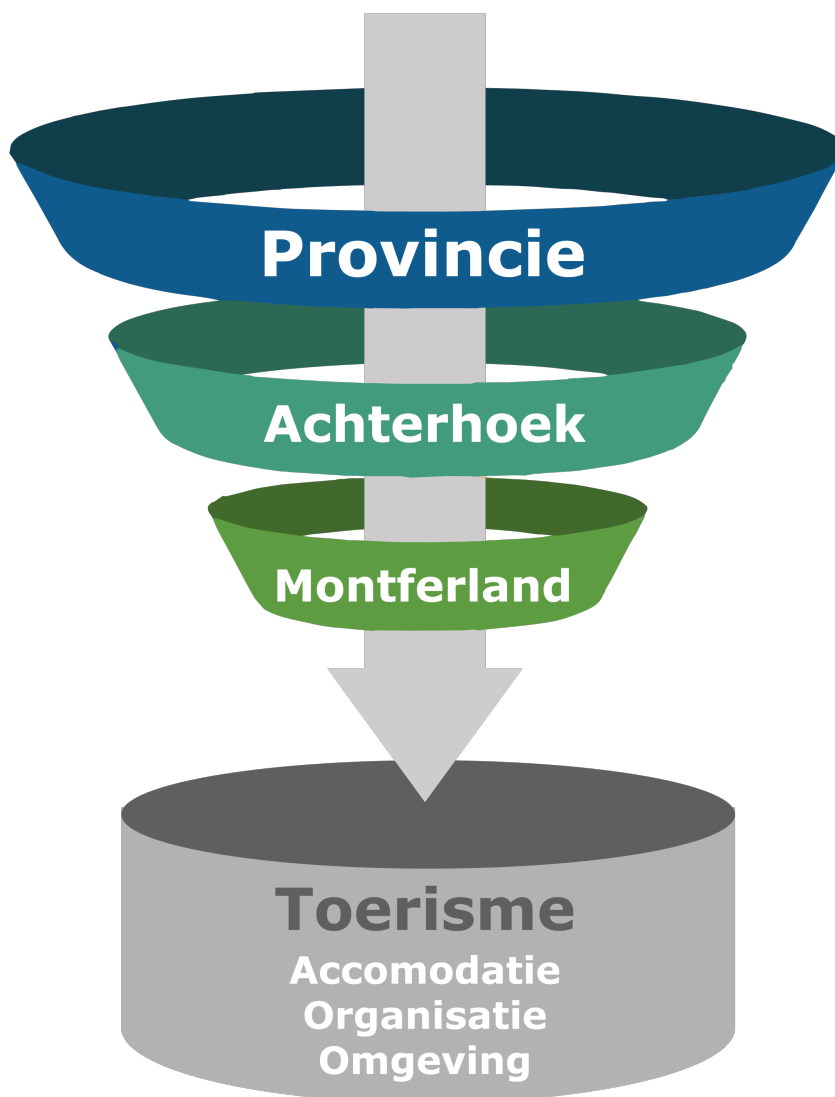


RECREATIE EN TOERISME IN MONTFERLAND

Omgeving, accommodaties en organisatie in balans?



INHOUD

1	Inleiding	3
2	Doeltreffendheid beleid en strategie.....	4
2.1	Het gemeentelijke beleid	4
2.1.1	Evenementenbeleid	4
2.1.2	Economisch beleid.....	5
2.1.3	Beleid recreatie en toerisme 'Mooi Montferland De groene poort van Nederland'	5
2.2	Toeristisch profiel	7
2.2.1	Aansluiting bij de regio	7
2.2.2	Aansluiting bij de lokale sector en de inwoners van Montferland	9
2.3	Beleid en besteding toeristenbelasting	11
2.3.1	Inzicht in uitgaven toeristenbelasting.....	11
2.3.2	Inkomsten toeristenbelasting.....	11
2.4	Resultaat ambities en doelstellingen	12
2.4.1	Realisatie doelstellingen	13
2.4.2	Balans tussen stimuleren toerisme en druk op omgeving	15
3	Doelmatigheid organisatie en financiering.....	17
3.1	Organisatie en financiering van het ingezette instrumentarium.....	17
3.1.1	Vergelijking met de Achterhoek gemeenten	19
3.2	Resultaat van de gemeentelijke inzet.....	20
3.2.1	De Klantreis	20
3.2.2	Taken Toeristisch Platform Montferland (TPM)	21
3.2.3	De ketensamenwerking.....	21
3.2.4	Sturing op prestaties	21
3.2.5	Vergelijking met de Achterhoek.....	23
4	Rol van de gemeenteraad.....	25
4.1	Rol gemeenteraad bij de beleidsvorming	25
4.1.1	Coalitieprogramma 2018 - 2022.....	25
4.1.2	Motie om tot een nieuw toeristisch beleid te komen	25
4.2	Sturing door de gemeenteraad	26
4.2.1	Informatieverstrekking door het college	26
4.2.2	Sturing door de gemeenteraad.....	26
5	Conclusies en aanbevelingen.	28
5.1	Conclusies	28
5.2	Aanbevelingen.....	30
	Bijlage 1: Reactie van het College van B&W	32
	Bijlage 2: Nawoord Rekenkamer Montferland	34
	Bijlage 3: Geraadpleegde documenten	35
	Bijlage 4: Verantwoording aanpak van onderzoek	37
	Bijlage 5: Toeristisch profiel provincie Gelderland	40

1 Inleiding

Recreatie en toerisme is, volgens het raadsakkoord 'Samenwerken voor de inwoners van Montferland', een van de drie belangrijkste economische pijlers in Montferland (mei 2023). De gemeenteraad wil het bestaande recreatief & toeristisch beleid herijken. Daarbij wil hij tevens kaders voor de uitvoering meegeven en financiële middelen opnieuw vaststellen.

De rekenkamer heeft besloten onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het recreatief en toeristisch beleid, mede op verzoek van meerdere fracties. Met dit onderzoek wil de rekenkamer de gemeenteraad:

- ⇒ Inzicht geven in doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en daarmee de controlerende taak van de gemeenteraad ondersteunen.
- ⇒ Bruikbare aanbevelingen geven met het oog op de toekomstige herijking van het recreatief & toeristisch beleid en daarmee de kaderstellende taak van de gemeenteraad ondersteunen.

De centrale onderzoeksvraag is:

Draagt het gemeentelijk beleid bij aan de ontwikkeling en versterking van toerisme als economisch product, met profijt voor de gemeenschap en de gemeente?

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is, aan de hand van een aantal deelvragen, onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het recreatief en toeristisch beleid.

Naast een documentenonderzoek, interviews en een werkbijeenkomst met de gemeenteraad, is ook aan de inwoners van Montferland gevraagd om hun mening te geven over recreatie en toerisme in Montferland. Verder zijn de gemeenten in de Achterhoek gevraagd om mee te werken aan een benchmark naar hun inkomsten van en uitgaven aan toerisme. In bijlage 4 vindt u de verantwoording van de aanpak van het onderzoek, inclusief de deelvragen, de ingezette onderzoeksinstrumenten en het normenkader waaraan de bevindingen zijn getoetst.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- ⇒ Hoofdstuk 2: De doeltreffendheid van beleid en strategie.
- ⇒ Hoofdstuk 3: De doelmatigheid van de organisatie en financiering.
- ⇒ Hoofdstuk 4: De rol die de gemeenteraad hierin speelt.
- ⇒ Hoofdstuk 5: De conclusies en aanbevelingen op basis van hoofdstuk 2 en 3.
- ⇒ Bijlage 1: De bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en Wethouders
- ⇒ Bijlage 2: Het nawoord van de rekenkamer Montferland.
- ⇒ Bijlage 3: Geraadpleegde documenten.
- ⇒ Bijlage 4: Verantwoording aanpak van onderzoek.
- ⇒ Bijlage 5: Toeristisch profiel provincie Gelderland

2 Doeltreffendheid beleid en strategie

In onderzoek naar doeltreffendheid vragen we ons af in hoeverre met het beleid de gestelde doelen, respectievelijk de verwachte resultaten (prestaties en/of effecten) zijn behaald.¹

Het fenomeen 'toerisme' wordt in de literatuur gezien als een samengesteld product. Hoe de recreant of toerist zijn bezoek ervaart, is afhankelijk van verschillende factoren: van het informatie zoeken over de bestemming, de reis, de ontvangst bij de verblijfsaccommodatie tot de dingen die hij ziet, doet en proeft. Met andere woorden, de uiteindelijke beleving is samengesteld uit een aantal onderdelen:

- Omgeving: het landschap, de natuur, het dorpsgezicht, architectuur, erfgoed, cultuur et cetera. Dit is doorgaans de reden dat men een bestemming bezoekt.
- Accommodatie: het verblijf in verblijfsaccommodaties zoals hotels, campings en bungalowparken.
- Organisatie: de gastvrije dienstverlening van de bestemming zoals het dagrecreatieve aanbod (denk aan musea en attracties), de toeristische informatievoorzieningen en marketing, het horeca en retail aanbod, evenementen, toeristische infrastructuur (paden en routes) et cetera.

In vitale en sterke toeristische bestemmingen vormen omgeving, accommodaties en organisatie een eenheid. De onderdelen zijn ieder op zich goed voor elkaar en compleet, maar daarnaast ook op elkaar afgestemd en ondersteunen en versterken ze elkaar. Dit vraagt om samenwerking. Onderling, binnen een gemeente zelf, maar ook met de regio.

In dit hoofdstuk onderzoeken we de doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid aan de hand van de eerst vier deelvragen. De vragen gaan over het beleid (paragraaf 2.1), het toeristisch profiel (paragraaf 2.2), toeristenbelasting (paragraaf 2.3) en de realisatie van dit beleid (paragraaf 2.4).

2.1 Het gemeentelijke beleid

Deelvraag1:

Wat is het beleid - zowel inhoudelijk, voorwaardenscheppend als financieel – van de gemeente op het gebied van toerisme, toeristische voorzieningen én toeristische evenementen?

De gemeente Montferland heeft 3 beleidsnota's vastgesteld die een relatie hebben met recreatie en toerisme:

- 1) Evenementenvisie (2015)
- 2) Economische beleidsnota (2018)
- 3) Beleidsnota recreatie en toerisme 'Mooi Montferland De groene poort van Nederland' (2020)

2.1.1 Evenementenbeleid

De evenementenvisie uit 2015 is niet meer actueel en het voornemen om deze uit te werken in een nota evenementenbeleid is niet uitgevoerd. Vanaf 2021 wordt gewerkt aan een nieuwe evenementenvisie en -beleid. Inmiddels is de planning om deze vast te stellen in de eerste helft van 2024.

¹ Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (2023), Algemene Rekenkamer, Den Haag.

2.1.2 Economisch beleid

De basis voor de beleidsnota recreatie en toerisme (beleidsnota R&T) wordt gelegd in de economische beleidsnota uit 2018², waarin, naast logistiek, toerisme als belangrijke economische drager wordt aangewezen. Een herijking van de economische visie is in het najaar van 2023 gestart en wordt in de eerste helft van 2024 opgeleverd. Hierbij wordt MKB als derde economische pijler toegevoegd bij de huidige pijlers Logistiek en Recreatie & Toerisme.

