroepencampagnes tot deelname aan verhaallijnen uit de HollandCity strategie (zie Bijlage 5 voor een toelichting op de activiteiten van NBTC).

De gehanteerde definitie voor partner is een partij met een co-financiering van €10.000 of meer. Tabel 4 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in omvang en aantallen partners in 2016-2018.

Tabel 4. *Partnership development 2016-2018.*

	2016	2017	2018
Aantal partnerships	158	132	135
Totale waarde partnerships	€11,1 mln	€10,5 mln	€9,8 mln
Gemiddelde waarde per partnership	€70.300	€79.800	€73.000
Totaal opbrengst activiteiten <sup>34</sup>	€11,6 mln	€10,9 mln	€10,3 mln
Aantal nieuwe partners t.o.v. jaar ervoor	46	20	33

In 2017 en 2018 weet NBTC minder nieuwe partners aan zich te binden dan in 2016. Ook nemen de totale waarde van de partnerships en dus ook de totaalopbrengst van activiteiten verder af in zowel 2017 als 2018 (zie ook eerder in paragraaf 3.3.3).

NBTC wijt zelf het verlies van een aantal partners aan de afbouw van multiplier-samenwerkingen met buitenlandse marktpartijen. Daarnaast vindt er een verschuiving plaats richting R&D-activiteiten met minder direct zicht op ROI en dus minder co-financieringsbereidheid. Tegelijkertijd is er in 2018 ook aanzienlijk aanwas van nieuwe partners o.a. gerelateerd aan de introductie van nieuwe verhaallijnen en de introductie van het China Lab.

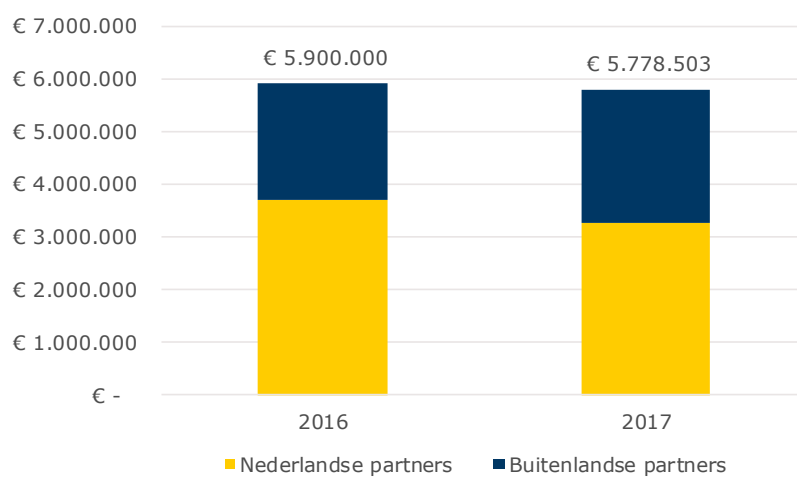
### 3.5.2 Type partners

In het jaarlijkse evaluatieverslag geeft NBTC een overzicht van de 20 grootste co-financiers (conform subsidiebeschikking). Er zijn grofweg twee groepen co-financiers: semipublieke en de private partijen. Ongeveer 40% tot 45% van alle partners is momenteel semipubliek, de

<sup>34</sup> Inclusief partijen die minder dan €10.000 besteden.

rest is privaat. Van de private partijen is naar schatting een derde buitenlands en twee derde binnenlands.

Figuur 5 toont de verdeling van de top 20 grootste co-financiers naar herkomst (buitenland/Nederland). Met name reis- en transportorganisaties zijn belangrijke co-financiers maar ook publieke organisaties als het Ministerie van OCW en regionale DMO's (die op hun beurt het regionale bedrijfsleven aan zich binden) zijn te vinden in de top 20. Voor het aantrekken van zakelijk bezoek werkt NBTC enkel samen met Nederlandse partijen. In 2017 is 44% van de investeringen van de top 20 belangrijkste co-financiers (in termen van financiële bijdrage) van buitenlandse partners afkomstig. In 2009 bedroeg het aandeel buitenlandse partners nog 31% van de top 25 belangrijkste co-financiers. De 20 grootste co-financiers waren in 2017 gezamenlijk goed voor 53% van de totale investeringen van derden (in totaal 132 partners), in 2016 was dit 51% (totaal 158 partners).



Figuur 5. Verdeling van de top 20 grootste co-financiers 2016&2017.

De marketingcampagnes ten behoeve van spreiding in tijd en ruimte zijn uit oogpunt van co-financiering minder populair bij het (inter)nationale bedrijfsleven, met hun focus op snel resultaat, dan campagnes gericht op geijkte toeristische hoogtepunten. Dit geldt ook voor R&D-activiteiten en aanbodinnovatie. NBTC verwacht daarom dat de bijdrage van private internationale partners verder zal gaan afnemen. Daarnaast verwacht NBTC dat door de nieuwe strategie Perspectief2030 het aandeel semipubliek en lagere overheden zal gaan toenemen (samenwerking met regionale DMO's, provincies en gemeentes).

## 3.6 Internationale context

### 3.6.1 Internationale ontwikkelingen in rol en positie van NTO's

Het belang van de toeristische sector wordt door veel overheden erkend. Dit uit zich bijvoorbeeld in duidelijk geïdentificeerde ministeries of departementen die zich bezighouden met het beleid omtrent toerisme. In sommige landen is er één apart Ministerie van Toerisme<sup>35</sup>. In een groot aantal landen is toerisme belegd bij departementen binnen een breder

<sup>35</sup> Brazilië, Bulgarije, Costa Rica, Kroatië, Egypte, Griekenland, Israël, Malta, Mexico, Mexico, Marokko, Filippijnen en Zuid-Afrika

ministerie zoals Economische Zaken, Handel of Buitenlandse Zaken.<sup>36</sup> De ministeries en departementen verantwoordelijk voor toerisme houden zich primair bezig met het vaststellen van het toerismebeleid, het sturen van de uitvoering ervan en het toezicht op het wet- en regelgevingskader voor de sector. De OECD concludeert dat er veel overeenkomsten zijn tussen landen met betrekking tot hun toerismebeleid, prioriteiten en aandachtsgebieden. Belangrijke terugkerende thema's zijn onder meer<sup>37</sup>:

- Vergroten van het concurrentievermogen maar tegelijkertijd streven naar duurzaamheid;
- Verbetering van de kwaliteit van de infrastructuur, faciliteiten en diensten;
- Versterking van de internationale positie en het onderscheidend vermogen van het land als toerisme bestemming;
- Verbetering van de voorwaarden voor investeringen en groei en ondersteuning van innovatie;
- Aanpak van seizoensgebondenheid (stimuleren van toerisme in het laagseizoen);
- Verspreiding van het toerisme in geografisch opzicht.

De afgelopen twee jaar wordt bovendien het belang van de ontwikkeling, het beheer en de promotie van lokale bestemmingen, ondersteund door regionale of lokale structuren en financiering, en de voorbereiding en uitvoering van destination management plannen (aanbodontwikkeling) steeds meer erkend. Er wordt internationaal steeds meer gesproken over 'destination *management* organisations'. Dit is een subtiele maar cruciale wijziging. 'Destination *marketing*' verwijst naar het aantrekken van toeristen. 'Destination *management*' naar het gecontroleerd aantrekken en spreiden van toeristen en het ontwikkelen en geschikt maken van bestemmingen voor toeristische doeleinden.

De visie op de rol van de overheid (en de verhouding tussen markt en overheid) is sinds het bestaan van destination marketing organisations (alook NTO's) voortdurend veranderd. Het is duidelijk dat er geen typisch 'model' voor een DMO kan worden vastgesteld vanwege de grote diversiteit in bestaande organisatievormen. Dit blijkt onder andere uit de namen voor DMO's (bijv. autoriteiten, commissies, besturen, toeristische organisaties, bureaus, forums, toeristenorganisaties, bedrijven, raden etc.), relaties met nationale overheden, budgetten, doelen, doelstellingen, verantwoordelijkheden en (het aantal) buitenlandse kantoren. Hoewel er nog steeds een groot aantal verschillende organisatievormen bestaat, is er in de afgelopen decennia een algemene verschuiving geweest van DMO's als overheidsinstellingen naar publiek-private partnerschappen en de opkomst van quasi-autonome non-gouvernementele organisaties (zgn. quango's).<sup>38</sup>

In lijn met de verschuiving naar publiek-private samenwerking, wordt er laatste jaren in toenemende mate zorgvuldig gekeken naar de legitimiteit van de publieke financiering van DMO's.<sup>39</sup> Daarmee komt nadrukkelijk de vraag naar de feitelijke invloed van DMO's op de omvang en aard van toerisme naar voren. Bovendien wordt er nagedacht over een andere

---

<sup>36</sup> OECD (2018), OECD Tourism Trends and Policies 2018, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2018-en>

<sup>37</sup> OECD (2018), OECD Tourism Trends and Policies 2018, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2018-en>

<sup>38</sup> Pike & Page (2014). Destination marketing organizations and destination marketing: a narrative analysis of the literature. *Tourism Management*, 41, pp. 202-227.

<sup>39</sup> Pike, S. (2016). Destination Marketing Organizations – Research opportunities in an era of uncertainty. In: *Book of Abstracts - 6th International Conference on Tourism, International Association for Tourism Policy* (Naples).

invulling van de rol van een NTO. Ironisch genoeg is deze verandering niet het gevolg van *afname* maar juist van de exponentiële *toename* van het aantal buitenlandse bezoekers. Onder meer vanuit het oogpunt van duurzaamheid worden er vraagtekens gezet bij het stimuleren van grotere hoeveelheden internationale verplaatsingen (zeker als het om recreatieve doeleinden gaat) terwijl het tegelijkertijd ook wordt gezien als economische kans. Lokaal kan echter een dusdanig sterke concentraties van toeristen ertoe leiden dat de leefbaarheid van bepaalde bestemmingen steeds meer onder druk staat.<sup>40</sup> Als gevolg hiervan worden er steeds meer vraagtekens gezet bij de steeds meer divergerende belangen van diverse stakeholders betrokken bij DMO's in de vorm van publiek-private samenwerking.<sup>41</sup>

De geschetste internationale veranderingen vragen om een verschuiving van de taak van DMO's. Hun klassieke missie is de promotie van een bepaald gebied. Overheden financieren de nationale DMO's (NTO's) vooral voor *destination branding* om een gezamenlijke marketingaanpak te coördineren.<sup>42</sup> De reden hiervoor is dat promotie aantoonbaar het enige element van de marketingmix is waar DMO's rechtstreeks controle op uit kunnen uitoefenen.<sup>43</sup> Het selectief aantrekken van bepaalde typen toeristen (met een relatief hoog bestedingspatroon; relatief duurzame voetprint enzovoort)<sup>44</sup> en het beter verspreiden van deze toeristen over het land vereist echter een andere taak, namelijk het (bij)sturen van toerismestromen en het gericht ontwikkelen van toeristische bestemmingen – de DMO als *destination management* organisation. Het is echter maar de vraag of DMO's deze nieuwe missie waar kunnen maken omdat ze vaak enkel beschikken over hun traditionele beleidsinstrumenten: coördinatie (betere afstemming tussen regio's en gemeenten en andere spelers die betrokken zijn bij recreatie, toerisme en de ontwikkeling van bestemmingen) en communicatie (gerichte marketingcampagnes<sup>45</sup>).

Kortom, DMO's verschillen in sterke mate van elkaar in termen van aansturing, financieringsmodel (privaat/publiek), financiers, budget en wijze waarop stakeholders betrokken worden. Bovendien verandert de rol van DMO's steeds meer van *destination branding* organisaties naar organisaties betrokken bij *destination management*.

### 3.6.2 Benchmark

Binnen voorliggende evaluatie is een beknopte internationale benchmark voorzien waarin NBTC vergeleken wordt met drie nationale DMO's (ergo: NTO's) met als doel de onderbouwing, doelen, taken en organisatie van NBTC te kunnen vergelijken. Op basis hiervan kunnen conclusies worden getrokken over hoe andere landen met toerisme omgaan (beleidsdoelstellingen, rationales en sturing) en wat de rol van een NTO is in de nationale toerismesector.

---

<sup>40</sup> In hun motie uit 2018 verwijzen Paternotte en Von Martels expliciet naar de toeristische hotspots Volendam, Giethoorn en de Amsterdamse binnenstad. In Europa zijn Venetië en Barcelona veelgenoemde voorbeelden van bestemmingen die te kampen hebben met *overtourisme*.

<sup>41</sup> Pike, S. (2016)

<sup>42</sup> Pike & Page, *op.cit.*

<sup>43</sup> Pike, S. (2016). *Destination Marketing Essentials*. (2nd edition). Abingdon, Oxon: Routledge.

<sup>44</sup> Of zelfs het ontmoedigen van de komst van andere typen toeristen.

<sup>45</sup> Hier kan de vraag gesteld worden of de NTO's daar waar het gaat om *destination branding* de marktfalens die ze dienen corrigeren wellicht verdwijnen. Zo is het marktfalen met betrekking tot de productie en verspreiding van informatie nu grotendeels verholpen. Onder andere review sites (zoals Tripadvisor en Lonely Planet), accommodatie services (zoals Booking.com, Expedia en Airbnb) en toeristen zelf (via social media) nemen deze taak in toenemende mate over. Bovendien bepalen deze media in toenemende mate de populariteit van bestemmingen. Echter, wellicht is dit juist een motivatie voor interventie, omdat een land niet per se de *destination branding* wil laten aan commerciële sites die wellicht niet het gewenste of een eenzijdig beeld van een bestemming schetsen.

Er is voor deze evaluatie gekozen om NBTC te vergelijken met Toerisme Vlaanderen, VisitDenmark en VisitSweden. België en Denemarken maken tevens onderdeel uit van de benchmarklanden waarover NBTC richting EZK rapporteert (inzake ontwikkelingen in groei/aantallen toeristen).

In Bijlage 6 staat een gedetailleerd overzicht per NTO. Tabel 5 toont enkele algemene kenmerken van de toerismesector die deze NTO's bedienen. Hieruit blijkt dat ze zich richten op vergelijkbare buitenlandse markten. Ook de 'afhankelijkheid' van toerisme voor de economie en de arbeidsmarkt is vergelijkbaar in de vier landen en ligt onder het EU-gemiddelde (BBP EU-gemiddelde = 3,9% en werkgelegenheid toerisme EU-gemiddelde = 5,1%). Wel verschilt de omvang van de sector in absolute zin sterk: in Nederland vinden verreweg de meeste overnachtingen plaats, per capita is dat in Denemarken het geval.



Tabel 5. Kenmerken NBTC en benchmark NTO's. Bronnen: ETC, OECD, UNWTO en documenten en corporate websites van de NTO's zelf (o.a. jaarverslagen).

	NBTC	Toerisme Vlaanderen	VisitSweden	VisitDenmark
<b>Totaal budget</b>	€19,8M (2017)	€65,1M (2017) <sup>46</sup>	≈ €24,0M (2017) <sup>47</sup>	€28,3M (2017) <sup>48</sup>
<b>Marketingbudget (% totaal-budget)<sup>49</sup></b>	€11,8M (60%)	€11,2M (17%)	Onbekend	€18,1M (64%)
<b>Overheidsbijdrage aan totaalbudget</b>	45%	98%	50%	56%
<b>Aantal fte (% in buitenland)</b>	65 (42%)	177 (22%)	75 werknemers (onbekend) <sup>50</sup>	87 (36%)
<b>Aantal buitenlandse kantoren</b>	9	9	8	8
<b>Aantal bezoeken website</b>	Holland.com 10,3 miljoen (2017)	Visitflanders.com 1,6 miljoen (2017)	Onbekend	Visitdenmark.com 12,5 miljoen (2017)
<b>Taken</b>	Onderzoek, destination branding & marketing	Destination marketing & branding, destination development, subsidieverlening, binnenlands toerisme	Destination branding & marketing (geen zakelijk bezoek)	Onderzoek, destination branding & marketing
<b>Missie</b>	NBTC is verantwoordelijk voor de positionering, ontwikkeling en marketing van Nederland in binnen- en buitenland. Via het merk 'Holland' zet NBTC Nederland op de kaart als aantrekkelijke bestemming voor vakanties, zakelijke bijeenkomsten en congressen.	Toerisme Vlaanderen zet zich als een strategie- en kennisgedreven overheidsdienst in om de duurzame ontwikkeling van het toerisme en van de toeristische sector in Vlaanderen en Brussel te bevorderen met het oog op meer economisch rendement, tewerkstelling en sociaal welzijn.	VisitSweden draagt bij aan de aantrekkelijkheid van Zweden in het buitenland als vakantiebestemming en aan een op lange termijn concurrerende toerisme-industrie die bijdraagt aan duurzame groei en het scheppen van werkgelegenheid in alle delen van het land.	Het promoten van Denemarken als een toeristische bestemming om zo economische groei en werkgelegenheid te creëren binnen de Deense toeristensector en afgeleide sectoren.

<sup>46</sup> ETC Budget survey 2018

<sup>47</sup> OECD Tourism Trends and Policies 2018, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2018-en>. Budget 2017 bedraagt 120 miljoen SEK excl. budget voor onderzoek en analyse.

<sup>48</sup> Bron: VisitDenmark (2017), Jaarverslag 2017. Excl. budget voor thematische DMO's.

<sup>49</sup> ETC Budget survey 2018.

<sup>50</sup> Corporate website VisitSweden.

### ***Gehanteerde beleidscontext en 'beleidstheorie'***

De onderzochte NTO's hebben allemaal in ieder geval als taak destination marketing en destination branding. De rationales voor het stimuleren van de NTO's kunnen net als bij NBTC teruggebracht worden tot drie type argumenten: economische argumenten, maatschappelijke argumenten en coördinatie en afstemming met de sector op verschillende niveaus. Ook duurzaamheid speelt een steeds belangrijkere rol. Van de benchmark NTO's profileert met name Zweden zich als een eco-toeristische bestemming. In Vlaanderen zijn milieuvriendelijke vormen van vakantieverkeer alsook ecologisch verantwoorde en waterzuinige toeristische infrastructuur steeds meer in opkomst. In Denemarken is gekozen voor een thematische focus op kust- en natuurtoerisme naast stadstoerisme en zakelijk toerisme.

We zien verschillen in de mate waarin de overheid een actieve rol speelt in de aansturing van 'hun' NTO.

Bij de NTO van Zweden (VisitSweden) staat de overheid het meest op afstand: de overheid is weliswaar voor de helft eigenaar van VisitSweden maar de andere helft is in handen van de Zweedse toeristenindustrie. De Zweedse toeristenindustrie wordt vertegenwoordigd door Svensk Turism, een vennootschap in eigendom van ongeveer 170 bedrijven en organisaties actief in de sector. Er is dan ook geen door de overheid geïnitieerde nationale toerisme strategie. De industrie zelf, door middel van Svensk Turism, lanceerde een strategie voor de sector met als doel een verdubbeling van de totale omzet van de industrie tussen 2010 en 2020. VisitSweden heeft ook geen coördinerende taak, het is een communicatie- en marketingorganisatie pur sang. Het Zweeds agentschap voor economische en regionale groei (Tillväxtverket) is verantwoordelijk voor onderzoek, analyse en verspreiding van kennis in de sector, het heeft hiertoe een budget van ongeveer €2,5 miljoen beschikbaar.<sup>51</sup> Daarnaast ontwikkelt het activiteiten om ontwikkelingen en ondernemerschap in de sector te ondersteunen. Het werkt hiervoor samen met andere partijen ook buiten de toeristische sector. Tillväxtverket heeft het afgelopen decennium diverse aanvullende opdrachten gekregen (met bijbehorend budget) van de Zweedse overheid om op regionaal niveau toeristische bestemmingen te ontwikkelen.

In Denemarken is het toerismebeleid net als in Nederland gedecentraliseerd maar er is wel een nationale Wet voor Toerisme. Er zijn vijf regionale DMO's die verantwoordelijk zijn voor het regionale toerismebeleid. De internationale marketingcampagnes worden gecoördineerd door VisitDenmark. Toen bleek dat in de jaren 2011 en 2012 het aantal internationale overnachtingen in Denemarken daalde, heeft de regering een groeiplan voor toerisme opgesteld. In januari 2015 is een nieuwe Deense wet op toerisme in werking getreden met als doel om elk jaar een groter effect van investeringen in de sector te bereiken door een betere coördinatie op nationaal, regionaal en lokaal niveau. In het kader van deze wet zijn drie thematische DMO's opgericht voor bestemmingontwikkeling: kust- en natuurtoerisme, zakelijk toerisme en stadstoerisme. VisitDenmark doet zelf enkel aan destination marketing. Er is een Deens Nationaal Forum voor Toerisme opgericht dat de promotie van Denemarken als toeristische bestemming leidt en coördineert. De primaire verantwoordelijkheid van het Forum is het ontwikkelen van een nationale strategie voor het Deens toerisme. Het Ministerie van Industrie, Handel en Financiële Zaken is voorzitter van dit Forum dat verder bestaat uit vertegenwoordigers van VisitDenmark, de regionale DMO's, het lokaal bestuur, de private sector en een onderzoeker.

---

<sup>51</sup> OECD Tourism Trends and Policies 2018, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2018-en>

Toerisme Vlaanderen speelt als verzelfstandigd agentschap een belangrijke rol in de uitvoering van het Vlaams Toerismebeleid. Toerisme Vlaanderen werkt samen met het Departement Buitenlandse Zaken en het agentschap Flanders Investment & Trade (het Vlaams agentschap voor internationaal ondernemen) om vorm te geven aan het internationale optreden van Vlaanderen. Gezamenlijk vormen zij het beleidsdomein internationaal Vlaanderen. Het Vlaams Ministerie van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn is verantwoordelijk voor het agentschap Toerisme Vlaanderen. De minister heeft de beleidsvisie en de beleidsintenties van de Vlaamse overheid voor de periode 2014-2019 vastgelegd in een beleidsnota. De beleidsnota bevat de strategische keuzes op het vlak van het toerismebeleid van de Vlaamse Regering voor de periode 2014-2019 en is richtinggevend voor de werking van het agentschap Toerisme Vlaanderen.

### **Groei inkomend toerisme**

Zowel Vlaanderen (België), Denemarken als Zweden hebben te maken gehad met een groei van het inkomend toerisme in de periode 2010-2017.<sup>52</sup> De groei van het inkomend toerisme in Nederland is zowel relatief als absoluut het grootst in Nederland met een groeipercentage van 64% ten opzichte van 36% in Zweden, 33% in Denemarken en 15% in België<sup>53</sup>.<sup>54</sup> In Vlaanderen, Denemarken en Zweden wordt nog op nationaal niveau ingezet op promotie ten behoeve van volumegroei. In Kopenhagen is er weliswaar sprake van drukte in het centrum en rondom toeristische hotspots als gevolg van cruisetourisme in het hoogseizoen maar dit heeft nog niet geleid tot een impact op de algemene ervaring van toeristen noch op de leefbaarheid van de stad. De meerderheid van inwoners van Kopenhagen ziet nog steeds graag het aantal bezoekers toenemen. De lokale autoriteiten en de DMO van Kopenhagen hebben de laatste jaren al ingezet op duurzame ontwikkeling van toeristen en betrokkenheid van de lokale gemeenschap in de bestemming (o.a. spreidingsstrategie, stille gebieden in woonwijken en fietsroutes). Recentelijk heeft de DMO van Kopenhagen een nieuwe strategie geïntroduceerd gericht op groei van toerisme en tegelijkertijd het vinden van de juiste balans tussen uitdagingen, zoals de druk van bezoekers en zorg voor de lokale gemeenschap.<sup>55</sup> In Stockholm geldt eenzelfde situatie; er is weliswaar sprake van drukte op specifieke locaties in het hoogseizoen maar de situatie heeft nog niet geleid tot te grote belasting van inwoners of milieu.<sup>56</sup> Vlaanderen heeft de visie om niet willekeurig te verhogen maar kwaliteit boven kwantiteit te stellen en hierbij rekening te houden met de draagkracht van de bestemming. Dit doet men bijvoorbeeld door het thematisch verbinden van toeristische belevingen aan verschillende plaatsen in Vlaanderen (verhaallijn Vlaamse meesters) om de ruimtelijke spreiding te vergroten. In de recent ontwikkelde toekomstvisie 'reizen naar morgen' is er veel aandacht voor de balans tussen bewoners en bezoeken.

---

<sup>52</sup> Voor de benchmarklanden zijn er nog geen cijfers over heel 2018 beschikbaar.

<sup>53</sup> In 2016 kende Vlaanderen een dip in het aantal toeristen vanwege terroristische aanslagen; het aantal in 2017 ligt op vergelijkbaar niveau als het aantal in 2015.

<sup>54</sup> Bron: UNWTO (2018), *Tourism Highlights, 2018 Edition* & UNWTO (2017), *Tourism Highlights, 2017 Edition*

<sup>55</sup> Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., Eijgelaar, E., Hartman, S., Heslinga, J., Isaac, R., Mitas, O., Moretti, S., Nawijn, J., Papp, B. and Postma, A., 2018, *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels

<sup>56</sup> Ibid.

## Organisatie, middelen & activiteiten

Tabel 6 toont dat NBTC een aanzienlijk lagere overheidsbijdrage kent dan de benchmark NTO's (in absolute zin maar ook gemeten naar budget per inwoner, per toerist en per fte). De overheidsbijdrage per fte ligt bij NBTC tevens lager dan bij de drie andere NTO's.<sup>57</sup>

Tabel 6. *Vergelijking budgetten 2017*<sup>58</sup>. Bron: ETC budget survey, openbare jaarverslagen & OECD statistieken.

	NBTC	Toerisme Vlaanderen	VisitSweden	VisitDenmark
Subsidie nationale overheid	≈€9 M	≈€64 M	≈€12 M	≈€16 M
Per inwoner	≈€0,53	≈€8,30	≈€1,20	≈€2,78
Per toerist	≈€0,50	≈€7,71	≈€1,76	≈€1,38
Per fte	≈€140K	≈€360K	≈€170K	≈€180K

Ook kent NBTC een lager totaalbudget (overheidsbijdrage inclusief bijdrage andere partners) (zie Tabel 5) en een lager aandeel publieke financiering van de nationale overheid dan de benchmark NTO's maar zeker gezien het Europees gemiddelde (91% publieke financiering).

Het budget is echter moeilijk te vergelijken omdat het sterk afhangt van de taken van de NTO. Deze verschillen sterk van land tot land, waardoor de vergelijking van budgetten moeilijk correct in te schatten is. Dit is nog het meest zichtbaar bij Toerisme Vlaanderen dat een veelvoud van het budget van NBTC tot zijn beschikking heeft. Het takenpakket van Toerisme Vlaanderen is echter ook veel ruimer dan van NBTC met het opzetten marketingactiviteiten en het ontwikkelen van aanbod voor kansengroepen, het verlenen van subsidie, aanbodontwikkeling en het afgeven van keurmerken voor logies. Het is wel zo dat elke NTO aan (internationale) destination marketing doet. De uitgaven voor marketing zijn dus wel vergelijkbaar. In vergelijking met de andere NTO's liggen de uitgaven voor marketing van NBTC in absolute zin op vergelijkbaar niveau met die van Toerisme Vlaanderen maar wel aanzienlijk lager dan die van VisitDenmark. Over VisitSweden zijn geen gegevens beschikbaar maar gezien het totaalbudget van VisitSweden en het takenpakket van VisitSweden lijkt het marketingbudget ergens tussen dat van VisitDenmark en NBTC in te liggen.

NBTC heeft tevens een lager aandeel publieke financiering van de nationale overheid dan de benchmark NTO's. Zweden en Denemarken komen nog het dichtst in de buurt van de Nederlandse situatie met een aandeel publieke financiering van respectievelijk 50 en 55 procent. VisitDenmark kent een soortgelijk financieringsmodel als NBTC en werkt samen met Deense en internationale partijen. VisitSweden AB is een vennootschap in gezamenlijk eigendom van de regering en de Zweedse toeristenindustrie (50/50). De Zweedse overheid financiert het kantoor, het personeel en de promotie van de bestemming Zweden. Daarnaast financiert het specifieke campagnes ter promotie van natuur, gastronomie en design toerisme. Partijen in de sector (zowel privaat als semipubliek) betalen voor hun eigen participatie in de gezamenlijke promotie van Zweden. VisitSweden heeft als doel om het imago van Zweden in het algemeen te versterken en om Zweedse bestemmingen en ervaringen te promoten om interesse in boekingen om te zetten (conversie).

Uit onderzoek van de European Travel Commission blijkt dat vrijwel elke NTO als taak heeft om de bestemming internationaal te promoten en onderzoek te doen naar doelmarkten en trends. Zoals hierboven al gesteld is de rol en het takenpakket van Toerisme Vlaanderen veel breder dan dat van NBTC. Het takenpakket van VisitSweden is wat beperkter dan het

<sup>57</sup> NB: de getoonde indicatoren betreffen een nadrukkelijke schatting.

<sup>58</sup> ETC budget survey 2018.

formele takenpakket van NBTC: het richt zich puur op marketingcampagnes, de zichtbaarheid van Zweden op sociale media, het samenwerken met reisorganisaties en het inspireren van buitenlandse media om Zweden als reisbestemming op te merken. Om deze taken uit te kunnen voeren, onderzoekt het de voorkeuren van de doellanden. Ook het takenpakket van VisitDenmark is beperkt, het nationaal Forum is immers verantwoordelijk voor coördinatie en er is een thematisch consortium dat verantwoordelijk is voor het ontwikkelen van Denemarken als bestemming voor zakelijk bezoek. De belangrijkste spelers van het consortium zijn de grootste congressteden van Denemarken: Wonderful Copenhagen, VisitAalborg, VisitAarhus, Southern Denmark Tourism en VisitDenmark. Daarnaast dragen een aantal semipublieke partijen en private bedrijven bij aan het consortium. De internationale marketingactiviteiten van VisitDenmark richten zich wel zowel op toeristen als zakenreizigers. Interessant aan VisitDenmark is de focus op digitalisering dat de kern is geworden van de strategie. Dit houdt onder andere in dat VisitDenmark prioriteit geeft aan digitale communicatie (ontwikkeling afbeeldingen, video's en social influencers) en constant aanwezig wil zijn op sociale media. Ook houdt het zich bezig met Big Data en Artificial Intelligence.

De doellanden van de drie NTO's zijn vergelijkbaar met die van NBTC; naast de eigen buurlanden (Scandinavië, Duitsland en Frankrijk) en andere West- en Zuid-Europese landen (VK, Italië, Spanje) richten de NTO's zich op China en de VS. Toerisme Vlaanderen heeft daarnaast twee kantoren in India (New Delhi en Mumbai). De doelgroepen zijn minder eenduidig te vergelijken. Vlaanderen richt zich op de *culturele meerwaardezoeker* (een meerdaagse bezoeker voor wie cultuur kunnen beleven een beslissende factor is bij zijn of haar bestemmingskeuze). Daarnaast richt Toerisme Vlaanderen zich op *jongeren en families* met als uitgangspunt dat dit de bezoekers van morgen zijn. De marketingactiviteiten van VisitSweden richten zich op een specifieke doelgroep de 'Global Traveler'. Deze doelgroep heeft gemiddeld een hoger inkomen en opleidingsniveau, woont in een stad en gaat vaker op reis. Deze doelgroep is onderverdeeld in drie segmenten met verschillende motivaties om Zweden te bezoeken: *Curious Travellers*, *Outdoor Enthusiasts* en *Holiday Hedonists*. VisitDenmark heeft vier doelgroepen die binnen de drie sectoren passen van het Deens toerisme (kust- en natuurtoerisme, stedelijk toerisme en zakelijk toerisme): families met kinderen, volwassen stellen (kust en natuur), volwassen stellen (stadstoerisme) en zakelijk bezoek (vergaderingen en zakelijke evenementen). Op de Nederlandse markt werkt VisitDenmark voornamelijk met de thema's 'The Sea', 'Active Holiday' en 'Culture'. Nederlandse gezinnen en stellen zijn de belangrijkste doelgroep.

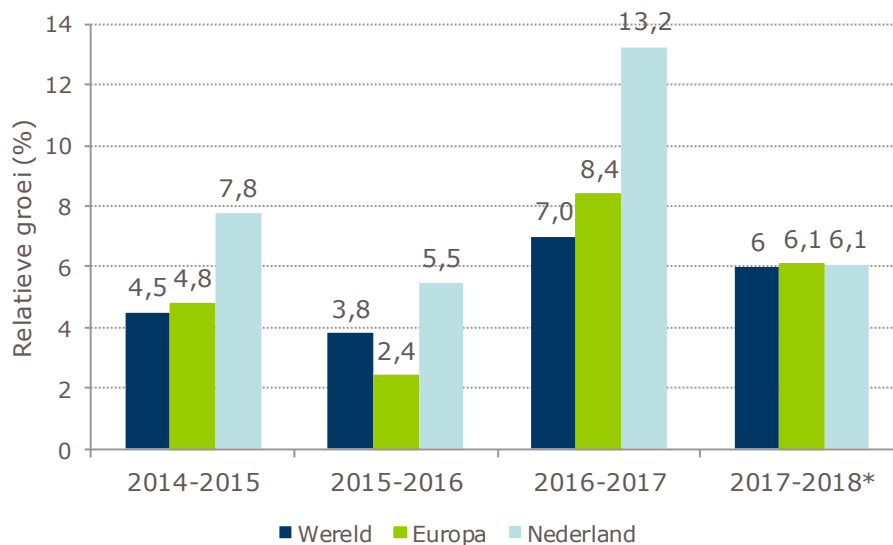
### **Conclusie**

Hoewel een betrouwbare vergelijking tussen de NTO's moeilijk mogelijk is omdat de beleidscontext, verantwoordelijkheden en budgetten sterk verschillen, biedt de vergelijking wel een aantal interessante aspecten die van belang zijn voor de positie en functies die aan NBTC worden toegedicht. De portefeuille van activiteiten van NBTC en het financieringsmodel is op dit moment het meest vergelijkbaar met die van VisitDenmark en VisitSweden, waarbij NBTC een aanzienlijk lager budget heeft in absolute zin maar ook gemeten naar budget per inwoner, per bezoeker en per fte. De uitdaging van de gevolgen van de snelle groei van het inkomend toerisme en de drukte in met name stedelijke gebieden speelt weliswaar ook in de drie benchmarklanden maar in deze landen lijkt de uitdaging vooralsnog minder urgent. De doelstellingen van het toerismebeleid zijn vooralsnog gericht op de (duurzame) groei van aantal toeristen. Weliswaar is er steeds meer aandacht voor kwaliteitstoerisme en groei op lange termijn.

