

duurzame wereld
ncdo

**TOERISME EN DUURZAME
ONTWIKKELING**

**Verslag van het Publiek Beraad
18 februari 1999**

*Nationale Commissie voor
internationale samenwerking
en duurzame ontwikkeling*

*National Committee for
international cooperation and
sustainable development*

**TOERISME EN DUURZAME
ONTWIKKELING**

**Verslag van het Publiek Beraad
18 februari 1999**

Amsterdam, 9 maart 1999

Opgesteld door: Jaap Rodenburg
Eindredactie: Nanette Hagendoorn
NCDO - afd. Programma's
Postbus 18184
1001 ZB Amsterdam
Telefoon (020) 550 35 55
Fax (020) 620 87 16
E-mail:ncdo@knoware.nl

Publiek Beraad Toerisme en duurzame ontwikkeling

Wat is de relatie tussen toerisme en duurzame ontwikkeling? Welke rol kunnen bedrijfsleven, consumenten/toeristen en aanbieders in Nederland en in ontwikkelingslanden spelen? Op die vragen wilden de NCDO en de Stichting Ecooperation antwoorden hebben - onder andere om voorstellen te kunnen meegeven voor de voorbereiding van de zitting van de Commission on Sustainable Development (CSD) in april 1999. Drie sprekers waren gevraagd om een voorschot op de discussie te nemen.

1. Heerke Brouwer (ANVR)

Heerke Brouwer vertegenwoordigt het Algemeen Nederlands Verbond van Reisorganisatoren (ANVR). De ANVR heeft zelf een werkgroep duurzaam toerisme ingesteld. De werkgroep stelde in 1995 in een beleidsnota vast dat maatregelen ter bevordering van duurzaam toerisme 'buiten de concurrentiesfeer' moeten blijven. 'Maatregelen moeten collectief en internationaal worden genomen,' Brouwer toe. De ANVR is verder als voortrekker van de Initiatiefgroep Uitgaand toerisme, natuur en milieu verantwoordelijk voor dit onderdeel van interdepartementale beleidsagenda.

Ook doet de ANVR periodiek consumentenonderzoek, heeft een brochure in een oplage van twee miljoen uitgegeven waarin aandacht wordt gevraagd voor het milieu. Daarnaast publiceert de ANVR samen met de ANWB de 'blauwe vlag' in haar databestand, stimuleert het 'duurzame' toeristische maatregelen in het Middellandse Zeegebied en de Nederlandse Antillen. In de tweede beleidsnota heeft het als doelen vastgelegd: bewustwording van de branche en de toeristen, vakantiespreiding, bevordering van kennis en opleiding, terugdringing van de negatieve effecten van vervoer, het inzichtelijk maken van die effecten, en productgerichte milieuzorg.

Er lopen momenteel een mobiliteitsonderzoek (samen met onderzoeksinstituten, ministeries en vervoerders), een internationaal onderzoek naar accommodaties en een project voor de ontwikkeling van milieuzorgsystemen voor toeroperators. De Jong Intra en Image Travel doen hieraan mee, samen met acht andere operators. Men onderzoekt onder andere of een milieukeurmerk mogelijk is. 'De toeroperators nemen het milieu serieus - maar ze zijn ook afhankelijk van de vakantiegangers', zegt Brouwer. De onderzoeken zullen voor het eind van dit jaar zijn afgerond.

Beperkt 'duurzaamheid' zich voor de ANVR alleen tot milieu? 'Nee, het is meer', zegt Brouwer. 'Het sociale aspect staat ook op de agenda, maar dat komt heel gauw in de concurrentiesfeer. We hebben wel een duidelijk standpunt over sekstoerisme. In de milieufolders hebben we óók een waarschuwing opgenomen tegen sekstoerisme.' Daarvan zijn er een miljoen verspreid naar de reisbureaus - het bereik onder toeristen is nog niet duidelijk.