2.1.3 Beleid recreatie en toerisme 'Mooi Montferland De groene poort van Nederland'³

Norm:

Er is specifiek beleid ontwikkeld op het gebied van toerisme en recreatie

In december 2020 is de beleidsnota Recreatie & Toerisme opgesteld, getiteld 'Mooi Montferland De groene poort van Nederland' (in het vervolg van dit rapport beleidsnota R&T genoemd) door de gemeenteraad vastgesteld. De beleidsnota R&T is een nadere uitwerking van de economische beleidsnota (februari 2018).

Norm:

De ambities en doelstellingen van dit beleid zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) geformuleerd.

De in de beleidsnota R&T opgenomen doelstellingen zijn Specifiek, Meetbaar, Acceptabel en Realistisch:

- o Een stijging in de toeristische overnachtingen;
- o Meer banen in de recreatieve en toeristische sector;
- o Meer vestigingen in de recreatieve en toeristische sector.

Wat ontbreekt is een tijdspad (de T van Tijdgebonden).

In de programmabegrotingen heeft een nadere kwantificering van deze doelstellingen plaatsgevonden en van een tijdspad voorzien. Hierbij is niet alleen voorzien in een stijging van het aantal overnachtingen, banen en vestigingen, maar zijn deze ook gekoppeld aan de gemiddelde groei van de Achterhoek.

GEKWANTIFICEERDE DOELSTELLINGEN UIT DE PROGRAMMABEGROTINGEN

	Nulmeting 2020	2021	2022	2023	2024
Groei aantal R&T-Banen per 1.000 inwoners in de leeftijd 15-74 jaar t.o.v. gemiddelde groei Achterhoek ⁴	-1,72 %	0 -1%	0,5- 1,5%	1-2%	1-2%
R&T-vestigingen per 1.000 inwoners in leeftijd 15-74 jaar: plaats van Montferland in de ranglijst van Achterhoekse gemeenten	10	10	9	9	8
Aantal recreatieve overnachtingen	264.671	195.000- 318.000	245.000- 328.000	295.000- 338.000	320.000- 348.000

² Economische beleidsnota gemeente Montferland; vastgesteld in de gemeenteraad van 22 februari 2018; raadsbesluit nr. 17INT05919.

³ Mooi Montferland De groene poort van Nederland; vastgesteld in de gemeenteraad van 17 december 2020; raadsbesluit nr. 20int03118.

⁴ Onder de Achterhoekse gemeenten worden de volgende gemeenten gerekend (op basis van Stichting Achterhoek Toerisme): Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Doesburg, Lochem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk en Zutphen.

Norm:

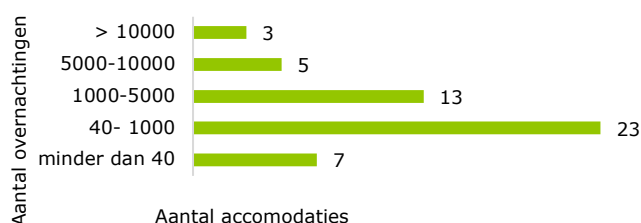
De ambities en doelstellingen passen bij de trends en ontwikkelingen in de markt (marktconformiteit).

Noch in de economische beleidsnota noch in de beleidsnota R&T is het belang van recreatie en toerisme voor de economie van Montferland onderbouwd. Uit de gevoerde gesprekken blijkt deze constatering vooral een politiek ingegeven uitgangspunt te zijn. Het economische belang van recreatie en toerisme wordt met name gemeten aan de hand van het aantal banen en het aantal vestigingen in de vrijetijdseconomie. Uit het statistisch zakboek van de provincie Gelderland blijkt dat de vrijetijdseconomie in 2019 verantwoordelijk is voor 8% (1.250 banen) van het totaal aantal banen in Montferland en 7,7% (220 vestigingen) van het totaal aantal vestigingen in Montferland. Andere aandachtssectoren zoals agrocomplex, de transport en logistieke sector en de health/medisch cluster scoren hoger.⁵

% Vestigingen aandachtssectoren Montferland			% Banen aandachtssectoren Montferland		
Plek		2019	Plek		2019
1	Agro-complex	9,9%	1	Transport en Logistieke sector	20,8%
2	Transport en Logistieke sector	8,3%	2	Maakindustrie	14,8%
3	Health/medisch cluster	8,3%	3	Health/medisch cluster	13,2%
4	Vrijetijdseconomie	7,7%	4	Agro-complex	8,7%
5	Creatieve industrie	7%	5	Vrijetijdseconomie	8%
6	Maakindustrie	5,8%	6	Food cluster	5,5%
7	Circulaire economie	5%	7	EMT (Energie en Milieutechnologie)	2,6%
8	EMT (Energie en Milieutechnologie)	4,4%	8	Circulaire economie	2,5%
9	Food cluster	2,1%	9	Creatieve industrie	2,3%
10	Health	0,3%	10	Health	0,6%

In de bijlage van de beleidsnota R&T wordt geconstateerd dat de gemeente qua banen afhankelijk is van een relatief klein aantal aanbieders. Als we kijken naar het aantal overnachtingen in het kader van de toeristenbelasting dan wordt dit beeld ondersteund. In 2019 waren er 51 verblijfsaccommodaties in Montferland waarvan meer dan de helft tussen de 40 en 1.000 overnachtingen op jaarbasis verzorgt. Slechts in 3 accommodaties werd meer dan 10.000 keer overnacht waarvan Landal Stroombroek verreweg het grootste aantal voor zijn rekening nam.⁶

Aantal accommodaties naar aantal overnachtingen 2019



Bron: Overzichten toeristenbelasting

⁵ In 2022 is de vrijetijdseconomie goed voor 6,3% (1.050) van het totaal aantal banen en 6,9% (230) van het totaal aantal vestigingen.

⁶ In 2022 zijn er 54 verblijfsaccommodaties waarvan 4 accommodaties 77% van het aantal overnachtingen verzorgen.

Norm:

Beleidsmatig en financieel wordt op evenwichtige wijze aandacht gegeven aan het samengestelde toeristisch-recreatieve product (omgeving, accommodaties, organisatie).

Om beleidsdoelstellingen te bereiken wordt vooral ingezet op het bevorderen van dagrecreatie. Achterliggende idee was dat hiermee het aantal overnachtingen kon worden gestimuleerd. Daarnaast is er in de beleidsnota R&T voor gekozen om vooral in te zetten op een drietal focusgebieden (Stroombroek, Kasteel Huis Bergh en Kasteelstad 's-Heerenberg, Bergherbos) en is ook de doelgroep bepaald (het gezin en de 50-plusser uit Nederland en Duitsland in algemene zin en een specifieke doelgroep per focusgebied).

In de beleidsnota R&T is geen financiële paragraaf opgenomen. Intentie was om na vaststelling van het beleid een uitvoeringsagenda op te stellen, waarbij de inzet van middelen zou worden gespecificeerd. Dit zou jaarlijks plaatsvinden in het eerste kwartaal voorafgaand aan het betreffende uitvoeringsjaar, om zo aan te sluiten bij de P&C-cyclus van de gemeente. Uiteindelijk is er slechts één uitvoeringsagenda opgesteld (2021)⁷ en daarin is geen kostenoverzicht opgenomen.

De rolverdeling tussen ondernemers en gemeente is in de beleidsnota R&T beschreven:

- *Ondernemers en organisaties in de vrijetijdssector* spelen in op de marktvraag en ontwikkelen aanbod, zij zijn de mede-uitvoerders van het beleid.
- *De gemeente* stelt kaders en faciliteert de uitvoering en vervult zelf geen actieve rol in het ondersteunen van ondernemers om gunstigere omstandigheden te creëren. De gemeente investeert vooral in digitaal gastheerschap en lokale en regionale promotie. Daarnaast wil de gemeente bij de beoordeling van nieuwe initiatieven uitgaan van 'Ja, mits' in plaats van 'Nee, tenzij', met de mogelijkheid tot uitzonderingen of maatwerk op beleid uit 2007 dat de ruimtelijke zonering van recreatie en toerisme in de kernen voorschrijft.

2.2 Toeristisch profiel

Deelvraag 2:

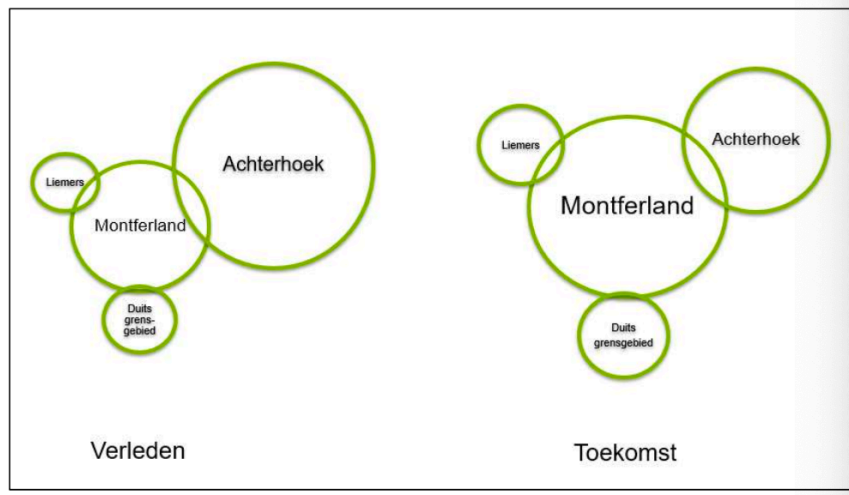
Welk toeristisch profiel streeft de gemeente na en waar sluit het mogelijk aan op regionaal beleid en regionale ontwikkelingen? Wat zijn de ambities en doelstellingen en in welke mate sporen deze met die van de lokale sector en de inwoners van Montferland?

Montferland positioneert zich in de beleidsnota R&T als 'groene poort' van Nederland met diversiteit in natuur, historie en ligging.

2.2.1 Aansluiting bij de regio

In de beleidsnota R&T van Montferland wordt verwezen naar de verhaallijnen van de provincie, wordt het belang van provinciale samenwerking benadrukt en aangegeven dat de provincie alleen faciliteert en stimuleert op het niveau van de regio of streek en niet op gemeenteniveau. Niet wordt vermeld in welke mate de lokale positionering van Montferland past binnen de positionering van de provincie Gelderland. Daarnaast kiest de gemeente er juist voor het accent te verschuiven van regionaal naar lokaal.

⁷ Besloten door het college in haar vergadering van 16 februari 2021 (21int00376).



Bron: Beleidsnota Recreatie en toerisme 'De groene poort van Nederland' (2020)

In navolging hiervan heeft het college van burgemeester en wethouders besloten de vrijetijdsagenda en de uitvoeringsagenda Achterhoek 2020 – 2030 niet vast te stellen⁸ (zie ook paragraaf 3.1). De vrijetijdsagenda omvat de ambitie, uitgangspunten en speerpunten die als basis fungeren voor de verdere investering in de vrijetijdssector in de Achterhoek en leidt tot gezamenlijk beleid, productontwikkeling, monitoring en kennisdeling. De provincie Gelderland draagt ook bij aan de vrijetijdsagenda. Volgens het extern uitgevoerde evaluatieonderzoek⁹ mist de gemeente, door hier niet aan deel te nemen, bepaalde kennis (kansen, ontwikkelingen) en zichtbaarheid in een groter verband. De buurgemeenten hebben door hun samenwerking in de vrijetijdsagenda meer samenhang en versterken elkaar daardoor.