## 3.7 Ruimere trends in landschap

### 3.7.1 Groei toerisme

In 2015 werd door EZK de ambitie en de verwachting uitgesproken om in 2020 16 miljoen internationale bezoekers in Nederland te verwelkomen.<sup>59</sup> Dit aantal werd in plaats van in 2020 al bijna bereikt in 2016. In 2017 trok Nederland 17,9 miljoen internationale verblijfsbezoekers en in 2018 trok Nederland zelfs 19,1 miljoen internationale verblijfsbezoekers.<sup>60</sup> De groei van 13% in het aantal internationale bezoekers in 2017 ten opzichte van 2016 is aanzienlijk groter dan de Europese groei (8,4%) en de wereldwijde groei van toerisme (7,0%).<sup>61</sup> Van 2017 tot 2018 heeft Nederland ongeveer dezelfde groei meegemaakt als Europa en het wereldwijd gemiddelde, namelijk 6%, zoals te zien is in de volgende figuur.



Figuur 6. Groei inkomend toerisme. Bron: UNWTO Tourism Highlights; UNWTO International Tourism Results; CBS. \*Voorlopige cijfers.

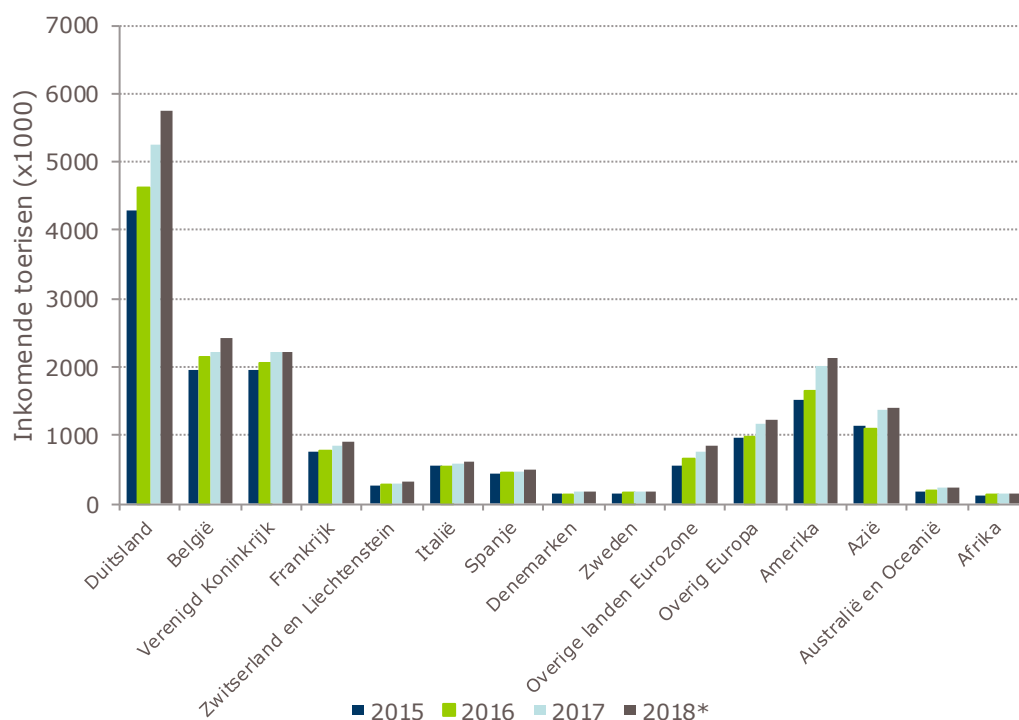
Deze cijfers geven de belangrijkste trend in de gastvrijheidssector aan: toerisme groeit hard en toerisme in Nederland is de afgelopen jaren veel harder gegroeid dan verwacht. De groei heeft met name te maken met de groeiende wereldbevolking en (de hogere welvaart van) een groeiende middenklasse. Volgens de *United Nations World Tourism Organisation* (UNWTO) blijft het mondiale toerisme tot en met 2030 flink stijgen, van 1,2 miljard in 2015 en 1,3 miljard in 2017 tot 1,8 miljard in 2030.

De verdeling van buitenlandse toeristen naar land van herkomst is de afgelopen jaren nauwelijks veranderd. Verreweg het meest voorkomende land van herkomst van buitenlandse toeristen is Duitsland. In 2017 kwam 29% van onze internationale bezoekers daarvandaan, 5,2 miljoen mensen. Het Verenigd Koninkrijk en België volgen met beide ongeveer 12% van de gasten, zoals te zien in de volgende figuur.

<sup>59</sup> Kamerbrief *Voortgangsrapportage Gastvrijheidseconomie 2015*.

<sup>60</sup> CBS StatLine.

<sup>61</sup> Wat uiteraard nog niet betekent dat de groei van het toerisme in Nederland aan NBTC is toe te wijzen, we laten hier slechts de trends zien. De causaliteit tussen activiteiten van NBTC en het toenemend toerisme, evenals de problematiek van het meten daarvan, komt later in dit rapport aan de orde (zie bijvoorbeeld 4.1.1).



Figuur 7. Herkomst toerisme. Bron: CBS. \*Voorlopige cijfers

### 3.7.2 Economisch

De sector Toerisme en Reizen groeide van 2011 tot en met 2017 elk jaar harder dan de wereldeconomie (wederom door de groeiende middenklasse) en was volgens de World Travel & Tourism Council (WTTC) in 2017 goed voor een wereldwijde directe economische impact van 2,6 biljoen dollar en bijna 119 miljoen banen.<sup>62</sup> De inkomsten uit internationaal reisverkeer alleen al bereikte in 2017 een recordhoogte van 1.179 miljard euro, 4,8% meer dan het jaar daarvoor.

Ook in Nederland is de toegevoegde waarde van, en de werkgelegenheid in, de toerismesector veel harder gegroeid dan de totale economie. Waar de totale Nederlandse werkgelegenheid<sup>63</sup> over de periode 2010-2017 groeide met 3,5%, groeide de werkgelegenheid in de toerismesector over diezelfde periode met 18,7% naar een totaal van 455.000 fte. De sterke groei is met name te danken aan de categorieën 'Horeca' en 'Luchtvaart, reisbureaus en reisbemiddeling', die beide een groei in het arbeidsvolume van meer dan 30% laten zien.

De toegevoegde waarde van de toerismesector groeide van 2010 tot en met 2017 met meer dan 33% naar een totaal van 28,3 miljard euro, een veel grotere relatieve groei dan die van de gehele Nederlandse economie, die in die periode met 9,6% groeide.<sup>64</sup> In 2017 groeide met name de reisbranche en hotelbranche hard (9-9,5%) evenals de branches restaurants, fastfood, vakantieparken en bioscopen (5-6%). De bijna 18 miljoen buitenlandse toeristen

<sup>62</sup> WTTC, *Global Economic Impact and Issues 2018*. Als ook indirecte ("indirect and induced") economische impact wordt meegeteld komen de berekeningen van de WTTC uit op 8,3 biljoen dollar, 10,4% van de wereldwijde economie

<sup>63</sup> Gemeten in arbeidsvolume.

<sup>64</sup> CBS; *Tendrapport Toerisme, recreatie en vrije tijd 2018*, p. 317-321.

besteedden in dat jaar 13,2 miljard euro aan hun bezoek aan Nederland, waarvan 12,1 miljard aan de Nederlandse economie ten goede kwam. Iets meer dan een kwart van de buitenlandse toeristen in ons land, 4,6 miljoen, was zakenreiziger. Deze groep toeristen heeft in dat jaar 4,8 miljard euro aan hun bezoek besteed.

### 3.7.3 Toeristische druk

Er is de laatste jaren steeds meer aandacht voor de negatieve effecten van de enorme groei van het aantal toeristen. De toeristische druk in Nederland in 2017 gemeten in aantal hotelovernachtingen van toeristen per dag per km<sup>2</sup>, is verreweg het hoogst in Amsterdam: 4 tot 5 keer zo hoog als in Den Haag en Maastricht en bijna 27 keer zo hoog als het gemiddelde van Nederland voor alle overnachtingen in logiesaccommodaties.<sup>65</sup> Volgens McKinsey is er in Amsterdam een relatief hoog risico van gevoelens van vervreemding bij de lokale bevolking.<sup>66</sup> Ook Giethoorn staat ondertussen bekend om het (te) grote aantal toeristen en kwam daardoor de afgelopen jaren meermaals in het nieuws.<sup>67</sup> Bewoners van beide plaatsen ervaren niet alleen toeristische druk op straat, maar ook in en om hun woningen.

Als gevolg van de toeristische druk en overlast op sommige plaatsen lijkt een trend op gang te komen die kan worden samengevat als een verschuiving van *destination marketing* naar *destination management, activering of ontwikkeling*. DMO's kijken steeds meer hoe ze hun bestemming niet alleen goed kunnen promoten, maar ook leefbaar kunnen houden en kunnen ontwikkelen. Niet elke DMO houdt hier dezelfde visie op na (uiteraard zit ook niet iedereen in dezelfde situatie) en er is veelal sprake van grote verschillen binnen een land; zo ook in Nederland. NBTC is in dit verband bijvoorbeeld bezig met een verschuiving van promotie naar ontwikkeling.

### 3.7.4 Digitalisering

In een wereld waar steeds meer digitaal en online gebeurt, is marketing ook aan verandering onderhevig. Meer dan driekwart van de Nederlanders ouder dan twaalf jaar deed in 2017 een online aankoop en 48% boekte een reis of accommodatie via internet. Platforms als booking.com en TripAdvisor zijn niet meer weg te denken en social media is de afgelopen jaren steeds verder geïntegreerd geraakt in ons bestaan. Gelet op deze ontwikkelingen is het niet gek dat marketingtactieken veranderd zijn. Naast traditionele marketing maken DMO's nu ook volop gebruik van social media en van influencer marketing.

### 3.7.5 Duurzaamheid

Naast de direct merkbare effecten op de leefbaarheid zoals hiervoor geschetst, heeft het groeiende toerisme ook invloed op het milieu (bijv. watervervuiling en CO<sub>2</sub>-uitstoot). Uit onderzoek blijkt dat als we de klimaatdoelen uit het Klimaatakkoord van Parijs willen halen, de luchtvaart (90% toerisme) er niet aan ontkomt de groei sterk te beperken of zelfs

---

<sup>65</sup> CBS; *Trendrapport Toerisme, recreatie en vrije tijd 2018*, p. 329.

<sup>66</sup> McKinsey & Company en World Travel & Tourism Council 2017, *Coping with success: managing overcrowding in tourism destinations*, p. 54. Het risico is gebaseerd op oppervlakte, het aantal inwoners en het aantal toeristen.

<sup>67</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://nos.nl/artikel/2232334-de-haat-liefdeverhouding-van-openluchtmuseum-giethoorn-met-chinezen.html>



helemaal niet meer te groeien.<sup>68</sup> Er wordt op dit moment gewerkt aan allerlei maatregelen om de klimaatdoelen te halen (o.a. vliegbelasting).

Ook op andere gebieden dan luchtvaart is men langzaamaan meer en meer met duurzaamheid bezig. Er worden bijvoorbeeld duurzame accommodaties gebouwd (Nieuw Leven Texel, Landal Mont Royal, Greenhuusjes) en ook in de horeca-, mobiliteits-, reis- en attractiebranches zijn voorbeelden van verduurzaming te vinden. Op internationaal niveau zijn in 2018 diverse programma's rond duurzaam toerisme door UNWTO samengebracht onder het One Planet – Sustainable Tourism Programme. Het doel van het programma is het versnellen en faciliteren van de shift naar duurzame consumptie en productie in toerisme.

---

<sup>68</sup> Peeters, P. (2017). Tourism's impact on climate change and its mitigation challenges. How can tourism become 'climatically sustainable'? (PhD), TU Delft.



## 4 Output en functioneren NBTC

In dit hoofdstuk staan we stil bij de output, het functioneren van NBTC en het oordeel van stakeholders hierover. Dit hoofdstuk heeft het sterkst een evaluatief karakter dat met name is gebaseerd op interviews. Eerst gaan we in op de gerealiseerde output aan de hand van de vijf streefwaarden zoals afgesproken tussen EZK en NBTC (paragraaf 4.1). Daarna bespreken we het functioneren van NBTC volgens de omgeving, hier komen het financieringsmodel, de samenwerking en de activiteiten aan bod, evenals de verhouding tussen de diverse schaal-niveaus (paragraaf 4.2). Vervolgens reflecteren wij op conclusies en aanbevelingen die zijn gedaan in voorgaande evaluaties (paragraaf 4.3). Tot slot komt de macrodoelmatigheid en de onzekerheden die spelen bij het bepalen daarvan aan bod (paragraaf 4.3).

### 4.1 Gerealiseerde output op streefwaarden

NBTC en EZK zijn aan het begin van de evaluatieperiode gekomen tot een set van vijf 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. Mogelijk blijft NBTC op een aantal streefwaarden achter, maar het presteert over het algemeen conform de afgesproken streefwaarden die NBTC en EZK aan het begin van de evaluatieperiode zijn overeengekomen. De tabel hieronder toont de realisatie van de streefwaarden volgens de tot dusver gerapporteerde cijfers.

Tabel 7. Realisatie streefwaarden 2016-2018 ten opzichte van het doel 2016-2019.

Indicator	Streefwaarde 2016-2019	2016	2017	2018	Realisatie 2016 – 2018 (% t.o.v. streefwaarde 2016-2019)
Internationale bezoekers op basis van marketingactiviteiten	6,2 mln	1,6 mln	2,0 mln	2,3 mln	5,9 mln (95%)
Internationale bestedingen op basis van marketingactiviteiten	€4,1 mld	€0,9 mld	€1,1 mld	1,3 mld	€3,3 mld (79%)
Bezoeken Holland.com	50 mln	11,2 mln	10,3 mln	13,7 mln	35,1 mln (70%)
Economische waarde bids	€72 mln	€12,8 mln	€24,8 mln	€7,7 mln	€45,3 mln (63%)
Co-financieringspercentage sectorale partijen	≥50%	57,3%	55,4%	53,4%	55,4%

#### 4.1.1 Streefwaarde 1: Internationale bezoekers op basis van marketingactiviteiten

Om te kunnen beoordelen of NBTC streefwaarde #1 heeft gehaald, moet de vraag worden beantwoord in hoeverre op basis van de marketingactiviteiten van NBTC het aantal internationale bezoekers is toegenomen. Het gebruik van deze streefwaarde veronderstelt dat deze causaliteit ook daadwerkelijk kan worden gemeten. Deze meting is echter bepaald geen si-secure. Dit komt omdat het effect getrapd optreedt:

- [I] Er treedt een bepaalde verandering op in het aantal buitenlandse toeristen dat naar Nederland komt;

[II] We schrijven [I] toe aan de marketingactiviteiten van NBTC.

De moeilijkheid zit in [II] – de **attributie** van het effect aan de activiteiten van NBTC. Het attributieprobleem treedt op in alle evaluatiestudies. In het specifieke geval van toerisme is het probleem echter groter omdat er heel veel andere (exogene) factoren zijn die, buiten de activiteiten van NBTC om, invloed hebben op [I]. De kern van het meetprobleem is dat het ondoenlijk is om voor al deze andere factoren te corrigeren. Het is daardoor niet goed mogelijk om de **specifieke** bijdrage van NBTC (of van DMO's in het algemeen) te isoleren van andere invloeden.

In de volgende subparagraaf analyseren we de ontwikkeling van het aantal inkomende buitenlandse bezoekers. We richten ons dan op [I]. In de daaropvolgende subparagraaf zoomen we verder in op regionaal niveau. We kunnen op dat niveau het additionele effect van NBTC [II] beter isoleren. In de laatste subparagraaf evalueren we de manier waarop NBTC zelf het effect van zijn marketingactiviteiten meet. De wijze waarop de effectmeting op dit moment wordt uitgevoerd, en de beschikbaarheid (of beter: het ontbreken daarvan) van geschikte data maakt het niet (goed) mogelijk om de additionaliteit van NBTC te meten. In hoofdstuk 5 beschrijven we een aantal alternatieve methoden en alternatieve datasets die in de toekomst eventueel kunnen worden gebruikt om een beter beeld van de ontwikkelingen in de instroom van buitenlandse toeristen te kunnen schetsen, en van de specifieke rol binnen die ontwikkelingen van NBTC.

### ***Instroom buitenlandse toeristen op nationaal niveau***

De meeste buitenlandse toeristen die naar Nederland komen zijn afkomstig uit naburige landen. De VS en China zijn een uitzondering maar dit is vanwege de absolute grootte van de stromen uit deze twee landen. In de meeste andere EU-lidstaten ligt het aandeel van Amerikaanse en Chinese toeristen ook in de top 10 van herkomstlanden.

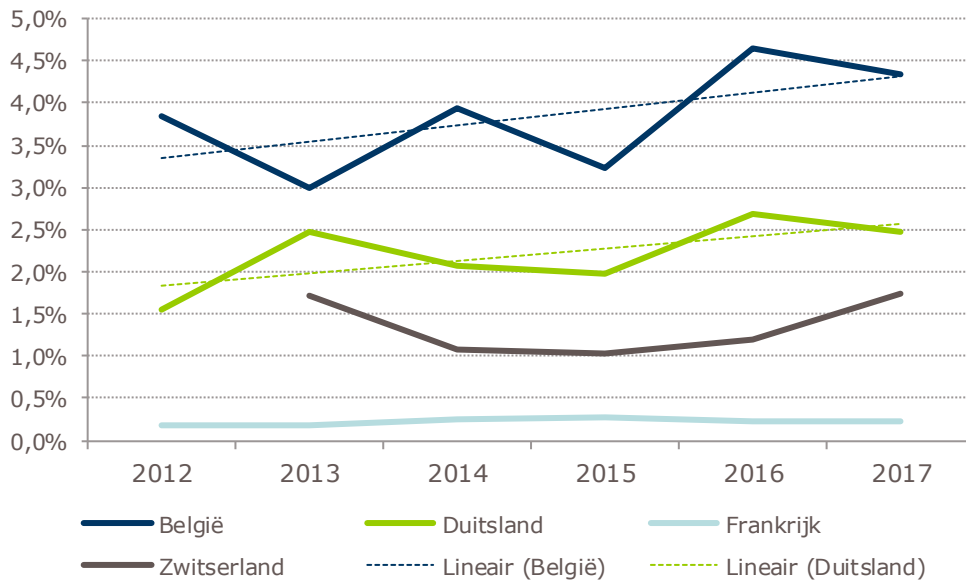
Tabel 8. Aandeel buitenlandse gasten per herkomstland in totaal aantal buitenlandse gasten, 2012, 2017, 2018 (voorlopig) (bron: CBS)

Land van herkomst	2012	2017	2018*
Duitsland	17,3%	19,5%	20,4%
VK	16,2%	14,9%	14,1%
VS	10,0%	9,9%	10,2%
België	9,4%	9,7%	10,2%
Frankrijk	6,0%	5,4%	5,5%
Italië	4,4%	4,0%	3,9%
Spanje	4,3%	3,2%	3,2%
China	1,7%	2,2%	1,9%
Rest van de wereld	30,7%	31,1%	30,5%

Uit Tabel 8 komt duidelijk naar voren dat geografische nabijheid een zeer bepalende factor is voor de verdeling van de herkomst van buitenlandse toeristen. Dit is een statische factor waar een DMO geen invloed op kan uitoefenen. Andersom kan een DMO in zijn activiteiten uiteraard wel rekening houden met deze factor door zijn marketingactiviteiten te concentreren op buurlanden.

Dat zal *ceteris paribus* echter ook gelden voor de buurlanden van deze buurlanden. Met andere woorden, in het spel om de buitenlandse toerist concurreert Nederland vooral met de naburige landen van de doellanden. Om zijn marktaandeel minimaal te behouden zal Nederland dus voortdurend inspanningen moeten blijven verrichten. De aanname is immers dat toeristen anders naar concurrerende buurlanden zullen wegstromen.

Ten aanzien van de belangrijke doellanden Duitsland en België geldt dat over de periode 2012-2017 het relatieve aandeel van Nederland (ten opzichte van heel Europa) niet slechts constant is gebleven maar zelfs is gestegen.<sup>69</sup> Een *counterfactual* is dat voor het doelland Frankrijk de ontwikkeling van het marktaandeel in dezelfde periode minder gunstig is (daling vanaf 2015), en dat andersom het aandeel van een niet-doelland zoals Zwitserland vanaf 2014 wél een sterke groei laat zien. Dit relateert de mogelijke invloed van Nederlandse DMO's op de ontwikkeling van de instroom van buitenlandse toeristen uit naburige landen.



Figuur 8. Europees marktaandeel Nederland in buitenlandse toeristen uit België, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland (2012-2017). Bron: Eurostat<sup>70</sup>

De vraag is nu in hoeverre deze overall stijging van het Nederlandse marktaandeel voor Duitse en Belgische toeristen aan Nederlandse DMO's is toe te schrijven. Nederland concurreert voor toeristen uit België en Duitsland met de buurlanden van deze twee landen. Van belang is dus om de ontwikkeling van het Nederlandse marktaandeel te relateren aan de ontwikkeling van het marktaandeel in deze buurlanden.

In de slag om de Duitse toeristen geldt dat alleen Frankrijk het ten opzichte van Nederland beter doet.<sup>71</sup> De benchmarken België, Denemarken en Zweden (zie 3.6.2) doen het aanmerkelijk minder goed. Het marktaandeel voor Duitse toeristen blijft in deze drie landen over de periode 2012-2017 nagenoeg constant.

<sup>69</sup> Voor de doellanden VK, Italië en Zweden heeft Eurostat geen data.

<sup>70</sup> *Number of nights spent by country, 1 night or over, for leisure or with family and friends.*

<sup>71</sup> Daarbij moet dan de aantekening worden gemaakt dat de groei vooral in het laatste jaar 2017 zit. Dat geldt andersom voor Polen dat juist in 2017 een sterke daling laat zien. Over de periode 2012-2016 bedraagt de groei voor Frankrijk, Nederland en Polen respectievelijk 0,20%, 0,90% en 0,90%.

Tabel 9. Ontwikkeling relatieve aandeel Duitse toeristen ten opzichte van heel Europa in buurlanden, 2012-2017 (bron: Eurostat)<sup>72</sup>

Bestemming	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ2012-2017
Frankrijk	3,22%	3,55%	4,18%	3,23%	3,57%	5,42%	+1,45%
Nederland	1,54%	2,48%	2,08%	1,98%	2,69%	2,47%	+0,75%
Polen	1,60%	1,35%	1,62%	2,03%	2,17%	1,46%	+0,30%
België	0,21%	0,34%	0,38%	0,43%	0,24%	0,28%	+0,05%
Zweden	n/a	n/a	0,25%	0,25%	0,28%	n/a	+0,03%*
Tjechië	1,07%	0,87%	0,56%	0,96%	0,66%	1,01%	-0,05%
Denemarken	1,20%	1,12%	1,60%	1,31%	1,28%	1,22%	-0,05%
Zwitserland	1,30%	1,23%	1,83%	1,22%	1,30%	1,12%	-0,20%
Oostenrijk	6,20%	5,72%	5,08%	5,08%	5,42%	5,04%	-0,95%

Ten aanzien van Belgische toeristen is het beeld voor Nederland zondermeer positief. Nederland is het enige buurland dat een groei vertoont. Hoewel Frankrijk in absolute termen een veel groter marktaandeel heeft dan Nederland, is dat marktaandeel in relatieve termen in de periode 2012-2017 sterk afgenomen. Ook in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is het aandeel van Belgische toeristen afgenomen.<sup>73</sup>

Tabel 10. Ontwikkeling relatieve aandeel Belgische toeristen ten opzichte van heel Europa in buurlanden, 2012-2017 (bron: Eurostat)<sup>74</sup>

Bestemming	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Δ2012-2017
Nederland	3,84%	2,99%	3,94%	3,23%	4,64%	4,33%	+0,95%
Duitsland	3,76%	3,49%	3,18%	4,03%	3,57%	3,24%	-0,20%
VK	1,88%	2,00%	2,27%	1,75%	2,03%	1,37%	-0,40%
Frankrijk	31,94%	32,68%	33,71%	29,12%	32,13%	27,83%	-3,85%

Samengevat: [I] als **land** doet Nederland het relatief goed ten opzichte van zijn buurlanden. In hoeverre dit aan de activiteiten van de Nederlandse DMO's is toe te schrijven – en aan NBTC in het bijzonder – kan op basis van de beschikbare data op landenniveau geen eenduidig antwoord worden gegeven. In de volgende paragraaf dalen we daarom verder af naar het regionale en lokale niveau.

### ***Instream buitenlandse toeristen op regionaal en lokaal niveau***

De verdeling van buitenlandse toeristen over Nederland is zeer scheef. Bijna 60% van alle buitenlandse gasten gaan naar de provincies Noord- en Zuid-Holland. Van die 60% gaat circa de helft naar Amsterdam. Het aandeel van de rest van Nederland (Nederland minus Holland) is over de jaren 2013-2018 nog licht verder gedaald.

<sup>72</sup> Number of nights spent by country, 1 night or over, for leisure or with family and friends.

<sup>73</sup> Voor de benchmarklanden Denemarken en Zweden heeft Eurostat geen data beschikbaar.

<sup>74</sup> Number of nights spent by country, 1 night or over, for leisure or with family and friends.

Tabel 11. Spreiding buitenlandse gasten over Nederland, 2013-2018 (bron: CBS)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Δ2013-2018
Holland	57,2%	58,1%	57,4%	57,2%	58,1%	57,9%	+0,8%
Amsterdam	28,0%	28,8%	28,2%	28,2%	28,9%	28,9%	+1,0%
Nederland minus Holland	42,8%	41,9%	42,6%	42,8%	41,9%	42,1%	-0,8%

De scheve verdeling over Nederland, en met name de sterke concentratie van buitenlandse toeristen in Amsterdam, is voor EZK de aanleiding geweest om doelbewust te sturen op een betere spreiding over de rest van Nederland (zie 3.2.2). NBTC doet dat vanaf 2017 door structurele marketingactiviteiten te richten op het achterland (dat gebeurt in zogenaamde 'verhaallijnen', zoals de Hanzesteden<sup>75</sup>) en door evenementen en locaties ('urban destinations') buiten Holland te promoten.

Uit de cijfers van Tabel 11 komt naar voren dat de spreidingsstrategie (die pas in 2017 is ingezet) tot nu toe nog geen effect lijkt te hebben gesorteerd. NBTC is echter niet de enige speler in Nederland. Er zijn tientallen andere DMO's op regionaal en lokaal niveau actief die hun specifieke regie of stad voor het voetlicht brengen – waaronder Amsterdam die een marketingorganisatie heeft die qua budget minstens vergelijkbaar is met NBTC. **Binnen** Nederland wordt er ook om buitenlandse toeristen geconcurrereerd. Voor alle herkomstlanden uit Tabel 12 geldt dat het marktaandeel van Amsterdam hoger ligt dan voor Nederland als geheel (zie Tabel 8). In de periode 2013-2018 is het marktaandeel van Amsterdam voor Duitse en Amerikaanse toeristen (dat met 67% al heel hoog was) nog verder gegroeid. Voor Belgische en Chinese toeristen is het aandeel van de rest van Nederland wel toegenomen. In het specifieke geval van Chinese toeristen heeft het achterland duidelijk aan populariteit gewonnen. Het spreidingsbeleid van NBTC lijkt daar dus wel effect te sorteren, al gaan in absolute aantallen nog steeds veel Chinezen naar Amsterdam.<sup>76</sup>

Tabel 12. Groei van het aandeel buitenlandse toeristen Amsterdam en rest Nederland, per herkomstland, over de periode 2013-2018 (tussen haakjes marktaandeel in 2018) (bron: CBS)

Herkomstland	Amsterdam	Rest van Nederland
Duitsland	+1,7% (29%)	-1,7% (71%)
België	-4,2% (16%)	+4,2% (84%)
VS	+4,1% (67%)	-4,1% (33%)
China	-2,2% (46%)	+2,2% (54%)

Het spreidingsbeleid lijkt ook effect te hebben op het bezoek van buitenlandse toeristen aan de provincies Overijssel en Gelderland. Het marktaandeel in het totale aantal buitenlandse toeristen dat naar Nederland komt is in beide provincies vanaf begin 2015 exponentieel gestegen.<sup>77</sup> Dit suggereert dat de NBTC-verhaallijn 'Hanzesteden' een positief effect heeft gehad. Het **afzonderlijke** effect van de activiteiten van NBTC is hier echter nog steeds niet goed te isoleren van de activiteiten van andere DMO's die in Gelderland en Overijssel actief zijn. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat NBTC in ieder geval wel een

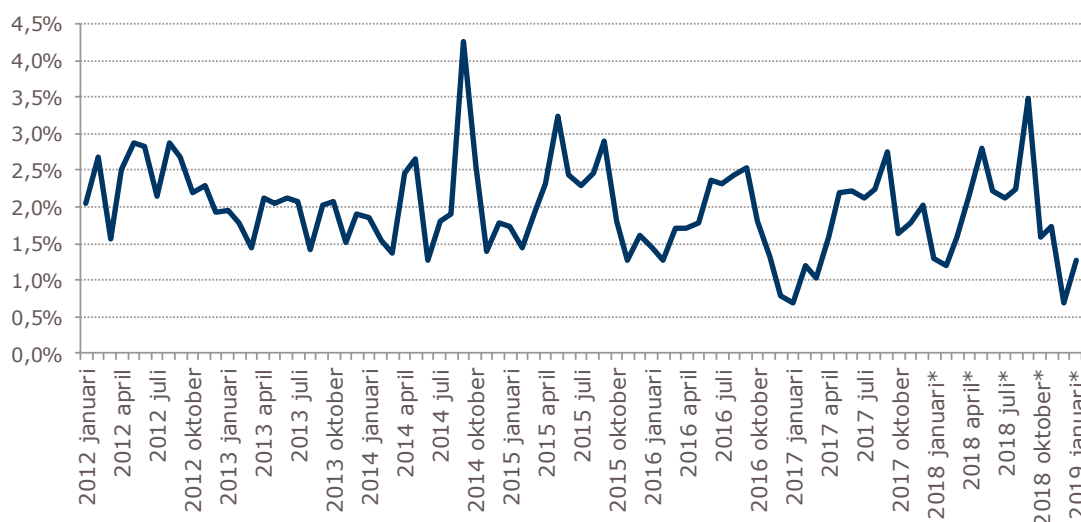
<sup>75</sup> <https://www.nbtc.nl/nl/homepage/samenwerken/verhaallijnen.htm>

<sup>76</sup> De groei van Chinese toeristen in de rest van Nederland lijkt zich te vooral voor te doen in Giethoorn en Roermond Outlet.

<sup>77</sup> In Tabel 11 komt dit niet naar voren omdat het in absolute termen om kleine aantallen gaat; de groei in van het marktaandeel in het totaal van Nederland bedraagt <0,5%.

belangrijke rol in de **afstemming** van lokale marketingactiviteiten heeft gehad, en indirect zo een bijdrage heeft geleverd aan het verleggen van de toerismestromen.

Voor twee andere gerichte marketingcampagnes die NBTC heeft uitgevoerd is het wel mogelijk om het specifieke effect van de activiteiten van NBTC te isoleren. De campagnes, die eind 2017 zijn gelanceerd, hadden respectievelijk als doel om Engelse toeristen naar de provincie Gelderland te trekken en Zweedse toeristen naar de provincie Groningen. Door de specifieke geografische afbakening {herkomstland x provincie} is het mogelijk om het effect van de campagnes in isolatie te meten. Dat kan door het relatieve aandeel van toeristen uit het respectievelijke herkomstland in de respectievelijke provincie door de tijd te plotten. In het geval van de campagne gericht op Zweedse toeristen beschikken we over te weinig data om uitspraken te kunnen doen.<sup>78</sup>



Figuur 9. Relatief aandeel Gelderland in bestemming Engelse toeristen, 2012-2018 (bron: CBS)

Uit het bovenstaande figuur blijkt dat de campagne die gericht was op Engelse toeristen geen enkel effect hebben gehad. Het relatieve aantal Engelse gasten dat naar de provincie Gelderland komt is over de gehele periode 2012-2018 – met inachtneming van de seizoensinvloeden – nagenoeg constant gebleven (het is zelfs licht gedaald).

### **NBTC's eigen effectmeting en streefwaarde #1**

NBTC evalueert zelf het effect van zijn marketingcampagnes. Dit gebeurt in opdracht van EZK en op basis van een met EZK afgestemde methodiek. De onderliggende onderzoeks-aanpak is in 2016 herzien en verbeterd.<sup>79</sup> Deze nieuwe aanpak is voor het eerst toegepast op de meting van maart 2018.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> De drempelwaarde voor celwaarden bij Statline is 1000. Voor de provincie Groningen komt het aantal Zweedse gasten in de gehele periode 2012-2019 op maandbasis nooit boven deze drempelwaarde. De celvulling is dan leeg. Op jaarbasis ligt het aandeel van Groningen in de jaren 2012-2017 op 1,3-1,5%. In 2018 is er sprake van een lichte stijging naar 1,9%. In absolute termen gaat het dan om een stijging van circa 1000 Zweedse toeristen; een gemiddelde stijging van 85 toeristen op maandbasis.

<sup>79</sup> NBTC (2015). Voorstel effectmeting marketingactiviteiten. Onderzoeksopzet voor de periode 2016 t/m 2019. Den Haag: NBTC

<sup>80</sup> NBTC (2018). Effect measurement Holland Campaign 2017. Den Haag: NBTC.



De meting is gebaseerd op surveys die in specifieke regio's in acht doellanden zijn uitgezet. Per land (regio) is een steekproef van circa 2.000 burgers bevestigd. Van die 2.000 respondenten blijven er gemiddeld 8% over die voor recreatieve doeleinden naar Nederland zijn gekomen. Alleen voor de doellanden België (Vlaanderen) (n=469) en Duitsland (Nordrhein-Westfalen) (n=366) zijn de aantallen dan nog hoog genoeg om nog betrouwbaar uitspraken te kunnen doen over de toeristen die naar Nederland zijn gekomen.<sup>81</sup> Voor alle andere landen is de meting alleen geschikt om uitspraken te doen over het **bereik** van de campagne (percentage van de bevolking die door de campagnes is bereikt); niet om uitspraken te doen over het **effect** van de campagne (namelijk of de campagne ertoe heeft geleid dat de toerist in kwestie naar Nederland is gekomen, ofwel de **conversie** van campagne naar bezoek).