2. Robert Sinke (ANWB beleidsafdeling)

Deze consumentenorganisatie met bijna 3,5 miljoen leden wil de wensen van haar leden naast de mogelijkheden van de toeroperators leggen. Men is al sinds 1980 bezig met campagnes voor natuur- en milieuvriendelijk toerisme, onder andere in de Alpen en aan de Middellandse Zee. Sinke signaleert dat de toeroperators de markt bepalen; de consument volgt het aanbod. Cijfers: 80 tot 85% van de Nederlandse toeristen blijft in Europa. Daar zijn een aantal 'brandhaarden': twee miljoen gaat er naar de Alpen en ook twee miljoen naar de Middellandse Zee.

De ANWB kiest voor de instrumenten voorlichting en educatie. Doelen: een duurzamer massatoerisme, meer ecotoerisme, en zo de macro-effecten op natuur en milieu terugdringen. De ANWB is ook actief met de Blauwe Vlag, waarmee men kustgemeenten beloont voor een goede waterkwaliteit, veiligheid en de afwezigheid van zwerfvuil.

Binnenkort begint men met natuur- en milieubewust toerisme op de Nederlandse Antillen.

Volgens Sinke onderkent de consument steeds meer het belang van duurzaam toerisme: Hij of zij ziet zelf de achteruitgang van natuur en milieu. Alleen ontbreekt het handelingsperspectief vaak - ofwel een geschikt product. De toeroperators bieden dat niet aan, terwijl de lokale aanbieders vaak wel geschikte accommodatie aanbieden. De ANWB onderzoekt mogelijkheden om die twee bij elkaar te brengen. Men overlegt hiervoor onder andere met het Nederlands Alpenplatform, de ANVR, Travel Unie International (TUI) Nederland, etc. 'Want alle partijen zijn medeverantwoordelijk voor het probleem en de oplossing,' vindt Sinke. Een eerste resultaat is een reisgids voor 2005, waarin de deelnemende organisaties een bijdrage leveren aan een duurzaam Alpentoeerisme.

In het Omnibus-onderzoek (een samenvatting staat in het NCDO-paper 'Toerisme en duurzame ontwikkeling: een wisselwerking verkend') heeft de ANWB behoeften en wensen van consumenten geïnventariseerd. Hieruit bleek dat toeristen natuur belangrijk vinden als ambiance voor hun vakantie. 'Dus moet de kwaliteit daarvan worden veiliggesteld,' concludeert Sinke. Bijvoorbeeld door trein en bus meer aandacht te geven in het reisarrangement. 'Voor vervoer moet er een ketenbenadering komen; men moet vervoer van huis tot hotel aanbieden. En vliegvluchten naar de Alpen zouden helemaal niet aangeboden moeten worden,' vindt Sinke. 'Bus en trein kan een uitkomst zijn,' heette de campagne die de ANWB al in 1990 voerde. Men wil de reiziger 'informereren over een verantwoorde keuze en aanzetten tot een kritische blik.'

Met voorlichting, zonering en alternatief vervoer is volgens Sinke nog veel winst te boeken. En vooral door het bestaande 'groene' aanbod - bijvoorbeeld milieuvriendelijke hotels - op te nemen in aanbiedingen. De informatie kan veel beter, en daar moeten de aanbieders van worden overtuigd. En dat kan weer met aansprekende proefprojecten, die de markt en de winstkansen aantonen. De consument kan duidelijkheid krijgen met een groen keurmerk. Daarbij wil Sinke vooruit met kleine stapjes, om niet voor de muziek uit te lopen.

Henk Eggink (ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, LNV)

Eggink werkt bij de directie Natuurbeheer en houdt zich bezig met internationaal beleid. Ook heeft hij reizen naar China begeleid in een vorige baan als reis leider. Vanuit het programma internationaal natuurbeheer vindt het ministerie dat toerisme ecologisch duurzaam moet zijn; de natuur is immers de economische basis voor het toerisme. Vervuiling, energie, ruimtebeslag en druk op natuurgebieden moeten dus worden teruggedrongen om de economische ontwikkeling en bescherming van nationale parken de ruimte te geven. Onder andere binnen de Initiatiefgroep Uitgaand Toerisme, Natuur en Milieu heeft het ministerie een beleidsmatige, initiërende en faciliterende rol gespeeld. Met het Programma Internationaal Natuurbeheer (PIN) wil men komen tot vormen van duurzaam toerisme, minder negatieve effecten, meer positieve impulsen en een gedragscode. Het ministerie richt zich hierbij in de eerste plaats op het Middellandse Zeegebied, de Alpen, de Nederlandse Antillen en de ontwikkelingslanden. Ook de nota's Milieu en Economie, de Beleidsagenda Milieu en Toerisme/Recreatie, en de Nota Biodiversiteit besteden aandacht aan duurzaam toerisme.