In vergelijking met de Achterhoek en de Liemers, heeft Montferland met de beleidsnota R&T meer aspecten van het toeristisch profiel ingevuld. In onderstaande tabel is het toeristisch profiel van de provincie, de Achterhoek, De Liemers en Montferland vergeleken.

	Provincie	Achterhoek	De Liemers	Montferland
Positionering	<ul style="list-style-type: none"> - Een rijk verleden - Diversiteit, - Rust & ruimte - Puur & eerlijk 	nvt	nvt	'Groene poort' van Nederland met diversiteit in natuur, historie en ligging.
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> - Consolideren binnenlandse markt - Marktonwikkeling Duitse en Vlaamse markt (met focus op bepaalde streken) 	<ul style="list-style-type: none"> - Slimme groei van de vrijetijdssector - Focus op internationale markt - Internationale en thematische campagnes 	<ul style="list-style-type: none"> - Opstellen toeristische brand om (inter)nationaal te versterken - Marketing- & organisatieplan - Bemensing/randvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> - Focus op dagrecreatie met drie toeristische pijlers - Van regionaal naar lokaal - Hervorming gastheerschap - Nieuwe rolverdeling/werkwijze
Doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> - Doelgroep binnenland: <ul style="list-style-type: none"> o Inzichtzoeker o Verbindingszoeker o Stijlzoeker - Doelgroep buitenland: <ul style="list-style-type: none"> o Traditional o Upper class 	nvt	nvt	<ul style="list-style-type: none"> - Het gezin - De 50-plusser - Uit Nederland en Duitsland - Voor de drie focusgebieden: <ul style="list-style-type: none"> o Stroombroek: avontuur-, stijl- en harmoniezoekers. o Bergherbos: plezier- en harmoniezoeker. o Kasteel/Kasteelstad: inzicht en harmoniezoekers
Verhaallijnen	<ul style="list-style-type: none"> - (Be)leef de natuur - Verbindend verleden - Hedendaagse cultuur - (S)maken uit de streek 	<ul style="list-style-type: none"> - Achterhoek: het geluk van Nederland 	nvt	nvt

Bronnen: Bestemming Gelderland in het kort; Visie en strategie Gelderse Streken 2019 – 2023; Provincie Gelderland; Vrijetijdsagenda Achterhoek 2020-2030 van acht samenwerkende Achterhoekse gemeenten; Visie en strategie 2022 – 20205 (en verder) Echt Achterhoek: Het geluk van Nederland. Economische visie de Liemers 2040 inclusief uitvoeringsbegroting.

⁸ Collegebesluit Vrijetijdsagenda Achterhoek 2020-2030; 9 juli 2020 (20int01816).

⁹ Evaluatie toeristisch recreatief beleid 2020 Montferland (augustus 2023); Bureau Buiten; Utrecht

2.2.2 Aansluiting bij de lokale sector en de inwoners van Montferland

Norm:

De ambities, doelstellingen en projecten kunnen rekenen op draagvlak vanuit de sector en vanuit de inwoners van Montferland.

Uit de evaluatie door het externe bureau¹⁰ blijkt dat de gemaakte beleidskeuzes en de strategie voor de uitvoering, zoals de positionering van Montferland als 'Groene poort van Nederland', kunnen rekenen op draagvlak bij de stakeholders. Maar er zijn, door het bureau, wel opmerkingen of aanvullingen opgehaald:

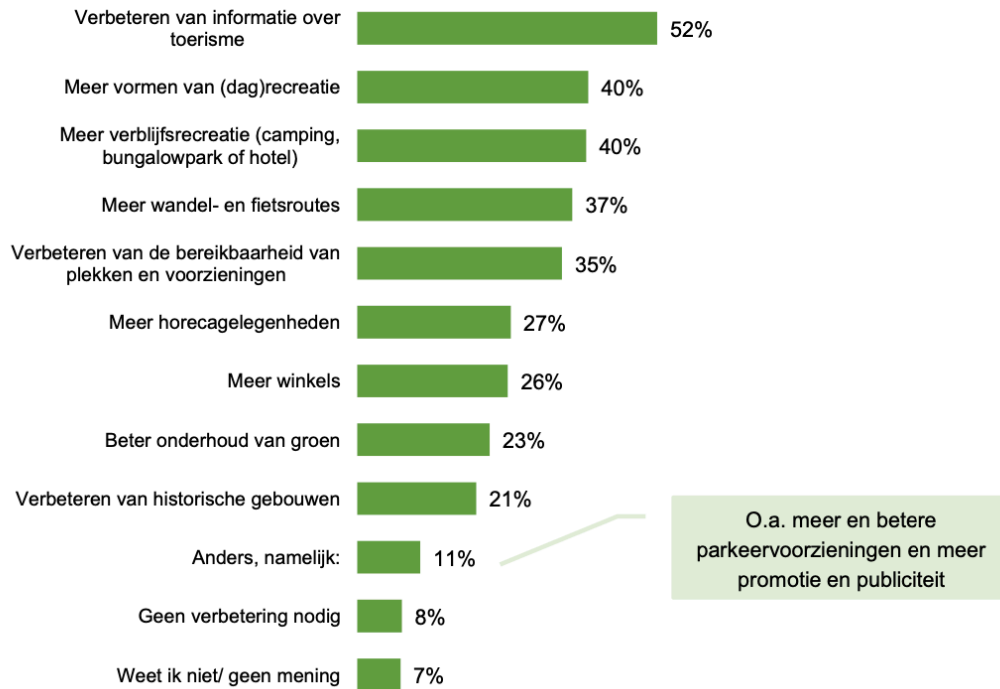
- Verblifsrecreatie: De stakeholders snappen dat de gemeente wil inzetten op dagrecreatie, maar vragen ook aandacht voor de verblijfsrecreatie. De afgelopen jaren is een aantal logiesaccommodaties gesloten. Zij missen een visie met duidelijke kaders en ondersteuning die meer ruimte biedt aan nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied zoals tiny houses, bed & breakfasts en 'kamperen bij de boer'.
- Samenwerking: Montferland zou de samenwerking met Duitsland moeten intensiveren en meer moeten profiteren van de Achterhoek als sterk merk door de samenwerking met de Achterhoekse gemeenten en Stichting Achterhoek Toerisme te versterken. Daarnaast zijn de stakeholders waarmee is gesproken minder tevreden met de uitbesteding van marketing en promotie aan een lokale externe partij (Stichting Montferland Marketing).

Aan de inwoners van Montferland zijn vragen gesteld over wat zij vinden van recreatie en toerisme in hun gemeente in het algemeen en de rol die de gemeente hierin zou moeten vervullen. Daaruit volgt het volgende beeld:

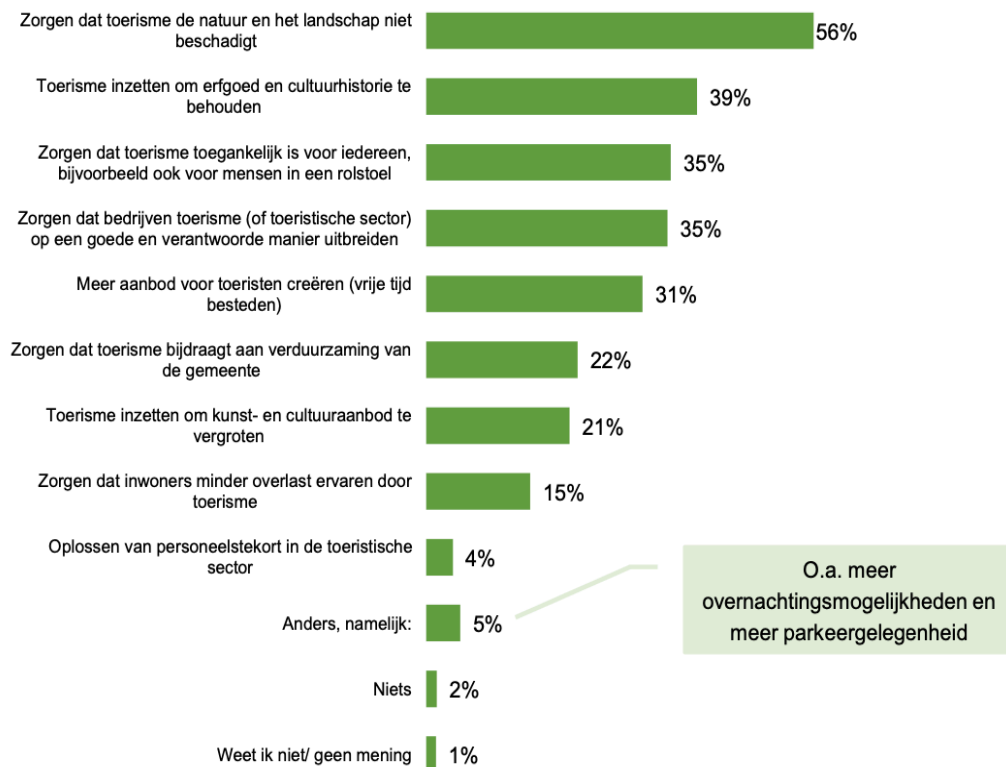
- ⇒ Toeristische voorzieningen in de gemeente worden gemiddeld beoordeeld met een 6,7.
- ⇒ Toerisme heeft volgens de deelnemers aan de enquête vooral een positief effect op het imago en bekendheid van Montferland (83%), de lokale werkgelegenheid en economie (82%) en een prettige plek om te verblijven (75%).
- ⇒ De grote meerderheid van de deelnemers is qua inkomen niet afhankelijk van het toerisme; 9% is hier deels of volledig van afhankelijk.
- ⇒ Ruim driekwart vindt het een (heel) goed idee dat de gemeente meer doet om meer toeristen naar de gemeente te laten komen (5% vindt dit een (heel) slecht idee).
- ⇒ Meest genoemde belangrijke punt waar de gemeente aandacht aan moet besteden is 'zorgen dat toerisme de natuur en het landschap niet beschadigt' (56%).
- ⇒ Ruim een kwart wil graag meepraten over toerisme in de gemeente en circa 40% wil dit niet.
- ⇒ Verbetering van Montferland voor toeristen kan volgens meer dan de helft van de inwoners door de informatie over toerisme te verbeteren.

¹⁰ Evaluatie toeristisch recreatief beleid 2020 Montferland (augustus 2023); Bureau Buiten; Utrecht.

Hoe kan Montferland voor toeristen verbeterd worden? (n=467)



Wat zijn de belangrijkste punten waar de gemeente Montferland aandacht aan moet besteden op het gebied van toerisme? (n=467)



2.3 Beleid en besteding toeristenbelasting

Deelvraag 3:

Wat is het beleid met betrekking tot toeristenbelasting en de besteding daarvan. Wat zijn concreet de (meer)opbrengsten uit de toeristenbelasting en wat wordt daarvan uitgegeven aan of geïnvesteerd in recreatie en toerisme?