Tabel 13. Aantal respondenten uit de NBTC surveys dat voor recreatieve doeleinden naar Nederland is gekomen, per herkomstland, 2017 (bron: NBTC)

Herkomstland	Regio	n	Afgelopen 3 jaar Nederland bezocht	Waarvan voor vakantie
<b>België</b>	Vlaanderen	1.910	621 (32,5%)	469 (24,6%)
<b>Frankrijk</b>	Parijs, Côte d'azur	2.002	142 (7,1%)	88 (4,4%)
<b>Duitsland</b>	Nordrhein-Westfalen	1.998	471 (23,6%)	366 (18,3%)
<b>Italië</b>	Noord-Italië	1.997	91 (4,6%)	62 (3,1%)
<b>Spanje</b>	Andalusië, Baskenland, Catalonië, Madrid	2.002	124 (6,2%)	77 (3,8%)
<b>Zweden</b>	Zuid-Zweden	1.910	128 (6,7%)	57 (3,0%)
<b>VK</b>	Engeland, Wales	2.002	158 (7,9%)	107 (5,3%)
<b>VS</b>	Californië, oostkust (New York)	1.971	52 (2,6%)	37 (1,9%)
<b>TOTAAL</b>		15.792	1.787 (11,3%)	1.263 (8,0%)

NBTC berekent het effect van de campagne door het verschil te nemen tussen bezoekpercentages van de respondenten die hebben aangegeven tenminste één campagne-uiting te hebben gezien (AWARE), en de respondenten die geen enkele campagne-uiting hebben gezien (UNAWARE). Vermenigvuldigd met het totaal aantal bezoeken aan Nederland geeft dit een totaal aantal additionele bezoeken van ruim 2 miljoen (zie Tabel 14).<sup>82</sup> **Dit additionele aantal wordt volledig toegeschreven aan de inspanningen van NBTC.**<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Bij een minimale betrouwbaar van 95% +/- 5%. Welbeschouwd valt de n=366 voor Duitsland ook onder de ondergrens (die is 384).

<sup>82</sup> De aanname is daarbij dat de steekproeven van de bezoekers voor elk van de landen representatief zijn; dat zijn ze echter alleen voor België en Duitsland.

<sup>83</sup> NBTC heeft zijn nieuwe effectmeting volgens eigen zeggen gebaseerd op de methodologie die in de studie 'The Return on Investment of Brand USA Marketing' wordt gebruikt door Oxford Economics (2014). In deze studie wordt de AWARE en UNAWARE groep op een geheel andere wijze samengesteld (namelijk niet op basis van een survey maar op basis van econometrische modellen). Wat wel hetzelfde is gebleven is dat ook Oxford Economics het verschil tussen AWARE en UNAWARE toeschrijft aan de activiteiten van de DMO, in dit geval Brand USA. Zie echter voor een kritische evaluatie van de vermeende additionaliteit van Brand USA: Zavattaro & Fay (2019). Brand USA: A natural quasi-

Tabel 14. Aantal additionele trips en additionele bestedingen vanwege NBTC, 2017 (bron: NBTC: 2018).

Herkomst	Totaal	Δ aware-unaware	Additionele gasten	Gem. bestedingen	Totaal bestedingen
<b>België</b>	2.391.000	7,7%	185.000	€309	€57.165.000
<b>Duitsland</b>	5.286.000	17,8%	939.000	€435	€408.465.000
<b>Frankrijk</b>	2.085.000	8,3%	174.000	€605	€105.270.000
<b>VK</b>	2.937.000	8,8%	260.000	€600	€156.000.000
<b>Italië</b>	3.711.000	5,1%	189.000	€820	€154.980.000
<b>Spanje</b>	2.615.000	3,0%	78.000	€839	€65.442.000
<b>Zweden</b>	1.092.000	2,1%	23.000	€676	€15.548.000
<b>VS</b>	2.749.000	5,9%	161.000	€985	€158.585.000
<b>TOTAAL</b>	22.865.000	8,8%	2.009.000		€1.121.455.000

Er zijn redenen om aan te nemen dat de impact van NBTC wordt overschat. Dat zit zowel in de wijze waarop het surveyprotocol is vormgegeven als in de manier waarop daarna met de uitkomsten van de survey wordt doorgerekend.

Het effect van de campagnes wordt gemeten door aan alle (circa 2.000) respondenten in een land de clips/beelden van campagnes te laten zien.<sup>84</sup> Respondenten die aangeven dat ze tenminste één van de campagne-uitingen hebben gezien worden tot de AWARE-groep gerekend, de rest tot de UNAWARE-groep. Het vooraf vertonen van beelden zou kunnen leiden tot het zogenaamde **priming-effect**: respondenten denken dan dat ze de film eerder hebben gezien terwijl dit in werkelijkheid niet zo was. Met andere woorden, het percentage AWARE zal zijn overdreven, en dus zal het verschil tussen AWARE-UNAWARE in de praktijk lager liggen. Daarmee samenhangend zal dit priming-effect waarschijnlijk sterker zijn voor de respondenten die sowieso al plannen hadden gemaakt om op vakantie naar Nederland te gaan. Zij zullen eerder 'aanslaan' op informatie die over Nederland gaat.<sup>85</sup>

Een deel van de buitenlandse gasten uit de AWARE groep zou sowieso naar Nederland zijn gekomen, dus ook zonder de NBTC-campagnes te hebben gezien. Volgens de redentatie van NBTC wordt daar echter voor gecorrigeerd omdat dit logischerwijs ook geldt voor de buitenlandse gasten uit de UNAWARE groep (die hebben immers per definitie ook geen campagne-uiting gezien). Door het percentage van UNAWARE af te trekken van het percentage AWARE zou slechts het deel binnen AWARE resteren dat zonder de NBTC-campagnes niet naar Nederland zou zijn gekomen. Volgens deze redentatie is het verschil dus volledig toe te schrijven aan de inspanningen van NBTC. Dit veronderstelt echter dat de bezoekende gasten van de AWARE en UNAWARE groep die sowieso naar Nederland zouden zijn gegaan aan elkaar gelijk kunnen worden gesteld. Dat lijkt, vanwege het feit dat het priming-effect alleen bij de AWARE-groep optreedt, geen realistische aanname.

---

experiment evaluating the success of a national marketing campaign. *Tourism Management* 70, 42-48.

<sup>84</sup> "Kijkt u alstublieft naar de volgende commercial. Heeft u deze TV-commercial eerder gezien?"

<sup>85</sup> Dit staat bekend als het 'Baader-Meinhof-effect': de illusie dat een begrip (hier: Nederland) dat recent onder de aandacht is gekomen van iemand (hier: omdat hij net een reis heeft geboekt naar Nederland) opvallend vaak snel daarna weer onder diens aandacht zal komen (*frequency illusion*).

De vraag is nu hoe groot de veronderstelde invloed van het priming-effect is. Dit kan worden bepaald aan de hand van drie extra vragen die NBTC in de effectmeting heeft gesteld aan alle toeristen die naar Nederland zijn gekomen.<sup>86</sup> De respondenten op de drie vragen overlappen elkaar volledig, dat wil zeggen dat alle respondenten van #1 ook in #2 zitten, en alle respondenten van #2 in #3. **De groep binnen AWARE waar het priming-effect waarschijnlijk speelt is het verschil tussen de aantallen respondenten van item #3 (296) minus het aantal respondenten van item #1 (128) = 168 respondenten.** Ruim de helft (57%) van de respondenten die hebben aangegeven dat de NBTC-campagnes een grote tot zeer grote rol hebben gespeeld om naar Nederland te komen, weten dus niet zeker of ze de campagnes wel echt hebben gezien.

Tabel 15. Controlevragen in NBTC-effectmeting nieuwe stijl (bron: NBTC: 2018)

Item #	Campagne gezien	Rol campagne in beslissing om naar Nederland te komen	n
1	zeker	zeer groot	128
2	Zeker	groot	170
3	misschien	zeer groot	296

#### 4.1.2 Streefwaarde 2: Internationale bestedingen op basis van marketingactiviteiten

Streefwaarde #2 heeft betrekking op de totale additionele bestedingen door NBTC van buitenlandse toeristen in Nederland. De totale bestedingen worden berekend door het totaal aantal additionele buitenlandse gasten per land  $i$  ( $QG_i$ ) te vermenigvuldigen met de gemiddelde bestedingen van buitenlandse gasten uit dat land ( $B_i$ ).<sup>87</sup> Op deze manier komt NBTC uit op een totaal van additionele bestedingen van 1,12 miljard in 2017 (zie Tabel 14).

De laatste factor verschilt sterk van land tot land. Zo bedragen in 2017 de gemiddelde bestedingen van Belgische bezoekers volgens de opgave van NBTC €309, tegen €820 voor Italiaanse en €985 voor Amerikaanse bezoekers (zie Tabel 14 hierboven).

De verschillen tussen de gemiddelde bestedingen per land kunnen voor verschillende factoren worden verklaard:

- i. Koopkracht in het herkomstland (wordt met name bepaald door valutakoersen);
- ii. Economische positie van doelgroepen binnen het herkomstland (hoge inkomensgroepen geven meer uit dan lagere inkomensgroepen);
- iii. Reisafstand tot Nederland (bezoekers die van ver komen geven gemiddeld meer uit dan bezoekers uit buurlanden; een deel van de bestedingen zit bovendien in de reiskosten)<sup>88</sup>;
- iv. Culturele verschillen (bezoekers uit verschillende landen hebben verschillende preferenties en daarmee verschillende uitgavenpatronen).

Voor deze factoren geldt hetzelfde als voor de geografische ligging van herkomstlanden: het zijn exogene factoren waar NBTC niet op kan sturen maar de DMO kan de gemiddelde bestedingen wel beïnvloeden door de marketingactiviteiten op bepaalde landen te concentreren

<sup>86</sup> Deze vragen zijn een erfenis van de vorige methode waarin het additionaliteitseffect alleen werd toegerekend aan de respondenten die aangaven dat de campagne een zeer grote rol had gespeeld in hun beslissing om Nederland als bestemming te kiezen (#1, #3). In de berekeningen in de huidige methode worden deze vragen niet meer gebruikt. We kunnen ze echter nog wel als controlevragen gebruiken.

<sup>87</sup> Het betreft hier in alle gevallen, dus voor alle landen, verblijfsbezoekers (dat wil zeggen gasten die overnachten in Nederland) en geen dagbezoekers (gasten die niet overnachten in Nederland).

<sup>88</sup> Voor zover de transportorganisatie van Nederlandse origine is (KLM, NS).

(factor i en iii). Voor de factor  $B_i$  geldt verder dat NBTC de marketingactiviteiten **binnen** een herkomstland ook op bepaalde doelgroepen kan richten die een relatief hoog bestedingspatroon hebben (factor ii en iv). Specifiek voor de buurlanden Duitsland en België kan NBTC proberen om de reisfrequentie (dit wil zeggen het aantal herhaalbezoeken) te verhogen.

Uit de bovenstaande factoren wordt duidelijk dat de streefwaarden #1 ('kwantiteit') en #2 ('kwaliteit') elkaar soms tegenspreken. Als NBTC het aantal buitenlandse bezoekers wil maximaliseren dan kan het dat het beste doen door zijn campagnes te richten op buurlanden en op korte trips. Dit zijn nu juist de gevallen waarin de gemiddelde bestedingen  $B_i$  laag liggen. Omdat de marktaandeelen van toeristen uit de buurlanden (België en Duitsland) zo groot zijn – en sturen op 'kwantiteit' dus veel meer gewicht/effect zal hebben dan sturen op 'kwaliteit' zal NBTC waarschijnlijk eerder geneigd zijn om zijn inspanningen te maximaliseren op streefwaarde #1 dan op streefwaarde #2.

Hoe de strategie van NBTC uitpakt voor de bestedingen valt uit de effectmeting echter niet op te maken. Dat komt omdat de ontwikkeling van de gemiddelde bestedingen  $B_i$  niet meer apart wordt gemeten. Voorheen gebeurde dat in het Onderzoek Inkomend Toerisme (OIT) maar dat onderzoek is sinds 2014 niet meer herhaald.<sup>89</sup> Omdat er geen alternatieven voorhanden zijn rekent NBTC sinds die tijd met de waarden uit 2014.<sup>90</sup> Met andere woorden,  $B_i$  is sinds 2014 voor alle doellanden constant gehouden. De totale bestedingen worden dus volledig bepaald door de ontwikkeling in het aantal toeristen. Mogelijke veranderingen in  $B_i$  vanwege actief sturen op 'kwaliteit' worden in de effectmetingen van NBTC dus niet gedekt.

#### 4.1.3 Streefwaarde 3: Bezoeken Holland.com

##### **Ontwikkeling aantal bezoeken**

De website van NBTC, <https://www.holland.com>, speelt een centrale rol in de online marketingactiviteiten. De overeenkomstige streefwaarde #3 is 50 miljoen bezoeken aan de website in de periode 2016-2019. NBTC heeft dit vertaald in een operationele waarde van 50 miljoen sessies.<sup>91</sup> Dit leidt tot een lichte overschatting van het aantal bezoeken.<sup>92</sup>

De streefwaarde van 50 miljoen bezoeken is nog exponent van het oude paradigma waarin volume de boventoon voert. NBTC heeft zich in de eerste periode van de beschikking daarom vooral gericht op het vergroten van het online bereik binnen de focuslanden. Daarbij is vooral ingezet op het verkrijgen van verkeer via zoekopdrachten in zoekmachines (*organic search*). Organic traffic speelt in de directe zoekbehoeften van consumenten en daarom het meest geëigende instrument om op structurele manier veel volume te verwerven. Het is daarnaast

---

<sup>89</sup> Ondanks verzoeken van NBTC. Wat hier speelt is dat de traditionele wijze van data verzamelen die voor OIT wordt gebruikt (grootschalige surveys) een kostbare exercitie is omdat er meerdere grote steekproeven nodig zijn om tot betrouwbare schattingen te kunnen komen. Een interessant (big data) alternatief zou zijn om de transactiedata van Equens te gebruiken maar het eventuele hergebruik van deze data is in het verleden tot maatschappelijke onrust geleid en is daardoor niet doorgegaan.

<sup>90</sup> NBTC heeft geen inflatiecorrectie over deze cijfers toegepast. Over de periode 2014-2018 bedroeg deze 3,2% (bron: Eurostat). Dat betekent dat er sprake is van een lichte onderschatting in de huidige bestedingscijfers.

<sup>91</sup> Een sessie is een groep interacties die binnen een bepaalde achtereenvolgende periode plaatsvinden op een website.

<sup>92</sup> Sessies worden opnieuw opgestart als bezoekers van bron wisselen. Wanneer een bezoeker eerst via een zoekopdracht in een zoekmachine (zoals Google) op [holland.com](https://www.holland.com) terecht komt, en daarna via een andere bron (zoals een Adword in de zoekresultaten) opnieuw naar de site gaat, wordt dit als een nieuwe sessie geteld terwijl dit de facto om hetzelfde bezoek gaat. Deze situatie zal in de praktijk echter niet zo vaak optreden.

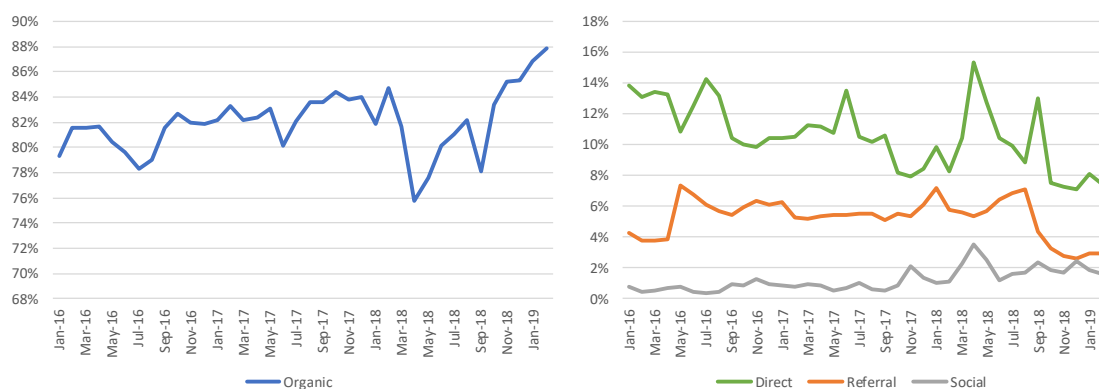
ook een kostenefficiënte manier omdat er niet voor hoeft te worden betaald. NBTC heeft er, mede ingegeven door financiële beperkingen, voor gekozen om nauwelijks gebruik te maken van betaald verkeer (lees: Google Adwords).

Tabel 16. Herkomst bezoekers holland.com, naar bron (default channel), januari 2016-februari 2018 (bron: NBTC)

Bron	Aantal sessies	% Totaal	Pagina's/ sessie	Gem. Sessieduur
Organic Search	30.652.377	81,8%	2,36	2min17s
Direct	4.032.334	10,8%	2,16	2min28s
Referral	1.984.140	5,3%	2,50	2min16s
Social	488.191	1,3%	1,57	53s
Paid Search	73.559	0,2%	1,77	1min6s
other sources	224.940	0,6%		
Totaal	37.455.541			

Met een totaal van 37.5 miljoen sessies aan het eind van februari 2018 ligt NBTC – uitgaande van de groeicijfers van 2018 – exact op koers om aan het eind van het jaar de streefwaarde van 50 miljoen sessies te bereiken. Het behalen van dergelijke grote volumes op basis van voornamelijk *organic search* en *direct traffic* (direct intikken van een webpagina op holland.com) is zondermeer een knappe prestatie te noemen.<sup>93</sup>

NBTC is, in overleg met EZK, recent deels afgestapt van de bovenstaande ('volume') strategie. Dit wordt volgens NBTC gedaan door in toenemende mate content te plaatsen over de minder bekende bestemmingen in ons land. Hiermee wordt de focus op organisch verkeer voortgezet, maar niet meer op basis van directe (volume) zoekbehoeftes van de consument, maar meer op waardevolle niches. Volgens NBTC zou dit ten koste gaan van de vindbaarheid van de website en zou dit dus tot een daling van de groei in het aantal sessies leiden (dus contra streefwaarde #3). In de ontwikkeling van *organic search* komt dit beeld niet terug. Sterker nog: over het afgelopen jaar is deze bron gegroeid met 19%, tegen 3% voor *direct* en -41% voor *referral*. Alleen social is sterker gegroeid (67%) maar in absolute termen is deze groei niet zo groot.



Figuur 10. Ontwikkeling van aandeel bron in totaal webtraffic, per type bron, januari 2016-februari 2018 (bron: NBTC)

<sup>93</sup> Holland.com is in 2018 gemiddeld 1,15 miljoen keer per maand bezocht. Ter vergelijking: nu.nl heeft 7,3 miljoen bezoeken, anwb.nl 4,82 miljoen, volkskrant.nl 2,98 miljoen, en booking.com (vanuit Nederland) 2,81 miljoen.

De reden dat *organic search* noch in relatieve noch in absolute termen<sup>94</sup> is gedaald is waarschijnlijk gelegen in een andere verandering op de website die tegelijkertijd met het plaatsen van content over minder bekende bestemmingen heeft plaatsgevonden, namelijk het toevoegen van boekbare elementen op de website, zoals overnachtingen (bijv. booking.com) en vermaak (bijv. entreebewijzen musea). Volgens NBTC wordt de bezoeker hierdoor beter bediend (*seamless experience*) en resulteert dit mede in co-financiering voor de online activiteiten van NBTC.<sup>95</sup> In dat laatste zit nu de crux: de meeste co-financiering komt uit Amsterdam of uit andere gevestigde toeristische attracties (zoals de Keukenhof, Kinderdijk, Zaanse schans, Giethoorn). Het gevolg is dat de meeste *clickouts* via boekbare elementen alsnog naar deze bestemmingen gaan. Met uitzondering van een verwijzing naar een OV-ticket voor heel Nederland verwijst er geen boekbaar element uit de top-25 naar minder bekende bestemmingen.

### **Herkomst bezoekers**

In het fysieke domein is geografische nabijheid een zeer bepalende factor voor de verdeling van de herkomst van buitenlandse toeristen (zie hiervoor, §4.1.1). Op het internet valt deze beperkende factor weg. Uit Tabel 17 blijkt inderdaad dat er geen direct verband bestaat tussen het relatieve aandeel fysieke bezoekers uit een land, en het aantal bezoekers aan de website.

Tabel 17. Aandeel bezoekers naar herkomstland, aandeel in sessies holland.com en aandeel in NBTC-effectmeting (bron: NBTC)

<b>Herkomstland</b>	<b>% sessies</b>	<b>% in NBTC effectmeting<sup>96</sup></b>
Duitsland	28,3%	18,3%
Frankrijk	6,7%	4,4%
Italië	5,9%	3,1%
VS	5,7%	1,9%
Spanje	4,7%	3,8%
België	4,6%	24,6%
VK	3,9%	5,3%
Zweden	0,5%	3,0%

Ten opzichte van de aantal buitenlandse gasten die voor recreatieve doeleinden naar Nederland zijn komen er veel bezoekers van de website uit Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje en met name uit de VS. het aantal bezoekers van de website uit het Verenigd Koninkrijk en met name uit Zweden en België blijft juist relatief achter bij het aantal fysieke bezoekers. Het grote verschil tussen de buurlanden Duitsland (28,3%) en België (4,6%) is opvallend.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> De groei in het totaal aantal sessies in 2018 ten opzichte van 2017 bedroeg 28%, tegen een lichte afname (-0,5%) van 2017 ten opzichte van 2016.

<sup>95</sup> Deze boekbare elementen kunnen voor toekomstige evaluaties overigens interessante gegevens opleveren. Het effect van campagnes en andere relevante activiteiten kan namelijk (deels) worden gemeten op basis van het aantal keren dat er via het boekbare element wordt doorgeklikt. Als bovendien de transacties ook op de website zelf worden afgehandeld wordt het ook mogelijk om de effecten van campagnes te koppelen aan de kenmerken van de kopers. Dit is de manier waarop grote webwinkels op dit moment al data verzamelen over hun klanten.

<sup>96</sup> Zie Tabel 13.

<sup>97</sup> NBTC geeft zelf als verklaring dat Vlamingen doorgaans bekender zijn met Nederlandse regio's dan andere buitenlandse bezoekers. Omdat er bovendien geen taalbarrière is zullen Vlamingen daardoor bovengemiddeld vaak direct websites van regionale DMO's in Nederland raadplegen, in plaats van holland.com.

#### 4.1.4 Streefwaarde 4: Economische waarde bids

Zoals te zien in Tabel 7 bestaat er ook een streefwaarde voor de congresfunctie van NBTC, die ook in Bijlage 5 is toegelicht. We hebben daar ook gezien dat NBTC op verschillende manieren kan bijdragen aan het “binnenhalen” van een congres of zakelijke bijeenkomst en daartoe een hele reeks van activiteiten aanbiedt die in verschillende “pakketten” aan zowel congreslocaties, hotels en DMO’s alsook steden worden aangeboden. Daarbovenop kan door de partners waar intensiever mee wordt samengewerkt maatwerk worden aangeboden in de vorm van extra marketingactiviteiten. Uiteindelijk is het de bedoeling dat meetingplanners en internationale congresorganisatoren hun congressen en zakelijke meetings in Nederland organiseren. Aanbieders in congres & meeting industrie geven aan dat ze naast de pure *destination branding* en de paraplu- of platformfunctie die NBTC daar vervult, vooral baat hebben bij het onafhankelijke aanbod dat NBTC kan doen bijvoorbeeld bij het samenstellen van een bidbook. De mate waarin de diverse activiteiten zijn gefinancierd vanuit de partners verschilt. Het opstellen van bidbooks is bijvoorbeeld een activiteit met een grotere bijdrage uit publieke middelen dan bijvoorbeeld beursbezoek dat grotendeels door partners wordt betaald. In termen van FTE is de congresfunctie binnen NBTC bescheiden van omvang. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van een externe inhuur en services en kennis van afdelingen/teams binnen NBTC.

De gebruikte streefwaarde economische waarde bids wordt berekend door het aantal buitenlandse bezoekers van een congres of zakelijke bijeenkomst dat in Nederland verblijft op basis van een succesvolle bid met NBTC bemoeienis te vermenigvuldigen met een gemiddelde besteding per verblijf. Bij de berekening van de economische waarde wordt uitgegaan van €1.270,- per deelnemer. Dit gemiddelde is gebaseerd op cijfers uit het Onderzoek Inkomend Toerisme (2014). De streefwaarde van €72 miljoen over de periode 2016-2019 impliceert dat beoogd wordt dat NBTC tenminste bijdraagt aan het realiseren van bijna 57.000 deelnemers die in Nederland verblijven. We zien uit de realisatiecijfers dat de realisatie per jaar tot dusver sterk uiteenloopt. Zo was 2017 een relatief succesvol jaar (economische waarde bids €24,8 mln. verspreid over 11 in belangrijke mate medische congressen met 150–5000 deelnemers<sup>98</sup>) en 2018 een relatief mager jaar (economische waarde bids €7,7 mln.). Om de streefwaarde over de hele beschikkingsperiode te halen zal in 2019 de economische waarde van de bids tenminste €26,7 mln. moeten bedragen. De jaar op jaar variatie valt te verklaren uit het feit dat het bij elke bid spannend is of de concurrentiestrijd met buitenlandse bestemmingen wordt gewonnen. Niettemin is het goed denkbaar dat de streefwaarde voor de beschikkingsperiode weliswaar binnen handbereik ligt, maar mogelijk niet helemaal wordt gerealiseerd.

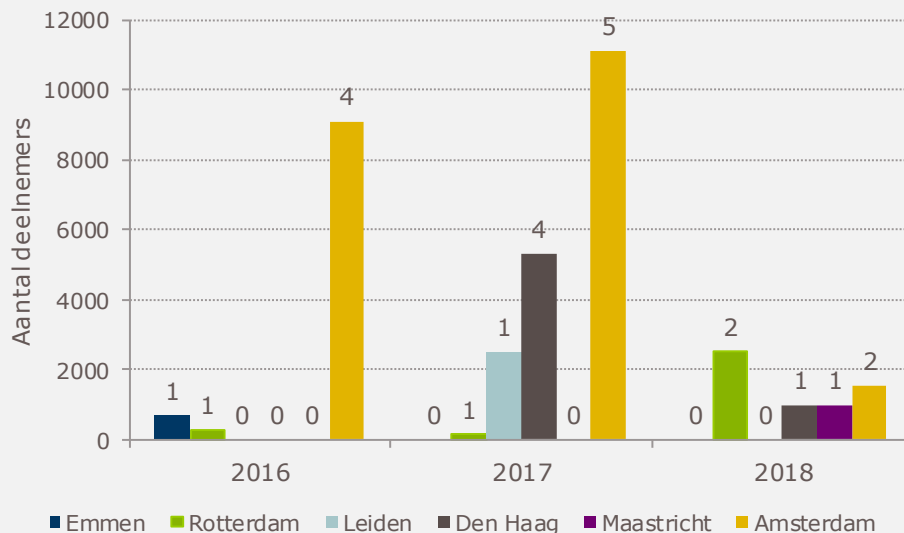
*Box 2. Aard en spreiding van de met ondersteuning van NBTC verworven internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten.*

In 2016 is NBTC betrokken geweest bij zes succesvolle bids voor internationale congressen. De congressen zijn goed voor in totaal 10.100 deelnemers (€12,8 mln.), waarvan de helft is toe te schrijven aan het World Congress on Pain 2020 (NB: de congressen die in een bepaald jaar worden binnengehaald, vinden vaak pas een of meerdere jaren later plaats). Vier van de zes congressen sluiten aan bij een Topsector: twee bij Agri & Food en twee bij Life Sciences & Health. De twee kleinste congressen hebben al plaatsgevonden in Rotterdam en Emmen, met 300 respectievelijk 700 deelnemers, de overige vier bijeenkomsten vinden allen plaats in Amsterdam.

<sup>98</sup> Daarbij is uitgegaan van de datum van definitieve gunning van een bid en niet van het moment van dat het congres daadwerkelijk wordt gehouden (kan soms nog ettelijke jaren duren). Ook worden waarschijnlijk alle deelnemers meegeteld, dus ook de Nederlandse deelnemers die strikt genomen niet behoren tot de categorie inkomende zakelijke reizigers.

2017 was een beter jaar, met meer congressen en meer spreiding. Elf congressen met in totaal 19.550 deelnemers (€24,8 mln.) werden ingepland. De eerste bijeenkomst speelde zich vorig jaar al af in Rotterdam en de overige zullen plaatsvinden in Amsterdam, Den Haag en Leiden, wederom met het zwaartepunt in Amsterdam. Van de elf congressen sluiten er vijf aan bij de Topsector Life Sciences & Health, één bij Agri & Food en één bij Chemie.

2018 zag meer spreiding van de congressen, maar wel een tegenvallend aantal. De vijf congressen, waarvan één verdeeld over Den Haag en Rotterdam, zijn in totaal goed voor 6050 deelnemers. Twee van de congressen sluiten inhoudelijk aan bij de Topsector Life Sciences & Health, en één bij Agri & Food.



Figuur 11. Aantal congressen en totaal aantal deelnemers per stad.<sup>99</sup>

We plaatsen een aantal kanttekeningen bij deze streefwaarde. Streefwaardes zijn uiteindelijk maar *proxies* van een vaak gecompliceerder en gevarieerder activiteit. Dat geldt ook voor deze streefwaarde.

Partijen in de markt die betrokken zijn bij acquireren en organiseren van congressen en zakelijke bijeenkomsten profiteren ook anderszins van NBTC. Ze hebben bijvoorbeeld belang bij de Holland branding in het algemeen, ze profiteren van de netwerk- en platformfunctie die NBTC biedt. Dit zou kunnen duiden op een onderschatting van het belang van NBTC voor het binnenhalen van congressen en zakelijke bijeenkomsten. Ook zaken als de bijdrage aan de kwaliteit van het vestigingsklimaat, de bekendheid van Nederland onder beslissers als mogelijke aantrekkelijke vestigingsplaats (of als toeristische bestemming) of de bijdrage die het binnenhalen van congressen en zakelijke bijeenkomsten levert aan de positie van Nederland in internationale kennisnetwerken wordt niet meegenomen in deze proxy.

Echter, de proxy zelf leidt ook tot een *overschatting* van het belang van NBTC voor het binnenhalen van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten. Immers, onafhankelijk van de bemoeienis van NBTC met het winnen van een bid (wat kan variëren van het doorgeleiden van een vraag tot het samenstellen van een bidbook en vele gradaties ertussen in) wordt 100% van de in Nederland verblijvende buitenlandse gasten en hun bestedingen toegerekend aan NBTC. Het is echter nooit alleen door het toedoen van NBTC dat het congres

<sup>99</sup> Twee congressen vinden plaats in meerdere steden, in deze figuur is het aantal deelnemers gelijk over die steden verdeeld. Van één van de congressen opgenomen onder 2017 is nog niet bekend waar het zal plaatsvinden.



of zakelijke bijeenkomst naar Nederland komt, het gaat altijd in samenwerking met steden, accommodaties en andere dienstverleners. Het meet dus niet de additionaliteit van de NBTC-activiteiten bovenop wat de bedrijven actief op de markt voor internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten al op eigen kracht hadden kunnen bereiken.

NBTC heeft als doel om zich te richten op congressen die raakvlakken hebben met de Topsectoren. In zekere zin is deze streefwaarde in dat kader te zien als een perverse of averechtse prikkel<sup>100</sup> aangezien het binnenhalen van enkele grote congressen/bijeenkomst wordt gestimuleerd (volume), terwijl je vooral die congressen en zakelijke bijeenkomsten zou willen binnenhalen die goed aansluiten bij de Nederlandse economische structuur (Topsectoren bijvoorbeeld<sup>101</sup>) of kennisinfrastructuur (kennisgebieden waar Nederland een vooraanstaande internationale positie ambieert). Er is op dit moment wel aansluiting bij de Topsector Life Sciences & Health (zie Box 2), maar dat komt in belangrijke mate omdat in de medische wereld relatief veel internationale congressen plaatsvinden. Aansluiting bij andere Topsectoren is er niet of nauwelijks. Berenschot<sup>102</sup> maakt het argument dat NBTC geen congressen laat schieten enkel omdat ze niet aansluiten bij een Topsector. In dat geval rijst echter de vraag waarom NBTC bij slechts een beperkt deel van de binnengehaalde congressen betrokken is. Van 2013 tot 2017 vonden er elk jaar meer dan 300 internationale congressen<sup>103</sup> plaats in Nederland en de afgelopen jaren is NBTC jaarlijks bij circa tien van de 300 betrokken.<sup>104</sup> Indien dit ligt aan beperkte capaciteit, en NBTC dus wel selectief moet zijn en zich niet aan elk congres probeert te verbinden, zou er een focus aangebracht kunnen worden op congressen die aansluiten bij Topsectoren (en in het kader van het missiegedreven innovatiebeleid ook maatschappelijke opgaven). Los van het al dan niet aansluiten bij Topsectoren is de bescheiden betrokkenheid van NBTC in de ruimere stroom van internationale congressen een belangrijke constatering die aangeeft dat Nederland niet van NBTC afhankelijk is om een flink aantal congressen binnen te halen.

#### 4.1.5 Streefwaarde 5: Co-financieringspercentage sectorale partijen

EZK heeft de subsidie aan NBTC in de periode 2012–2015 bijna gehalveerd en NBTC gevraagd meer co-financiers op te zoeken (50/50). EZK heeft deze co-financieringseis geformuleerd met als doel het regelen van vraagsturing en stimuleren van de samenwerking met de sector.

De databron voor streefwaarde 5 is het jaarlijkse evaluatieverslag. Uit de rapportages blijkt dat NBTC in de periode 2016-2018 in staat is geweest om 55,4% co-financiering bij andere partijen (zowel private als semipublieke) op te halen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit percentage over de jaren is afgenomen (57,3% in 2016, 55,3% in 2017 en 53,4% in 2018). Ook is het aantal partnerships afgenomen. NBTC wijt het verlies van een aantal

---

<sup>100</sup> In de bestuurskunde wordt met perverse prikkels bedoeld op onwenselijke neveneffecten die verbonden zijn aan de praktijk van prestatie meting

<sup>101</sup> De relatie met Topsectoren en acquireren van congressen/zakelijke bijeenkomsten is nog onvoldoende ontwikkeld. Veel Topsectoren zijn naast het opstellen van kennisagenda, human capital agenda's wel bezig met internationalisering, maar zoeken dat eerder in handelsmissies en export dan in het centraal positioneren van Nederland is bijvoorbeeld kennisnetwerken.

<sup>102</sup> Zie bijvoorbeeld Berenschot (2011), Evaluatie NBTC. Effectiviteit en efficiëntie in de periode 2008-2010. Utrecht.

<sup>103</sup> Het betreft hier regelmatig georganiseerde, internationale congressen met minstens 50 deelnemers (bron: ICCA Statistics Report Country & City Rankings 2013-2017).

<sup>104</sup> Een jaar op jaar vergelijking is niet mogelijk doordat ICCA kijkt naar de congressen die in een jaar hebben plaatsgevonden, terwijl NBTC kijkt naar de congressen die in een bepaald jaar zijn binnengehaald.

partners aan de afbouw van multiplier-samenwerkingen met buitenlandse marktpartijen. Daarnaast vindt er een verschuiving plaats richting R&D-activiteiten met minder direct zicht op ROI en dus minder co-financieringsbereidheid.