De Initiatiefgroep Uitgaand Toerisme, Natuur en Milieu wordt 'getrokken' door ANVR (voorzitter) en ANWB (secretariaat) Verder doen mee de ministeries van LNV, Milieubeheer (voor het integreren van milieu in de industrie), Economische Zaken (het Nederlands toerisme) en Ontwikkelingssamenwerking (bestemmingen in ontwikkelingslanden) mee. Er bestaat bij de andere ministeries geen algemeen beleid voor duurzaam toerisme. Verder zijn het CBI, dat bestemmingen in ontwikkelingslanden 'vermarkt', het Nederlands Alpenplatform, het Nederlands Comité voor IUCN en toeristenvervoerders bij de Initiatiefgroep betrokken. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat was uitgenodigd, zou er zijn, maar is niet gekomen. 'Ik denk dat dat ministerie niet zoveel behoefte heeft aan deelname - voor hen is het niet het goede platform.'

Eggink signaleert dat bij de onderhandelingen over het Biodiversiteitsverdrag het onderwerp 'toerisme' is uitgesteld. Tijdens de bijeenkomst van de CSD zal de Nederlandse inbreng bestaan uit

de volgende punten: ketenbenadering, ruimtelijke en toeristische planning en capacity building, groene keurmerken, doorberekenen van natuur- en milieukosten in de prijs van het product, het gebruik van de opbrengst op de bestemming en benutting ervan voor onder andere de natuur en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen. Acties voor een kerosincheffing zijn volgens Eggink van Nederland niet te verwachten, hoewel men het wel als input voor de CSD heeft geleverd. De NCDO neemt overigens ook deel aan de overleggen.

Discussie

De discussie spitst zich toe op de vraag of toeroperators wel interesse hebben in duurzame of eigenlijk alleen voor groene producten. En wordt 'duurzaam' daardoor niet te smal geïnterpreteerd? Volgens Heerke Brouwer heeft de ANVR zeker aandacht voor het sociale aspect van duurzaamheid. 'Dat doen we bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van toerisme in de Palestijnse gebieden, samen met de kerken.' Maar de ANVR moet niet als marktpartij gaan fungeren, vindt hij. 'We geven de operators de vrijheid om het begrip in te vullen, we kunnen criteria aandragen bij de consument, maar die moet zelf zijn keuze maken.'

Wat operators doen met haar adviezen weet de ANVR niet. Wel zegt Brouwer uit onderzoek te weten dat milieu-overwegingen nauwelijks een rol spelen bij de vakantiekeuze - in tegenstelling tot het Omnibusonderzoek van de ANWB. 'Maar de ANVR heeft een verantwoordelijkheid om duurzaam toerisme te stimuleren,' vindt Brouwer. ANWB'er Robert Sinke ziet wel iets in een uitbreiding van Omnibus-onderzoek. 'Het zal moeilijk zijn om de consument meer rekening te laten houden met milieu, maar als je duurzaam welkom wilt blijven in een land zul je wel moeten.'

Frans ten Broeke van Multatuli Travels ziet bij toeristen vaak wel aandacht voor de lokale

bevolking. 'Alleen hebben de koepelorganisaties koudwatervrees om, na normen voor milieu, ook normen voor sociale en culturele duurzaamheid vast te stellen. Die vrees moeten we wegnemen.' Ook voor H. Loermans van het ministerie van Buitenlandse Zaken is participatie van de lokale bevolking erg belangrijk. 'Maar dan niet alleen bij 'exotische', maar ook voor massabestemmingen', stelt Ten Broeke. Zo heeft de ANWB goede contacten met de lokale alpengemeenschappen. Ingrid Plant van het Nederlands Centrum voor Inheemse Volkeren signaleert dat er ook nog weinig onderzoek is gedaan naar sociaal-cultureel duurzaam toerisme, in tegenstelling tot 'ecotoerisme'. Maar ook dat is niet per definitie goed, tekent Henk Eggink aan, al wordt die indruk gewekt. Zelfs bij de VN denken ze dat ecotoerisme 'goed' is. Het jaar 2002 is voor de Verenigde Naties overigens 'het jaar van het ecotoerisme', meldt de voorzitter.