Gemeente Montferland heeft geen specifiek beleid geformuleerd op het heffen van toeristenbelasting. De raad heeft wel aangegeven de toeristenbelasting te oormerken en ten goede te laten komen aan de toeristische infrastructuur, op fysiek gebied maar ook op het gebied van profilering van de gemeente Montferland als toeristische trekpleister. Hierbij zou gedacht moeten worden aan zowel beeldbepalende acties als kleinschalige verbeteringen.

Norm:

Er is specifiek beleid en inzicht in de toeristenbelasting, wat de (meer)opbrengsten zijn en investeringen in de sectoren.

2.3.1 Inzicht in uitgaven toeristenbelasting

Begin 2019 heeft het college op verzoek van de gemeenteraad de besteding van de ontvangen toeristenbelasting inzichtelijk gemaakt.¹¹ Men verwacht dan vanaf 2019 ongeveer € 385.000 aan inkomsten uit toeristenbelasting te verkrijgen en € 496.000 aan uitgaven te doen:

€ 211.037	Bevordering Recreatie en toerisme (waaronder doorbelasting loonkosten en bijdrage en subsidiering partners)
€ 130.153	VVV Montferland (waaronder doorbelasting loonkosten en kosten VVV)
€ 155.220	(Top) (Sport) Evenementen (waaronder doorbelasting loonkosten en evenementen sport en kunst)
€ 496.410	Totaal van de lasten waar de toeristenbelasting aan wordt besteed.

Van dit totaalbedrag is meer dan de helft (€ 252.977) toe te rekenen aan de doorbelasting van loonkosten, vergoedingen personeel en inhuur niet zijnde overhead. Afgezien van inzicht in deze kosten per hoofdstuk (€ 43.007 Bevordering R&T; € 106.250 VVV Montferland en € 103.720 (Top) (Sport) Evenementen) wordt niet duidelijk welke inzet hiervoor zal worden gepleegd. Ook is geen inzicht gegeven in de manier waarop men voornemens is het tekort op de toeristenbelasting van € 111.410 te financieren.

In de periode vanaf 2019 tot heden is door de gemeenteraad niet meer gevraagd om inzicht te geven in de besteding van de toeristenbelasting en is door het college hierin ook geen inzicht verschaft.

2.3.2 Inkomsten toeristenbelasting

Vanaf 2019 bedraagt de toeristenbelasting € 1,25 per nacht (in plaats van € 1,00 in 2018). Bij minder dan 40 overnachtingen hoeft geen toeristenbelasting te worden afgedragen. Uit de programmabegrotingen en jaarrekening blijkt verder dat, afgezien van een daling in de opbrengst in 2020 als gevolg van de COVID-pandemie, de totale opbrengsten een stijgende lijn laat zien van € 389.000 in 2019 tot € 421.000 in 2022.

¹¹ Raadsbrief van 7 januari 2019; Raadsmonitor (19int00123).

HEFFINGEN TOERISTENBELASTING	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BEDRAG PER OVERNACHTING	€ 1,00	€ 1,25	€ 1,25	€ 1,25	€ 1,25	€ 1,25	€ 1,25
BEGROTE OPBRENGST	€ 345.000	€ 385.000	€ 385.000	€ 385.000	€ 385.000	€ 342.500	€ 375.000
GEREALISEERDE OPBRENGST		€ 389.000	€ 334.000	€ 397.000	€ 421.000		

Meer dan drie kwart van de inkomsten uit de toeristenbelasting in 2022 wordt opgebracht door 4 vestigingen; met Landal Stroombroek als uitschieter naar boven.

TOERISTENBELASTING NAAR VESTIGINGEN EN OVERNACHTINGEN 2022			
OVERNACHTINGEN	Aantal vestigingen	Toeristenbelasting	%
Minder dan 40	8	€ -	0%
40- 1000	25	€ 9.648	2%
1000-5000	12	€ 41.316	10%
5000-10000	5	€ 44.790	11%
> 10000	4	€ 320.223	77%
Totaal	54	€ 415.977 ¹²	100%

Vergelijking met de Achterhoek gemeenten¹³

Uit de door de gemeenten verstrekte gegevens voor de benchmark blijkt dat alle gemeenten een eigen beleid hebben ten aanzien van de toeristenbelasting. De gemeenten verschillen bijvoorbeeld van elkaar voor wat betreft:

- Het al dan niet hanteren van een drempel waaronder geen belasting wordt geheven; en de invulling hiervan.
- Het tarief van de toeristenbelasting en het al dan niet differentiëren per type onderkomen.
- Het al dan niet jaarlijks indexeren van de toeristenbelasting.

Uit deze vergelijking blijkt dat:

Montferland binnen de Achterhoek gemeenten:

- ⇒ Met € 50 (40 overnachtingen van € 1,25) de hoogste drempel hanteert.
- ⇒ Met € 1,25 per overnachting op een gedeelde plek 2 staat bij de gemeenten met de lagere tarieven.
- ⇒ Met € 11 per inwoner op plek 6 staat bij de gemeenten met de hoogste inkomsten per inwoner.

2.4 Resultaat ambities en doelstellingen

Deelvraag 4:

Worden de ambities en doelstellingen (meetbaar) behaald? Dit zo mogelijk in vergelijking met regiogemeenten en toegespitst op groei van het aantal recreanten en toeristen, bestedingen door recreanten en toeristen, toename van de werkgelegenheid in de sector.

¹² Het verschil in bedrag met het overzicht uit de jaarstukken is het gevolg van afrondingsverschillen en correcties die na afloop van het boekjaar hebben plaatsgevonden.

¹³ Onder Achterhoekgemeenten worden de gemeenten verstaan: Montferland, Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doesburg, Doetinchem, Lochem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk en Zutphen.

2.4.1 Realisatie doelstellingen

In welke mate zijn de doelstellingen uit het beleidsplan uiteindelijk bereikt? Belangrijk is om hierbij in herinnering te roepen dat de vrijetijdseconomie vooral in de jaren 2020 en 2021 getroffen is door de opgelegde beperkingen als gevolg van de COVID-pandemie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de lockdown, beperking van sociale contacten en de sluiting van de horeca. De verblijfsrecreatie in Montferland werd hierdoor vooral in 2020 getroffen (zie paragraaf 2.3.2). Vanwege de zorgvuldigheid is het daarom des te belangrijker om de resultaten van Montferland te vergelijken met die van de Achterhoek als geheel.

Doelstellingen uit de beleidsnota R&T

Uit een vergelijking van de uitkomsten van 2020 met die van 2022 blijkt dat de kwantitatieve doelstellingen uit de beleidsnota R&T deels zijn gerealiseerd:

- Het aantal overnachtingen is gestegen met 66.948 overnachtingen op jaarbasis tot 332.866.¹⁴
- Het aantal vestigingen is met 10 gegroeid naar 230.
- Het aantal banen is niet toegenomen maar met 90 banen afgenomen tot 1.050.

Kijken we naar de procentuele ontwikkeling; dus de ontwikkeling als percentage van het totaal aantal vestigingen en banen in Montferland; dan zien we dat beide zijn gedaald:

Ontwikkeling % vestigingen en % banen in het totaal	2020	2021	2022
% dat vestigingen in de vrijetijdseconomie uitmaken van het totaal aantal vestigingen in Montferland	7,3%	7,2%	6,9%
% dat banen in de vrijetijdseconomie uitmaken van het totaal aantal banen in Montferland	7,1%	6,3%	6,3%

Een mogelijke verklaring voor de afname van de werkgelegenheid in Montferland, in combinatie met een aanhoudende arbeidskrapte, is dat diverse hotels gesloten zijn of een andere functie kregen en dat er geen of weinig nieuw aanbod is bijgekomen.

Doelstellingen uit de programmabegroting

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1.3 zijn de doelstellingen uit de beleidsnota R&T in de programmabegrotingen uitgewerkt naar indicatoren waarin een vergelijking met de Achterhoekgemeenten wordt gemaakt. Uit eigen onderzoek¹⁵, blijkt dat de doelstelling ten aanzien van het aantal overnachtingen is gehaald; maar de doelstellingen ten aanzien van de groei van de banen en vestigingen in relatie tot de Achterhoek niet.

GEKWANTIFICEERDE DOELSTELLINGEN UIT DE PROGRAMMABEGROTINGEN			
	Nulmeting 2020	2022 doelstelling	2022 gerealiseerd
Groei aantal R&T-Banen per 1.000 inwoners in de leeftijd 15-74 jaar t.o.v. gemiddelde groei Achterhoek ¹⁶	-1,72 %	1-2%	-3,54%*
R&T-vestigingen per 1.000 inwoners in leeftijd 15-74 jaar: plaats van Montferland in de ranglijst van Achterhoekse gemeenten	10	9	10
Aantal recreatieve overnachtingen	264.671	295.000-338.000	332.866

* Ten opzichte van 2021

¹⁴ Hierbij dient te worden opgemerkt dat 2020 een dieptepunt was in het aantal overnachtingen als gevolg van de COVID pandemie.

¹⁵ Cijfers over 2022 waren ten tijde van het opstellen van de jaarstukken 2022 nog niet beschikbaar en in recreatie en toerisme is niet opgenomen in de programmabegroting 2024. Berekening is gemaakt op basis van de overzichten toeristenbelasting, het statistisch zakboek Gelderland en waarstaatjegemeente.nl.

¹⁶ Onder de Achterhoekse gemeenten worden de volgende gemeenten gerekend (op basis van Stichting Achterhoek Toerisme): Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Doesburg, Lochem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk en Zutphen.

Norm:

De groei van het aantal overnachtingen loopt (minimaal) in de pas met de groei van de andere regiogemeenten.

Bij vergelijking met de Achterhoek, Gelderland en Nederland blijkt dat de vrijetijdseconomie in Montferland zich minder goed heeft ontwikkeld; vooral in vergelijking met de overige gemeenten in de Achterhoek. ¹⁷

Aantal overnachtingen

	2020	2022	Saldo	%
Montferland	265.918	332.866	66.948	25%
Achterhoek minus Montferland	2.879.300	4.094.000	1.214.700	42%

Norm:

De groei van de bestedingen en werkgelegenheid loopt (minimaal) in de pas bij de groei van de bestedingen en werkgelegenheid in de regio.

Economische betekenis in bestedingen in miljoenen

	2020	2022	Saldo	%
Montferland	18	26	8	44%
Achterhoek minus Montferland	164	298	134	82%

% banen in de vrijetijdseconomie

	2020	2022	Saldo	%
Montferland	7,1%	6,3%	-0,8	-11%
Achterhoek minus Montferland	6,5%	6,5%	0	0%

% vestigingen in de vrijetijdseconomie

	2020	2022	Saldo	%
Montferland	7,7%	6,9%	-0,8	-10%
Achterhoek minus Montferland	7,7%	7,6%	-0,1	-1%

Norm:

De groei van het aantal dagbezoeken loopt (minimaal) in de pas met de groei van de andere regiogemeenten.