De marketingcampagnes ten behoeve van spreiding in tijd en ruimte zijn uit oogpunt van co-financiering minder populair bij het (inter)nationale bedrijfsleven, met hun focus op snel resultaat, dan campagnes gericht op geijkte toeristische hoogtepunten. Dat geldt overigens niet voor alle private partners, private partners die verspreid over heel Nederland accommodaties aanbieden hebben wel degelijk baat bij spreiding. NBTC wordt door de spreidingsstrategie tevens steeds meer afhankelijk van (meerdere kleinere) semipublieke partijen (samenwerking met regionale DMO's, provincies en gemeenten). Zo is er in 2018 ook aanzienlijke aanwas van nieuwe partners o.a. gerelateerd aan de introductie van nieuwe verhaallijnen en de introductie van het Data & Development Lab.

NBTC zet de co-financiering nadrukkelijk niet in als substituut voor de overheidsbijdrage, maar als een 'ander soort geld' met een andere scope en opgave. Jaarlijks wordt de streefwaarde meegenomen in de besluitvorming over de besteding van de EZK-bijdrage. Het co-financieringspercentage is bij elk van de activiteiten die NBTC uitvoert logischerwijs steeds verschillend. Zo worden marketingservices gescheiden van de EZK-subsidie, marketingservices is het meest commerciële onderdeel van NBTC. Naar strategie & branding en business development gaat daarentegen relatief veel EZK-subsidie.

Ook bij deze streefwaarde kunnen kanttekeningen geplaatst worden. De huidige verhouding van de cofinancieringseis (50/50) werkt deels als een averechtse prikkel die maakt dat het belang van co-financiers in een aantal gevallen te dominant wordt en niet noodzakelijkwijze past bij de doelstellingen van NBTC. De bereidheid van co-financiers om te investeren in activiteiten gericht op het positioneren en promoten van nieuwe bestemmingen richting nieuwe doelgroepen minder groot. Om toch aan de co-financieringseis te voldoen, zoekt NBTC logischerwijs naar projecten waar co-financiers makkelijk in gaan investeren. Het nadeel is dat NBTC hierdoor sterker afhankelijk wordt van partijen die NBTC-activiteiten kunnen financieren en dat samenwerkingspartners dus eerder benaderd worden als financiers (in plaats van samenwerkingspartners). Bovendien kunnen minder kapitaalkrachtige partijen niet of minder co-financieren en kan NBTC minder activiteiten ontplooiën voor partijen die geen of een mindere financiële inbreng leveren (dit tast het publieke karakter van NBTC aan). Zo kan er op projectniveau sprake zijn van een minderheidsbelang van de EZK-bijdrage. Het gevaar bestaat bovendien dat NBTC "projecten" verwerft die niet noodzakelijkerwijs door een nationale speler moeten worden vormgegeven (hoewel het hiervoor nadrukkelijk waakt).

## 4.2 Functioneren van organisatie volgens omgeving

In deze paragraaf schetsen we hoe stakeholders uit de omgeving van NBTC aankijken tegen de ontwikkeling van NBTC, en dat zowel voor de organisatie als voor de activiteiten die zij uitvoert. Deze groep stakeholders bestaat uit private partners die een meer structurele en financiële relatie onderhouden met NBTC en uit DMO's en lokale overheden die eerder incidenteel en op projectbasis samenwerken met NBTC (hieronder vallen ook onderwijs- en kennisinstellingen). Deze paragraaf is overwegend gebaseerd op de door ons uitgevoerde set van bijna 30 interviews alsmede een groepssessie met lokale en regionale DMO's (zie Bijlage 3 voor een overzicht van gesprekspartners). De resultaten van de individuele interviews zijn ter verificatie aan onze gesprekspartners ter validatie voorgelegd en eventueel aangevuld en genuanceerd. De totale set is verwerkt in een interviewmatrix waarbij we per item de antwoorden hebben geïnventariseerd. Uiteraard geldt dat gesprekspartners niet eensluidend zijn in hun observaties en opinies. Indien de hier weergegeven observaties en

oordelen verwijzen naar een specifieke subgroep geven we dat zo goed als mogelijk aan. De twee groepen die nadrukkelijk zijn te onderscheiden binnen onze gesprekspartners zijn de lokale en regionale DMO's (inclusief regionale en lokale bestuurders) en de overwegend private samenwerkingspartners van NBTC. We hebben ervoor gewaakt om individuele opinies die niet breder worden gedragen buiten de observaties te laten. De observaties geven naar onze mening een goed beeld van niet alleen hoe stakeholders aankijken tegen NBTC, maar ook op welke punten zij verschillend oordelen. Ook dit is naar onze mening relevante informatie voor het overleg dat tussen EZK en NBTC zal plaatsvinden over de nieuwe beschikkingsperiode.

#### 4.2.1 Oordeel stakeholders legitimiteit en sturing EZK

EZK is verantwoordelijk voor het inkomend toerisme en het belangrijkste instrument hiervoor is de subsidie aan NBTC. Door de decentralisatie van het toeristisch (en ruimer het ruimtelijk-economische) beleid in 2011 is EZK niet meer verantwoordelijk en daarom ook terughoudend in het ontwikkelen van een landelijk beleidskader of strategie. Vrijwel alle gesproken organisaties geven echter aan dat ze wel behoefte hebben aan een dergelijk kader. Velen geven aan dat ze het bestaan daarvan ook heel logisch zouden vinden gegeven alleen al het economisch belang van de toeristische sector.<sup>105</sup>

In dat beleidskader zouden volgens verschillende gesprekspartners ook de rollen en taken van verschillende partijen, ook van NBTC (destination branding, kennisontwikkeling, datafunctie, aanjager aanbodontwikkeling) moeten worden vastgelegd. Toerisme zou volgens verschillende betrokkenen hoger op de politieke beleidsagenda moeten komen te staan. Diverse gesprekspartners geven daarbij aan dat de sector niet strikt in economische termen moet worden bekeken en raakt aan diverse andere beleidsterreinen (mobiliteit, duurzaamheid, leefbaarheid, cultureel erfgoed, onderwijs en arbeidsmarkt, etc.) en uiteindelijk een rol speelt bij de inrichting van de vrijetijdseconomie of -samenleving.

De gesprekspartners die dichter op het beleid opereren constateren verder dat NBTC zelf aan plan- en strategievorming doet en activiteiten voorstelt om zo invulling te geven aan de generieke doelstelling van het Rijk op toeristisch gebied (stimulering van inkomend toerisme) en daarnaast de statutaire doelstellingen van NBTC.

Vooraf lokale en regionale DMO's geven aan dat het voor hen - bij gebrek aan een kader vanuit het Rijk - niet altijd duidelijk is wie eigenaarschap heeft en verantwoordelijk is. Meer in generieke zin is de perceptie dat EZK op een behoorlijke afstand staat van de sector en NBTC relatief vrijlaat in de vervulling van zijn opdracht. NBTC zelf waardeert de relatieve vrijheid in de meerjarige strategische samenwerking, maar is tegelijkertijd waakzaam dat dit niet leidt tot een gebrek aan beleidsprioritering en richting. Het beeld onder stakeholders is gemixt: met name private gesprekspartners zijn van mening dat de aansturing duidelijk genoeg is en dat de kennis en expertise in de sector voldoende aanwezig is om invulling te geven aan de hoofddoelstelling. Tegelijkertijd leeft onder DMO's de vraag of de doelstellingen gekoppeld aan de subsidieverlening aan NBTC niet scherper moet. In dit verband wijzen veel van de door ons gesproken interviewpartners (merendeel, maar niet uitsluitend DMO's), op het feit dat de huidige verhouding van de cofinancieringseis ervoor zorgt dat NBTC wordt genoodzaakt werd zich meer als een commerciële partij te gedragen en hierdoor minder activiteiten kan ontplooiën voor partijen die geen financiële inbreng leveren. Diverse DMO's geven hierbij aan dat een sterke co-financiering vanuit de markt kan leiden tot conflicterende belangen. Als bijvoorbeeld een van de doelstellingen is ook meer aan toeristische

---

<sup>105</sup> Overigens is volgens ons enkel het economisch belang vanuit welvaartstheoretisch perspectief geen argument voor een dergelijk kader of eventuele interventie (zie paragraaf 4.2.5).

ontwikkeling buiten de traditionele hotspots te doen, kan het opzetten van een Holland Campaigne met commerciële partijen ertoe leiden dat toch de geijkte toeristische hoogtepunten en in het bijzonder Amsterdam in de etalage worden gelegd en niet alternatieve bestemmingen buiten die hotspots. Ook geven ze aan dat het de mogelijke totstandkoming c.q. functioneren van een professionele toeristische adviesmarkt mogelijk kan verstoren wanneer NBTC zich bijvoorbeeld bij aanbodontwikkeling niet alleen tot het aanjagen van samenwerking beperkt.

#### *4.2.2 Oordeel samenwerkings- en financieringsmodel*

Het publiek-private financieringsmodel van NBTC wordt in de breedte gesteund. Deze vorm van financiering zorgt dat er samengewerkt wordt om maatschappelijke opgaven te realiseren. Bovendien zorgt het private karakter ervoor dat NBTC volgens met name de private partners op een efficiënte wijze uitvoering geeft aan activiteiten. Het samenwerkingsmodel helpt volgens sommige gesprekspartners ook te voorkomen dat er meer versnippering ontstaat, omdat één centrale organisatie samenwerking, ambities en middelen kanaliseert.

Er zijn echter wel twijfels over de huidige verhouding (50/50). EZK heeft de jaarlijkse subsidie in de periode 2012-2015 aan NBTC bijna gehalveerd en NBTC gevraagd meer co-financiers op te zoeken (50/50). Dat is gelukt, maar het is de vraag of NBTC het doel om (zakelijke) toeristen meer te spreiden kan nastreven wanneer het samenwerkt en betaald wordt door partijen die wellicht minder boodschap hebben aan de spreidingsgedachte. Hoe meer NBTC de oren moet laten hangen naar vooral commerciële financiers, hoe meer ze een soort van commercieel onderzoeks- en marketingcommunicatiebureau wordt. NBTC waarschuwt er zelf ook voor dat een te grote private financiële inbreng ertoe kan leiden dat de sector gaat domineren in de activiteiten van NBTC. Overigens vallen er ook semipublieke partijen onder de co-financiering. Sommigen (o.a. lokale overheden en DMO's) pleiten ook voor een betere scheiding tussen publieke en private taken. Deze scheiding zou zelfs binnen NBTC doorgevoerd kunnen worden. Hiermee wordt ook voorkomen dat met publieke middelen een partij een voorsprong kan krijgen in deelmarkten waar ook gewone marktpartijen hun brood moeten verdienen (bijvoorbeeld de commerciële markt voor zakelijke dienstverleners in de markt voor aanbodontwikkeling en in de acquisitie van congressen en zakelijke bijeenkomsten), zie ook eerder genoemde overheidsfalen bij de 50/50 eis. Het ontbreekt momenteel aan een geormerkt deel van de subsidie die bijvoorbeeld zonder co-financiering ingezet kan worden voor louter publieke taken. Private partijen onderkennen dat ook, maar een enkeling geeft daarbij wel aan dat dat geormerkte deel bovenop de bestaande subsidie aan NBTC moet worden toegekend (en dus niet moet leiden tot een "kaping" van een deel van het huidige NBTC-budget).

#### *4.2.3 Tevredenheid met samenwerking*

Samenwerkingspartners zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met NBTC. Deze samenwerking betreft vooral de marketingfunctie, hoewel er ook op andere terreinen wordt samengewerkt (bijv. rondom het verzamelen en delen van data en het uitvoeren van onderzoeken). NBTC is een laagdrempelige en toegankelijke organisatie en de kennis en kunde van NBTC van lokale markten is goed. NBTC weet met de fysieke vestigingen zijn weg goed te vinden in naar doelgroepen in het buitenland. NBTC is voor internationale samenwerkingspartners de enige partij die onafhankelijk is en boven de belangen van regio's staat (die laatste hebben ook niet altijd een belang om goed samen te werken, omdat ze concurreren om dezelfde toerist die Nederland bezoekt).

NBTC onderhoudt goede relaties met een groot deel van zijn stakeholders, maar het is de vraag in welke mate deze stakeholders alle activiteiten van NBTC steunen, laat staan NBTC

automatisch een centrale rol kan vervullen in het Nederlands landschap van DMO's en aanverwante organisaties. De belangen van de verschillende DMO's lopen overigens erg uit elkaar. Diverse van de door ons gesproken lokale en regionale DMO's voelen zich niet altijd serieus genomen door NBTC of hebben minder noodzaak om intensief samen te werken met NBTC. Dit laatste is vooral aan de orde wanneer een bestemming internationaal al een sterke naam heeft. Dan wordt er overigens wel samengewerkt, maar dat ligt meer in de sfeer van afstemming, elkaar op de hoogte houden en incidenteel meeliften op elkaars activiteiten. Van inkoop van diensten en producten bij NBTC is dan veel minder sprake.

Verschillende stakeholders wijzen erop dat NBTC zijn activiteiten vooral initieert vanuit de aanbodzijde en nog onvoldoende gewend is zijn activiteiten af te stemmen op de vraag in het veld. Sommige lokale DMO's stellen dat NBTC zijn oren te veel laat hangen naar betalende partners in de Randstad en minder activiteiten ontplooit die breder draagvlak hebben. Er is weliswaar een Holland Marketing Council en een overleg met provincies en de sector (Gastvrij Nederland), maar grootste vraagpunt is hoe NBTC zich verhoudt tot provincies en regionale en lokale DMO's. De uitwerking van Perspectief2030 kan bijdragen aan het draagvlak en aan de verhouding van NBTC t.o.v. provincies en regionale en lokale DMO's, maar moet nog deels vorm krijgen. Voor sommige lokale DMO's kende dit traject ook een wat ongelukkige start, omdat de nadruk lag op het ontlasten van (te) drukke toeristische plekken in plaats van de nadruk op het positioneren van andere bestemmingen als aantrekkelijke toeristische trekpleisters. Eerder is gesuggereerd VVV Nederland / Kennisnetwerk Destinatie Nederland nadrukkelijker te linken aan NBTC, maar dit is vooralsnog niet gebeurd. De VVV heeft met zijn uitgebreide netwerk een goede inbedding in heel Nederland, maar verliest zijn fysieke loketfunctie als gevolg van digitalisering. Een mogelijke reden dat een hechtere aansluiting nog niet is gebeurd is dat VVV Nederland zich veel meer richt op de binnenlandse toerist (en dus een andere doelgroep), maar dat de VVV's onderling ook concurreren. Voor de meeste gesprekspartners staat overigens vast dat NBTC een centrale rol kan vervullen als marketingorganisatie in het Nederlands systeem van partijen die samenwerken aan de ontwikkeling van de bestemming Nederland. Het is echter de vraag of NBTC die rol breder zou kunnen invullen (bijv. met de kennis- en aanbodontwikkelfunctie), want daar bestaan enkele twijfels over. Ook wordt, onder meer door een lokale DMO erop gewezen dat verbreding van functies tot verwatering kan leiden (waardoor onduidelijk wordt waarvoor je echt bij NBTC terecht kunt). NBTC kan wel – vanwege de decentralisatie van het toeristisch beleid (zie verderop) – een meer verbindende rol spelen. NBTC hanteert de volgorde om internationaal eerst Nederland onder de aandacht te brengen, vervolgens steden/regio's en dan specifieke toeristische locaties. Dit is een centrale (marketing)rol waarbij lokale DMO's en private partijen aanhaken (en die rol wordt ook gewaardeerd).

Minder gewaardeerd wordt, zowel door private partijen als lokale DMO's, is dat de samenwerking na de bezuiniging vanaf 2011 steeds meer financieel ingekleurd wordt: wie betaalt bepaalt. Ook wordt samenwerking met het regionaal niveau soms bemoeilijkt als er een themajaar is dat niet goed aansluit bij het regionaal aanbod (bijv. "Rembrandt jaar") of als NBTC-campagnes voert dit het traditionele beeld van Nederland als uitgangspunt nemen ("Old Dutch") en te weinig nieuwe architectuur, creativiteit en design etaleren ("New Dutch").

#### 4.2.4 Oordeel activiteiten en functies NBTC

NBTC is bezig met het uitbreiden van het activiteitenpakket en verschuiven van middelen over activiteiten. Deze uitbreiding verloopt niet geheel autonoom. NBTC speelt hiermee in op veranderende behoeften in het de toeristische sector. Parallel daaraan wordt in het regulier overleg tussen EZK en NBTC gekeken welke richting NBTC zich kan ontwikkelen om beter in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en de wensen van de buitenwereld. Tegelijkertijd

wordt door diverse gesprekspartners, waaronder enkele private partners, aangegeven aan dat veel van de gemaakte keuzes niet altijd worden overlegd met het veld.

Er vindt in overleg met EZK een verschuiving plaats waarbij meer (EZK-)middelen besteed worden aan onderzoek, strategie & branding en aanbodinnovatie, waar voorheen de nadruk lag op marketingcommunicatie. Veel gesprekspartners kennen NBTC echter als marketingcommunicatieorganisatie en zijn daar in meer of mindere mate lovend over. Zie ook de tevredenheid met samenwerking met NTBC in de vorige paragraaf die met name betrekking heeft op de marketingcommunicatie campagnes van NBTC in het buitenland (waardering van kennis en kunde van lokale markten). Zij (private partners, lokale DMO's) beschouwen marketing ook als de kerntaak van NBTC. Die taken voert NBTC volgens de meeste gesprekspartners professioneel uit. Aandachtspunt is dan ook dat de verschuiving van middelen naar kennis- en aanbodontwikkeling op dit moment waarschijnlijk ten koste gaat van de marketing gekoppeld aan de destination branding. Dit laatste moet echter volgens veel geïnterviewde personen de hoofdtaak blijven van NBTC.

### **Oordeel functie destination marketing**

De traditionele primaire functie van destination marketing en promotie wordt breed geaccepteerd. Het gevoel is dat NBTC Nederland op de kaart kan zetten en dat dit een kader biedt waar iedereen op kan aanhaken. De perceptie van veld (private partners en lokale DMO's) is ook dat NBTC over marketingkracht bezit waarbij met name de kennis en kunde van markten in het buitenland wordt gewaardeerd. Lokale en regionale DMO's geven aan dat NBTC vooral scherp moet nadenken wat aan bod moet komen in (inter-)nationale campagnes. Het zou in dit verband passen volgens enkele gesprekspartners dat EZK een strategie voor de gastvrijheidssector ontwikkelt, en in dat proces andere departementen betreft (toerisme raakt meer beleidsterreinen), NBTC meeneemt in deze strategieontwikkeling en ook aangeeft welke rol DMO's te vervullen hebben (zie ook hiervoor).

Voorwaarde is wel dat men zich voldoende herkent in het beeld dat van Nederland wordt neergezet. Enkele gesprekspartners vinden dat de communicatie nog steeds Randstad gedomineerd is (is onzes inziens niet zichtbaar op bijvoorbeeld Holland.com) en dat "Old Dutch" overheerst en de switch naar meer branding en communicatie over "New Dutch" (gericht op bijvoorbeeld de *urban traveller* en *new design*) nog maar mondjesmaat uit de verf komt. NBTC lanceerde in 2018 de Urban Holland campagne gericht op de Urban Traveler. Het "New Dutch" biedt voor de toekomst mogelijkheden om ook andere steden en regio's onder de aandacht te brengen van de toerist (aldus lokale DMO's en overheden). Er is bij sommigen echter wel twijfel of de marketing en het gebruik van social media voldoende modern en fijnmazig is.

De verhaallijnen, evenementen en themajaren hebben geholpen om de samenwerking tussen NBTC en regionale partijen beter vorm te geven. Het succes per activiteit varieert. De Hanzesteden en Van Gogh verhaallijnen worden door betrokkenen als succesvol bestempeld. De verhaallijnen zijn echter vooral een voorbeeld hoe NBTC door het betrekken van provincies, gemeenten en andere actoren in staat is geweest (publiek-private) samenwerking rondom een bepaald thema in gang te zetten. NBTC geeft zelf aan dat bijvoorbeeld de meerwaarde van de verhaallijnen niet zozeer ligt in het directe rendement als wel in het proces van aanbodontwikkeling en samenwerking wat hiermee in gang is gezet. Het resultaat per verhaallijn (in termen van aantallen bezoekers) mag dan verschillen. Het geeft wel aan dat er goede samenwerking mogelijk is, en dat NBTC met deze aanpak er in slaagt om in te spelen op lokale/regionale behoeften. De verhaallijnen bestaan nog relatief kort dus het is lastig om een echt oordeel te geven. Toch wordt er ook op knelpunten gewezen, onder meer omdat sommige partijen (bijvoorbeeld kleine musea) niet de middelen hebben om te participeren en dan afhankelijk worden van een bijdrage van de lokale DMO of de gemeente. Ook

zijn (kleinere) cultuurinstellingen volgens een enkeling vaker gericht op het beheren en ontwikkelen van erfgoed en minder op marketing. Dat maakt het ook lastiger hen te betrekken in internationale promotiecampagnes. Lokale DMO's waarschuwen ook voor een te veel aan verhaallijnen en het risico op een gebrekkige samenhang. Ook NBTC is hier waakzaam voor in het keuzeprocess.

### **Oordeel onderzoek en kennisdeling**

Enkele lokale DMO's wijzen erop dat zij NBTC steeds meer beschouwen als een dienstverlenende organisatie die hen met kennis helpen bij het ontwikkelen van een beter lokaal aanbod van toeristische activiteiten. NBTC helpt om op basis van data en onderzoekers trends te identificeren, neemt de rol op als coördinator bij samenwerking tussen lokale DMO's en andere organisaties en richt zich steeds meer op het delen van kennis en ervaring. Een voorbeeld hiervan betreft Data & Development Lab waarin NBTC samenwerkt met verschillende partners (o.a. onderwijs- en kennisinstellingen, CBS en CELTH) en databronnen aan het ontwikkelen van een kennisplatform over de bezoekerseconomie voor de bestemming Nederland. Overigens bestaan er ook andere initiatieven zoals het Kennisnetwerk Destinatie Nederland (en dat DMO-netwerk is nu niet aangesloten bij dit initiatief).

Sommige gesprekspartners twijfelen er echter of NBTC in staat is deze kennis- en datafunctie goed op te pakken. Het vraagt een goede infrastructuur en vaardigheden. Ook investeren sommige private partners en financiers zelf en grootschaliger in deze functie of ontplooiën onderwijs- en kennisinstellingen ook activiteiten in dit domein (waar NBTC overigens ook mee samenwerkt). Lokale DMO's zijn positiever over deze functie van NBTC en hebben behoefte aan een landelijk orgaan op het gebied van kennis- en dataontwikkeling.

### **Oordeel functie congressen en meetings**

Vooraf commerciële partijen zijn goed te spreken over functie NBTC bij binnenhalen van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten. Merendeel van de interviewpartners onderschrijft het belang van het aantrekken van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten. Niet alleen omdat ze economische gezien aantrekkelijk zijn en een categorie zakelijke reizigers aantrekt die relatief meer te besteden heeft, maar ook omdat ze bijdraagt aan het voor het voetlicht brengen van Nederland als vestigingslocatie. Ook kan het gericht aantrekken van congressen bijdragen aan economische profiel dat Nederland wil uitdragen (bijvoorbeeld congressen gekoppeld aan de Topsectoren) en zijn er naast economische voordelen ook *spillovers* met kennis en universiteiten. Wel is het zo dat de congresfunctie, zeker als het om zeer grootschalige congressen gaat, uiteindelijk om een beperkt aantal grote steden draait die bovendien moeten beschikken over voldoende hotelcapaciteit. De commerciële aanbieders zijn blij met de Holland promotie en waarderen het feit dat ze onder de "Holland paraplu" in contact komen met potentiële cliënten. NBTC geeft feitelijk alle aanbieders op deze markt een platform om klanten direct te ontmoeten via evenementen en beurzen. Belangrijke meerwaarde van NBTC volgens deze partijen is dat zij als neutrale partij een geïntegreerd aanbod kan voorleggen en ook heel praktisch kan ondersteunen bij het feitelijk binnenhalen van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten. Daarbij wordt de professionele werkwijze van NBTC door diverse aanbieders nadrukkelijk genoemd. De marktpartijen geven aan dat ze graag onder Holland paraplu opereren en veelal ook liever dan zich verbinden aan lokale DMO's omdat ze versplintering vrezen. Wel vreest de markt dat de spreidingsgedachte ook overwaait naar de zakelijke markt, terwijl dit type bijeenkomsten zich overwegend op grote steden richten en de zakelijke reiziger relatief veel besteedt. Een aantrekkelijk nichemarkt is die van wetenschappelijke congressen gekoppeld aan universiteitssteden. Zo heeft NBTC in 2018 al gesprekken gevoerd met de regio's Noord-Brabant en Gelderland over de potentie van universiteitssteden als Eindhoven en Wageningen om op termijn internationale congressen te ontvangen. Ook geeft NBTC aan actief samen te werken

met andere steden. Een aantal regio's en ook grote en middelgrote steden kent eigen activiteiten om internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten aan te trekken die passen bij de omvang van hun regio of stad. NBTC zelf geeft aan explicieter de link te willen maken met de Topsectoren om zo het hosten van internationale conferenties en zakelijke bijeenkomsten te laten bijdragen aan de ontwikkeling van deze sectoren en de Nederlandse kenniseconomie. Echter, de meeste Topsectoren zijn wat betreft hun internationalisering eerder gericht op handelsbevordering en internationale missies.

### ***Oordeel functie aanbodontwikkeling***

NBTC heeft ook een duidelijke ambitie op aanbodontwikkeling, als aanjager en verbinder (samenbrengen van partners) in de regio. De vraag is hier of en zo ja hoever deze functie moet gaan. Een deel van de interviewpartners (vooral lokale DMO's en overheden) twijfelt of NBTC deze rol moet ambiëren. Hoe dichter op de markt, hoe meer twijfels er ontstaan of die taak exclusief aan NBTC moet worden toegekend. Aanbodontwikkeling gaat in essentie van het helpen van "plekken" (toeristische bestemmingen, regio's) om inzicht te krijgen in wat voor plek ze willen zijn en hoe ze zich moeten positioneren om dat te realiseren ("ontwikkelregisseur"). De feitelijke ontwikkeling van het aanbod is veelal aan regionale en lokale actoren zelf. Vraag is ook hoe dit zich verhoudt tot activiteiten van regionale en lokale DMO's en of hiermee ook niet de grens wordt geslecht naar activiteiten die horen bij een toeristisch adviesbureau (en dus verstoring van een markt). Voor deze activiteiten geldt dat NBTC als aanjager wordt gezien die samenwerking bevordert, maar de feitelijke invulling van activiteiten moet bij de lokale DMO's en andere betrokkenen liggen (want de aanbodfunctie is bij NBTC minder sterk ontwikkeld). Zo ziet NBTC overigens zelf ook zijn rol voor zich.

#### ***4.2.5 Verhouding schaalniveaus***

Door de decentralisatie van het beleid zijn provincies verantwoordelijk om het toeristisch beleid in hun regio vorm te geven. Zij vullen het toeristisch beleid verschillend in (dat past ook in de gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin provincies en gemeenten bevoegdheid hebben om binnen bepaalde grenzen hun eigen zaken te regelen). De provincies hebben daarom niet in dezelfde mate behoefte aan een nationale organisatie als NBTC omdat zij vaak hun eigen DMO hebben om invulling te geven aan het beleid. De decentralisatie heeft ook de discussie aangewakkerd wie de landelijke verbindende partij moet zijn in de toerismesector. Er is immers veel samenwerking nodig tussen centrale en decentrale overheden, tussen bedrijven en overheden en de DMO's. Sommigen zien NBTC bijvoorbeeld met de ontwikkeling van Perspectief2030 in het gat springen, maar vragen zich af of NBTC daartoe voldoende is uitgerust en of er voldoende draagvlak is dat NBTC deze verbindende rol oppakt. Tegelijkertijd zijn er ook vele partijen die vinden dat NBTC een duidelijk voordeel heeft dat het als relatief neutrale partij Nederland kan vertegenwoordigen in het buitenland, terwijl steden en regio's onderling meer concurreren om de aandacht. In het algemeen wordt door lokale en regionale DMO's dan ook onderkend dat er een organisatie als NBTC moet bestaan, bijvoorbeeld voor de internationale branding van Nederland. Er rijst wel twijfel over de wijze waarop NBTC zijn taken invult. Bij een aantal DMO's is meer behoefte aan afstemming en samen optrekken. Dat laatste is ook geen automatisme, want lokale DMO's concurreren soms om dezelfde toerist. Vanuit die optiek stellen verschillende partijen (beleid, private partners) dat een landelijke DMO als NBTC juist noodzakelijk is om coördinatie en samenwerking tussen lokale DMO's te bevorderen (en dat laatste wordt ook wel onderkend door deze DMO's). Ook signaleren enkele gesprekspartners dat NBTC en de lokale DMO's niet in elkaars vaarwater zitten en dat kan samenwerking juist bevorderen.

Interviewpartners herkennen wel dat NBTC een regiefunctie kan vervullen, maar de ontwikkeling van het aanbod ligt meer in de lijn van lokale DMO's en private partijen. NBTC maakt zelf een onderscheid tussen "light" en "heavy" aanbodontwikkeling waarbij in de tweede



variant de rol van NBTC verzwakt naar aanjager, verbinder en makelaar tussen betrokken partijen. Bij sommige private partners bestaat ook twijfel of er sprake is van een voldoende eenduidige visie en strategie (duidelijke missie, duidelijk meerjarenplan, inzicht in welke organisatie daarbij hoort alsmede vaardigheden van medewerkers). Belangrijk aandachtspunt is of NBTC de stakeholders voldoende weet te verleiden mee te gaan in deze strategische heroriëntatie en zich daarbij niet beperkt tot alleen stakeholders waar een structurele en financiële relatie mee bestaat (private partners), maar een bredere groep aanspreekt die kan profiteren van de activiteiten van NBTC (zie ook het volgende punt). Overigens heeft NBTC in het Perspectief 2030 wel betrokkenen geconsulteerd.

De aandacht voor minder bekende bestemmingen als onderdeel van de spreidingsgedachte gaat volgens lokale DMO's en overheden nog steeds uit van een centrumgedachte (het ontlasten van toeristische hotspots) en niet van een autonome waardering van het toeristisch aanbod van de diverse regio's. Er bestaat hier een duidelijk spanningsveld.<sup>106</sup> Het probleem van overlast van toeristen is niet leidend voor de meeste bestemmingen. Het gaat vooral om het ontwikkelen van autonoom aanbod elders op basis van de intrinsieke kwaliteiten van een bestemming. Het zijn vooral lokale DMO's en gemeenten die aangeven dat zij niet aan zet zijn om als overloopgebied te dienen voor te zwaarbelaste locaties in de Randstad, in het bijzonder Amsterdam. Tegelijkertijd geldt dat Nederland over enkele populaire toeristische trekpleisters beschikt waar toeristen uitdrukkelijk voor kiezen.

### 4.3 Reflectie op aanbevelingen opvolging vorige evaluatie(s)

In 2011 heeft Berenschot een evaluatie van NBTC uitgevoerd over de periode 2008-2010.<sup>107</sup> In deze evaluatie werden bewust geen aanbevelingen gegeven gezien de aankondiging van de substantiële bezuiniging op de Rijksbijdrage aan NBTC en de onzekerheden over de toekomstige strategie en organisatie. Daarom kan de opvolging van aanbevelingen niet beoordeeld worden. Wel schetsen de conclusies die destijds getrokken zijn (en de rest van de evaluatie) een beeld van hoe NBTC er destijds voor stond. Dat beeld kunnen we vergelijken met de huidige situatie. In 2011 trok Berenschot de volgende conclusies:

1. De beoordeling van de effectiviteit van NBTC is complex;
2. NBTC-activiteiten sluiten goed aan op het toeristisch beleidskader van de rijksoverheid;
3. NBTC werkt nauw samen met partners;
4. EL&I stuurt op afstand, de relatie is goed;
5. NBTC-organisatie is aanzienlijk verbeterd.

De beoordeling van de effectiviteit van NBTC was destijds een uitdaging zonder perfecte oplossing en kwam ook in een aanvullend onderzoek van MIR<sup>108</sup> naar de realisatie van de streefwaarden in 2012-2015 als zodanig naar voren. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft NBTC in overleg met EZK een aangepaste onderzoeksopzet voorgesteld voor de periode 2016-2019. Ook in de huidige evaluatie komt de complexiteit en (on)mogelijkheden van de

---

<sup>106</sup> Een voorbeeld hiervan betreft dat internationale congressen bij voorkeur neerstrijken in steden als Amsterdam. Dit staat op gespannen voet met de ambitie om ook de zakelijke toeristen meer te spreiden over Nederland. NBTC is echter gehouden aan het stimuleren van spreiding en dat maakt het soms lastig tegemoet te komen aan de (internationale) wens van (zakelijke) toeristen om naar de grote steden te gaan (Amsterdam) en de binnenlandse wens om congressen en zakelijke toeristen te spreiden over meer steden (zie ook verderop waar dit punt meer uitgebreid aan de orde komt).

<sup>107</sup> Berenschot (2011), Evaluatie NBTC. Effectiviteit en efficiëntie in de periode 2008-2010. Utrecht.

<sup>108</sup> MIR (2016), Aanvullend onderzoek m.b.t. indicatoren voor doeltreffendheid en doelmatigheid beleid NBTC.

effectmeting uitgebreid aan bod (zie 4.2.1) en in paragraaf 5.3 gaan we in op mogelijke alternatieve effectmetingen. Wat betreft het aansluiten op het toeristisch beleidskader van de Rijksoverheid noemde Berenschot dat NBTC ingespeelde op veranderingen in de sector als gevolg van macro-economische ontwikkelingen. Dit zien wij duidelijk terug in de afgelopen periode, met name in de spreidingsstrategie, de ontwikkeling van de visie Perspectief2030 en ontwikkelingen in de interne organisatie van NBTC (NBTC NEXT). Dit hangt samen met conclusie 4 over de sturing op afstand, een conclusie die we overigens ook in de huidige evaluatie trekken. EZK stuurt op afstand en NBTC gebruikt zijn vrijheid om mee te bewegen en ontwikkelen met de veranderende wereld (weliswaar in afstemming met EZK).

De nauwe samenwerking met partners die Berenschot in zijn derde conclusie noemde is nog sterker geworden deels ingegeven door het opgelegde co-financieringspercentage. Destijds stimuleerde EL&I co-financiering al, maar er was nog geen opdracht of streefwaarde met betrekking tot het aandeel co-financiering (was in 2010 ongeveer 40%). Dat deze streefwaarde er tegenwoordig wel is heeft er, samen met de halvering van de subsidie, toe geleid dat NBTC nauwer met zijn partners is gaan samenwerken en een hoger percentage co-financiering heeft. NBTC is hierdoor echter ook afhankelijker van zijn co-financierende publieke en private partners geworden zoals al meermaals in dit hoofdstuk besproken is. Berenschot concludeerde destijds ook al dat er een risico bestond van te grote afhankelijkheid van co-financiering (en één co-financier in het bijzonder) ertoe kan leiden dat er te veel geschipperd moet worden tussen verschillende belangen van elkaar beconcurrerende bedrijven en organisaties.