Volgens een medewerker van SNV Tanzania kan een grote toeroperator moeilijk sociaal-cultureel verantwoord handelen. In ieder geval niet van de ene op de andere dag, reageert Robert Sinke (ANWB). 'Op massabestemmingen kun je wel verantwoorde arrangementen ontwikkelen. Er liggen kansen! 'En welke initiatieven ondersteunt het ministerie van LNV op dat gebied?' wil Philip Matzken van de Stichting Green Development weten. En weer komen de brochure, de Alpen en de Antillen voorbij. 'Dat kunnen we allemaal deels financieren. Ons budget is nu eenmaal beperkt', zegt Eggink verontschuldigend. En daarom komen ze ook allemaal bij de NCDO voorbij', voegt Patricia Collette er aan toe. 'En als NCDO duwen we ze zachtjes ook voorbij groen, richting sociaal.'

Het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) worstelt nog steeds met zijn rol. Oproep: Geef ze prikkels! Het CBI houdt zich binnen BuZa alleen bezig met biodiversiteit en bilaterale overeenkomsten, zoals de Duurzame Ontwikkelings Verdragen. Peter Konijn van de Stichting Ecooperation, die de verdragen uitvoert, heeft ook ervaren dat de fondsen van DGIS maar moeizaam beschikbaar

komen voor toeristische projecten. 'Hier ligt dus een taak voor de aanwezigen, voor de NCDO, voor kritische reisclubs', stelt gespreksleider Patricia Collette (NCDO).

Marnix Viëtor van het Nederlands Alpen Platform constateert een 'communicatiekloof' tussen lokale aanbieders en westerse toeroperators. 'Breng die partijen met elkaar in contact, laat zien wat er mogelijk is, kom in workshops tot gewenste producten', beveelt hij aan. Dat werkt beter dan van bovenaf regels en richtlijnen opleggen, denkt Henk Eggink

(LNV). 'We moeten de discussie stimuleren, afspraken en keurmerken ondersteunen, en het vooral samen doen.'

Er blijkt ruimte voor 'groene' toeristische initiatieven, het sociaal-culturele aspect lijkt moeilijker in projecten te gieten, maar het heeft er alle schijn van dat de bereidheid kiemt om daarin een stapje verder te gaan', concludeert Collette. Maar is daarvoor ook draagvlak te vinden? Voer voor het tweede deel van het beraad.

Duurzaamheidsverdrag: stuurraaketje aan de grote toerismeraket

Deel 2

Peter Konijn, Stichting Ecooperation

In Costa Rica komen tienduizend Nederlandse toeristen per jaar en een miljoen toeristen in totaal. In 1994 stelden Nederland en Costa Rica duurzame ontwikkeling centraal in hun relatie, en besloten het duurzame ontwikkelingsverdrag te sluiten. Sindsdien is het toerisme snel gegroeid, vooral het ecotoerisme uit Noord-Amerika. Toeristen komen vooral voor natuur en sport en dragen bij aan natuurbescherming. Ze lopen weg met de natuurparken, het prettige klimaat en de democratie. Minder enthousiast zijn ze over cultuur en infrastructuur. Er is nog geen massatoerisme; de keuze voor of tegen ontwikkeling daarvan wordt de komende jaren gemaakt.

Duurzame ontwikkeling kreeg de afgelopen jaren veel aandacht in het beleid. Op het gebied van toerisme werden kleine ondernemers gesteund en groene hotels in reisgidsen vermeld. De toegangsprijzen van natuurparken met 1200 procent naar 15 dollar, doorgevoerd met de bedoeling om met minder toeristen en minder schade toch hogere opbrengsten te realiseren, werd door de ondernemers minder gewaardeerd. Het aantal hotelgasten nam af, de hotelhouders protesteerden, en dus daalden de prijzen naar 6 dollar - altijd nog een fikse verhoging. Toch zijn keuzes in de aard van het toerisme volgens Konijn nog mogelijk. Voor

programma's op het gebied van duurzaam toerisme zijn fondsen beschikbaar. Costa Rica besteedt die gelden, leert van doet aan Nederland verslag van de opgedane ervaringen.