Dagrecreatieve bezoeken

	2020	2022	Saldo	%
Montferland	583.986	599.304	15.318	3%
Achterhoek minus Montferland	3.908.214	6.891.996	2.983.782	76%

¹⁷ Provincie Gelderland, Bureau Economisch Onderzoek/Provinciale Werkgelegenheids Enquête Gelderland/Lisa. Gelderland in cijfers 2020 en 2022.

2.4.2 Balans tussen stimuleren toerisme en druk op omgeving

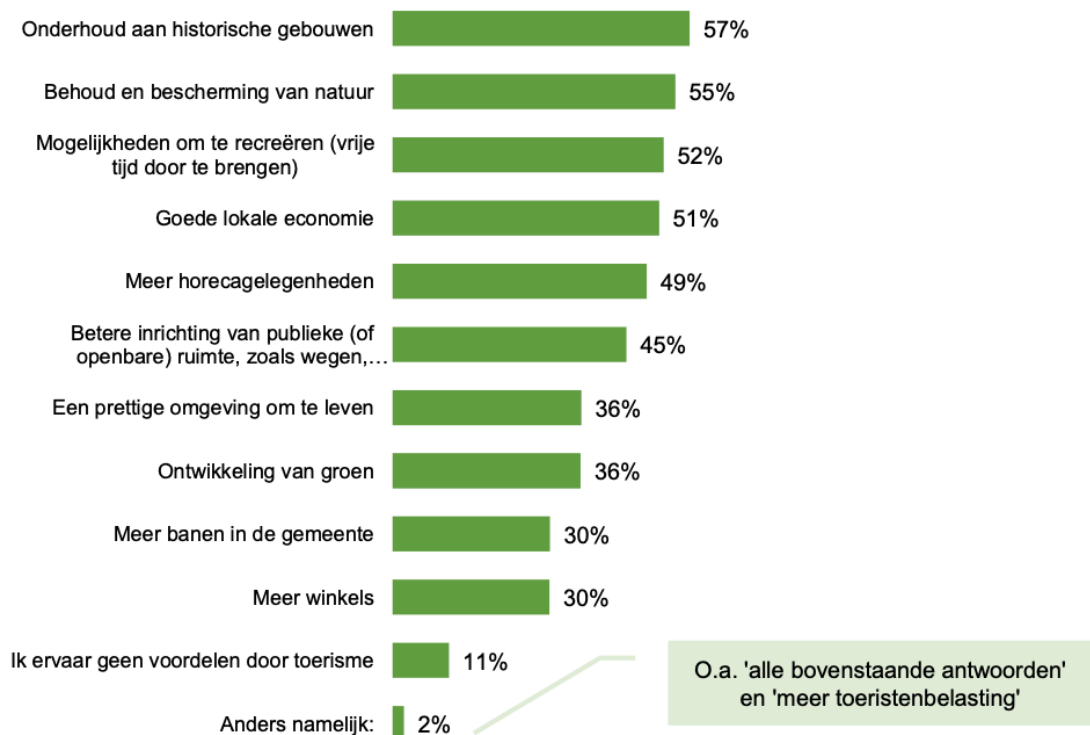
Gemeente Montferland geeft in haar beleidsnota R&T aan dat het stimuleren van recreatie en toerisme niet moet leiden tot een te hoge druk op de omgeving.

Aan de inwoners van Montferland is een aantal vragen voorgelegd over hoe zij de druk op de omgeving ervaren. Daaruit volgt niet dat de inwoners de druk als te hoog ervaren. Over het algemeen is men van mening dat toerisme meer voordelen dan nadelen heeft en steunt men het toerisme. Bijna de helft van de deelnemers geeft aan bij zorgen over toerisme niet bij de gemeente terecht te kunnen.

Een grote meerderheid vindt dat toerisme in Montferland moet worden gestimuleerd (94%) of vindt het leuk dat er toeristen zijn en komen (86%). Inwoners uit Zeddum zijn iets minder positief dan de inwoners uit andere kernen.

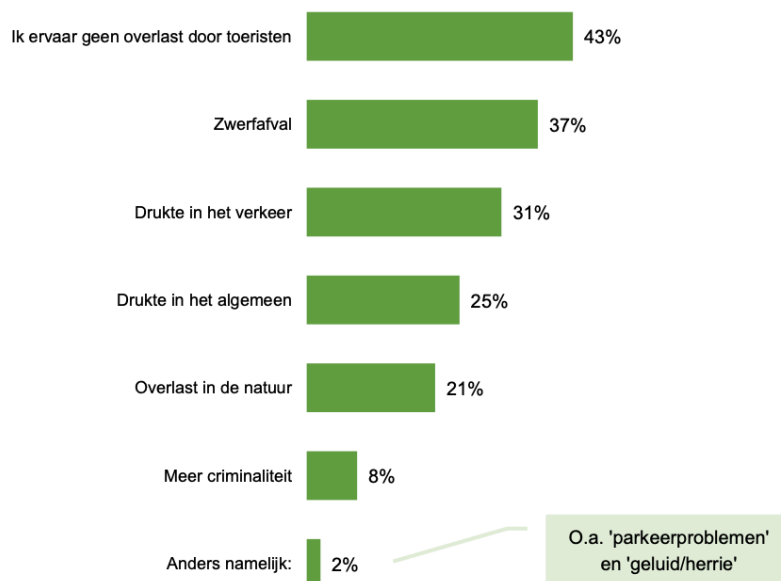
Een groot deel ziet het onderhoud aan historische gebouwen en het behoud en bescherming van natuur als voordelen. Inwoners uit 's-Heerenberg noemen vaker onderhoud aan historische gebouwen en inwoners uit Zeddum vaker het behoud en bescherming van natuur.

Welke voordelen ervaart u door toerisme in Montferland? (n=467)



Ruim vier op de tien deelnemers aan de enquête ervaart geen overlast door toeristen. De top 3 van overlast is Zwerfafval (37%), drukte in het verkeer (31%) en drukte in het algemeen (25%).

Wat voor overlast heeft u door toeristen in gemeente Montferland? (n=467)



'drukke in het verkeer'

Er worden in de gemeente problemen ervaren door de respondenten met verkeer en parkeren. Zij noemen dat de aanrijwegen druk zijn, dorpscentra vastlopen en bij winkels beperkte parkeergelegenheid is door dagjesmensen. Daarnaast wordt genoemd dat onder andere in 's-Heerenberg een tekort aan parkeerplekken is en is er overlast van agressieve wielrenners. Het dichtslibben van grotere wegen zorgt volgens respondenten voor sluipverkeer door dorpen. De inwoners zien graag betere regulering, zoals eenrichtingsverkeer en meer parkeerplaatsen.

'overlast in de natuur'

Drukke en overlast in natuurlijke gebieden neemt volgens respondenten toe door wandelaars, mountainbikers en andere recreanten. Zij geven aan dat problemen ontstaan door parkeeroverlast, verstoring van flora en fauna en zwerfafval. Inwoners ergeren zich onder andere aan onverantwoord gedrag van mountainbikers die rommel achterlaten en niet-toegestane paden gebruiken. Ook activiteiten zoals paardrijden geven overlast en men maakt zich zorgen over geluidsoverlast en overlast door vuurwerk. Er zou volgens respondenten meer bewustwording over natuurbehoud moeten komen en meer spreiding van recreanten op piekmomenten.

'meer criminaliteit'

In Montferland neemt de zorg over criminaliteit toe onder respondenten, zo worden er meldingen gedaan van diefstal bij winkels en overlast rond recreatiegebieden zoals Stroombroek. Inwoners uiten zorgen over onvriendelijk gedrag, diefstal van elektrische fietsen, vandalisme en groeiende criminaliteit (mogelijk gekoppeld aan toenemend toerisme). Daarnaast zijn er klachten over zakkenrollerij en hangjongeren bij parken die overlast veroorzaken en worden parkeerplaatsen genoemd als locaties voor illegale activiteiten.

'zwerfafval'

Zwerfafval wordt vooral waargenomen door respondenten bij bosranden en recreatiegebieden. Inwoners merken op dat er weinig afvalbakken zijn, bijvoorbeeld langs fietsroutes. Ook wordt er regelmatig afval achtergelaten bij parkeerplaatsen. Het weghalen van afvalbakken door de gemeente lijkt bij te dragen aan het probleem geven respondenten aan. Zij pleiten voor meer prullenbakken en betere handhaving.

'drukke in het algemeen'

In 's-Heerenberg en Didam maken inwoners zich zorgen over toenemende drukke door het groeiende toerisme, vooral vanwege beperkte parkeergelegenheid en parkeerproblemen bij supermarkten en in de bossen zijn storend. Respondenten wijzen op toenemende drukke tijdens evenementen en vakantieperiodes, de bestaande infrastructuur wordt als ontoereikend beschouwd voor de groeiende bezoekersstromen.

3 Doelmatigheid organisatie en financiering

In onderzoek naar doelmatigheid vragen we ons af in hoeverre de beschikbare middelen (personeel, materieel, geld) optimaal worden benut.¹⁸

In dit hoofdstuk onderzoeken we de doelmatigheid van het gemeentelijke beleid aan de hand van de deelvragen 5 en 6. De vragen gaan over de inzet van de gemeente (paragraaf 3.1) en het resultaat van deze inzet (paragraaf 3.2).

3.1 Organisatie en financiering van het ingezette instrumentarium

Deelvraag 5:

Welke inzet – financieel, middelen en personeel – doet de gemeente om ambitie, doelstellingen en beleid te realiseren?

Gemeente Montferland heeft ervoor gekozen om haar rol te beperken tot het stellen van kaders en het faciliteren van de uitvoering. In de beleidsnota R&T 2020 kiest de gemeente ervoor om promotie en marketing bij een externe partij te beleggen en het accent te verleggen van regionaal naar lokaal. Deze uitgangspunten zijn deels in praktijk gebracht.

Op dit moment vindt de gemeentelijke inzet in de uitvoering van het beleid vooral plaats via de inzet van financiële middelen. Daarnaast is binnen de gemeente momenteel 0,78 fte beschikbaar voor de ontwikkeling van beleid. Het merendeel van deze inzet wordt momenteel ingezet in het onderhouden van subsidierelaties; met name die van Stichting Montferland Marketing (SMM). Er blijft weinig tijd over om aan beleidsontwikkeling te besteden.

In lijn met de uitgangspunten uit de beleidsnota R&T zijn de VVV-taken die eerder bij de gemeente lagen, overgedragen aan een externe partij (Stichting Montferland Marketing) en het college van burgemeester en wethouders heeft besloten de vrijetijdsagenda en de uitvoeringsagenda Achterhoek 2020 – 2030 niet vast te stellen¹⁹ (zie ook paragraaf 2.2.1).

Norm:

Er is voldoende menskracht aanwezig (vast en/of op projectbasis) voor het uitvoeren van het beleid.

Het college van burgemeester en wethouders heeft (in lijn met de beleidsnota R&T) op 7 februari 2023 besloten deel te nemen aan het EMOJI-project en hiervoor € 9.840 ter beschikking te stellen voor het aantrekken van een grensmakelaar voor de jaren 2023 en 2024. De grensmakelaar heeft de opdracht om grens overstijgende activiteiten en/of projecten te ontwikkelen die betrekking hebben op toerisme/recreatie, sport, welzijn en kunst/cultuur.