Wat betreft de organisatie stelde Berenschot destijds vast dat de organisatie van 2007 tot 2010 flink gestroomlijnd was, maar dat de overhead nog steeds relatief hoog was ten opzichte van de referentiegroep (hoewel aanzienlijk verminderd ten opzichte van 2006). Een belangrijke verklaring voor de hoge overhead was de toenmalige structuur met een hoofdkantoor en een groot aantal buitenlandse vestigingen die decentraal aangestuurd werden. Zoals al eerder besproken is hier, ingegeven door de halvering van de subsidie, verandering in gebracht door de verschuiving naar centrale aansturing en een hiermee gepaard gaande afname in het aantal fte op de buitenlandse vestigingen. In algemene termen kan gesteld worden dat NBTC sinds 2010 aanzienlijk efficiënter is geworden mede ingegeven door de halvering van de subsidie. Er is in deze evaluatie echter geen onderzoek gedaan naar de huidige overhead.

#### **4.4 Macrodoelmatigheid**

Op basis van de geobserveerde effecten kunnen we enkele uitspraken doen over de macrodoelmatigheid van de subsidieverlening aan NBTC. De mate waarin het beleid op macro-economisch niveau kosteneffectief is hangt af van de verhouding tussen de gegenereerde baten enerzijds, en anderzijds de publieke middelen die daarmee gemoeid zijn. Die laatste post is relatief overzichtelijk: het gaat om de circa €8,5 mln./jaar (elk jaar in de periode 2016-2019 en excl. loon- en prijsbijstelling) en de beleidskosten bij het Ministerie van EZK. De batenkant is ingewikkelder, en wel vanwege twee belangrijke redenen. De eerste reden is dat het lastig is om te bepalen welke directe (1<sup>e</sup> orde output) en indirecte (hogere orde outcome) uitkomsten toe te schrijven zijn aan NBTC. De tweede complicerende reden is dat zelfs volledig attribueerbare uitkomsten niet per se een nettoresultaat voor de Nederlandse economie impliceren: additionele activiteiten in de toerisme-sector kunnen per saldo productiviteitsverhogend werken, maar mogelijk ook ten koste gaan van (productievere) activiteiten in andere sectoren (verdringing).

Om bij de primair beoogde uitkomsten te beginnen: de satellietrekeningen Toerisme van CBS (gebaseerd op Nationale Rekeningen CBS) wijzen uit dat er de afgelopen jaren extra bezoekersstromen op gang zijn gekomen, en dat de gemiddelde bestedingen per bezoeker zijn gestegen t.o.v. de bestedingen van binnenlandse bezoekers.<sup>109</sup> In hoeverre deze ontwikkelingen toe te schrijven zijn aan NBTC is noch op grond van de door NBTC gerapporteerde streefwaarden, noch op basis van deze evaluatie te bepalen. Wel is aannemelijk dat tenminste een deel van de extra bestedingen voortkomend uit inkomend toerisme (inclusief zakelijke reizigers) is te herleiden tot de activiteiten van NBTC. Zoals opgemerkt in paragraaf 4.1 zijn we van mening dat door de verkozen methodiek NBTC het effect van zijn activiteiten te hoog inschat.

Los van de beoogde effecten (meer bezoekers en meer uitgaven) zijn er ook indicaties dat er enkele niet onbelangrijke indirecte of neveneffecten optreden. Voor zover de markt zelf niet aan Holland-promotie doet hebben de NBTC-activiteiten ook een positief bijkomend effect op het vestigingsklimaat. Immers, de activiteiten van NBTC dragen bij aan meer zakelijke bezoekers alsook toeristen die wellicht Nederland na een bezoek als potentiële vestigingsplaats beschouwen. Datzelfde geldt voor internationaal talent dat als onderdeel van een opleiding, stage of regulier toeristisch verblijf mogelijk eerder Nederland overweegt als verblijfplaats voor kortere of langere tijd. Het aantrekken van bijvoorbeeld wetenschappelijk congressen of zakelijke bijeenkomsten kan ook bijdragen aan de internationale reputatie van Nederland op andere manieren, bijvoorbeeld als plek met hoogwaardig wetenschappelijk of technologisch onderzoek of als plek waar die informatie en kennis samenkomt. Niet bekend is in hoeverre de neveneffecten op het vlak van bijv. duurzaamheid of behoud en waardering voor cultureel erfgoed positief of negatief uitpakken. In termen van duurzaamheid is toerisme en aantrekken van zakelijke reizigers eerder belastend, dan een pre (hoewel hier ook op gestuurd kan worden, bijvoorbeeld door het aantrekken van meer 'duurzame' toeristen). Toerisme en zakelijk bezoek kan wel de waardering en mogelijk zelf instandhouding van cultureel erfgoed bevorderen of de reputatie op dat gebied verstevigen. Nog ruimer kan het bijdragen aan immateriële zaken en waarden als identiteit van landen en regio's en begrip en waardering voor andere culturen. Een belangrijk neveneffect is tevens dat enerzijds voorzieningen en in incidentele gevallen ook binnensteden of wijken daarbinnen negatieve gevolgen ervaren in de vorm van overlast en verminderde leefbaarheid, anderzijds kunnen toeristen en zakelijke reizigers ook helpen om vooral in perifere gebieden het voorzieningenniveau (openbaar vervoer, publieke voorzieningen, winkels) op peil te houden.

Kijken we naar een typische macro-doelmatigheidsvraag, namelijk de verdringingsvraag (hadden de in de gastvrijheidseconomie ingezette middelen elders productiever kunnen worden ingezet?), dan kunnen we die evenmin met zekerheid beantwoorden. De genoemde effecten op inkomende bezoekersaantallen en -uitgaven zijn in de regel goed voor de werkgelegenheid en omzet in de gastvrijheidssector (betrokkenen in de sector wijzen ook aanhoudend op het grote economische belang van de sector, en voelen zich in dat opzicht ook enigszins miskend). Mogelijk ondervindt ook de investeringsbereidheid van ondernemers in die sector een positieve impuls. Toch leveren niet al die 'bruto' uitkomsten ook een 'netto' bijdrage aan de Nederlandse economie. Het verschil bestaat uit de mate waarin aantrekkelijke activiteiten in de gastvrijheidssector andere economische activiteiten verdringen. Als

---

<sup>109</sup> Ut de satellietrekeningen Toerisme die CBS publiceert blijkt dat over de periode 2010-2017 de bestedingen buitenlands toerisme oplopen van €14,9 mrd. in 2010 tot €29,9 mrd. in 2017 (beide in werkelijke prijzen), waar de totale toeristische bestedingen in de Nederlandse economie – dus inclusief binnenlandse bestedingen oplopen van €59,5 mrd. in 2010 naar €82,1 mrd. in 2017 (ergo het aandeel van bestedingen van buitenlandse toeristen groeit harder dan de bestedingen uit binnenlands toerisme) (CBS Statline, Toerisme; bestedingen, nationale rekeningen (geraadpleegd 21 maart 2019).

de extra vraag naar toerisme met de bestaande capaciteit kan worden ingevuld, of met arbeidskrachten die niet elders productief zouden zijn, dan is het verschil tussen 'bruto' en 'netto' effectiviteit maar klein (de vraag is dan enkel nog of de negatieve neveneffecten opwegen tegen de positieve effecten). Het is echter ook denkbaar dat de extra werkgelegenheid in de gastvrijheidssector wordt ingevuld met capaciteit waar ook in andere sectoren vraag naar is. Zeker bij de huidige krapte op de arbeidsmarkt is het belangrijk om te realiseren dat de gastvrijheidssector concurreert met mensen waar ook vraag naar is in bijvoorbeeld de maakindustrie of meer ambachtelijke sectoren. De vraag is dan wat er op de korte en lange termijn beter is voor de Nederlandse economie. Anders verwoord: zijn de arbeidskrachten werkzaam waar ze de meeste toegevoegde waarde creëren.

Op korte termijn is een verschuiving richting de gastvrijheidssector gunstig als daar de productiviteit hoger ligt dan elders. De eerdergenoemde CBS-cijfers tonen dat de bestedingen uit buitenlands toerisme met een factor 2 gestegen zijn (+100%) in de periode 2010-2017, terwijl er maar 14%-19% extra banen voor nodig waren.<sup>110</sup> Hoewel er wat opmerkingen te plaatsen zijn bij deze getallen (ze zeggen niets over de overige 'inputs' die nodig waren, er zijn ook nog veel onvervulde banen, etc.) is de verschuiving naar de gastvrijheidssector macro-economisch gezien een positieve ontwikkeling zolang de productiviteit in andere sectoren niet nog sterker steeg.

Op de langere termijn speelt nog mee of de gastvrijheidssector ook op andere manieren nog van belang is voor de Nederlandse economie. Voor sommige sectoren geldt dat ze kennis of producten/diensten produceren die weer bijdragen aan de productiviteit (of 'resilience') elders in het economisch weefsel. Dit argument lijkt niet heel zichtbaar in de gastvrijheidssector. Voor banen in de gastvrijheidssector geldt wel dat ze veel werkgelegenheid bieden aan de basis van de arbeidsmarkt, relatief conjunctuuronafhankelijk zijn en waarschijnlijk relatief moeilijker te automatiseren (persoonlijk contact blijft essentieel) en daardoor mogelijk toekomstbestendiger zijn. Ook geldt dat ze veelal een stuwend karakter hebben (halen bestedingen naar een land of regio met belangrijke lokale spin-off) en locatiegebonden zijn (en daardoor lastiger te outsourcen zijn).

We kunnen op basis van de door ons uitgevoerde evaluatie geen precies en volledig beeld geven van de macro-doelmatigheid van de subsidieverlening aan NBTC.<sup>111</sup> Mogelijk zijn die macro-economische effecten groter zijn dan op het eerste gezicht wordt gedacht als we denken aan een subsidie van bijna €8,5 mln. op jaarbasis excl. loon- en prijsbijstelling, maar dat hebben we niet kunnen vaststellen. Daar staat tegenover dat effecten deels weer tenietgedaan kunnen worden door negatieve neveneffecten. Ook is onbekend in hoeverre de extra werkgelegenheid in de gastvrijheidssector wordt ingevuld met arbeidskrachten die elders in de economie meer waarde zouden kunnen toevoegen.

---

<sup>110</sup> Het aantal banen in toerisme in Nederland is over de periode 2010-2017 opgelopen van 641.000 naar 761.000 banen en het aandeel van toerisme in de totale werkgelegenheid (uitgedrukt in banen) is toegenomen van 6,6% in 2010 naar 7,5% in 2017 (CBS Statline, Toerisme; kernindicatoren, nationale rekeningen (geraadpleegd 21 maart 2019).

<sup>111</sup> Dit zou een integrale kosten- en batenanalyse van de subsidiëring van NBTC vergen, waarbij ook een vergelijking gemaakt zou moeten worden gemaakt met bijvoorbeeld een nul-scenario of een scenario waarbij Holland promotie op een andere wijze is vormgegeven c.q. de subsidiemiddelen op een andere wijze worden aangewend om het inkomend toerisme en internationale zakelijke reizigers te bevorderen.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

*Op basis van de uitgevoerde analyses presenteren we in dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies (paragraaf 5.1). We volgen daarbij grotendeels de opbouw van de voorgaande hoofdstukken. Vervolgens presenteren we enkele aanbevelingen. Deze moeten vooral gezien worden als agendapunten die in de relatie tussen EZK en NBTC aan de orde zouden moeten komen in het licht van een nieuwe beschikkingsperiode per 2020 (paragraaf 5.2). In paragraaf 5.3 doen wij alvast enkele suggesties voor een alternatieve effectmeting.*

### 5.1 Conclusies

In deze evaluatie is systematisch gekeken naar legitimiteit, doelmatigheid alsmede doeltreffendheid van de EZK-subsidie voor bevordering van inkomend toerisme aan NBTC. De subsidie wordt verstrekt aan de Stichting NBTC die daarnaast ook ruimere doelstellingen heeft op het terrein van bevordering van toerisme naar en in Nederland. De stichting is publiek-privaat gefinancierd. Niet in alle gevallen kan een systematisch onderscheid gemaakt worden tussen de activiteiten die op basis van EZK-middelen zijn gefinancierd en activiteiten die door NBTC-partners (afkomstig uit het private en publieke domein) zijn gefinancierd, juist omdat de subsidie vaak wordt ingezet om de "onrendabele top" te financieren. Per activiteit kan de mix van EZK-subsidie en andersoortige financiering verschillen. Hieronder presenteren we hoofdconclusies op hoofdlijnen. In de onderliggende hoofdstukken 2 t/m 4 is meer toelichting gegeven en worden de bevindingen ook nader geduid.

#### **Beleid en legitimiteit**

- 1. De beschikking die ten grondslag ligt aan de subsidieverlening aan NBTC voor de periode 2016-2019 is gericht op stimulering inkomend toerisme en is onvoldoende gebaseerd op een ruimer welvaartstheoretisch perspectief op de rol van toerisme in de vrijetijdseconomie.** Bij het aantreden van Rutte I is in het Bestuursakkoord 2011-2015 o.a. het toeristisch beleid deels gedecentraliseerd. Het landelijk toeristisch beleid dat hierna overbleef bestaat in belangrijke mate uit de subsidieverlening aan NBTC en randvoorwaardelijk beleid (inclusief deelname aan internationale gremia). In de aansturing van NBTC (voor wat betreft de subsidieverlening) staat de set met vijf streefwaarden centraal. Deze set houdt onvoldoende rekening met de mogelijke positieve en negatieve effecten van stimulering van inkomend toerisme. Wel is gedurende de looptijd van de subsidiebeschikking 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 realisatie van een bredere maatschappelijke opgave (bijdrage aan bijvoorbeeld leefbaarheid, mobiliteit, cultuurbeleving) inclusief een betere spreiding van het inkomend toerisme.<sup>112</sup> 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 marketing naar ontwikkeling en management. De beschikking zelf en ook de gehanteerde streefwaarden zijn hier (behoudens een kleine aanpassing in de streefwaarden) niet op aangepast.
- 2. EZK heeft NBTC relatief veel ruimte geboden om te bepalen welke taken en activiteiten het ambieert en de aansturing vanuit EZK is impliciet.** Door een

---

<sup>112</sup> Zo klinkt een bredere visie op de rol van toerisme en de gastvrijheidseconomie wel door in de enkele kamerbrieven. O.a: Brief aan Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 26 419, nr. 67 en Brief aan Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 26 419, nr. 74.

milde vorm van sturing op hoofdlijnen (behalve een generieke hoofddoelstelling en de vijf streefwaarden) is NBTC relatief vrij om zelf invulling te geven aan de taken en activiteiten die het ambieert en oppakt. Bij de vaststelling van de kaderbeschikking in 2015 vormde de HBMS 2020 strategie het uitgangspunt en middels de jaarlijkse activiteitenplannen geeft NBTC hier verder vorm aan. EZK beoordeelt de jaarlijkse subsidieaanvraag inclusief activiteitenplannen op basis van de doelstellingen en streefwaarden zoals vastgelegd in de subsidiebeschikking. NBTC heeft 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. EZK bespreekt en toetst deze activiteiten wel in gesprekken met NBTC, maar heeft niet expliciet en controleerbaar gedocumenteerd welke activiteiten bij de publieke taak horen en welke activiteiten vooral door derden gefinancierd moeten worden. Ondanks twee jaarlijkse formele voortgangsgesprekken en maandelijkse afstemmingsoverleggen is de aansturing impliciet te noemen.

- 3. De taken en functies zoals NBTC die momenteel uitvoert zijn theoretisch te legitimeren op basis van diverse soorten marktfalen.** De belangrijkste vormen van marktfalen waarmee een subsidie aan NBTC in retrospectief valt te rechtvaardigen zijn het *public good*-karakter van zowel *destination branding* als kennis- en data ten behoeve van een sterk versplinterde sector. Hier geldt dat investeringen uit de sector ten behoeve van beide zeer waarschijnlijk achterwege zouden blijven omdat individuele partijen niet voldoende in staat zijn om hierin te voorzien, of het niet doen omdat men bang is voor *freeriding*. Destination branding en ook de kennis- en datafunctie zijn te zien als collectieve goederen waar het in veel gevallen niet mogelijk is om bedrijven of organisaties die niet mee betalen aan het goed uit te sluiten. Omdat niemand kan worden uitgesloten gaat niemand er – althans niet uit zichzelf – voor betalen. Er zijn grote voordelen verbonden aan het collectief aanpakken van beide knelpunten. Het achterblijven van *aanbodontwikkeling*, doordat partijen er niet in slagen om vooral bovenregionale en bovensectorale verbanden te leggen, rechtvaardigt in theorie eveneens overheidsinterventie. Dit is een kwestie van coördinatiefalen.<sup>113</sup> Het bestrijden van coördinatiefalen vergt dat afstemming plaatsvindt tussen NBTC en regionale en lokale DMO's om te voorkomen dat sprake is van dubbeling van activiteiten. Het centraal ondersteunen bij het acquireren van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten gekoppeld aan typische Nederlandse economische sterktes of maatschappelijke opgaven zoals NBTC dat verzorgt en het combineren tot een geïntegreerd aanbod is theoretisch gelegitimeerd op basis van marktfalen als gevolg van informatieasymmetrie.
- 4. Dat activiteiten en functies legitiem zijn behoeft niet per se te betekenen dat alleen NBTC deze knelpunten aanpakt.** Het faciliteren en gecentraliseerd organiseren van destination branding is het meest onomstreden. Dit is typisch het marktfalen op basis waarvan overheden over de hele wereld al decennialang national tourism organisations zoals NBTC financieren. Bij het voorzien of coördineren van een centrale kennis- en datafunctie en aanbodontwikkeling is weliswaar sprake van marktfalen, maar niet per se evident dat (alleen) NBTC de meest aangewezen partij is om dit knelpunt te verhelpen. Bij de kennis- en datafunctie zullen eerder coalities van partijen nodig zijn die hier een rol kunnen spelen: NBTC kan daar wel een

---

<sup>113</sup> Wanneer ondernemers in de sector vooral op individueel niveau aanbod ontwikkelen, leidt dat bijvoorbeeld tot een kust die is volgebouwd met zomerhuizen, of perifere destinaties die niet bereikt kunnen worden of geen deel uitmaken van een groter verhaal of experience.

coördinerende rol in spelen zoals al gebeurt bij Landelijke Data Alliantie. Bij aanbodontwikkeling geldt dat NBTC dit mogelijk kan aanjagen voor zover het bovenregionale en bovensectorale initiatieven betreft die ook vanuit nationaal perspectief gewenst zijn (zoals gedaan bij bijvoorbeeld de welbekende Hanzesteden-verhaallijn), zonder zich volledig te begeven op het terrein van regionale en lokale DMO's. Hoogstens kan het enkele regionale initiatieven aanjagen en, voor zover wenselijk, nationaal en internationaal zichtbaar maken. Het transparanter maken van de markt voor internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten door als neutrale partij een geïntegreerd aanbod aan te bieden (en deze te verbinden aan Nederlandse economische en wetenschappelijke sterkten) wordt breed gewaardeerd, maar we constateren tegelijkertijd dat deze functie relatief dicht tegen de markt aanligt.

- 5. Naast marktfalen is ook overheidsfalen een reëel risico dat tot marktverstoring kan leiden.** Bij de functie van aanbodontwikkeling die thans bij NBTC net in opbouw is, is een mogelijk risico dat NBTC en regionale en lokale DMO's elkaar mogelijk voor de voeten lopen en dat potentieel de zakelijke adviesmarkt op het gebied van aanbodontwikkeling van toeristische bestemmingen verstoort raakt. Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat overheidsfalen een reëel risico is, is de co-financierings-eis aan NBTC (50/50 financiering) opgenomen in de subsidiebeschikking. Deze werkt mogelijk averechts omdat het typen activiteiten genereert die maatschappelijk wellicht minder gewenst zijn (bijvoorbeeld vermarkten van bestemmingen die al erg druk zijn). Een vorm van overheidsfalen kan ook zijn dat het toeristisch domein te eng wordt geassocieerd met stimulering van inkomend toerisme en de hiermee samenhangende economische bedrijvigheid en te veel voorbijgaat aan andere maatschappelijke functies van toerisme zoals de bijdrage aan leefbaarheid, behoud van cultureel erfgoed of de rol van toerisme in de bredere transitie naar een vrijetijdssamenleving.

Kortom, we constateren dat de subsidiebeschikking uit 2015 te veel is gericht op stimulering inkomend toerisme en onvoldoende is gebaseerd op een ruimer welvaartstheoretisch perspectief op de rol van toerisme in de vrijetijdseconomie. EZK heeft NBTC bovendien relatief veel ruimte geboden om te bepalen welke taken en activiteiten het ambieert en de aansturing vanuit EZK is impliciet. Ook hebben we vastgesteld dat op basis van theoretische argumenten de huidige en in ontwikkeling zijnde rollen van NBTC kunnen worden gelegitimeerd. Deze marktfalens moeten wel aantoonbaar bestaan, door NBTC het beste kunnen worden bestreden en niet resulteren in overheidsfalen en marktverstoring.

#### ***Intern functioneren NBTC (doelmatigheid)***

- 6. Het samenwerkings- en financieringsmodel is in de afgelopen periode een efficiënt model gebleken.** Het publiek private financieringsmodel leidt er mede toe dat NBTC zijn middelen op een efficiënte wijze inzet en het geeft zowel publieke als private partijen een rol in de invulling van activiteiten (vraagsturing). De publiek-private samenwerking zorgt dat agenda's meer op elkaar afgestemd worden, en dat ook private partijen meer oog krijgen voor de maatschappelijke kant van toerisme. NBTC is in de afgelopen periode echter sterker afhankelijk geworden van co-financiering doordat de subsidie aan NBTC in de periode 2012–2015 bijna gehalveerd is en NBTC gevraagd meer co-financiers op te zoeken (50/50). NBTC slaagt hier voldoende in, maar het nadeel van de huidige verhouding van de cofinancieringseis is dat NBTC sterker afhankelijk wordt van partijen die NBTC-activiteiten kunnen financieren en dat samenwerkingspartners dus eerder benaderd worden als financiers (in plaats van samenwerkingspartners). Bovendien kunnen minder kapitaalkrachtige partijen niet of minder co-financieren en kan NBTC minder activiteiten ontplooiën

voor partijen die geen of een mindere financiële inbreng leveren (dit tast het publieke karakter van NBTC aan). Er is dus sprake van een gedeeltelijke vraagsturing, namelijk voor diegenen die over voldoende financiële middelen hiervoor beschikken. Als co-financiering te dominant wordt, bestaat het gevaar dat vooral co-financiers gaan bepalen hoe Nederland in het buitenland gepromoot wordt. Daarnaast zijn marketingcampagnes ten behoeve van spreiding in tijd en ruimte minder populair bij co-financiers met een focus op snel resultaat, dan campagnes gericht op geijkte toeristische hoogtepunten. De bijdrage van partners neemt dan ook de afgelopen jaren zowel in absolute als relatieve zin af.

- 7. De vergelijking met de benchmark NTO's toont dat NBTC met een relatief kleine overheidsbijdrage een vrij breed palet aan taken tot uitvoering brengt.** De portefeuille van instrumenten van NBTC en het financieringsmodel is op dit moment het meest vergelijkbaar met die van VisitDenmark en VisitSweden, terwijl NBTC een aanzienlijk lager budget heeft in absolute zin maar ook gemeten naar budget per inwoner, per bezoeker en per fte. NBTC heeft tevens een lager aandeel publieke financiering van de nationale overheid dan de benchmark NTO's en veel lager dan het gemiddelde van ETC-leden. Dit heeft duidelijke voordelen, zoals al eerdergenoemd maakt het dat NBTC scherp is in de inzet van middelen. Met name internationaal (opererende) partners geven aan dat NBTC een zeer efficiënte en professionele partner is, zeker in vergelijking met ervaringen die zij hebben met diverse anderen (overwegend publiek gefinancierde) NTO's.
- 8. In de periode voorafgaand aan de evaluatieperiode is een belangrijke efficiëncyslag gemaakt, onder andere ingegeven door de halvering van de subsidie in de periode 2012-2015.** Er is in die periode besloten tot een reorganisatie. Met name op het buitenlandse kantorennetwerk is flink bezuinigd (reductie aantal fte van 76 fte in 2011 naar 27 fte in 2018). In 2011 was nog 57% van het personeel werkzaam in buitenlandse vestigingen, in 2018 is dat 42%. NBTC heeft op dit moment een vergelijkbaar aantal buitenlandse vestigingen als de drie benchmark NTO's. De bezuiniging op buitenlandse vestigingen ging gepaard met een overgang, ingezet in 2012, van een decentrale aansturing van de buitenlandkantoren naar een centrale aansturing (werken in de cloud, gezamenlijke backoffice et cetera). Ook is het aantal marketinginitiatieven teruggebracht naar een kleiner aantal met een beperkter aantal thema's.
- 9. De koerswijziging heeft ertoe geleid dat NBTC relatief veel tijd en geld besteedt aan afstemming met en tussen regio's (hoge proceskosten) terwijl de bijdrage van co-financiers afneemt.** Ondanks de eenmalige processubsidie van EZK en de bijdrage van provincies voor het uitwerken van HollandCity-verhaalijnen en de extra subsidie voor het organiseren van de Toerisme Top, is de omzet van NBTC de afgelopen jaren gedaald. Dit kan verklaard worden door de afname van co-financiering van derden in de periode 2016-2018, daar staat tegenover dat de inkoopkosten van projecten zijn gedaald. Tegelijkertijd zijn de totale organisatiekosten van NBTC toegenomen in dezelfde periode met name door hogere salaris gerelateerde kosten en overige organisatiekosten (o.a. NBTC Next project, ontwikkeling Perspectief2030 en Toerisme Top). De activiteiten ten behoeve van de in 2017 ingezette spreidingsstrategie vergen steeds meer afstemming met de regio. Dit betreft bijvoorbeeld kennis- en productontwikkeling ter ondersteuning van regionale en lokale initiatieven en het samenbrengen van partijen in het kader van de verhaalijnen. Dit houdt in dat NBTC met veel (kleinere) regionale en lokale DMO's, provincies en gemeenten om tafel zit. De Holland Marketing Council is door NBTC in het leven geroepen om op strategisch niveau afstemming met DMO's centraler en



efficiënter te organiseren. Echter, activiteiten gericht op het positioneren en promoten van nieuwe bestemmingen richting nieuwe doelgroepen vergen maatwerk en dus een relatief hoge inspanning van NBTC (geen one size fits all). Bovendien is de bereidheid van co-financiers om mee te investeren in dit type activiteiten lager (minder direct resultaat) met als gevolg een lagere co-financiering van derden.

**10. NBTC heeft de nieuwe subsidiebeschikking niet afgewacht en is al in transitie.** In 2017 is NBTC gestart met een traject om de eigen organisatie door te ontwikkelen als reactie op veranderende externe ontwikkelingen aan vraag- en aanbodzijde. Ook is naast de traditionele destination branding en marketingfuncties het initiatief genomen om de kennis- en datafunctie te versterken en (het aanjagen van) aanbodontwikkeling verder ter hand te nemen (in samenspraak met EZK). In de vorige evaluatie noemde Berenschot al dat NBTC inspeelde op veranderingen in de sector als gevolg van macro-economische ontwikkelingen. Ook nu zien we dat NBTC inspringt op ontwikkelingen in zijn omgeving. Bij gelijkblijvend budget of zelfs een verdere daling van budget door teruglopende co-financiering in combinatie met een uitbreiding van taken, kan het gevaar ontstaan dat de uitvoering van nieuwe activiteiten ten koste gaat van de inzet van een van de kerntaken namelijk destination branding.

Op basis van bovenstaande conclusies, constateren we dat NBTC zijn middelen op efficiënte wijze inzet. Het publiek-private financieringsmodel maakt dat NBTC scherpe keuzes moet maken over de inzet van middelen en activiteiten en ook de vergelijking met de drie benchmark NTO's laat zien dat NBTC zijn taken met een relatief klein budget uitvoert. NBTC heeft de grootste efficiëncyslag al gemaakt voor de evaluatieperiode o.a. ingegeven door de halvering van de subsidie in de periode 2012-2015. De afgelopen periode is de omzet van NBTC echter gedaald als gevolg van een lagere co-financiering van derden daar staat direct tegenover dat de inkoopkosten van projecten zijn gedaald. De organisatiekosten zijn daarentegen toegenomen doordat de spreidingsstrategie relatief hoge proceskosten vergt en de bereidheid van co-financiers om mee te investeren in deze activiteiten is minder groot. De transitie toont weliswaar aan dat NBTC heeft ingespeeld op ontwikkelen in de omgeving en ook de eigen organisatie hierop aanpast, maar zet tegelijkertijd de middelen voor de meer traditionele marketingcommunicatie functie van NBTC onder druk.

#### ***Gerealiseerde output op streefwaarden<sup>114</sup>***

**11. De meeste streefwaarden liggen weliswaar op koers om behaald te worden, maar deze corresponderen maar gedeeltelijk met de inspanningen die NBTC levert. Ze bieden bovendien onvoldoende basis om een onderbouwde uitspraak over de doeltreffendheid van NBTC te doen.** Mogelijk blijft NBTC op een aantal streefwaarden achter, maar het presteert over het algemeen conform de afgesproken streefwaarden die NBTC en EZK aan het begin van de evaluatieperiode zijn overeengekomen. De voortgang op het bereiken van deze streefwaarden is nauwkeurig gemonitord en de stand van zaken wordt halfjaarlijks gerapporteerd aan en besproken met EZK. Echter, zoals we hiervoor al concludeerden, corresponderen deze streefwaarden lang niet altijd met de activiteiten zoals NBTC die uitvoert en zijn ze onvoldoende basis om de doeltreffendheid van NBTC te beoordelen. De

---

<sup>114</sup> Streefwaarde 1. Het aantal internationale bezoekers op basis van marketingactiviteiten; Streefwaarde 2. Internationale bestedingen op basis van marketingactiviteiten; Streefwaarde 3. Aantal bezoeken aan het online platform Holland.com; Streefwaarde 4: Economische waarde bids van internationale congressen op basis van NBTC-betrokkenheid; Streefwaarde 5. Co-financieringspercentage overige partijen: minimaal 50%.

streefwaarden zijn (behoudens een kleine aanpassing) door een verschuiving van aandacht naar bevordering van inkomend toerisme gespreid over Nederland ook verder af komen te staan van de feitelijke activiteiten van NBTC.

- 12. De wijze waarop de effectmeting op dit moment wordt uitgevoerd en het ontbreken van geschikte data maakt het niet (goed) mogelijk om de additionaliteit van NBTC kwantitatief te meten. Van specifieke activiteiten waarover wel bruikbare kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, lijkt de effectiviteit beperkt.** NBTC meet zelf (in opdracht van EZK en op basis van een met EZK afgestemde methode) het effect van zijn marketingcampagnes met betrekking tot streefwaarde 1. De onderliggende onderzoeksaanpak is in 2016 herzien en verbeterd en voor het eerst toegepast op de meting van 2018. De resultaten op streefwaarde 1 worden echter te rooskleurig voorgesteld door de geadviseerde methodiek. Het verschil in de bezoekpercentages van de buitenlandse gasten die zeggen campagne-uitingen van NBTC te hebben gezien en buitenlandse gasten die zeggen geen uitingen te hebben gezien, wordt nu volledig toegeschreven aan NBTC. Dat leidt waarschijnlijk tot een forse overschatting van de feitelijke impact van NBTC op de beslissing om op vakantie in Nederland te gaan. Streefwaarde 2 kent los van streefwaarde 1 haar eigen ontwikkeling maar omdat er sinds 2014 geen metingen meer zijn gedaan zijn de gemiddelde bestedingen per land vanaf die tijd constant gehouden. De berekening van de ontwikkeling van streefwaarde 2 (totale bestedingen) wordt daardoor nu rechtstreeks afgeleid van de ontwikkeling van streefwaarde 1. Ook bij streefwaarde 4 doet zich een mogelijk overschatting voor van de additionaliteit van NBTC voor het binnenhalen van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten. Tot slot is er de hoop dat de beschikbare data als basis kunnen dienen voor een "Theeuwes-proof" evaluatie maar dat is vanwege de vele omgevingsfactoren (waar niet goed voor gecorrigeerd kan worden) en het ontbreken van voldoende kwantitatieve gegevens niet mogelijk.<sup>115</sup>
- 13. Streefwaarde 1 en 3 zijn gedurende de looptijd van de subsidieperiode relatief minder belangrijk geworden in de dialoog tussen EZK en NBTC.** De streefwaarden zijn al onderwerp van overleg geweest tussen EZK en NBTC gedurende de looptijd van de subsidieperiode. Zo is in juli 2018 (en per 2019 geformaliseerd) overeengekomen dat, gegeven de koerswijziging, streefwaarden 1 en 3 niet langer de eerste prioriteit hebben. De autonome groei van het toerisme en de toenemende discussie of op sommige toeristische bestemmingen toerisme ten koste gaat van de leefbaarheid, heeft gemaakt dat minder strikt is gekeken naar streefwaarden 1 en 3. Extreem gesteld zou geconcludeerd kunnen worden dat streefwaarde 1 en 3 nog staan voor het oude paradigma waarin de volumedoelstelling de boventoon voert.
- 14. Ook streefwaarde 4 is primair gericht op het verhogen van aantallen bezoekers.** Deze streefwaarde stimuleert met name het binnenhalen van enkele grote internationale congressen/zakelijke bijeenkomsten (volume) en is vooralsnog minder gekoppeld aan economische- en kennisspecialisaties (Topsectoren) c.q. maatschappelijke vraagstukken waarop Nederland zich wil profileren. Een oordeel over de effectiviteit is hier nauwelijks mogelijk omdat er geen systematisch inzicht bestaat in verhouding uitgebrachte bids en succesvolle bids en nog belangrijker

---

<sup>115</sup> Dit kan alleen met grotere subsidie instrumenten waarbij in de regel ook harder het effect van een treatment kan worden bepaald, bij voorkeur ook met gebruikmaking van een controlegroep.

omdat niet is gespecificeerd hoe groot de bijdrage van NBTC is per succesvolle bid (deze kan variëren van een doorverwijzing tot samenstellen van complete bidbook) en er dus een attributieprobleem is. Het is eveneens op basis van beschikbare gegevens lastig te bepalen in hoeverre het beperkte aantal mensen dat binnen NBTC actief is met het acquireren van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten beoordeeld kan worden als doelmatig omdat een benchmark hier niet voorhanden is.