Frans de Man, Stichting Retour

De Stichting Retour is betrokken bij het toerismeprogramma van de duurzame ontwikkelingsverdragen. Voor de uitvoering hiervan zijn technische comités in Costa Rica en Nederland om draagvlak te creëren onder bedrijven, niet gouvernementele organisaties, overheid en onderwijs. In twee tot drie jaar is het programma voor duurzaam toerisme

vastgesteld. 'Dat ging moeizaam, maar we hebben er veel van geleerd', zegt De Man. Er zijn gemeenschappelijke beleidspunten ontwikkeld en knelpunten vastgesteld. Als prioriteiten voor toerisme kwamen community development en professionalisering van de sector uit de bus en ontwikkelen van criteria en indicatoren voor de sector. Deze zijn gespecificeerd in drie actieplannen: voor Costa Rica, voor Nederland en bilateraal. Het plan voor Costa Rica is er, dat voor Nederland moet nog worden opgesteld.

De economische, sociale en ecologische criteria voor duurzame ontwikkeling noemt De Man liever 'wegwijzers'. 'Die geven ook aan waar

we staan op de weg naar duurzame ontwikkeling', zegt hij. Costa Rica wordt volgens hem gezien als proeftuin voor de ontwikkeling van wegwijzers voor duurzame ontwikkeling. Op deze manier kan het begrip voor vele groepen concreet en aantrekkelijk worden. Zeker als het wordt gecombineerd met keurmerksystemen als keurmerken, zoals de blauwe vlag en gedragscodes voor toeristen. Volgens onderzoek van het RIVM vindt men in Costa Rica sociale aspecten van duurzame ontwikkeling belangrijker, en in Nederland hebben ecologische aspecten prioriteit.

Prioriteiten

Community development betekent dat toerisme ten goede moet komen aan lokale gemeenschappen. Vrouwen moeten een sterkere rol spelen, met name op het platteland. Ze moeten alternatieven hebben voor het boerenbestaan. Dit kan als groepen vrouwen en lokale belangengroepen, zoals coöperaties, meer samenwerken. Een tweede manier is om binnen organisaties aandacht te vragen voor de belangen van vrouwen en de lokale bevolking, en de samenwerking te stimuleren. Het proces van professionalisering en capacity building loopt in Nederland voor. In Costa Rica is nog behoefte aan educatie van individuen, formeel en 'on the job'. Hiervoor zijn professionele structuren en organisaties nodig. Verder moet de deelname van kleine lokale ondernemers (met name vrouwen) beter worden georganiseerd. Er moet betere aansluiting komen tussen scholing en werk en tussen vraag en aanbod. 'Meer samenwerken en meer sturen', daar komt het volgens De Man op neer.

Drie actieplannen

In Costa Rica wordt community development en daarbij duurzame productieve initiatieven ondersteunen, en laat men vervolgens de toeristische sector kijken wat ze met die initiatieven kan. Doelen zijn een hogere levensstandaard, meer participatie en een hogere capaciteit.

Bilateraal is er een actieplan voor de ontwikkeling van overdraagbare instrumenten: methoden om projecten op te zetten of te monitoren, criteria voor duurzame ontwikkeling en training voor intermediairs. Een actieplan

voor Nederland moet er nog komen. 'Hiervoor zouden de betrokken partijen via de NCDO nieuwe elementen voor kunnen aandragen. Bijvoorbeeld manieren om de koudwatervrees bij de reissector voor sociaal-culturele duurzaamheidsnormen te overwinnen.' Volgens De Man blijft toerisme een zaak van ondernemers. 'De overheid moet bijsturen, de ondernemers moeten meedoen, en de niet gouvernementele organisaties moeten letten op de participatie van de bevolking. Het duurzame ontwikkelingsverdrag kan niet meer zijn dan een stuurraaketje aan een grote toerismesraket.'