¹⁸ Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (2023), Algemene Rekenkamer, Den Haag.

¹⁹ De jaarlijkse bijdrage bedraagt €0,80 per inwoner per jaar.

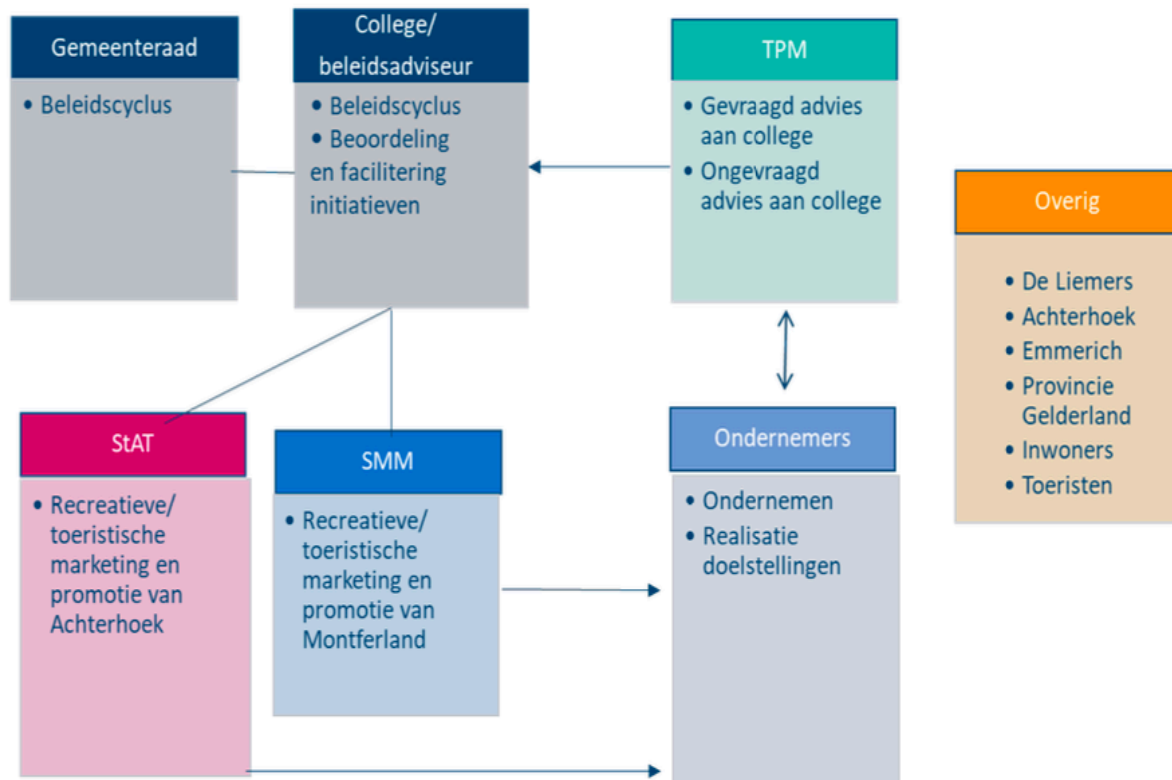
In totaal zijn de uitgaven van de gemeente Montferland aan promotie en marketing, gecorrigeerd voor de bijdrage voor eenmalige kosten aan Stichting Montferland Marketing (SMM), gestegen van ongeveer 160.000 euro in 2020 tot 240.000 euro in 2023. Naast bij Stichting Achterhoek Toerisme (StAT) zijn, na de vaststelling van de beleidsnota R&T, promotie- en marketingtaken neergelegd bij de lokale partner Stichting Montferland Marketing (SMM) en de Liemerse ambassade.

Partner	2020	2021	2022	2023
Gemeentelijke VVV	€ 93.716	€ 29.206	€ -	€ -
SMM	€ -	€ 116.625	€ 100.000	€ 248.500*
StAT**	€ 66.706	€ 67.623	€ 69.639	€ 71.720
Liemerse ambassade onderdeel vrijetijdseconomie	€ -	€ -	€ -	€ 14.000
Totaal marketing & promotie	€ 160.422	€ 213.454	€ 169.639	€ 334.220
Waarvan eenmalig				€ 94.000
Totaal structureel	€ 160.422	€ 213.454	€ 169.639	€ 240.000
EMOJI				€ 4.920 ²⁰

* Waarvan 94.000 euro eenmalig.

** Inclusief € 8.000 jaarlijks voor ontwikkeling en beheer van de routestructuren voor fietsen en wandelen.

Overzicht stakeholders betrokken bij de recreatieve sector



Bron: Evaluatie toeristisch recreatief beleid 2020 Montferland (augustus 2023); Bureau Buiten; Utrecht

²⁰ In totaal is ene bedrag van € 9.840 voor de jaren 2023 en 2024 ter beschikking gesteld. Derhalve is voor de vergelijking dit bedrag voor de helft in het overzicht opgenomen.

Stichting Achterhoek Toerisme

De subsidierelatie van de gemeente met Stichting Achterhoek Toerisme (StAT) dateert van voor de vaststelling van de beleidsnota R&T. Ondanks het voornemen om het accent te verleggen van de Achterhoek naar de eigen gemeente is de gemeente deze partner blijven subsidiëren en is de financiële bijdrage (subsidie en inkoop) in de afgelopen periode niet afgenomen maar gestegen van ongeveer € 67.000 in 2020 tot € 72.000 in 2023. De bijdrage wordt niet alleen voor marketing en promotie verleend maar ook voor bijvoorbeeld het ontwikkelen en ontsluiten van kennis en informatie, het ontwikkelen van Gastheerschap en het beheer van routestructuren.

De Liemerse ambassade

Het volwaardig deelnemen aan de Liemerse ambassade is afwijkend van het gestelde in de beleidsnota R&T waarin de gemeente aangeeft de komende jaren te kiezen om op projectbasis aan te haken bij de Liemers. Anders dan gemeente Doesburg die niet deelneemt aan het onderdeel Vrijtijdseconomie, omdat zij al vanuit andere samenwerkingsverbanden of zelfstandig hierin investeert.

Stichting Montferland Marketing

Vanaf 2021 ontvangt Stichting Montferland Marketing subsidie voor de toeristische promotie en marketing van Montferland. Zij krijgt deze subsidie voor:

- 1) Informatievoorziening (online marketing, brochures, Montferland Media, Omroep Gelderland, Beurzen e.d.);
- 2) Bemand Toeristisch Informatie Punt (TIP) 's-Heerenberg;²¹
- 3) Arrangementen/ondersteuning ondernemers;
- 4) Overige kosten (administratie, accountant, automatisering/ICT, kantoorkosten, onvoorzien).

De intentie was om dit bedrag af te bouwen tot een nader te bepalen basisbedrag. Uiteindelijk is het bedrag dat in 2023 wordt gesubsidieerd substantieel hoger dan de verleende subsidie over 2021. Ook indien geen rekening wordt gehouden met de incidentele uitgaven (van € 117.000 naar € 155.000).

3.1.1 Vergelijking met de Achterhoek gemeenten²²

Norm:

De grootte van het beschikbare budget voor toerisme is niet significant hoger of lager dan in vergelijkbare gemeenten met een toeristisch karakter.

In vergelijking met de andere Achterhoek gemeenten zet Montferland niet minder financiële middelen in. Montferland staat met € 240.000 op de derde plek van gemeenten met de hoogste directe en structurele uitgaven aan recreatie en toerisme. Kijkend naar de gemiddelde uitgaven per inwoner scoort Montferland met een bedrag van € 7 per inwoner precies op het gemiddelde.

Manier van inzet van middelen

De wijze waarop de middelen worden ingezet wijkt af van de overige gemeenten. Zo subsidieert Montferland met name de externe lokale uitvoeringsorganisatie (SMM); terwijl veel andere gemeenten een lokale VVV financieren (7 gemeenten) en/of een coördinator via Stichting Achterhoek Toerisme inhuren (8 gemeenten; Kosten tussen de € 30.000 en € 98.000 afhankelijk van het aantal uren per week en inclusief werkbudget). Gemiddeld geven gemeenten iets meer dan de helft uit aan lokale marketing en promotie. In Montferland wordt 63% van de bestede middelen uitgegeven aan lokale marketing en promotie.

²¹ Inmiddels is het Toeristisch Informatiepunt 's-Heerenberg gesloten.

²² Onder Achterhoekgemeenten worden de gemeenten verstaan: Montferland, Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doesburg, Doetinchem, Lochem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk en Zutphen.

Regionale samenwerking

Montferland neemt niet deel aan het portefeuillehouders overleg Vrijtijdseconomie Achterhoek inclusief de vrijetijdsagenda (kosten € 0,80 per inwoner). Alle overige gemeenten uit de Achterhoek nemen wel deel behalve Doesburg; die gemeente neemt deel aan de Groene Metropool Regio Ontspannen regio.

Uitgaven in relatie tot inkomsten

Kijkende naar de verhouding tussen de directe en structurele uitgaven aan recreatie en toerisme en de inkomsten uit toeristenbelasting zien we een zeer divers beeld. Van de 11 gemeenten geven 4 gemeenten meer uit dan zij aan inkomsten uit toeristenbelasting ontvangen. De overige gemeenten besteden tussen de 24% en 58% van de inkomsten aan deze directe en structurele uitgaven. Van hen besteedt Montferland het grootste deel en zit daarmee ook boven het gemiddelde van alle gemeenten tezamen (58% versus 52%).

3.2 Resultaat van de gemeentelijke inzet

Deelvraag 6:

Wat is het resultaat van deze inzet?

Wat heeft deze gemeentelijke inzet opgeleverd? Zoals in de inleiding van hoofdstuk 2 aangegeven kenmerken vitale en sterke toeristische bestemmingen zich doordat er een eenheid is van omgeving, accommodaties en organisatie. De onderdelen zijn ieder op zich goed voor elkaar en compleet, maar daarnaast ook op elkaar afgestemd en ondersteunen en versterken elkaar. Dit vraagt om samenwerking. Onderling, binnen een gemeente zelf, maar ook met de regio.

3.2.1 De Klantreis

Een klantreis is de route die een klant aflegt voor het kopen van een product/dienst. Hoe de recreant of toerist zijn bezoek ervaart, is afhankelijk van verschillende factoren: van het informatie zoeken over de bestemming, de reis, de ontvangst bij de verblijfsaccommodatie tot de dingen die hij ziet, doet en proeft. In de externe evaluatie nota²³ is geconstateerd dat door het sluiten van het fysieke informatiepunt in 's-Heerenberg de Klantreis niet compleet is. In haar reactie op het evaluatierapport geeft SMM aan dat er als gevolg van de sluiting van twee hotels in 2022 veel minder bezoekers kwamen waardoor vrijwilligers afhaakten en het met de resterende vrijwilligers niet mogelijk was om het TIP draaiende te houden²⁴. Als vervanger hiervan is onder meer in de Pancratiuskerk te 's-Heerenberg een folderpunt ingericht. SMM wil graag weer een TIP in 's-Heerenberg opzetten, maar dan zal de basis gevormd moeten worden door minimaal twee professionele medewerkers, aangevuld met vrijwilligers. Ook zou moeten worden geïnvesteerd in een goed bereikbare locatie.