**15. Daarnaast plaatsen we vraagtekens bij de rol die NBTC heeft te spelen in conversie (streefwaarde 3).** NBTC biedt op zijn platform holland.com weliswaar zelf geen bookingservices aan, maar verschaft betalende organisaties wel een etalage en wordt hiermee beknot in de vrijheid om te communiceren over de bestemming. Als de betalende organisaties te dominant worden bestaat het gevaar dat vooral co-financiers gaan bepalen hoe Nederland in het buitenland verkocht wordt. NBTC rechtvaardigt dit door te wijzen op het feit dat met holland.com ook van minder bekende bestemmingen een boekbaar product kan worden aangeboden. NBTC merkt ook op dat boekingen gefaciliteerd moeten worden omdat potentiële bezoekers anders gemakkelijk zonder boeking voor Nederland 'weglekken' naar andere bestemmingen buiten Nederland.

**16. De huidige verhouding van de 50% co-financieringspercentage werkt deels averechts.** De 50/50 financieringseis in streefwaarde 5 zorgt er enerzijds voor dat NBTC aansluit bij de problematiek die actueel is bij samenwerkingspartners (vraagsturing), maar kan ook als een averechtse prikkel werken die maakt dat het belang van co-financiers in een aantal gevallen te dominant wordt en niet noodzakelijkerwijs past bij de doelstellingen van NBTC. De bereidheid van (vooral private) co-financiers om te investeren in activiteiten gericht op het positioneren en promoten van nieuwe bestemmingen richting nieuwe doelgroepen is minder groot. Wanneer NBTC de recente nadruk op spreiding van toerisme moet realiseren zal het zeer waarschijnlijk niet een vergelijkbare co-financiering kunnen realiseren. Het is immers lastiger en kostbaarder gasten te verleiden naar andere bestemmingen buiten de toeristische hotspots te komen. Om toch aan de co-financieringseis te voldoen, zoekt NBTC logischerwijs naar projecten waar co-financiers makkelijk in investeren en dat samenwerkingspartners dus eerder benaderd worden als financiers (in plaats van samenwerkingspartners). Dit maakt dat NBTC kenmerken krijgt van een projectorganisatie op zoek naar financiers die potentieel de markt voor adviesbureaus en andere spelers (zoals lokale en regionale DMO's) in de toeristische markt verstoort. Te overwegen is een duidelijker scheiding aan te brengen in overwegend door EZK gefinancierde functies en functies die overwegend door derden (publieke en private partijen) gefinancierde functies.

### ***Oordeel functioneren NBTC volgens omgeving***

**17. Er bestaat in de breedte tevredenheid over de samenwerking met NBTC.**

Deze samenwerking vindt vooral plaats in het kader van de marketingfunctie van NBTC, hoewel de samenwerking op andere terreinen ook groeit (bijvoorbeeld rondom kennis en data). NBTC wordt door lokale partijen steeds meer gezien als een dienstverlenende organisatie die kan helpen bij het ontwikkelen van het lokaal aanbod van toeristische activiteiten. Wel heeft NBTC nog de neiging zijn eigen aanbod centraal te werken en wenst zij samenwerking steeds vaker financieel in te kleuren (als gevolg van de grotere noodzaak middelen bij samenwerkingspartners te verwerven). In dit verband wijzen geven diverse DMO's hierbij aan dat een sterke co-financiering vanuit de markt kan leiden tot conflicterende belangen.

- 18. Veel activiteiten van NBTC zijn nog opgehangen aan de traditionele functie van een destination marketing organisation. Die taken voert NBTC volgens de meeste stakeholders professioneel uit.** Zo wordt de traditionele primaire functie van de promotie van de bestemming Nederland breed geaccepteerd. Het gevoel is dat NBTC Nederland op de kaart kan zetten en dat dit een kader biedt waar vrijwel iedereen op kan aanhaken (hoewel sommigen van mening zijn dat de marketing te veel het klassieke beeld van Nederland als uitgangspunt neemt). De fysieke vestigingen van NBTC worden met name door internationaal opererende partners sterk gewaardeerd. De fysieke ontmoeting met de pers en stakeholders in de markt is van belang voor het uitvoeren van de marketingcommunicatie activiteiten van NBTC gericht op buitenlandse toeristen. Zeker in relatief 'nieuwe' markten als China is fysieke aanwezigheid belangrijk. Bij diverse private partners leeft het idee dat het zonder de fysieke aanwezigheid van NBTC en de daaruit resulterende kennis en kunde van de lokale markt, niet was gelukt om voet aan de grond te krijgen in de Chinese (zakelijke) markt. NBTC is bovendien voor internationaal opererende samenwerkingspartners de enige partij die onafhankelijk is en boven de belangen van regio's staat en daardoor een eenduidig beeld van Nederland als toeristische bestemming naar buiten kan brengen.
- 19. De verhaallijnen, evenementen en themajaren hebben geholpen om de samenwerking tussen NBTC en regionale partijen beter vorm te geven.** Het succes per activiteit varieert. De Hanzesteden en Van Gogh verhaallijnen worden door betrokkenen als succesvol bestempeld. De verhaallijnen bestaan nog te kort voor een goede evaluatie. De verhaallijnen zijn echter vooral een voorbeeld hoe NBTC een coalitie van verschillende partijen heeft weten te vormen om samenwerking rondom een bepaald thema in gang te zetten. Enkele zorgpunten betreffen wel dat kleinere (maar wel relevante) partijen vanwege de gevraagde financiële bijdrage minder in staat zijn te participeren en dat er mogelijk te veel verhaallijnen worden ontwikkeld. Themajaren zijn goed gekozen hoewel niet elk thema zich leent voor een landelijke aanpak waar alle regio's kunnen participeren. Variatie blijft hier belangrijk.
- 20. Commerciële partijen zijn goed te spreken over de functie van NBTC bij het binnenhalen van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten. Deze functie helpt om het economische profiel van Nederland te verbeteren (vestigingsplaats, kennisland).** Belangrijke meerwaarde van NBTC is dat het als neutrale partij een geïntegreerd aanbod kan doen en praktisch kan ondersteunen bij het binnenhalen van congressen. De wens om te spreiden, is in deze functie lastiger te realiseren. De wens om te spreiden houdt in dat de nu al populaire congresbestemmingen gepromoot blijven worden maar dat daarnaast ook minder bekende bestemmingen onder de aandacht worden gebracht. Internationale congressen strijken echter graag neer in grote steden met voldoende hotelcapaciteit. Ze eindigen daardoor al snel in de Randstad en dan in het bijzonder in Amsterdam.
- 21. Over het uitbreiden c.q. zwaarder aanzetten van enkele NBTC-functies wordt verschillend gedacht.** Het is niet voor iedereen evident dat NBTC de kennis en kunde in huis heeft om een kennis- en datafunctie verder uit te bouwen. Bovendien zijn andere partijen, denk aan grote private partners en kennis- en onderwijsinstellingen, ook al actief in dit domein. Lokale DMO's zijn doorgaans positiever over deze NBTC-functie, omdat ze daar zelf vaak niet de middelen voor hebben. De aanbodfunctie roept meer discussie op. NBTC moet hierbij oppassen om niet in het vaarwater te komen van lokale DMO's. NBTC moet zich bezighouden met ontwikkelopgaven op nationaal niveau en wat in (internationale) campagnes aan bod moet komen. Wel zou NBTC meer een regierol kunnen vervullen. Dat betekent een

rol van aanjager, coördinator en verbinder om betrokken partijen (gezamenlijk) aanbod te laten ontwikkelen (zoals in de verhaallijnen gebeurt). In de breedte wordt het ontbreken van een beleidsvisie op (een uitbreiding van) NBTC-functies als een gemis ervaren.

**22. De uitvoering van het toerismebeleid vraagt samenwerking tussen verschillende schaalniveaus (van lokaal tot en met landelijk), maar het is nog geen uitgemaakte zaak dat NBTC hier de rol van verbindende factor kan vervullen.** Bij de decentralisatie van het toerismebeleid zijn de provincies meer verantwoordelijk geworden om dit beleid in te richten en uit te voeren, maar de provincie is niet altijd het optimale schaalniveau is omdat toerisme zich ook richt op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Provincies kijken op hun beurt niet allemaal automatisch naar NBTC als partner. Een heikel punt hierbij is onder meer de aanpak van de spreiding: gaat het om het ontlasten van (te) toeristische trekpleisters of om het beter waarderen van het toeristisch aanbod in de regio? Ook vraagt spreiding mogelijk een meer integrale aanpak waarbij meer oplossingen in beschouwing worden genomen, waar ook niet-toeristische partijen een rol kunnen spelen en waar veel geschakeld moet worden tussen verschillende niveaus. NBTC wordt vooralsnog beschouwd als een operationele marketingorganisatie die ten aanzien van dit onderwerp wel als verbinder kan optreden, maar als schakelaar in het beleid worden andere kennis en vaardigheden belangrijker (omgang met complexe beleidsdossiers, etc.).

## 5.2 Aanbevelingen

De conclusies uit de vorige paragraaf zijn primair antwoorden op de hoofdvragen die in deze evaluatie voorlagen. Op basis van de door ons uitgevoerde evaluatie en in het verlengde van de hierboven geformuleerde conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen.

- 1. Heroverweeg de smalle doelstelling van stimulering van inkomend toerisme en hanteer in het toeristisch beleid bij voorkeur een ruimer welvaartstheoretisch perspectief.** Besteed derhalve voldoende aandacht aan de ruimere positieve en negatieve effecten van toerisme. Verschaf onder andere inzicht op het punt van het in het mogelijke verdringingsvraagstuk op de arbeidsmarkt om zo beter te kunnen beoordelen of verdere groei van de gastvrijheidseconomie vanuit welvaartstheoretisch perspectief wenselijk is.
- 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.** Dit houdt een meer maatschappelijke taakopvatting van (het overwegend met publieke middelen gefinancierde deel van) NBTC in. Naast destinatie marketing kan toerisme daadwerkelijk helpen een aantal maatschappelijke vraagstukken op te lossen c.q. vervult zij een ruimere functie dan alleen een economische. Hierbij kan worden aangesloten bij de Nationale Omgevingsvisie van het Rijk. Een dergelijke visie kan ook dienen als beleidskader richting NBTC en het veld.
- 3. In de besprekingen in het kader van de nieuwe subsidiebeschikking zou de aard van de sturingsrelatie duidelijker aan de orde moeten komen.** Naar onze mening zou EZK in een toekomstige subsidiebeschikking duidelijker doelstellingen, gelegitimeerde functies en activiteiten en eventueel bijbehorend financieel regime moeten formuleren die beter aansluiten bij de inhoudelijke activiteiten van NBTC. Vervolgens kan hierover een goed geïnformeerde dialoog plaatsvinden op

basis van vertrouwen. Dit vergt ook dat NBTC enige vrijheid houdt om mee te bewegen en te ontwikkelen met de veranderende externe omgeving.<sup>116</sup> Behoud daarbij ook enige vrijheid bij afspraken omtrent subsidie en de precieze inzet hiervan.

- 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. Breng de nation brandingfunctie in elk geval onder bij NBTC. Handhaaf de rol van NBTC bij kennis- en dataverzameling 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). Overweeg NBTC ook expliciet een rol te geven bij aanbodontwikkeling en verbind aan de aanbodontwikkelfunctie de voorwaarde dat NBTC zich hier beperkt tot het nationale 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.
- 5. Handhaaf het publiek-private karakter van NBTC, maar zorg dat per gelegitimeerde functie 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. Onderzoek enerzijds of er, naar Zweeds voorbeeld, een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen een publiek gefinancierde basisvoorziening en een projecten-voorziening gefinancierd door derden (DAEB-constructie). Overweeg in hoeverre acquisitie van congressen en internationale zakelijke bijeenkomsten hier ook deels of volledig moet worden ondergebracht omdat deze functie relatief dicht tegen de markt aanligt. Anderzijds valt te overwegen om voor de gelegitimeerde kerntaken van NBTC het aandeel Rijksbijdrage te verhogen en daarbij nadrukkelijk andere taken aan de markt over te laten.
- 6. Bekijk mogelijkheden om NBTC beter te faciliteren in eventuele uitbreiding resp. versterking van functies van NBTC.** Het versterken van de kennis- en datafunctie alsmede de uitbreiding aanbodontwikkelfunctie heeft extra middelen gevraagd die niet ten koste zouden moeten gaan van het budget voor destination branding, te meer daar niet alleen de overwegend Randstedelijke iconen, maar het toeristisch aanbod verspreid over heel Nederland aan bod dient te komen (waar in de regel minder gemakkelijk co-financiering voor te vinden is). Overweeg daarom om tijdelijk extra budget toe te kennen voor dergelijke activiteiten die inspelen op actuele ontwikkelingen. Dat extra budget zou ook aangewend moeten kunnen worden voor het ontwikkelen van de vaardigheden benodigd voor de nieuwe functies en het op niveau houden van de (marketing)vaardigheden (inclusief digitalisering) benodigd voor de primaire functie (destination branding).
- 7. Investeer in een sterke narratief hoe de activiteiten van NBTC bijdragen aan de gestelde doelen en heroverweeg het gebruik van indicatoren**

---

<sup>116</sup> Zie bijvoorbeeld WRR (2013), Naar een lerende economie. Investeren in het Verdienvermogen van Nederland, WRR/AUP, Den Haag/Amsterdam, p. 124 waarin wordt geconstateerd dat command and control sturingsmodellen plaatsmaken voor sturingsmodellen met voldoende ruimte voor adaptiviteit.

**streefwaarden in zijn huidige vorm.** Er moet een goede balans bestaan tussen enerzijds sturing op basis van dialoog en vertrouwen en anderzijds gebruik van indicatoren om doelbereiking door NBTC te monitoren. De huidige set van indicatoren en streefwaarden zijn echter deels achterhaald, meten onvoldoende de daadwerkelijke bijdrage van NBTC of passen niet meer bij de huidige taakopvatting van NBTC. De 50/50 financiering heeft bovendien deels gewerkt als een averechtse prikkel die maakt dat het belang van co-financiers in een aantal gevallen te dominant werd en niet noodzakelijkerwijs past bij de doelstellingen van NBTC. Hoewel een goede onderlegger voor een dialoog tussen EZK en NBTC, zijn de streefwaarden ook in andere vorm niet op te werken naar een niveau waarbij ze kunnen dienen als uitgangspunt om "Theeuwes-proof" de effectiviteit van de subsidieverlening aan NBTC te beoordelen. Dit ontslaat NBTC niet van de plicht zo goed mogelijk aan te tonen dat de verstrekte subsidie effectief is besteed. Streefwaarden zijn daarbij een indicatie en zijn onderdeel van een narratief waaruit blijkt dat NBTC zich met de juiste activiteiten bezighoudt en daarin succesvol is.

- 8. Verbeter het draagvlak van NBTC onder stakeholders.** NBTC kan zich verbeteren in de manier waarop zij zich tot zijn stakeholders verhoudt. Het is tot dusverre te onduidelijk hoe NBTC zich verhoudt tot wat als zijn natuurlijke achterban beschouwd moet worden, te weten de lokale en regionale DMO's, naast ondernemingen, provinciale en lokale overheden en kennis- en onderwijsinstellingen. De gemaakte keuzes en voorgenomen activiteiten kunnen pro-actiever worden overlegd met het veld. Wellicht kan de uitwerking van de Perspectief 2030 visie naar een actieagenda daartoe dienen. Ook lijkt ook logisch de Holland Marketing Council daarbij actiever te betrekken en te overwegen de naam hiervan te wijzigen (sluit nu vooral aan bij de primaire, gevestigde functie van NBTC).
- 9. Koppel het aantrekken van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten nadrukkelijk aan typisch economische sterktes en maatschappelijke uitdagingen van het nieuwe missie-gedreven innovatiebeleid en koppel het ook aan het aantrekken van internationale bedrijvigheid en kenniswerkers (inclusief studenten).** Het bevorderen van zakelijk reizigers kan niet los worden gezien van het aantrekken van internationale bedrijvigheid, het laten functioneren van internationale kennisnetwerken en aantrekken van internationaal talent. NFIA, Buitenlandse Zaken, NUFFIC en NBTC hebben allen eigen vertegenwoordigingen in het buitenland. Met Buitenlandse Zaken, NFIA en NUFFIC vindt al enige afstemming plaats die kan worden versterkt. Ook de bredere afstemming met de maatschappelijke doelstellingen van de regering (gezondheidszorg, digitalisering, verduurzaming) kan verbeterd worden bijvoorbeeld door het gericht werven van internationale congressen en zakelijke bijeenkomsten op dit gebied.
- 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.** EZK zou daarbij mogelijk ook meer als wegbereider voor NBTC kunnen fungeren richting andere departementen en nadrukkelijker de verbinding kunnen leggen met de agenda's van de Topsectoren c.q. maatschappelijke uitdagingen. Hoewel het toeristisch beleid als onderdeel van het Bestuursakkoord 2011-2015 tussen Rijk, IPO, VNG en UvW is gedecentraliseerd, zou ook enige coördinatie in de wijze waarop de provincies gebruik maken van de gecentraliseerde voorziening NBTC wenselijk zijn. EZK zou ook kunnen overwegen om andere departementen te vragen bij te dragen aan de subsidieverlening aan NBTC.

Bovengenoemde aanbevelingen schetsen naar onze mening de agendapunten die in het overleg tussen NBTC en EZK over de invulling van de nieuwe beschikkingsperiode aan de orde zouden kunnen komen.

### 5.3 Mogelijk alternatieve effectmeting

In de vorige paragraaf hebben we aanbevolen de huidige set van streefwaarden te heroverwegen, minder dominant te maken in de sturingsrelatie tussen EZK en NBTC en ook een duidelijker narratief te hebben bij de activiteiten die het uitvoert en waarom deze meer of minder succesvol zijn.

KPI's en streefwaardes zijn geen doel op zich maar slechts een middel om de activiteiten van een organisatie in de gewenste richting te sturen. Het werken met KPI's kan voor EZK van grote waarde zijn in de sturing van NBTC maar dan moeten de indicatoren en streefwaardes wel op een andere manier en in een andere volgorde worden gedefinieerd. NBTC heeft door de jaren heen te maken gehad met verschillende sets van KPI's en streefwaarden die telkens weer de neiging hebben om een eigen leven te gaan leven. Gevolg is dat NBTC zijn activiteiten deels heeft uitgevoerd om te voldoen aan gestelde streefwaarden terwijl de doelstellingen achter de streefwaarden niet meer passen bij actuele ontwikkelingen.

Vanwege de vele omgevingsfactoren (waar niet goed voor gecorrigeerd kan worden) en het ontbreken van voldoende kwantitatieve gegevens is een strikte kwantitatieve toepassing van effectiviteitsmeting op output-niveau niet altijd mogelijk om de effecten van de geobserveerde output toe te schrijven aan in dit geval een DMO's te meten (aangeduid als: kan een maatregel volgens de methode Theeuwes of Theeuwes-proof<sup>117</sup> worden uitgevoerd). Mede hierdoor hebben DMO's wereldwijd decennialang het voordeel van de twijfel gekregen: de impact op de kwantiteit en aard van de inkomende toerismestromen kon niet hard worden gemaakt maar het tegendeel (ontbreken van impact) kon ook niet worden aangetoond. Het argument is dat het aantal buitenlandse toeristen door de jaren heen is blijven groeien.<sup>118</sup>

Effectiviteitsmeting op outputniveau is in een meer kwalitatieve toepassing echter weldegelijk toepasbaar. Daarnaast zijn er ook meer kwantitatieve gegevens beschikbaar dan over het algemeen wordt aangenomen. Hieronder gaan wij eerst dieper in op een kwalitatieve toepassing en vervolgens presenteren we een aantal mogelijke alternatieven voor het gebruik van kwantitatieve gegevens.

#### **Kwalitatieve toepassing**

Een kwalitatieve toepassing van de methode Theeuwes vraagt van de agent (NBTC) om een plausibele narrative aan te leveren waarmee de bijdrage van de agent aan de beleidsdoelen wordt onderbouwd. De bewijslast ligt dan dus bij de *agent* en niet bij de *principal* (EZK) (zoals tot nu toe het geval was). Deze narrative bevat minimaal vier onderdelen:

1. Per activiteit van de agent een beschrijving van de causale keten van de activiteit tot aan een of meerdere beleidsdoelen van de principal;

---

<sup>117</sup> Dit verwijst naar de rapportage *Durf te meten* (2012) van de Expertwerkgroep Effectmeting onder leiding van Professor Theeuwes. Dit rapport is feitelijk een pleidooi voor *evidence-based policy* en het via kwantitatieve methoden (veelal econometrisch onderzoek) bepalen van de output additionaliteit van beleidsinstrumenten. Het rapport bevat ook zes evaluatieontwerpen. Het is in de praktijk de gouden standaard voor wat betreft beleidsevaluaties, mits de beleidsinstrumenten en vooral de beschikbare data een dergelijke benadering toelaten.

<sup>118</sup> Hall, C.M. & Veer, E. (2016). *The DMO is Dead. Long Live the DMO (Or, Why DMO Managers Don't Care About Post-Structuralism)*



2. Een beschrijving van andere (exogene) factoren die invloed hebben op het beleidsdoel. Ten opzichte van deze andere factoren moet de specifieke bijdrage van de agent zoals beschreven onder (1) een significant effect hebben – anders is het slechts een druppel op een gloeiende plaat;
3. Een inschatting van de kosten die gepaard gaan met het uitvoeren van (1). Er moet een balans zijn tussen de kosten en de vermeende opbrengsten. Indien de kosten relatief laag zijn, kan het relatieve aandeel onder (2) ook lager zijn. Kort door de bocht: de activiteit draagt dan relatief weinig bij aan het bereiken van het doel maar brengt ook weinig kosten met zich mee;
4. Een beschrijving over alle individuele activiteiten heen die de wederzijdse relaties laat zien. Het is namelijk zeer wel mogelijk dat het uitvoeren van activiteit A die bijdraagt aan het bereiken van doel X, ten koste gaat van het bereiken van doel Y (dat nagestreefd wordt door activiteit B). Zo lijkt het nastreven van minimaal 50% co-financiering (streefwaarde #5) ten koste te gaan van het beter spreiden van buitenlandse toeristen over Nederland.<sup>119</sup>

Vervolgens kunnen zowel voor de activiteiten als voor de beleiddoelen indicatoren worden opgesteld. In het geval van de beleidsdoelen kan de operationalisatie eventueel beperkt blijven tot een **gewenste richting** van de ontwikkeling.

### ***Kwalitatieve effectmeting als alternatief voor kwantitatieve effectmeting***

Een eerste aanzet betreft de definitie van de overall beleidsdoelen van EZK: het verhogen van het aantal buitenlandse bezoeken *sec* draagt niet bij aan de economische (of maatschappelijke) ontwikkeling van Nederland. In economische termen gaat het om het verhogen van de totale bestedingen van buitenlandse toeristen in Nederland met als randvoorwaarde dat de druk op Amsterdam (en andere toeristische hotspots) afneemt. Tegelijkertijd zullen de geijkte bestemmingen niet willen dat de totale bestedingen ter plaatse afnemen. Dat betekent dat:

1. de stromen toeristen deels zullen moeten worden verlegd naar het achterland c.q. meer perifere bestemmingen zullen zich harder moeten ontwikkelen dan toeristische hotspots die nu overlast genereren (spreidingsbeleid) en tegelijkertijd
2. de gemiddelde bestedingen per buitenlandse toerist in de geijkte bestemmingen moeten stijgen om de afname in aantallen toeristen te compenseren.

Met de kwantitatieve data die op dit moment beschikbaar is, is het niet mogelijk om de ontwikkelingen in (1) en (2) goed te monitoren. Voor (1) geldt de beperking dat de huidige (CBS) data gebaseerd is op de overnachtingsplaats van de toerist, niet op de feitelijke verblijfplaats en ook dat een groeiend gedeelte niet wordt geregistreerd door CBS. Voor (2) geldt de belemmering dat het **Onderzoek Inkomend Toerisme** niet meer wordt uitgezet. De achterliggende reden is dat er hoge kosten verbonden zijn aan de manier waarop er data wordt verzameld. De grootste uitdaging is dat er per herkomstland een representatieve steekproef van toeristen moet worden bevroegd. Bij het verzamelen van de data moet een verdeling over de tientallen internationale points of entries (vliegvelden, treinstations, ferryhavens, grensovergangen) worden gebruikt die recht doet aan de feitelijke verdeling van de reismodaliteiten. Parallel daaraan zal van de 8.000+ accommodaties in Nederland een

---

<sup>119</sup> Zie voor een concreet geval bijvoorbeeld §4.2 over de huidige inrichting van NBTC's website [holland.com](http://holland.com). NBTC genereert inkomsten met de website en juist door het onder de aandacht brengen van de "Old Dutch Iconen" kan het wellicht gemakkelijker verkeer (en bovenal conversie) creëren, maar die conversie draagt niet bij aan het onder de aandacht brengen van andersoortig toeristisch aanbod buiten de toeristische hotspots.

aselecte steekproef moeten worden getrokken. Tenslotte zal de dataverzameling meerdere keren per jaar moeten plaatsvinden om rekening te houden met seizoensinvloeden. Dit zijn dure onderzoeken waarbij er vraagtekens kunnen worden gezet bij de uiteindelijke kwaliteit van de data.<sup>120</sup>

Voor het meten van de spreiding (1) is het gebruik van big data een realistisch alternatief, in casu het hergebruik van telecomdata.<sup>121</sup> Het gebruikelijke nadeel van big data – er zijn, anders dan bij traditioneel onderzoek, geen achtergrondkenmerken bekend van de *units of observation* – is in dit specifieke geval geen beperking.<sup>122</sup> Alleen het herkomstland is nodig (is bekend via de SIM-card) en de locatie van de toerist in Nederland (is bekend via de cel waarin het telefoontoestel zich bevindt). Wel is het zo dat door het ontbreken van achtergrondgegevens data niet op het niveau van individuen (microdata) kan worden gekoppeld, noch op groepsniveau (de gebruikelijke methode bij statistische bureaus). Maar veranderingen in de geografische spreiding van buitenlandse toeristen kunnen wel goed worden gevolgd – en dat is exact waar (1) zich op richt.<sup>123</sup>

Bij mobiele providers is op elk moment van de dag bekend hoeveel buitenlandse SIM-kaarten zich in een willekeurige cel bevinden. Dat betekent dat de geografische spreiding van buitenlandse gasten uit een specifiek herkomstland over Nederland bijna real-time het hele jaar door kan worden weergegeven. Internationaal (bijvoorbeeld in OECD- en Eurostat-verband) is al veel ervaring met het gebruik van telecomdata voor toeristische statistieken.<sup>124</sup> Ook CBS en NBTC hebben al geëxperimenteerd met het gebruik van telecomdata. Volgens NBTC heeft dat tot nu toe nog niet de gewenste inzichten opgeleverd. Grootste beperking is dat er geen goed zicht is op aantallen bezoekers vanwege het ontbreken van ophoogfactoren voor buitenlandse gasten. Wat hier speelt is dat er maar drie mobiele operators in Nederland actief zijn, en dat slechts een van de drie data ter beschikking heeft gesteld. Dit maakt het dan ook niet mogelijk om de data te gebruiken voor representatieve steekproeven. Zouden de andere twee mobiele operators echter ook data ter beschikking gaan stellen dan zou er

---

<sup>120</sup> In OIT2014 zijn er via de points of entry 13.800 emailadressen en via de accommodaties 4.900 emailadressen verzameld. Daarvan hebben uiteindelijk 4.300 respondenten bevestigd – een response rate van 23% (bron: OIT 2014). Ter vergelijking: in de Deense tegenhanger van OIT2014 zijn 12.500 toeristen face to face (dus niet online of telefonisch) bevestigd (OECD (2016-11-18), "An OECD Review of Statistical Initiatives Measuring Tourism at Subnational Level", *OECD Tourism Papers*, 2016/01, OECD Publishing, Paris, pp.29-34). Bij een response rate van 23% veronderstelt dat een initiële set van 54.000 respondenten (in plaats van de 18.700 die in OIT2014 zijn gebruikt).

<sup>121</sup> Reeds in 2008 werd mobile data toegepast voor het verzamelen van toeristische statistieken. Zie: Ahas, R., Aasa, A., Roose, A., Mark, U., Silm, S. (2008). Evaluating passive mobile positioning data for tourism surveys: An Estonian case study, *Tourism Management* 29, 469-486.

<sup>122</sup> Uitzondering is de onbekendheid met het doel van de reis (zakelijk of recreatief). Het doel kan echter grotendeels uit de exacte locatie worden achtergehaald. Dat is zelfs een preciezere meting dan op het niveau van een individu omdat een en dezelfde persoon tijdens één trip zowel recreatieve als zakelijke doelen kan hebben c.q. bestemmingen kan bezoeken. Overigens zullen buitenlandse gasten die vaak voor zakelijke doeleinden in Nederland verblijven, over het algemeen gebruik maken van een Nederlandse SIM-card. Deze groep wordt dus automatisch uit het bestand gefilterd.

<sup>123</sup> Data mag maar 24 uur worden bewaard, ofwel de data moet elke dag worden verversd. Dat betekent dat de reisbewegingen van een individuele toerist over langere tijd niet kunnen worden gevolgd. Wel kan op elk moment een verdeling worden gegeven van het aantal toeristen uit een bepaald land over Nederland.

<sup>124</sup> Eurostat (2014). [Feasibility Study on the Use of Mobile Positioning Data for Tourism Statistics](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union; Eurostat (2017). [Tourism statistics: Early adopters of big data?, 2017 edition](#). Luxembourg: Publications Office of the European Union

helemaal geen steekproeven en ophoogfactoren meer nodig zijn – de gehele populatie is dan gedekt.

Voor (2) het meten van bestedingen van buitenlandse toeristen in Nederland is het hergebruik van transactiedata een eventueel alternatief voor de traditionele OIT-survey. De facto gaat het dan om data van pin- en credit card-transacties. Het hergebruik van financiële data stelt uiteraard hoge eisen aan de wijze waarop er met de vertrouwelijkheid van de data wordt omgegaan. In diverse landen (onder andere Canada <sup>125</sup>, Nieuw-Zeeland <sup>126</sup> en Spanje<sup>127</sup>) wordt deze data al gebruikt om bestedingen van buitenlandse toeristen te meten. In Nederland heeft Equens al in 2013 plannen gelanceerd om geanonimiseerde en geaggregeerde transactiedata voor hergebruik ter beschikking te stellen.<sup>128</sup> Die plannen zijn destijds echter op de lange baan geschoven vanwege de maatschappelijke onrust die erover ontstond.<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup> Zie bijvoorbeeld [https://tiac-aitc.ca/Library/TIAC\\_Publications/Visa\\_Canada\\_Travel\\_Snap-shot\\_Summer\\_2017\\_ONLINE.pdf](https://tiac-aitc.ca/Library/TIAC_Publications/Visa_Canada_Travel_Snap-shot_Summer_2017_ONLINE.pdf)

<sup>126</sup> Zie bijvoorbeeld Burson, R. & Ellis, P. (2013). Using electronic card transaction data to measure and monitor regional tourism in New Zealand. [http://www.mlit.go.jp/kankocho/naratourismstatisticsweek/global/pdf/full\\_paper/3-3.pdf](http://www.mlit.go.jp/kankocho/naratourismstatisticsweek/global/pdf/full_paper/3-3.pdf)

<sup>127</sup> Zie bijvoorbeeld <http://bbvatourism.vizzuality.com>

<sup>128</sup> Equens is een van de grootste payment processors in de wereld. Het hoofdkantoor van Equens is gevestigd in Utrecht.

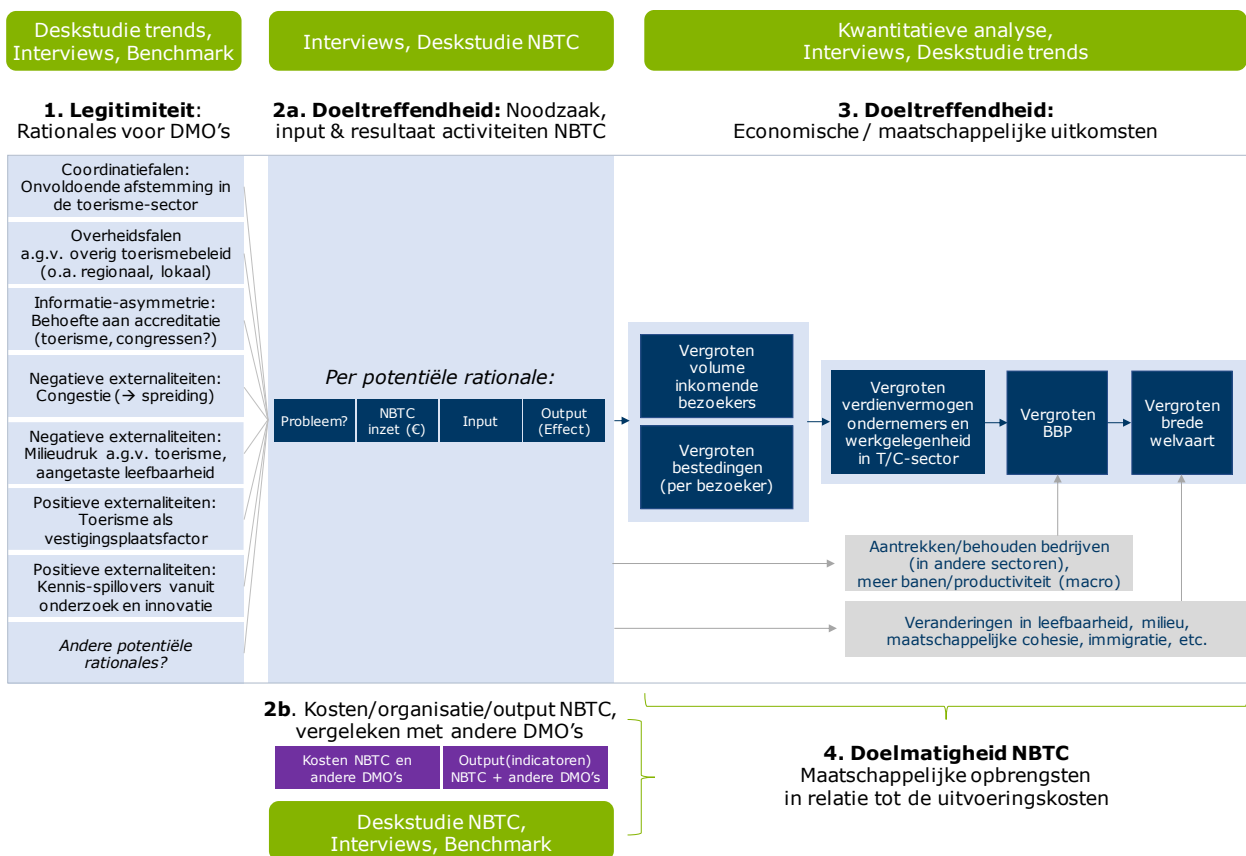
<sup>129</sup> <https://www.nu.nl/economie/3482425/equens-ziet-af-van-verkoop-transactiedata.html>



# Bijlage 1. Evaluatiekader

Om de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverlening aan NBTC te bepalen hanteren we een **evaluatiekader** dat een plek geeft aan de evaluatiedoelen en hun onderlinge verbanden. Dit kader is weergegeven in Figuur 12. In de groene vakjes is alvast aangegeven welke van de vijf geselecteerde methoden (we voor ieder onderdeel van het evaluatiekader hebben ingezet). In essentie tonen 'pijlers' 1, 2a en 3 van het evaluatiekader een uitgewerkte en gekantelde versie van de beknopte doelenboom uit het offerteverzoek. Het hoogste doel in de boom, hier rechts getoond, is het vergroten van het BBP en de brede welvaart. De doeltreffendheid op die punten (en daarmee overigens deels ook de doelmatigheid uit pijler 4) van het gevoerde beleid wordt bepaald door de mate waarin er dankzij NBTC effectief een probleem wordt verholpen dat de gestelde doelen in de weg staat. Het evaluatiekader begint daarom bij het identificeren van mogelijke problemen, links in de figuur, om vervolgens toe te werken naar analyses die aangeven of de ingezette activiteiten uiteindelijk ook neerslaan in efficiënt doelbereik. Hieronder beschrijven we in meer detail de pijlers uit het evaluatiekader.