Discussie

De aanwezigen zien meteen mogelijke koppelingen met andere projecten. René van der Duim van de Landbouwniversiteit Wageningen ziet een link tussen de Beleidsagenda milieu, toerisme en recreatie en het actieprogramma uit het duurzame ontwikkelingverdrag. Volgens Henk Eggink (ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) kan het plattelandstoerisme een belangrijk sociaal-cultureel element zijn. Volgens anderen moet het ministerie van Buitenlandse Zaken vanuit ontwikkelingsorganisatie SNV en de NCDO worden geprikkeld met goede voorbeelden - en dan vooral economische directies. Ook volgens De Man kan dat geen kwaad. 'In het Nederlandse technisch comité waren vooral scholen, universiteiten, het Europees Centrum voor Eco Agro Toerisme (ECEAT), de Stichting Retour, de Recreatieondernemers Nederland (Recron) en SNP Natuurreizen actief. De overheden en grote bedrijven lieten het wat afweten. Maar goed, het waren ook complexe processen, zowel hier als in Costa Rica. Uiteindelijk hebben we met ieders deelname toch een programma kunnen vaststellen. Maar het was een constante worsteling.'

Marnix Viëtor (ANWB) denkt dat ze op de Antillen wel iets van Costa Rica kunnen leren, als het gaat om het oppikken van plaatselijke initiatieven binnen de toerisme-industrie. 'Mogelijk kan dat worden georganiseerd', suggereert Patricia Collette. Hij lijkt hem wel belangrijk dat operators in het bestemmingsland duurzaam toerisme willen opnemen in hun programma. Bij SNV heeft

men in Tanzania ontdekt dat het uitnodigen van reisagenten werkt. 'Je kunt via je partners een lokaal netwerk van reisagenten vormen, vervolgens de eerste groep toeristen erheen halen, en dan moet de zaak gaan rollen', zegt Pieter Stoer van SNV.

Maar hoe krijg je de lokale aanbieders en de grote toeroperators nu bij elkaar? Willem Reijnders van het CBI probeert dat bijvoorbeeld op de vakantiebeurs. 'Grote toeroperators willen grote hoeveelheden mensen kunnen laten 'afwerken'. Kleine toeroperators zien de markt afzakken, en dus kunnen we lokale aanbieders stimuleren om met hoogwaardiger producten naar ze toe te stappen. Daar kan het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking meer aan doen. 'Bij het ministerie van Economische Zaken (EZ) is er - tot ontevredenheid van LNV'er Henk Eggink - helemaal niemand verantwoordelijk voor uitgaand toerisme, dus daar moeten we volgens Reijnders niet op wachten.

Al met al lijkt de overheid laat ons te laten zitten. 'Spreek dus de politiek aan, dat kan hopelijk tijdens de Nationale Duurzaamheidsdebatten!' spoort NCDO'er Patricia Collette aan. Frans de Man vult aan dat er weliswaar nog geen concrete projecten zijn, maar die zullen er wel snel komen. Positief is volgens Collette het voorstel om wegwijzers te ontwikkelen voor de sociaal-economische aspecten van uitgaand toerisme. De Man sluit graag aan bij wat er al is, zoals de ecologische initiatieven van de ANWB. 'Er is behoefte aan sturing. De NCDO kan het bedrijfsleven aanzetten tot nadenken.' Hij denkt dat er bij de grote toeroperators wel draagvlak is - als je maar iets laat zien. Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken vindt men dat de overheid - in ruil voor steun - ondernemers ook op dit onderwerp mag aanspreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, ideeën en creativiteit.

Volgens Frans de Man moeten de ervaringen op Costa Rica - en dan vooral de aantrekkelijke kanten - ook snel beschikbaar komen voor ondernemers. Multatuli Travel is volgens hem zo'n goed voorbeeld. 'Laat zien dat het haalbaar is met voorbeeldprojecten. Daar moeten de jonge mensen in de reiswereld toch gevoelig voor zijn. Kijk naar de kansen: de

achterbannen van maatschappelijke organisaties vormen een interessante markt.' We gaan dus met zijn allen goede voorbeelden verzamelen, uitwerken, en aanbieden aan de toeroperators, is de conclusie. Er is veel te doen.