Figuur 12: Evaluatiekader, met in de groene blokken de geselecteerde methoden per 'evaluatiepijler'.



## Pijler 1 – Legitimiteit (potentiële rationales)

De eerste pijler bestaat uit het bepalen van mogelijke theoretische gronden c.q. rationales voor organisaties als NBTC in het algemeen. Zoals blijkt uit voorgaande discussie over het bestaansrecht van DMO's zijn er diverse redenen waarom het verstandig kan zijn om publieke middelen aan te wenden voor (activiteiten ter ondersteuning van) destination

branding. In figuur is al een aantal mogelijke rationales opgenomen. Aan de hand van o.a. wetenschappelijke literatuur, de visies van andere DMO's en ook interviews kan nader bepaald worden welke rationales er zijn voor de onderscheiden taken en functies van een DMO.

### ***Pijler 2a – Doeltreffendheid: Noodzaak, input & resultaat activiteiten NBTC***

Wanneer de potentiële rationales in beeld zijn is het zaak om te bepalen welke van die gronden ook werkelijk (nog) in specifiek de Nederlandse situatie van toepassing zijn. Volgens algemene beleidstheorieën kan er immers maar weinig effect behaald worden als er in de praktijk eigenlijk geen probleem is dat verholpen dient te worden. De tweede pijler uit het kader omvat daarnaast ook een analyse van de feitelijke activiteiten die NBTC ontplooit op ieder van de mogelijke rationales, welke middelen daarmee gemoeid zijn, en welke uitkomsten of zelfs effecten er bijgehouden zijn.

### ***Pijler 2b – Organisatie/financiering NBTC (ook in verhouding tot andere DMO's)***

Een bruikbare aanvulling op analyse van de input-kant van de doelenboom is een verdieping van het organisatiemodel en de financiële inbedding van NBTC. Omdat hier in de onderzoeksvragen nadrukkelijk bij stilgestaan wordt, nemen we dergelijke analyses eveneens mee in de tweede pijler (zie de parse blokjes in Figuur 12). Het gaat bij dit onderdeel o.a. om analyse van de visie van NBTC, de verhouding tussen inputs en outputs, de gehanteerde governance-, financierings- en samenwerkingsmodellen, en de bruikbaarheid van de prestatie-indicatoren / streefwaarden. Daarbij is het in onze ogen zinvol om ook de vergelijking te maken met de visies, activiteiten, prestaties en monitoring van enkele vergelijkbare DMO's uit binnen- en buitenland.

### ***Pijler 3 – Doeltreffendheid: Economische & maatschappelijke uitkomsten***

In het verlengde van de lage-orde doeltreffendheidsbepaling uit pijler 2a ligt de vraag of de inspanningen van NBTC resulteren in economisch en maatschappelijk wenselijke uitkomsten. De doelenboom omvat ook hier verschillende ordes. Op de eerste plaats betreft dit de aan NBTC toe te schrijven toename in het aantal bezoekers (toeristen, congresdeelnemers, zakelijke reizigers) en/of de bestedingen per bezoeker. Beide kunnen ervoor zorgen dat de totale toeristische bestedingen stijgen. Dit kan weer resulteren in een verbeterde economische prestatie van de toerisme- en congressector, hetgeen af te lezen zou moeten zijn uit positieve ontwikkelingen in hun verdienvermogen en werkgelegenheid. De gerealiseerde omzet (feitelijk de export van toerisme/congressen) komt weer ten goede aan het bruto nationaal product, mits er geen verschuivingseffecten in de economie optreden.<sup>130</sup>

Los van economische dynamiek kunnen er ook andere maatschappelijke (neven)effecten optreden, die van invloed kunnen zijn op het BBP en/of de brede welvaart in Nederland. Zo kunnen NBTC-activiteiten helpen om populaire bestemmingen leefbaar te houden (bijvoorbeeld door het actiever ontwikkelen van bestemmingen op plekken waar meer toerisme juist goed is voor de leefbaarheid, bijvoorbeeld omdat het helpt een bepaald voorzieningenniveau overeind te houden), maar het is ook mogelijk dat aangejaagd toerisme ten koste gaat van bereikbaarheid, milieu of andere collectieve zaken.<sup>131</sup> Ongeacht het soort economische of

---

<sup>130</sup> Dat wil zeggen: bij het bepalen van BBP-effecten moet rekening worden gehouden met de vraag of de geobserveerde toename in werkgelegenheid en omzet werkelijk de economie groter maakt, en niet ten koste gaat van activiteiten in andere - mogelijk productievere - sectoren. Interessant in dat opzicht is bijvoorbeeld dat er momenteel grote arbeidstekorten lijken te zijn in de horeca, waardoor het in dat deel van de gastvrijheidssector relatief lastig lijkt om extra (vervulde) banen te creëren.

<sup>131</sup> Denkbaar is ook dat een consistent en versterkt imago van Nederland bijdraagt aan collectieve identiteit en daarmee meer of minder maatschappelijke cohesie.

maatschappelijke uitkomst is het in de evaluatie uiteraard essentieel om steeds zo zuiver mogelijk te bepalen in hoeverre veranderingen aan NBTC te attribueren zijn – en er dus werkelijk sprake is van additionaliteit.

#### ***Pijler 4 – Doelmatigheid***

Vanuit de doelenboom bezien resteert nu de vraag of het beleid ook doelmatig is. Dit vergt inzicht in:

- De omvang van de uitvoeringskosten door de jaren heen. Gegevens hierover volgen uit de financiële analyse (en de verdieping daarvan) in pijler 2.
- De opbrengsten in relatie tot de uitvoeringskosten.
- Vergelijking met andere DMO's. Om de bevindingen in breder perspectief te plaatsen hebben we een beperkte vergelijking met een drietal andere DMO's uitgevoerd.





## Bijlage 2. Onderzoeksvragen

In deze evaluatie hebben we de volgende set van onderzoeksvragen als leidraad gehanteerd. Deze set van vragen is vooral in de interviews gebruikt alsmede voor het structureren van de eindrapportage.

### Reconstructie van de beleidstheorie

1. Wat zijn mogelijke rationales voor het stimuleren van de gastvrijheidssector, en specifiek een DMO als NBTC?
2. Welke rationales zijn van toepassing op de Nederlandse situatie? Hoe heeft zich dit de afgelopen jaren ontwikkeld?
3. Welke veronderstellingen over legitimiteit, doelmatigheid en doeltreffendheid liggen er aan het gevoerde beleid en het gehanteerde instrument (NBTC) ten grondslag?
4. Wat is de (met publieke en private financiers vastgelegde of impliciete) doelstelling van NBTC op het gebied van toerisme en congressen?
5. Welke rol speelt NBTC in het ruimere maatschappelijk en economisch landschap?
6. Wat is het optimale schaalniveau (nationaal, regionaal of lokaal) waarop activiteiten gericht op het bevorderen van inkomend toerisme moeten worden belegd?

### Beoordeling activiteiten resultaten

7. Op welke wijze heeft NBTC in de afgelopen jaren (2016 – 2018) invulling gegeven aan haar missie en doelstellingen?
8. Wat waren in de periode 2016 – 2019 de geldende prestatie-indicatoren en streefwaarden? In welke mate wijken deze indicatoren en streefwaarden af van de periode 2012-2015? In welke mate zijn de streefwaarden in de periode 2016 – 2019 gerealiseerd? Wat zijn verklaringen voor eventuele afwijkingen?
9. Hoe groot zijn de uitvoeringskosten van NBTC in verhouding tot de gerealiseerde output?

### Beoordeling organisatie-/samenwerkings- en financieringsmodel (en indicatoren)

10. Hoe ziet het financierings- en samenwerkingsmodel van NBTC eruit?
11. Wat is de verhouding tussen de inputs en gerealiseerde outputs van elk van de partners (in het bijzondere de subsidie van EZK)? In hoeverre is er sprake van synergie-effecten voor de partners?
12. In welke mate past het huidige publiek-private financieringsmodel van NBTC bij de doelstelling, de activiteiten en de resultaten van het bureau? Wat zijn sterktes en zwaktes van het huidige model?
13. In hoeverre is het huidige financieringsmodel doelmatig en duurzaam levensvatbaar? Is het in het huidige financieringsmodel van NBTC te rechtvaardigen om op structurele wijze meer en langduriger publieke middelen in te zetten?
14. Wat kunnen we (qua financiering, samenwerking, governance, monitoring, etc.) leren van DMO's in andere landen bij het bevorderen van toerisme en congressen?

### Economische en maatschappelijke impact

15. De oorspronkelijke doelstelling van NBTC was om meer toeristen en zakelijke reizigers te verleiden naar Nederland te komen. In hoeverre is dit dankzij de activiteiten van NBTC ook gerealiseerd?

16. In welke mate hebben de activiteiten van NBTC ertoe geleid dat er meer bestedingen zijn gedaan in Nederland?
17. Welke andere positieve en negatieve effecten/impact zijn er opgetreden als gevolg van de activiteiten van NBTC?
18. Op welke wijze dragen de activiteiten van NBTC bij aan het verminderen van eventueel negatieve effecten van toerisme?
19. Wat was de invloed van de bijna halvering van de subsidie aan NBTC in de periode 2012 – 2015 op de effectiviteit en efficiëntie van het bureau?
20. Hoe verhouden de economische en maatschappelijke impact zich tot de uitvoeringskosten?

### **Toekomst**

21. Is de huidige doelstelling van NBTC nog actueel of moet deze worden bijgesteld?
22. Wat zijn de belangrijkste meta-ontwikkelingen die van invloed zijn op het (internationaal) toerisme?
23. Wat zouden – gegeven deze meta-ontwikkelingen en eventueel herijkte doelstelling – de toekomstige kernactiviteiten van NBTC moeten zijn?
24. Zijn er aanbevelingen te doen om NBTC beter te laten functioneren en de effectiviteit en efficiëntie van NBTC op deze kernactiviteiten te verbeteren?
25. Zijn de huidige prestatie-indicatoren en streefwaarden de juiste om de waarde van NBTC voor Nederland te meten? Welke aanpassingen zijn mogelijk/wenselijk om de werkelijke of potentiële prestaties van NBTC beter inzichtelijk te maken?

## Bijlage 3. Overzicht gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartner
Amsterdam Marketing	Geerte Udo
CBS	Nico Heerschop
CELTH	Menno Stokman
Eindhoven 365	Peter Kentie
Expedia	Andrew van der Feltz
EZK	Remko de Haan/Pieter Roos/Lieve Römken
Hotels van Oranje	Jaap Liethof
Kennisnetwerk Destinatie Nederland / VVV NL	Wendy Sieger
Keukenhof	Bart Siemerink
Landal	Erik van Essen
Leeuwarden Cultural Capital / Gemeente Leeuwarden	Ferd Crone, Yannick Jonathans
Metropool Regio Amsterdam	Rijk van Ark
MRA / Gemeente Amsterdam	Remco Rienties, Charlotte Naezer
Museum Drachten	Paolo Martina
NBTC - RvT	Hans Bakker
NBTC - RvT	Rob van Gijzel
NBTC	Wouter van Kan
NBTC	Conrad van Tiggelen
NBTC	Jos Vranken
NBTC	Eric Bakermans
OCW	Katie Schreiber
Postillion Hotels	Erik-Jan Ginjaar
Provincie Limburg	Harma Albering
RAI	Maurits van der Sluis
Schiphol	Maaïke vd Windt en Lotte Harbers
SKBL (Stichting Kastelen & Buitenplaatsen)	René Dessing
Toerisme Vlaanderen / ETC	Peter de Wilde
VNO/NCW - MKB Nederland	Karin Kuiper

Op 11 maart 2019 heeft er een groepsessie plaatsgevonden met DMO's vanuit het Kennisnetwerk Destinatie Nederland. De volgende DMO's waren in deze sessie aanwezig:

- Op Voorne Putten (I. van Oosten)
- Toerisme Veluwe Arnhem Nijmegen (H.M. Dijkema)
- Stichting Rotterdam Partners (J. Aalstein)
- (Visit Brabant (H. Huisjes)
- VVV Ameland (C. Prosper)
- VVVNL / KDN (W. Sieger)



## Bijlage 4. Leden begeleidingscommissie

De volgende personen hebben zitting genomen in de begeleidingscommissie:

- Henri de Groot, Vrije Universiteit Amsterdam (voorzitter)
- Henk van Voorneveld, Marketing Oost;
- Kees van Wijk, Gastvrij Nederland & VVV Nederland;
- Henry van der Wiel, EZK;
- Lieve Römken, EZK;
- Pieter Roos, EZK (secretaris)



# Bijlage 5. Activiteiten NBTC toegelicht

Hieronder worden de activiteiten die de afgelopen periode zijn uitgevoerd nader toegelicht.

## **Onderzoek en kennisdeling**

Onderzoek vormt een van de kernactiviteiten van NBTC. In de subsidiebeschikking staat dat NBTC naast het realiseren van de streefwaarden met zijn onderzoeksactiviteiten de marktkennis van de sector zal stimuleren door kennisdeling over de relevante herkomstmarkten, trends en ontwikkelingen. Zo worden er gedurende het jaar op door medewerkers van NBTC op aanvraag van stakeholders presentaties gegeven tijdens bijeenkomsten alsmede adviesgesprekken gevoerd.

Op het vlak van kennisdeling vinden jaarlijks acht tot tien activiteiten plaats, bijvoorbeeld:

- Dashboard 'De staat van bestemming Nederland': In november 2018 is een eerste versie van een online dashboard gelanceerd dat cijfers bevat over bewoners, bezoekers, bedrijven en duurzaamheid in relatie tot toerisme in Nederland. Het is een eerste opzet om relevante cijfers op één plek te verzamelen en delen.
- Toerisme in Perspectief: Minimaal twee keer per jaar wordt Toerisme in Perspectief geactualiseerd, waarin de belangrijkste ontwikkelingen in het (internationaal) toerisme en de verwachting voor het lopende jaar worden gegeven.
- Nbtc.nl: Op de corporate website nbtc.nl worden diverse onderzoeken en inzichten gedeeld met de sector, waaronder Toerisme in Perspectief, Kerncijfers Gastvrijheids-economie en informatie over de nieuwe internationale marketingdoelgroepen

Naast het delen van kennis wordt er ook kennis ontwikkeld, meestal in samenwerking met partners. Zo heeft NBTC de afgelopen jaren verschillende multi-client onderzoeken uitgevoerd, bijvoorbeeld naar de kracht van regiomerken of naar de bekendheid en het imago van Nederlandse steden in het buitenland. Dit betreft onderzoek waarin verschillende partijen meefinancieren en waarvan de kennis met de sector gedeeld wordt. NBTC werkt al jaren samen met het CBS, NRIT en CELTH bij de ontwikkeling van het Trendrapport Recreatie en Toerisme en is in 2018 gestart met het Data en Development Lab. Tot slot heeft NBTC een coördinerende rol in de totstandkoming van de in Perspectief 2030 genoemde Landelijke Data Alliantie toerisme.

Daarnaast gebruikt NBTC het marktonderzoek als de basis voor strategische keuzes op het gebied van doelgroepen, branding en aanbodinnovatie. Tevens vormt effectmetingen een vast onderdeel van grote marketingprogramma's om te zien of de inspanningen het juiste effect hebben en daar waar nodig bij te sturen.

## **Strategie en branding**

Strategie en branding activiteiten zijn gericht op het ontwikkelen van een langetermijnstrategie voor de marketing van de bestemming Nederland. Strategie en branding activiteiten hebben als doel:

- Het creëren van een positief imago.
- Onderscheidend vermogen ten opzichte van de concurrentie (positionering van Nederland).
- Kernwaarden Nederland vertalen naar aansprekende verhalen.

- Eenduidig beeld van Nederland neerzetten.

NBTC werkt samen met de relevante ministeries (zoals Buitenlandse Zaken) en uitvoeringsorganen (RVO en Nuffic) aan een integrale aanpak voor de *destination branding* van Nederland. NBTC draagt bij aan het ontwikkelen van de merkstrategie voor Nederland door het delen van kennis en ervaring op het gebied van internationale branding.

Voor de internationale marketing is een *Holland Brand Toolkit* ontwikkeld met richtlijnen over hoe het merk Holland geladen dient te worden in de verschillende buitenlandse markten. Voor de toeristische markt zijn er zeven onderscheidende producten benoemd, de zogenaamde 'Holland Passies':

- Water(landschap)
- Bloemen
- Kust
- Hollandse meesters/kunst
- Traditional Dutch (erfgoed)
- New Dutch (creative scene)
- Fietsen

In 2016 en 2017 was Amsterdam ook een van de passies maar vanaf 2018 niet langer i.v.m. anticiperen op veranderende marktomstandigheden. Voor de zakelijke markt worden de Topsectoren ingezet als Holland Passies. Voor elke passie wordt content (zoals video, beeldmateriaal, copy) ontwikkeld die aansluit bij de interesses van de doelgroepen in de diverse markten. Zo is er speciaal voor opkomende reismarkten een digitale *Holland Ambassadors toolkit* samengesteld. Deze toolkit geeft een beeld van hetgeen Nederland te bieden heeft voor een first time visitor en kan gebruikt worden door partners die in opkomende markten actief zijn. Voor de buurlanden (meer specifiek de regio's Vlaanderen, Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen) is juist een strategie herhaalbezoek ontwikkeld, deze regio's hebben het grootste potentieel om het bezoek te spreiden over heel Nederland.

Het belangrijkste wapenfeit van strategie en branding in de afgelopen jaren is het ontwikkelen van de HollandCity strategie geweest (zie ook paragraaf 3.2). Voor elke focusmarkt waar NBTC actief is, is de HollandCity-strategie vertaald naar een lokale strategie. Samen met de lokale vestigingen is per doelmarkt een onderscheidende positionering van Nederland bepaald. De lokale doorvertaling van concepten en de uitvoering van campagneactiviteiten vindt op de buitenlandse vestigingen plaats om goed in te spelen op de lokale consumentenbehoefte en het mediagebruik.

In de marktaanpak wordt onderscheid gemaakt tussen drie type markten waar NBTC actief is (neighbouring metropolitan regions, mature metropolitan regions en emerging metropolitan regions). Voor elke herkomstmarkt is een digitaal factsheet ontwikkeld waarop de belangrijkste redenen van bezoek (de zogenaamde Holland Passies), de steden en regio's die de grootste potentie hebben bezoek aan te trekken, de meest kansrijke verhaallijnen en de relevante grootschalige evenementen zijn aangegeven.

### **Marketingcampagnes**

NBTC richt zich met de HollandCity-strategie op marketingactiviteiten die – naast behoud van marktaandeel – zorgen voor spreiding in ruimte en tijd en het verhogen van de economische waarde per bezoeker. De HollandCity-strategie kent drie componenten<sup>132</sup>: (1) Strategie & branding, (2) samenwerkingsverbanden rondom districten, verhaallijnen en evenementen en (3) marketingcommunicatiemiddelen. Alle activiteiten die voortvloeien uit de

---

<sup>132</sup> Bron: Activiteitenplan NBTC 2017.



HollandCity-strategie worden ontwikkeld in nauwe samenwerking met (inter)nationale (semi)publieke en private partners. Strategie & branding is hierboven toegelicht. In deze paragraaf gaan we nader in op de samenwerkingen rondom districten, verhaallijnen en evenementen en marketingcommunicatie activiteiten.

### *HollandCity activiteiten*

De marketingactiviteiten van NBTC vanuit het HollandCity-concept bestaan uit samenwerkingsverbanden rondom districten, verhaallijn en zakelijke en toeristische evenementen.

De eerste pijler richt zich op het presenteren van Nederland als metropool met verschillende districten. NBTC werkt hiervoor samen met regionale DMO's en steden om een district een duidelijk onderscheiden profiel te geven zodat een stad of regio een op zichzelf staande reden voor bezoek wordt.

De tweede pijler van HollandCity wordt gevormd door verhaallijnen waarin Nederlandse plaatsen aan elkaar worden gekoppeld via een gemeenschappelijk thema. NBTC werkt hiervoor samen met provincies, steden en andere partners om gezamenlijk marketingcommunicatieactiviteiten te ontwikkelen. Inmiddels zijn samenwerkingsverbanden ontwikkeld rondom de volgende thema's:

- In de voetsporen van Van Gogh
- Nederland Waterland
- Mondriaan & De Stijl
- Hanzesteden
- Kastelen en buitenplaatsen
- Dutch Food & Cuisine
- De Nederlandse Gouden Eeuw
- Koninkrijk Nederland

De derde pijler richt zich op tijdelijk aanbod in de vorm van (eenmalige) evenementen gekoppeld aan themajaren. Door evenementen zo te programmeren wordt geprobeerd bezoekers te spreiden over geheel Nederland en te verleiden om ook in het laagseizoen naar Nederland te komen. De themajaren in de afgelopen periode waren:

- 2016: 500 jaar Jheronimus Bosch
- 2017: Mondriaan tot Dutch Design
- 2018: Leeuwarden Culturele hoofdstad van Europa

In 2019 is het themajaar 'Rembrandt en de Gouden Eeuw'.

### *Generieke marketingcommunicatie activiteiten*

Naast activiteiten die specifiek ontwikkeld worden voor de drie bovengenoemde pijlers is er een aantal overkoepelende marketingactiviteiten die ingezet worden bij het realiseren van de marketingdoelstellingen. Deze overkoepelende marketinginstrumenten ondersteunen de HollandCitystrategie. De afgelopen jaren zijn de volgende instrumenten ingezet:

- **Digitale Holland Kanalen:** Holland.com is het platform waar het Nederlands bedrijfsleven zich kan profileren en boekingen kan realiseren door middel van conversiepartners. Op de social media platforms zoals Twitter, Facebook, Pinterest, Instagram en YouTube wordt de interactie met de consument gestimuleerd.
- **Persbewerking:** Buitenlandse media door middel van persberichtgeving, persbijeenkomsten en persreizen geïnformeerd over de Holland passies die aansluiten bij de interesses van de verschillende herkomstlanden. Deze activiteiten worden per 2018 ook gericht op social media influencers, naast vertegenwoordigers van de traditionele media.

- **Repeat Campagne:** Voor de buurlanden (meer specifiek de regio's Vlaanderen, Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen) is een strategie herhaalbezoek ontwikkeld. Door middel van (digitale) consumentencampagnes wordt de Duitse en Vlaamse bezoeker benaderd. Binnen overkoepelde thema's zoals de Nederlandse kust, fietsen en Hollandse meesters kunnen Nederlandse partners zich individueel profileren bij deze bezoekers.
- **Urban Holland:** In 2018 is een nieuw samenwerkingsverband opgestart met Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht om de doelgroep met een zogenaamde 'urban lifestyle' aan te trekken. De doelgroep wordt benaderd met social media en persbewerking vooral door middel van influencers.
- **Campagne Heritage Travel:** Deze campagne richt zich op de bezoeker die geïnteresseerd is in erfgoed (o.a. bezoekers uit Zuid-Duitsland en Parijs Île-de-France). Vanwege beperkte interesse van Nederlandse steden en regio's (die de voorkeur gaven om budget in te zetten op herhaalbezoek uit buurlanden) en van buitenlandse partners (geven voorkeur aan co-investering in erfgoedlocaties met bewezen succes) wordt de campagne in 2019 niet in de huidige vorm voortgezet.

Tot slot heeft NBTC diverse marktspecifieke meerjarige samenwerkingsallianties met een beperkt aantal nationale partners op zowel opkomende markten als volwassen intercontinentale markten, o.a.:

- **Holland Alliantie:** Voor het aantrekken van bezoekers uit de emerging markets Rusland, China, India, Indonesië en Brazilië en de volwassen reismarkt de Verenigde Staten wordt samengewerkt met KLM Royal Dutch Airlines en Amsterdam Airport Schiphol.
- **Alliantie Japan:** Gericht op het behouden van het marktaandeel van Nederland en termijn te laten groeien. Voor het aantrekken van bezoek uit Japan wordt samengewerkt met Toerisme Vlaanderen.
- **China Lab:** Om goed in te kunnen springen op de snelle ontwikkelingen in China op het gebied van digitale marketing, heeft NBTC in 2016 een zogenaamd 'China-lab' opgezet op het kantoor in Peking.

### **Marketing services**

NBTC biedt diensten aan Nederlandse partners aan in de buitenlandse markten waar NBTC actief is. De diensten bestaan primair uit zogenaamde platform activiteiten, waaraan een groot aantal Nederlandse partners aan deelneemt. Bijvoorbeeld vakbeurzen en travel trade services (salesmissies, vertegenwoordiging op travel trade workshops, e-newsletters en andere digitale marketingkanalen om de buitenlandse reisindustrie te bereiken).

### **Meetings en congressen**

Een specifiek onderdeel van bovengenoemde marketingcampagnes is de campagnes gericht op het promoten van Nederland op de internationale congres- en meetingmarkt. We behandelen de meetings en congressen hier als een marketingactiviteit ondanks dat het elementen bevat van de strategie & branding functie, onderzoeksfunctie en kennisfunctie (net als bij het consumentensegment). Omdat de doelgroep echter anders is dan bij de hierboven genoemde marketingfunctie worden meetings en congressen apart behandeld. De marketingactiviteiten van meetings en congressen zijn namelijk gericht op (inter)nationale meeting- en congresplanners, corporate intermediairs en Europese en Internationale (wetenschappelijke) verenigingen die congressen organiseren (B2B) in tegenstelling tot individuele reizigers (B2C). NBTC richt zich hierbij vooral op congressen die raakvlakken hebben met de Topsectoren.

Het team Meeting & Conventions (M&C) is binnen NBTC verantwoordelijk voor het positioneren van Nederland als bestemming voor zakelijke evenementen en congressen. Dit team is relatief klein met drie medewerkers in Nederland, twee in New York, één in Beijing en één in Londen. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van een externe inhuur en services en kennis van afdelingen/teams binnen NBTC (digitale tools, research, marketingkennis etc.). De effectiviteit van de congresfunctie van NBTC wordt gemeten in streefwaarde 3: Economische waarde bids van internationale congressen op basis van NBTC-betrokkenheid (minimaal €72 miljoen).

NBTC gaat diverse samenwerkingsverbanden en allianties aan met Nederlandse steden, regionale DMO's alsook private partijen:

- Het **Corporate Meetings Partnership** is een samenwerking tussen NBTC Holland Marketing en zijn partners (regionale congresbureaus, DMO's, congreshotels, hotelketens, congrescentra en vergaderlocaties). Het partnership biedt partners diverse mogelijkheden tot participatie. In essentie betekent dit een korting op deelname beurzen, het delen resultaten onderzoek, online zichtbaarheid, toegang tot netwerk en promotietools en vertegenwoordiging van NBTC tijdens vakbeurzen en leadbemiddeling. De mate van zichtbaarheid van de partner is afhankelijk van de keuze van het pakket. Daarnaast biedt NBTC nog mogelijkheden tot maatwerk (vooral extra marketingactiviteiten).
- De **Holland Congres Alliantie (HCA)** is een samenwerkingsverband tussen NBTC Holland Marketing en 6 belanghebbende partijen waaronder 4 congressteden, Amsterdam Airport Schiphol en verschillende venues. Het primaire doel van de alliantie is de werving van internationale congressen. NBTC Holland Marketing faciliteert en produceert (online) bidboeken, presentaties en beheert een relevante database voor de partners.
- Sinds begin 2015 is NBTC samen met Amsterdam RAI, Schiphol, Postilion Hotels en Hotels van Oranje de **Holland China MICE Alliantie** gestart. Dit samenwerkingsverband richt zich op de bewerking van de Chinese meetingmarkt. Het doel van deze samenwerking is om ervoor te zorgen dat er meer Chinezen naar Nederland komen voor een meeting of congres. NBTC zet een projectmanager gevestigd in Beijing in specifiek op deze doelgroep.

Het aandeel van co-financiers bij de M&C-functie is ongeveer €1,2 miljoen versus 0,75 miljoen EZK-bijdrage. Bij congreswerving is de EZK-bijdrage het grootst: NBTC heeft daarin een onafhankelijke functie en biedt een geïntegreerd aanbod: het kijkt welke bestemming binnen Nederland het meest geschikt is voor de vraag van de doelgroep. De aanwezigheid op vakbeurzen wordt voor het grootste deel gefinancierd door partners.

NBTC beïnvloedt de doelgroep in diverse fasen van het proces ('customer journey'). Dit start met het creëren van awareness van het bestaan van Nederland en het neerzetten van een goede reputatie van Nederland als bestemming voor M&C. Vervolgens moet Nederland overwogen worden als potentiële bestemming (consideration). Ten derde worden internationale meeting- en congresplanners direct (acquisitie) verleid om zakelijke bijeenkomst(en) te organiseren in Nederland. Tot slot wil NBTC 'on top of mind' zijn en blijven bij internationale meeting- en congresplanners.

De ambitie is om het imago van Nederland als aantrekkelijke M&C-bestemming te verbeteren en om het aantal zakelijke bijeenkomsten in Nederland te stimuleren in lijn met de Holland-City strategie. De lijn met HollandCity houdt in dat de nu al populaire congresbestemmingen gepromoot blijven worden maar dat daarnaast ook minder bekende bestemmingen onder de aandacht worden gebracht. Een aantrekkelijk nichemarkt is die van wetenschappelijke congressen gekoppeld aan universiteitssteden. Zo heeft NBTC in 2018 al gesprekken gevoerd met de regio's Noord-Brabant en Gelderland over de potentie van universiteitssteden als Eindhoven en Wageningen om op termijn internationale congressen te ontvangen.

### ***Business development***

Business development betreft de activiteiten die NBTC uitvoert om partners aan zich te binden en behouden in het kader van het publiek-private samenwerkingsmodel. Activiteiten die NBTC binnen dit kader uitvoert bestaan uit:

- Informatiebijeenkomsten voor Nederlandse marktpartijen, met als doel overdracht van marktkennis en het attenderen op marktkansen;
- Adviesgesprekken met Nederlandse marktpartijen;
- Bijeenbrengen van potentiële samenwerkingspartners;
- Digitale informatievoorziening door middel van website, newsletters en social media.

Deze activiteiten worden volledig met de EZK-bijdrage gefinancierd.

### ***Aanbodinnovatie***

Vanaf 2019 wordt er in lijn met Perspectief2030 en in afstemming met EZK meer ingezet op aanbodinnovatie. Aanbodinnovatie betreft het identificeren, ontwikkelen, optimaliseren en ontsluiten van nieuw en bestaand aanbod.

Concrete plannen voor activiteiten in 2019 in dit kader betreffen o.a.:

- Verkennen van mogelijkheden om samen met universiteitssteden nieuwe congresproposities te ontwikkelen, vooral voor universiteitssteden buiten de Randstad.
- Investeren in aanbodinnovatie rondom bestaande samenwerkingsverbanden. Dit betreft bijvoorbeeld de samenwerkingsverbanden rondom de verhaallijnen.
- Ontwikkelen integrale actie- en investeringsagenda met fysieke, digitale en kennis-spillover projecten (van gebiedsontwikkeling tot smart tourism).

## Bijlage 6. Casestudies Vlaanderen, Denemarken, Zweden

De volgende criteria zijn gebruikt bij de selectie van de landen voor de internationale vergelijking:

- NTO's met soortgelijke propositie en doellanden.
- Vergelijkbaarheid qua financiering (publiek/privaat)
- Inspirerend qua voortgang transitie naar spreiding, aandacht externe effecten en digitalisering
- Vergelijkbaar belang van toerisme voor het land qua werkgelegenheid en BBP (d.w.z. geen landen die relatief sterk afhankelijk zijn van toerisme als sector). Zie Tabel 18 voor een overzicht hiervan.

Op basis van bovenstaande zijn de volgende NTO's geselecteerd:

- Toerisme Vlaanderen (Vlaanderen);
- VisitDenmark (Denemarken);
- VisitSweden (Zweden).

De internationale vergelijking is gebaseerd op desk studie. Jaarverslagen, strategierapporten en websites zijn bestudeerd. Daarnaast is er gebruik gemaakt van informatie uit de landenstudie van de OECD en een survey onder leden van de European Travel Commission. Tot slot is er interviews gevraagd naar ervaringen met andere NTO's en meer specifiek is er een interview afgenomen met de voorzitter van de European Travel Commission tevens directeur van Toerisme Vlaanderen.

De tabel hieronder toont enkele algemene kenmerken van de toerismesector die deze NTO's bedienen. Hieruit blijkt dat ze zich richten op vergelijkbare buitenlandse markten. Ook de 'afhankelijkheid' van toerisme voor de economie en de arbeidsmarkt is vergelijkbaar in de vier landen en ligt onder het EU-gemiddelde (BBP EU-gemiddelde= 3,9% en werkgelegenheid toerisme EU-gemiddelde=5,1%). Wel verschilt de omvang van de sector in absolute zin sterk: in Nederland vinden verreweg de meeste overnachtingen plaats, per capita is dat in Denemarken het geval.

Tabel 18. Indicatoren toerismesector benchmarklanden.

Kenmerken	Nederland	Vlaanderen	Zweden	Denemarken
<b>Aantal buitenlandse verblijfstoeristen<sup>133</sup> / per capita</b>	17,9 mln (2017) / 1,0	8,3 mln aankomsten <sup>134</sup> (2017) / 1,1	6,8 mln (2017) / 0,7	11,6 mln (2017) / 2,0
<b>Toerisme als % van totale werkgelegenheid<sup>135</sup></b>	5,6% (2017)	België (2017): 2,2%	3,6% (2017)	2,2% (2017)
<b>Bijdrage toerisme als % van het BBP<sup>136</sup></b>	1,7% (2017)	België: 2,4% (2017)	2,4% (2017)	2,2% (2017)
<b>Belangrijkste buitenlandse markten<sup>137</sup></b>	Duitsland, UK, België, Frankrijk	Nederland, Frankrijk, UK, Duitsland	Denemarken, Finland, Noorwegen, Duitsland	Duitsland, Noorwegen, Zweden, UK

Hierna omschrijven we achtereenvolgens de beleidscontext en interne organisatie, strategie en activiteiten van Toerisme Vlaanderen, VisitDenmark en VisitSweden.

## Toerisme Vlaanderen

### Overzicht

<b>NTO</b>	Toerisme Vlaanderen
<b>Organisatiemodel</b>	Verzelfstandigd agentschap (overheidsdienst)
<b>Totaalomzet</b>	€77,2M waarvan 98% publiek (in 2018)
<b>Uitgaven aan marketing</b>	€12,4M (16%)
<b>Aantal werknemers</b>	181
<b>Missie</b>	Toerisme Vlaanderen wil zich als een strategie- en kennisgedreven overheidsdienst inzetten om de duurzame ontwikkeling van het toerisme en van de toeristische sector in Vlaanderen en Brussel te bevorderen met het oog op meer economisch rendement, tewerkstelling en sociaal welzijn.
<b>Doelstellingen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Met gerichte investeringen en ondersteuning het toeristisch aanbod in Vlaanderen aantrekkelijker maken.</li> <li>2. Bestemming Vlaanderen actief promoten om meer bezoekers aan te trekken.</li> <li>3. De volwaardige participatie aan toerisme voor iedere Vlaming mogelijk maken</li> <li>4. De verdere professionalisering van de sector stimuleren om voor de bezoekers een kwaliteitsvol aanbod te verzekeren.</li> </ol>

<sup>133</sup> Volgens UNWTO Tourism Highlights 2018 Edition.

<sup>134</sup> Bron: Toerisme Vlaanderen – toerisme in cijfers. Het aantal aankomsten komt grosso modo overeen met het aantal verblijfstoeristen. Met dat verschil dat elke toerist als een 'aankomst' wordt geteld telkens als hij of zij een nieuwe logiesaccommodatie benut. Het aantal verblijfstoeristen ligt dus waarschijnlijk lager. In heel België was het aantal internationale verblijftoeristen 7,5 miljoen in 2016.

<sup>135</sup> World travel & Tourism Council. Economic impact 2018. Country reports.

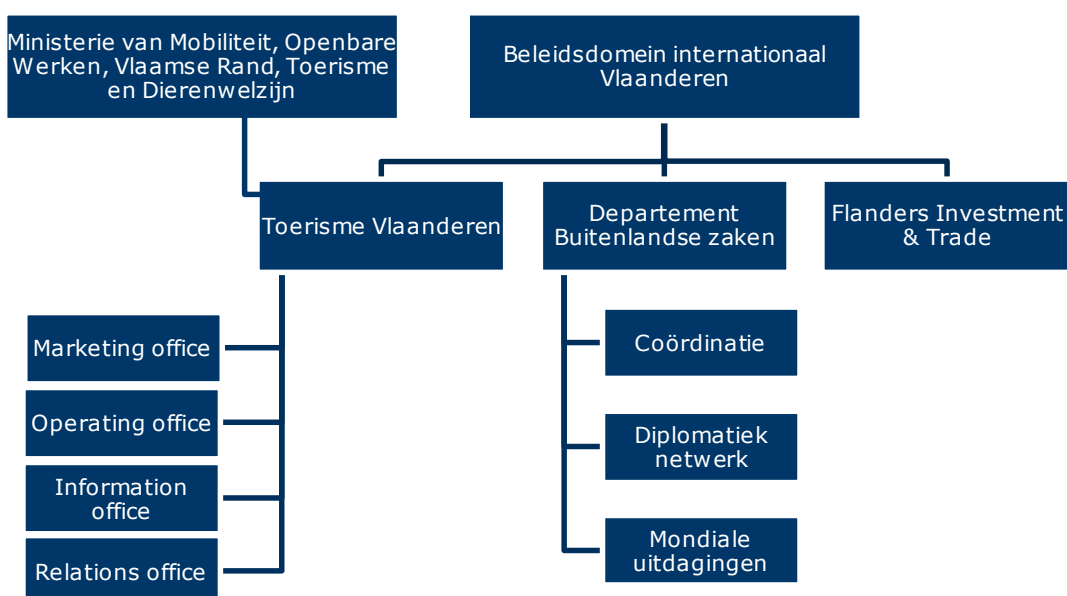
<sup>136</sup> World travel & Tourism Council. Economic impact 2018. Country reports.

<sup>137</sup> OECD Tourism Trends and Policies 2018

## Beleidscontext en governance

Toerisme Vlaanderen speelt als intern verzelfstandigd agentschap (met rechtspersoonlijkheid)<sup>138</sup> een belangrijke rol in de uitvoering van het Vlaams toerismebeleid. Toerisme Vlaanderen werkt samen met het Departement Buitenlandse Zaken en het agentschap Flanders Investment & Trade (het Vlaams agentschap voor internationaal ondernemen) om vorm te geven aan het internationale optreden van Vlaanderen. Gezamenlijk vormen zij het beleidsdomein internationaal Vlaanderen. Het beleidsdomein internationaal Vlaanderen heeft onder andere de opdracht om actief EU-initiatieven inzake toerisme op te volgen.

Het Vlaams Ministerie van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn is verantwoordelijk voor het agentschap Toerisme Vlaanderen. De minister heeft de beleidsvisie en de beleidsintenties van de Vlaamse overheid voor de periode 2014-2019 vastgelegd in een beleidsnota. De beleidsnota bevat de strategische keuzes op het vlak van het toerismebeleid van de Vlaamse Regering voor de periode 2014-2019 en is richtinggevend voor de werking van het agentschap Toerisme Vlaanderen.



De werking van Toerisme Vlaanderen rust op vier pijlers:

1. Met gerichte investeringen en ondersteuning het toeristisch aanbod in Vlaanderen aantrekkelijker maken.
2. Bestemming Vlaanderen actief promoten om meer bezoekers aan te trekken.
3. De volwaardige participatie aan toerisme voor iedere Vlaming mogelijk maken ('Tourism for all').
4. De verdere professionalisering van de sector stimuleren om voor de bezoekers een kwaliteitsvol aanbod te verzekeren.

Toerisme Vlaanderen wijkt in ieder geval met doelstelling 1 en 3 af van NBTC. Het verleent namelijk subsidie aan projecten die de toeristische aantrekkingskracht van Vlaanderen voor potentiële toeristen vergroten (doelstelling 1). Daarnaast promoot het ook binnenlands

<sup>138</sup> Een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid houdt in dat het agentschap rechtstreeks wordt aangestuurd door de bevoegde minister (intern) maar dat het wel uit eigen naam contracten kan afsluiten met derden (rechtspersoonlijkheid).

toerisme (doelstelling 3), het richt het zich hierbij nadrukkelijk op zogenoemde kansengroepen en op het neerzetten van Vlaanderen als een gezinsvriendelijke vakantiebestemming.

Een specifieke uitdaging voor het toerisme in Vlaanderen is de promotie van Brussel. Brussel vereist een aparte benadering omdat de internationale promotie ook wordt opgenomen door actoren van de Franse gemeenschap. Daarnaast heeft Brussel ambities voor zichzelf gedefinieerd. De regionale, nationale en Europese rol van Brussel maken dat de ambities die Brussel voor zichzelf definieert (sterke uitbouw congresstoerisme, verdubbeling aantal overnachtingen tegen 2019) het voorwerp zijn van samenwerkingsformules die de scope van het Vlaams toeristisch beleid soms overstijgen.

### ***Interne organisatie en activiteiten Toerisme Vlaanderen***

De missie van Toerisme Vlaanderen luidt als volgt: *"Toerisme Vlaanderen wil zich als een strategie- en kennisgedreven overheidsdienst inzetten om de duurzame ontwikkeling van het toerisme en van de toeristische sector in Vlaanderen en Brussel te bevorderen met het oog op meer economisch rendement, tewerkstelling en sociaal welzijn."* De kerntaken van Toerisme Vlaanderen zijn bestemmingsontwikkeling, internationale bestemmingspromotie en het bevorderen van vakantieparticipatie. Als kennisgedreven agentschap heeft Toerisme Vlaanderen – net als NBTC – ook de taak om kennisaanbod te ontwikkelen door het doen van onderzoek. Daarnaast zet ook Toerisme Vlaanderen zich in voor zakelijk bezoek: het promoot en ontwikkelt Vlaanderen en Brussel als bestemming voor meetings, meetcentives en congressen. Tot slot speelt Toerisme Vlaanderen een rol in het logiesdecreet, een regelgevend kader voor de volledige logiessector. Elke uitbater moet zijn of haar logies verplicht aanmelden, voldoen aan enkele basisregels op vlak van kwaliteit en veiligheid, en eventueel (op vrijwillige basis) ook laten erkennen door Toerisme Vlaanderen. Om de toeristische sector vertrouwd te maken met het nieuwe logiesdecreet rolde Toerisme Vlaanderen een uitgebreid communicatietraject uit.

De organisatie bestaat uit drie centrale luiken; de afdelingen Bestemmingspromotie en Bestemmingsontwikkeling en het steunpunt Iedereen Verdient Vakantie (bevorderen van vakantieparticipatie). De centrale luiken worden ondersteund door vier 'offices'. Toerisme Vlaanderen telt 181 medewerkers en telt 16 buitenlandse kantoren. Het budget bedraagt €77,2 miljoen waarvan 98% afkomstig is van de overheid.

Meet in Flanders is het congresbureau van Toerisme Vlaanderen en is onderdeel van de afdeling Bestemmingspromotie. Het staat in voor de promotie en ontwikkeling van Vlaanderen en Brussel als congresbestemming. Toerisme Vlaanderen is het eerste aanspreekpunt voor associaties die congressen willen organiseren in Vlaanderen of Brussel.

Op basis van zijn missie heeft Toerisme Vlaanderen een visie ontwikkeld op zijn opdracht voor het toerisme en de toeristische sector. Toerisme Vlaanderen bepaalt zijn marketingstrategie op basis van de doelstellingen van het Strategisch beleidsplan 2020 dat de overheid en de toeristische sector in overleg hebben vastgelegd.<sup>139</sup> De Marketingstrategie 2016-2020 omvat alle activiteiten van Toerisme Vlaanderen. Een belangrijk accent in deze strategie is dat het zowel de internationale werking van Toerisme Vlaanderen omvat als de activiteiten

---

<sup>139</sup> Samen met de hele toeristische sector en relevante beleidsdomeinen stelden Toerisme Vlaanderen en het Departement internationaal Vlaanderen in 2010 – voor het eerst – een strategisch beleidsplan 2020 op. Dit beleidsplan geeft een beeld van waar men met het toerisme in, naar en uit Vlaanderen en Brussel in 2020 willen staan. Alle partners engageerden zich bij de ondertekening van dit 'toerismepact' om samen bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van het toerisme in, naar of vanuit Vlaanderen en Brussel met het oog op meer economisch rendement, tewerkstelling en welzijn.



waarmee het de vakantieparticipatie van Vlamingen wil verhogen.<sup>140</sup> De strategische marketingdoelstellingen van Toerisme Vlaanderen zijn:

1. Economische impact van het toerisme in Vlaanderen verhogen (rekening houdend met de draagkracht);
2. Reputatie van Vlaanderen als kwalitatieve toeristische bestemming uitbouwen;
3. Participatie van de Vlamingen aan toerisme verhogen.

Ook Toerisme Vlaanderen heeft aandacht voor spreiding in ruimte. Bij elk van deze doelstellingen heeft het KPI's geformuleerd.

De samenwerking tussen Toerisme Vlaanderen en de belangrijkste stakeholders uit de sector (Horeca Vlaanderen, Brussels Airport, Recread, CiB, Logeren Vlaanderen, spoorbeheerder NMBS) wordt gerealiseerd via een Raadgevend Comité en in het "Strategisch plan 2020", dat door de meest relevante publieke en private toeristische actoren in Vlaanderen wordt onderschreven. Het Raadgevend Comité brengt vertegenwoordigers uit de hele toeristische sector samen om Toerisme Vlaanderen te adviseren. Het bestaat uit 14 vertegenwoordigers van (1) provincies, steden en gemeenten, (2) toeristische ondernemingen, (3) flankerende domeinen (organisaties die actief zijn op het vlak van toerisme, mobiliteit, erfgoed, cultuur en onderwijs). De 14 'raadgevers' adviseren vanuit hun eigen expertise Toerisme Vlaanderen en waken over de kwaliteit van de dienstverlening en de strategie van het agentschap. Het Raadgevend Comité komt 5 keer per jaar samen.

## VisitDenmark

### Overzicht

<b>NTO</b>	VisitDenmark
<b>Organisatiemodel</b>	Agentschap
<b>Totaalomzet</b>	€28,3M (2017) waarvan 56% overheidsbijdrage <sup>141</sup>
<b>Uitgaven aan marketing</b>	€18,1M (64%)
<b>Aantal werknemers</b>	87
<b>Missie</b>	Het promoten van Denemarken als een toeristische bestemming om zo economische groei en werkgelegenheid te creëren binnen de Deense toeristensector en afgeleide sectoren.
<b>Doelstellingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toeristen en zakenreizigers naar Denemarken te trekken door middel van internationale marketingactiviteiten.</li> <li>- Alle publieke activiteiten (regionaal of lokaal) met betrekking tot de internationale promotie van Denemarken als toeristische bestemming worden gecoördineerd door VisitDenmark.</li> <li>- VisitDenmark is verantwoordelijk voor marktonderzoek en voor het monitoren van trends en activiteiten in het toerisme in Denemarken.</li> </ul>

<sup>140</sup> Toerisme Vlaanderen. Marketingstrategie 2016 2020

<sup>141</sup> VisitDenmark (2017), Jaarverslag 2017.

### **Beleidscontext**

In 2007 kende Denemarken een grote herindeling op bestuurlijk vlak (o.a. van 170 naar 98 gemeenten en 13 provincies werden samengevoegd in vijf regio's). Deze bestuurlijke herindeling had ook een impact op de inrichting van de publieke toerismesector; zo ontstonden er vijf regionale DMO's die verantwoordelijk werden voor het regionale toerismebeleid. De internationale marketingcampagnes werden gecoördineerd door VisitDenmark.

In 2011 en 2012 daalde het aantal internationale overnachtingen in Denemarken. Redenen hiervoor waren onder meer kortere vakanties, concurrentie in vergelijking met andere bestemmingen en de geringe zichtbaarheid van Denemarken internationaal. In 2014 heeft de regering overeenstemming bereikt over een groeiplan voor toerisme. In januari 2015 is de Deense wet op het toerisme in werking getreden met als doel elk jaar een groter effect van de investeringen in de sector te bereiken door een betere coördinatie op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De volgende uitgangspunten werden geformuleerd om dit doel te verwezenlijken:

1. Deens toerisme moet kwaliteitstoerisme zijn.
2. Stedelijk en zakelijk toerisme moet worden gestimuleerd om meer toeristen uit landen als China en Rusland aan te trekken.
3. Kust- en natuurtoerisme moet worden bevorderd om nieuwe toeristen uit de buurlanden van Denemarken aan te trekken.
4. De Deense inspanningen ter bevordering van het toerisme moeten beter worden georganiseerd en gecoördineerd in een gecoördineerde nationale strategie, zodat er meer schaalvergroting en een groter effect van financiële investeringen kan worden bereikt.

Het Deens ministerie voor industrie, bedrijven en financiën is verantwoordelijk voor het nationale Toerismebeleid. De jaarlijkse totale overheidsinvesteringen in de groei van het toerisme bedroeg in 2017 ongeveer 85 miljoen euro.<sup>142</sup>

Er is een Deens Nationaal **Forum voor Toerisme** opgericht om de promotie van Denemarken als toeristische bestemming te leiden en te coördineren. Het Ministerie van Industrie, Handel en Financiële Zaken is voorzitter van het Forum. Verder bestaat het Forum uit de voorzitter van VisitDenmark, twee leden uit Deense regio's, een lid uit het lokale bestuur, twee stakeholders uit de private sector en een onderzoeker op het gebied van toerisme.

De primaire verantwoordelijkheid van het Nationaal Forum voor Toerisme is het ontwikkelen van een nationale strategie voor het Deense toerisme, die de centrale prioriteiten en doelstellingen moet vaststellen. Daarnaast verzamelt het Forum informatie over toerisme, voert het analyses uit en rapporteert het jaarlijks over de ontwikkeling van het Deense toerisme maken. Tot slot coördineert het Forum samenwerking tussen de betrokken toeristische organen (lokaal, regionaal en nationaal).

Het hoofddoel van de **Adviesraad voor Toerisme** is het adviseren van het Forum voor Toerisme en het bijdragen aan het opstellen van de nationale toerisme strategie.

De internationale branding en marketing van Denemarken wordt uitgevoerd door **VisitDenmark**. Het agentschap is tevens verantwoordelijk voor marktonderzoek en het volgen van trends en activiteiten in het Deense toerisme. VisitDenmark werkt samen met het Ministerie van Industrie, Bedrijfsleven en Financiën, het Forum voor Toerisme en de drie regionale

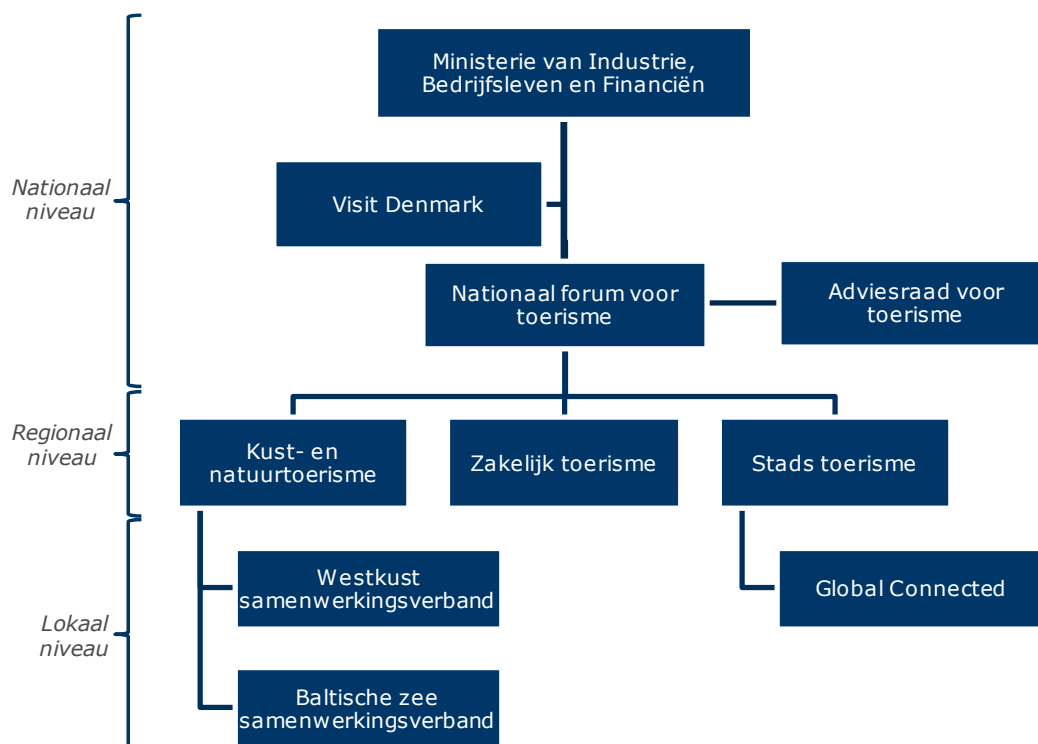
---

<sup>142</sup> UNWTO/WTCF (2017). City Tourism Performance Research. Report for Case Study "Copenhagen"

bureaus voor de ontwikkeling van het toerisme. Het Nationaal Forum voor Toerisme coördineert samenwerking tussen de betrokken toeristische instanties.

In het kader van de nieuwe wetgeving zijn ook drie bureaus voor de ontwikkeling van het toerisme opgericht: Deens kust- en natuurtoerisme, Deens zakelijk toerisme en Deens stadstoerisme. Hun verantwoordelijkheid is het genereren van groei in hun specifieke sector, op basis van hun eigen strategieën passend binnen het kader van de nationale strategie voor toerisme. In 2015 genereerden kust- en natuurtoerisme 46% van de totale toeristische inkomsten, terwijl stadstoerisme en zakelijk toerisme respectievelijk 25% en 28% genereerden. Kopenhagen was goed voor 24% van de totale toeristische inkomsten.

Het Ministerie van Industrie, Bedrijfsleven en Financiën en VisitDenemark werken daarnaast samen met verschillende andere ministeries, zoals het Ministerie van Milieu en Voedselvoorziening, het Ministerie van Vervoer, Bouwen en Huisvesting, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Cultuur (inclusief het agentschap voor cultuur en paleizen).



De gemeenschappelijke visie voor het Deense toerisme luidt als volgt: "Denemarken streeft ernaar een aantrekkelijke toeristische bestemming te zijn waar wij - samen met onze gasten - een verscheidenheid aan kwaliteitservaringen creëren - altijd met een menselijk tintje en nooit ver weg".

In september 2016 lanceerde de regering een nieuwe nationale strategie voor het Deens toerisme met drie algemene doelstellingen die tegen 2025 moeten worden bereikt:

- Een groei van een derde in het aantal toeristen, dit komt neer op 17 miljoen meer overnachtingen in vergelijking met 2015;
- De uitgaven voor toerisme zouden moeten stijgen tot 140 miljard DKK (ongeveer €18,8 miljard), wat overeenkomt met een stijging van ongeveer 45 miljard DKK (ongeveer €6 miljard) ten opzichte van 2014;
- Buitenlandse toeristen moeten minstens zo tevreden zijn met hun vakantie in Denemarken als het Noord-Europees gemiddelde.

### **Interne organisatie en activiteiten VisitDenmark**

VisitDenmark heeft als taak toeristen en zakenreizigers naar Denemarken te trekken door middel van internationale marketingactiviteiten. Dit doen ze in samenwerking met de toeristische sector en andere centrale spelers, onder meer door het aangaan van partnerschappen. Alle publieke activiteiten (regionaal of lokaal) met betrekking tot de internationale promotie van Denemarken als toeristische bestemming moeten worden gecoördineerd met VisitDenmark. VisitDenmark is tevens verantwoordelijk voor marktonderzoek en voor het monitoren van trends en activiteiten in het toerisme in Denemarken.

VisitDenmark wordt bestuurd door een Raad van Bestuur, de dagelijkse leiding is in handen van de directie. VisitDenmark bestaat uit een afdeling strategische marketing (digitale media, business development en internationale pers), een afdeling kennis & analyse en een afdeling pers en een afdeling communicatie. De organisatie bestaat uit 88 fte waarvan 32 fte in het buitenland. Het hoofdkantoor bevindt zich in Kopenhagen, VisitDenmark heeft daarnaast vestigingen in Noorwegen, Zweden, Duitsland, het VK, VS, Italië, Nederland en China. Het prioriteren van deze markten is in lijn met de strategie van het nationaal Forum. VisitDenmark kent tevens een financieringsmodel gebaseerd op publiek-private samenwerking. Het totale budget in 2017 bedraagt €28,3 miljoen waarvan 56% afkomstig is van de nationale overheid.

Om bij te dragen aan de nationale strategie voor Deense toerisme heeft VisitDenmark in 2017 zijn strategie voor 'smart tourism' gelanceerd om de concurrentie-uitdagingen te bestrijden en de mogelijkheden van digitalisering te benutten. Van het totale budget besteedt VisitDenmark ongeveer 30% aan online marketingactiviteiten versus 17% aan offline.<sup>143</sup> De strategie is gebaseerd op drie gecoördineerde initiatieven:

- Smart Marketing: De vraag naar Denemarken als toeristische bestemming vergroten door prioriteit te geven aan digitale marketing.
- Smart Working: Digitalisering van de Deense toeristische waardeketens en meer coördinatie en samenwerking tussen de actoren binnen het Deense toerisme.
- Smart Insights: Het identificeren van relevante data en databronnen in een gemeenschappelijk kenniscentrum, het delen en uitwisselen van kennis met andere actoren binnen en buiten de toeristische sector om innovatie in het marketing-, productontwikkeling en verkoopproces te optimaliseren en te bevorderen.

De strategie schetst de rol van VisitDenmark en andere partners bij het tot stand brengen van een effectievere samenwerking.<sup>144</sup>

## **VisitSweden**

### **Overzicht**

<b>NTO</b>	VisitSweden
<b>Organisatiemodel</b>	Naamloos vennootschap 50/50 publiek-privaat
<b>Totaalomzet</b>	120 miljoen SEK voor 2017 (+/- €11,3 miljoen). Dit bedrag wordt geëvenaard door private partijen. Totaalbudget ≈ €22,6 miljoen.
<b>Uitgaven aan marketing</b>	Onbekend

<sup>143</sup> VisitDenmark (2017), jaarrapport 2017. Te raadplegen via: [http://aarsberetning.visitdenmark.dk/downloads/aarsberetning\\_2017\\_beretning.pdf](http://aarsberetning.visitdenmark.dk/downloads/aarsberetning_2017_beretning.pdf)

<sup>144</sup> OECD (2018), OECD Tourism Trends and Policies 2018, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/tour-2018-en>

<b>Aantal werknemers</b>	75 werknemers (fte onbekend)
<b>Missie</b>	VisitSweden draagt bij aan de aantrekkelijkheid van Zweden in het buitenland als vakantiebestemming en aan een op lange termijn concurrerende toerisme-industrie die bijdraagt aan duurzame groei en het scheppen van werkgelegenheid in alle delen van het land.
<b>Doelstellingen</b>	<p>VisitSweden, in samenwerking met partners, wil het Zweeds imago internationaal in het algemeen versterken en daarnaast wil het Zweden als bestemming en ervaring promoten om interesse in Zweden om te zetten in boekingen (conversie). Het voert hiertoe de volgende activiteiten uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marketingcampagnes.</li> <li>• Zorgen dat Zweden zichtbaar is op sociale media.</li> <li>• Samenwerken met touroperators.</li> <li>• Inspireren van buitenlandse media om Zweden als reisbestemming te kenmerken.</li> <li>• Het meten van bereik, betrokkenheid en de voorkeur voor Zweden bij de doelmarkten.</li> </ul>

### **Beleidscontext en governance**

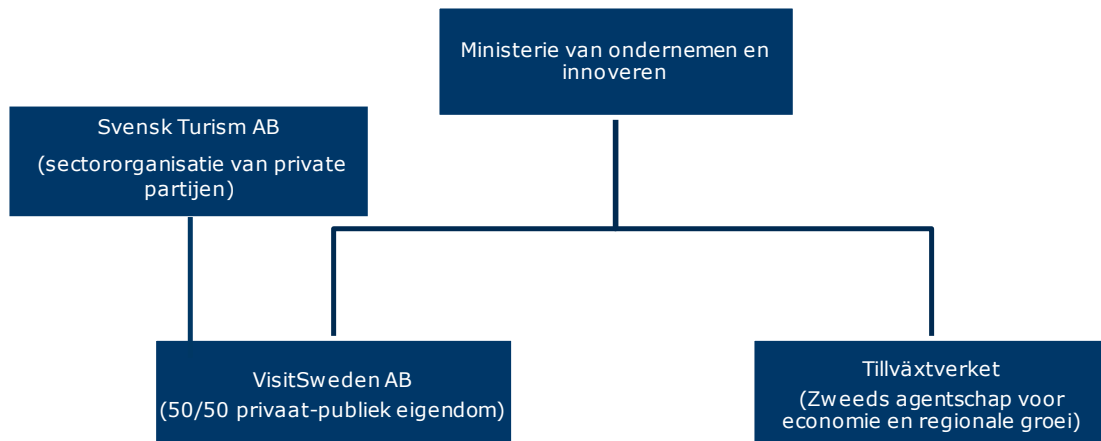
Het Zweeds agentschap voor economische en regionale groei (Tillväxverket) en VisitSweden AB<sup>145</sup> zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het ontwikkelen van toerisme op nationaal niveau en het promoten van Zweden als een toerisme-bestemming internationaal. Beide organisaties leggen verantwoording af aan het Zweeds Ministerie van Ondernemen en Innoveren. Het doel van het toerismebeleid van de Zweedse regering is dat Zweden zeer aantrekkelijk is voor toeristen en dat het een toeristische sector heeft die op de lange termijn concurrerend is en bijdraagt aan duurzame groei en meer werkgelegenheid in alle delen van het land.

Tillväxverket ontwikkelt, implementeert en ondersteunt kennis initiatieven en activiteiten om de ontwikkeling in de toerisme-sector en ondernemerschap te stimuleren. Het is verantwoordelijk voor de officiële toerisme statistieken en de productie en verspreiding van kennis over de ontwikkelingen in toerisme en de effecten op de Zweedse economie. Daarnaast dient het samen te werken met andere agentschappen met verantwoordelijkheden gerelateerd aan toerisme. Hoewel Tillväxverket gevestigd is in Stockholm, heeft het een regionale structuur. Het budget voor onderzoek en analyse dat is geïntegreerd in de begroting van Tillväxtverket Tillväxtverket bedraagt ongeveer 25 miljoen SEK (≈€2,7 miljoen), exclusief speciale aanvullende opdrachten.

VisitSweden is het nationale toerismebureau van Zweden; het promoot de bestemming en het merk Zweden om meer buitenlandse bezoekers aan te trekken. VisitSweden AB is een vennootschap in gezamenlijk eigendom van de regering en de Zweedse toeristenindustrie (50/50). De Zweedse toeristenindustrie wordt vertegenwoordigd door Svensk Turism AB. Svensk Turism AB is eigendom van ongeveer 170 bedrijven en organisaties die duizenden bedrijven vertegenwoordigen, allen actief in de Zweedse toerismesector. Naast het besturen van VisitSweden, wat de benoeming van vier leden en twee afgevaardigden in de Raad van Bestuur betekent, houdt Svensk Turism AB zich bezig met het ontwikkelen van een nationale

<sup>145</sup> AB staat voor Aktiebolag; een vennootschap zonder hoofdelijke aansprakelijkheid.

strategie voor de Zweedse toerisme industrie en biedt het een forum voor de strategische ontwikkeling van de industrie.



Er is geen door de overheid geïnitieerde nationale toerisme strategie. De industrie zelf, door middel van Svensk Turism, lanceerde een strategie voor de Zweedse gastvrijheid en toerisme industrie in 2010 voor de periode 2010-2020. De belangrijkste doelstellingen zijn verhoogde inspanning voor de ontwikkeling van de bestemming Zweden, marketing en de coördinatie met de industrie. De visie is om de totale omzet van de industrie in 2010-2020 te verdubbelen. In 2014 evalueerde Svensk Turism de strategie en het werk dat tot nu toe in de toeristische sector is verricht. Een van de conclusies was het belang en de noodzaak van een sterkere samenwerking tussen de private en publieke stakeholders op alle niveaus. De Zweedse overheid heeft hiertoe een publieke consultatie geïnitieerd over een nieuw coherent nationaal beleid voor toerisme met een cross-sectoraal perspectief. De strategie dient bij te dragen aan internationaal competitief toerisme, duurzame groei, winstgevend ondernemerschap en werkgelegenheid.

In 2012 heeft de overheid Tillväxtverket opdracht gegeven voor het uitvoeren van een vierjarig programma gericht op het ontwikkelen van duurzame bestemmingen, het vergroten van het concurrentievermogen van het MKB en verbetering van de kennis over de ontwikkeling van aantrekkelijke en functionele bestemmingen. Het totale budget voor het project bedroeg 6,4 miljoen euro, waarvan ongeveer 1 miljoen euro toegewezen aan vijf geselecteerde regio's. De regionale projecten bleken zeer succesvol. In elke regio steeg het aantal internationaal bezoeken en zijn er programma's voor duurzame ontwikkeling gestart. Ook wordt het programma erkend als bijdrage aan doelstelling 12 van de VN Sustainable Development Goals. In 2016 is een nieuw programma gestart dat voortbouwt op dit programma en zal lopen tot 2019. Dit programma bestaat uit zeven projecten verspreid over Zweden en focust op cultuur- en natuurtoerisme. De overheidsbijdrage bedroeg 40 miljoen SEK (≈€4,3 miljoen).

### **Interne organisatie en activiteiten VisitSweden**

VisitSweden heeft als taak het Zweeds imago internationaal te versterken en Zweden als bestemming en ervaring te promoten. Het voert hiertoe de volgende activiteiten uit:

- Opzetten van marketingcampagnes
- Zorgen dat Zweden zichtbaar is op sociale media
- Samenwerken met touroperators
- Inspireren van buitenlandse media om Zweden als reisbestemming te kenmerken.
- Het meten van bereik, betrokkenheid en de voorkeur voor Zweden bij de doelmarkten

De primaire taken van VisitSweden zijn gericht op marketing en communicatie.

Visit Sweden is een naamloze vennootschap, het is voor de helft eigendom van de Zweedse staat (Ministerie van ondernemen en innoveren) en voor de helft van de Zweedse toeristen-industrie (Svensk Turism AB). De staat betaalt voor de kantoren en het personeel en voor de imago-marketing van Zweden. Daarnaast financiert het specifieke campagnes bijvoorbeeld op het gebied van natuur-, voedsel en designtoerisme. Zo heeft VisitSweden voor de periode 2015-2017 extra budget gekregen (70 miljoen SEK  $\approx$ €7,5 miljoen) om het bewustzijn van Zweden als een natuurbestemming internationaal te vergroten. De marketingactiviteiten waren met name gericht op groeiemarkten als India en China. Het reguliere budget bedroeg in 2017 120 miljoen SEK (+/- €11,3 miljoen). Dit bedrag wordt geëvenaard door private partijen. VisitSweden biedt private partijen inzichten in markten en doelgroepen.

VisitSweden wordt bestuurd door een Raad van Bestuur met vier leden genomineerd door de overheid en vier leden genomineerd door Svensk Turism. Er vindt jaarlijks een algemene vergadering plaats waarin de aandeelhouders hun invloed kunnen uitoefenen. De dagelijkse leiding is in handen van de directie: CEO, chief operations officer, chief experience officer, chief corporate communications officer, chief brand en strategic marketing officer en een chief business development officer. Er werken in totaal 75 mensen bij VisitSweden. Het heeft eigen kantoren in Noorwegen, Denemarken, Duitsland, Nederland, VK, Frankrijk, VS en China. De Indiase markt wordt vanuit het hoofdkantoor in Stockholm beheerd.

De marketingactiviteiten van VisitSweden richten zich op een specifieke doelgroep de 'Global Traveler'. Deze doelgroep heeft gemiddeld een hoger inkomen en opleidingsniveau, woont in een stad en gaat vaker op reis. Deze doelgroep is onderverdeeld in drie segmenten met verschillende motivaties om Zweden te bezoeken: Curious Travellers, Outdoor Enthusiasts en Holiday Hedonist.



**Contact:**

Dialogic  
Hooghiemstraplein 33-36  
3514 AX Utrecht  
Tel. +31 (0)30 215 05 80  
Fax +31 (0)30 215 05 95  
[www.dialogic.nl](http://www.dialogic.nl)