Norm:

Er is sprake van goede cont(r)acten met hogere overheden, (regionale) promotie- en gastvrijheidsorganisaties alsmede de verschillende sectorvertegenwoordigingen.

²³ Evaluatie toeristisch recreatief beleid 2020 Montferland (augustus 2023); Bureau Buiten; Utrecht.

²⁴ Reactie SMM op het evaluatierapport (bureau buiten) recreatief beleid 2020.

3.2.2 Taken Toeristisch Platform Montferland (TPM)

Het Toeristisch Platform Montferland bestaat momenteel²⁵ uit een onafhankelijke voorzitter, een vertegenwoordiger van 's-Heerenberg, Recreatiegebied Stroombroek, Kasteel Huis Bergh, Natuurmonumenten, HISWA-RECRON, Koninklijke Horeca Nederland en de Gemeente Montferland. Bij de samenstelling van TPM is er naast sectorale vertegenwoordiging (verblijfs- en dagrecreatie, horeca, outdoor) ook gekeken naar geografische vertegenwoordiging. Het TPM vervult taken in beleid, uitvoering en controle.

Rol in de beleidsadvisering

In eerste instantie had het Toeristisch Platform Montferland (TPM) vooral een rol in beleidsadvisering en beleidsontwikkeling. TPM vervangt de adviescommissie Recreatie & Toerisme. Het verschil met de adviescommissie is dat de rol van het TPM uitgebreid is met het meedenken en meewerken aan het toeristisch-recreatieve beleid, meewerken aan de uitvoeringsagenda en het vervullen van een verbindende rol tussen gemeente en het Recreatie & Toerisme veld.²⁶

Rol in de uitvoering en controle daarvan

Aangezien Stichting Huis Bergh, Natuurmonumenten en Recreatiegebied Stroombroek naast TPM-lid ook eigenaar zijn van de drie focusgebieden uit het beleidsplan, wordt hiermee al een verbinding gelegd met de uitvoering van het beleidsplan.

Het TPM heeft twee zetels in het bestuur van de SMM²⁷ met als doel om het beleid in uitvoering mee te kunnen bepalen en ook om de controlefunctie te kunnen helpen vervullen. Deze twee leden hebben geen stemrecht. Ondanks het feit dat de gedelegeerde leden geen stemrecht hebben, is hiermee de rol van het TPM in de uitvoering groter geworden terwijl het platform tevens een adviesrol vervult in de beoordeling van het jaarlijkse subsidieverzoek en de beoordeling van de jaarlijkse verantwoording hiervan. Overigens zijn op dit moment, voor zover bekend bij de onderzoekers, de plekken van de twee gedelegeerde leden vanuit het platform in de Stichting Montferland Marketing vacant.

3.2.3 De ketensamenwerking

In de evaluatie toeristisch beleid 2020 is aangegeven dat de ketensamenwerking (van lokaal via regionaal naar nationaal en internationaal) ontbreekt en de indruk geeft dat iedere organisatie zijn eigen budget besteedt aan zijn eigen activiteiten zonder dat er synergie of een multiplier is. Eigen documentenonderzoek en gevoerde gesprekken ondersteunen dit beeld. Op dit moment is de afstemming tussen SMM en StAT minimaal. Beide organisaties hanteren een eigen visie, missie, doelgroepen en aanpak en hebben eigen websites en sociale mediakanalen.

Ten aanzien van de deelname aan het onderdeel vrijetijdseconomie binnen de Liemerse ambassade zijn geen duidelijke afspraken aangetroffen over hoe overlap in activiteiten wordt voorkomen met de lokale uitvoeringspartner en die van de Achterhoek en op welke manier ervoor wordt gezorgd dat deze deelname leidt tot een doelmatige inzet van middelen. Ook ten aanzien van het EMOJI-project is niet aangegeven welke rol dit initiatief inneemt in de marketing trechter van lokaal naar regionaal naar landelijk, in relatie tot de initiatieven die reeds lokaal en in de Achterhoek plaatsvinden.

3.2.4 Sturing op prestaties

²⁵ Internetpagina gemeente Montferland d.d. 3 oktober 2023; Nieuws over toerisme 2023.

²⁶ In het instellingsbesluit worden de taken als volgt verwoord: De adviescommissie heeft tot taak 1) het college, gevraagd en ongevraagd, te adviseren over onderwerpen die R&T (in de volle breedte) in de gemeente Montferland betreffen 2) TPM heeft een verbindende en stimulerende rol op het gebied van toerisme en recreatie tussen het toerisme en recreatieveld en het college 3) TPM laat zich actief informeren over dat wat er speelt in de sector T&T in Montferland en omgeving en is daarvoor ook zichtbaar in het veld.

²⁷ Marketing en promotieplan 2022 – 2024; Montferland Groene poort van Liemers en Achterhoek, Stichting Montferland Marketing pagina 11.

In de beleidsnota R&T is opgenomen dat de gemeente de marketing en promotie van Montferland als toeristisch gebied bij een externe partij wil beleggen en dat deze daarvoor een plan zou moeten indienen bij de gemeente. De minimale onderdelen van dit plan zouden de gemeente en het Toeristisch Platform Montferland (TPM) gezamenlijk bepalen. Vanaf het begin stelt de gemeente zichzelf de vraag wat de best passende oplossing is voor externe marketing en promotie: inkoop of subsidieverstrekking. Gekozen is voor subsidieverstrekking.

De subsidiekaders

In navolging van het beleidsplan zijn in samenwerking met TPM de subsidiekaders opgesteld. In de subsidiekaders is opgenomen aan welke eisen het subsidieverzoek dient te voldoen. Hierin zijn de volgende elementen opgenomen als minimale onderdelen van het marketing- en promotieplan:

- Visie en doelgroepen zoals beschreven in het gemeentelijke R&T-beleid;
- SMART-doelstellingen;
- Uitwerking van het merk Montferland (imago en branding passend bij de visie);
- Marketing- en promotiestrategie inclusief aansluiting bij de regionale promotie;
- Beschrijving rol en betrokkenheid R&T-veld in de uitvoering van het plan;
- Activiteitenplan;
- Begroting inclusief minimaal 25% niet-gemeentelijke cofinanciering.

Daarnaast is in de subsidiekaders opgenomen welke onderdelen moeten worden toegelicht in het activiteitenplan. Hoewel de portefeuillehouder akkoord heeft gegeven op deze subsidiekaders en het college er bekend mee was, zijn de subsidiekaders zijn nooit officieel vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. De kaders zijn wel als richtlijn meegegeven aan de beoogde externe partij.

Toetsing op prestaties

Bij een subsidierelatie zijn de stuurmogelijkheden van de gemeente, in tegenstelling tot een inkooprelatie, om bepaalde prestaties te verwerven en af te dwingen beperkt. De gemeente blijft evenwel ook bij een subsidierelatie verantwoordelijk om te controleren of subsidiegelden goed worden besteed en de activiteiten bijdragen aan de beleidsdoelen en onder de voorwaarden zoals opgenomen in de beleidsnota R&T. Zowel de gemeente als TPM zijn zich hiervan bewust en vragen van uitvoeringpartners een jaarlijkse uitvoeringsagenda en een onderbouwing van de begroting waaruit duidelijk blijkt wat de inspanning is die voor de gevraagde subsidie wordt verleend en wat het te verwachten resultaat is.

Met beide uitvoerende partijen (Stichting Achterhoek Toerisme (regionaal) en Stichting Montferland Marketing (lokaal)) hebben gesprekken plaatsgevonden over dat concreter moet worden wat de stichtingen leveren voor de verleende subsidies. Op dit moment wordt de onderbouwing van de subsidieaanvragen en de rapportage hierover door Stichting Achterhoek als adequaat beoordeeld door zowel TPM als de gemeente.

Toetsbaarheid subsidieverlening aan SMM

Uit de documentatie die betrekking heeft op de subsidieverstrekking aan SMM²⁸ blijkt dat de subsidieverzoeken en jaarverslagen van SMM niet aan de verwachtingen voldoen van de gemeente en TPM. TPM constateert in elk advies inzake de subsidieverlening aan SMM dat een gestructureerde uitvoeringsagenda en een duidelijk gespecificeerde begroting ontbreken en dat daarom het uitgangspunt voor het college en de raad om te sturen en te controleren op de gewenste uitkomsten niet haalbaar is. Ook de gemeente constateert meermaals dat een onderbouwd marketing- en promotieplan met een globale meerjarenplanning en SMART-doelstellingen ontbreken. Gevolg van deze situatie zijn negatieve adviezen van TPM aan de gemeente, aanvullende voorwaarden aan de subsidieverlening vanuit de gemeente en een voor geen van de partijen (gemeente, TPM en SMM) bevredigende subsidierelatie.

Hoewel met het uiteindelijke Marketing & Promotieplan 2022 – 2024 een stap voorwaarts is gezet,

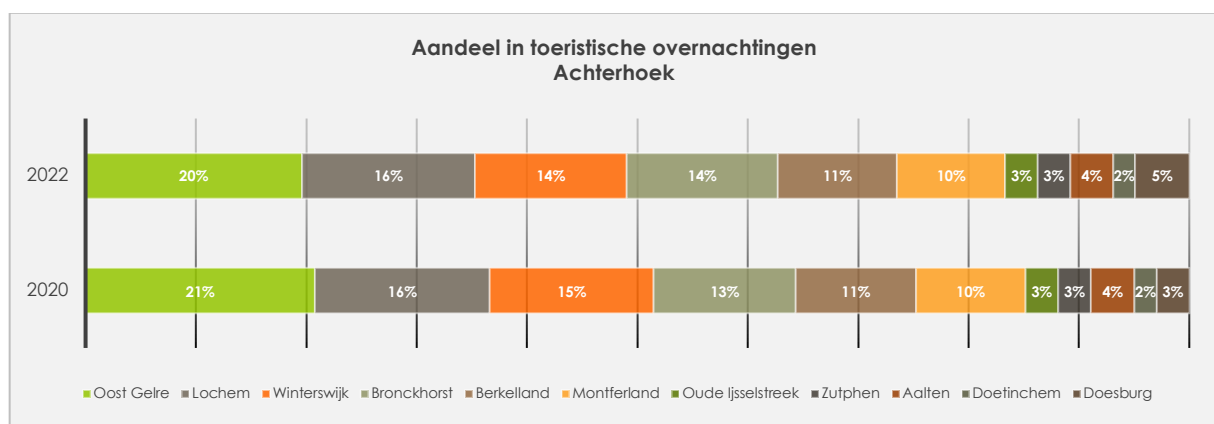
²⁸ Subsidieaanvragen van SMM, adviezen TPM, collegevoorstellen, bezwaarschriftafhandeling, beschikkingen en gespreksverslagen, correspondentie, etc.

worden doelstellingen hierin (nog) niet SMART gemaakt²⁹. Daarnaast sluit de doelgroep niet aan op de doelgroep(en) uit de beleidsnota R&T en wordt geen specifieke aandacht besteed aan de 3 focusgebieden of de wijze waarop afstemming wordt gerealiseerd met andere uitvoeringspartijen zoals StAT. Naar aanleiding van de aan de subsidie voor 2023 opgenomen aanvullende voorwaarden heeft SMM de volgende doelstellingen benoemd³⁰:

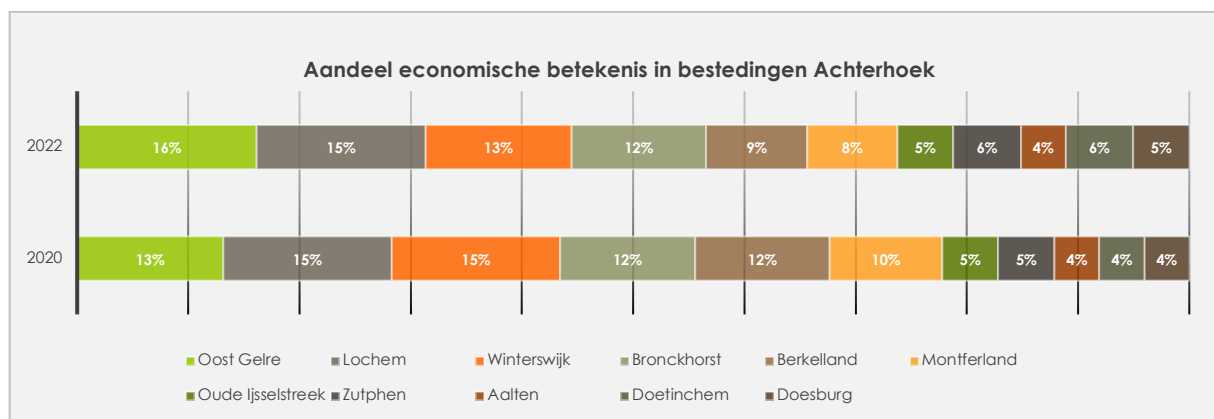
- In 2023 geen groei qua overnachtingen, in 2024 en 2025 2% groei per jaar
- 5 tot 10% groei per jaar op de sites van SMM
- 3 tot 5% groei per jaar op het aantal leden op sociale media
- Groei van 25% van het aantal bezoekers van Kasteelstad Verlicht in 2023 t.o.v. 2022

3.2.5 Vergelijking met de Achterhoek

De positie die Montferland inneemt in de Achterhoek is de afgelopen jaren niet verbeterd ten opzichte van de andere gemeenten in de regio; eerder verslechterd.



Zowel in 2020 als in 2022 bezet Montferland met 10% van het aantal overnachtingen in de Achterhoek de 6^e plek in binnen de 11 Achterhoekse gemeenten. Daarbij dient tevens in herinnering te worden geroepen dat 77% van het aantal overnachtingen door 3 vestigingen wordt verzorgd; met Landal Stroombroek als uitschieter naar boven.



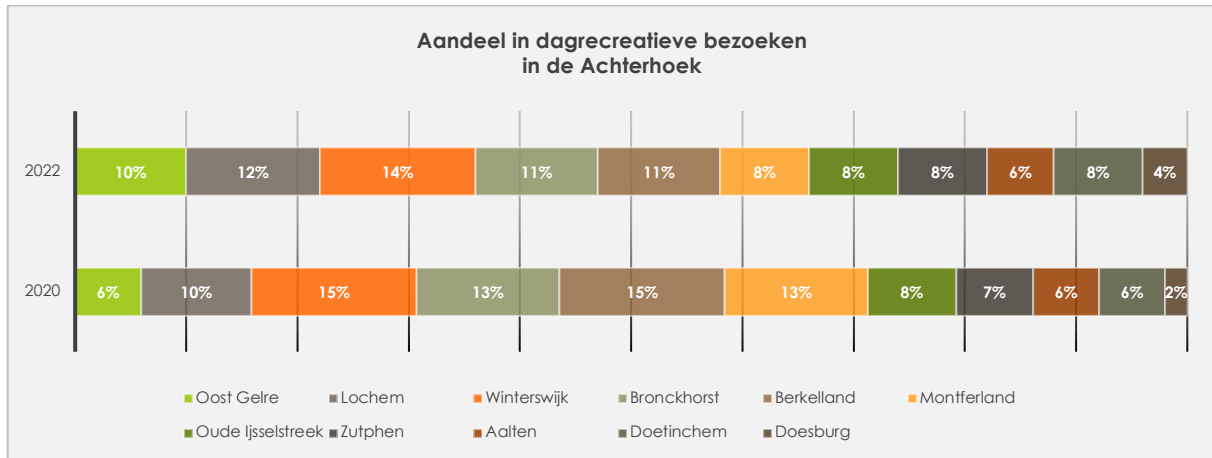
Het aandeel van Montferland in de economische betekenis in bestedingen is gedaald van 10% in 2020 naar 8% in 2022; Montferland blijft hiermee wel op de 6^e plek (van de 11) staan in de Achterhoek. Mogelijk is de daling in bestedingen het gevolg van het dalend % van de dagrecreatieve bezoeken dat in Montferland plaatsvindt (van 13% in 2020 naar 8% in 2022).

²⁹ Marketing en promotieplan Montferland Groene poort van Liemers en Achterhoek 2022 – 2024 (2022) Stichting Montferland Marketing, Montferland.

³⁰ Beantwoording Technische vragen fractie TS van 24 november 2023 over Evaluatie Recreatie en Toerisme, rol van SMM en CRIO.

Dit past ook bij de constatering in de evaluatienota, waarin het externe bureau aangeeft geen activiteiten te zien waarmee het aanbod van dagrecreatie gestimuleerd of uitgebreid is. Montferland verschuift hiermee van de 4^e plaats naar de (met 3 andere gemeenten) gedeelde 5^e plaats.

Uit de gevoerde gesprekken ontstaat een algemeen gedragen beeld dat, met de kennis van nu, het niet verstandig is om de focus op de promotie van Montferland zelf te leggen. Want, zo is de algemene redenering, Montferland kent men niet; de Achterhoek wel. Het is zinvoller om mee te liften op de bekendheid van de Achterhoek.



4 Rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk onderzoeken we de rol van de gemeenteraad aan de hand van de deelvragen 7 en 8. De vragen gaan over de rol van de gemeenteraad bij de beleidsvorming (paragraaf 4.1) en de sturing door de gemeenteraad (paragraaf 4.2).

4.1 Rol gemeenteraad bij de beleidsvorming

Deelvraag 7:

Betrekt het college de raad bij de beleidsvorming en het bepalen van de ambitie, en stelt de raad zelf actief kaders als het gaat om recreatie en toerisme?

In de aanloop naar de beleidsnota R&T heeft de gemeenteraad van Montferland een aanjagende rol vervuld.

4.1.1 Coalitieprogramma 2018 - 2022

Norm:

De raad agendeert minimaal éénmaal (aan begin) collegeperiode het onderwerp toerisme in een gezamenlijke bijeenkomst om ambities en kaders gezamenlijk vast te stellen.

De vrijetijdssector is in het coalitieprogramma 2018-2022³¹ benoemd als belangrijke economische pijler voor de gemeente Montferland. Hierin zijn tevens actiepunten opgenomen, specifiek op recreatie & toerisme gericht:

- 1) In samenwerking met branche kiezen voor een gedegen toeristisch beleid. Stimuleren ondernemers op gebied van recreatie en toerisme.
- 2) Stimuleren grensoverschrijdende initiatieven: het houdt niet op bij de Nederlandse grens.
- 3) Het stimuleren van recreatieve en toeristische wandel- en fietsroutes binnen de gemeente en aangrenzende gemeenten.
- 4) Verder versterken van de toeristische infrastructuur.
- 5) Inzet toeristenbelasting enkel voor recreatie en toerisme.

Ook in het raadsakkoord 'Samenwerken voor de inwoners van Montferland' (mei 2023), wordt recreatie en toerisme aangemerkt als een van de drie belangrijkste economische pijlers in Montferland. Er zijn de afgelopen periode inmiddels diverse bijeenkomsten geweest teneinde te komen tot een herijking van het recreatief en toeristisch beleid.

4.1.2 Motie om tot een nieuw toeristisch beleid te komen

Medio 2019 constateert de gemeenteraad via een motie van diverse fracties³² dat er ondanks inspanningen van de gemeentelijke organisatie en diverse partijen in het toeristische veld, nog geen gedragen beleidsnota R&T ligt en draagt het college van B&W op om:

- Een beleidsnota op te stellen voor recreatie en toerisme in Montferland, in samenwerking met vertegenwoordigers uit het toeristisch en recreatief werkveld en deze uiterlijk 1 oktober 2019 ter besluitvorming aan te bieden aan de raad.
- Een werkgroep te formeren met daarin, naast gemeentelijke vertegenwoordigers, de vertegenwoordigers uit het toeristisch en recreatief veld om het (concept) beleidsnota mee op te starten.
- Een uitvoeringsagenda 2019-2022: op te stellen, na vaststelling van de beleidsnota R&T.

³¹ Coalitieprogramma 2018-2022 (april 2018), Akkoord zoals gesloten tussen het CDA, LBM, VVD en D66.

³² Motie opstellen toeristisch beleid, aangenomen in de raadsvergadering van 27 juni 2019 (19b0012623).

De gemeenteraad vraagt hierbij niet om zelf betrokken te worden bij de beleidsontwikkeling en wordt hier ook niet bij betrokken. Dit was mede het gevolg van de specifieke situatie tijdens de COVID-pandemie ook heel lastig geweest. De beleidsnota R&T wordt als hamerstuk vastgesteld (unaniem).

4.2 Sturing door de gemeenteraad

Deelvraag 8:

Heeft de raad "knoppen om aan te draaien" als het gaat om geven van sturing aan het beleid van recreatie en toerisme? En blijkt dat de raad daadwerkelijk waar mogelijk aan de knoppen zit?

4.2.1 Informatieverstrekking door het college

Het college van burgemeester en wethouders heeft de gemeenteraad op meerdere momenten geïnformeerd over³³:

- De voortgang van beleidsontwikkeling;
- De oprichting en formalisering van het Toeristisch Platform Montferland;
- De subsidieverlening aan Stichting Montferland Marketing.

4.2.2 Sturing door de gemeenteraad

Norm:

De raad of raadscommissie vraagt (proactief) om zich structureel en regelmatig op hoogte te laten stellen van de voortgang en ontwikkelingen bijv. door een RIB (raadsinformatiebrief) of toelichting in een raadscommissie.

Wat opvalt is het relatief groot aantal raadsbrieven dat betrekking heeft op de subsidieverlening aan de lokale uitvoeringsorganisatie SMM. In zwaarte variërend van een verzoek aan het college om de afzonderlijke rol, taak/-uitvoering en verantwoordelijkheid van de drie actoren (gemeente, TPM, SMM) te evalueren als basis voor een toekomstig subsidieverzoek van SMM³⁴ tot schriftelijke vragen die zeer gedetailleerd ingaan op specifieke aspecten van de uitvoering.³⁵

Het besluit van de gemeenteraad tot het opstellen van een 'aangepaste integrale beleidsnota R&T' tijdens de behandeling van de programmabegroting 2023 is een mooi voorbeeld waarin de verschillende sturingsniveaus samen komen.

De gemeenteraad besluit op 10 november 2022:

1. Recreatie & toerisme als economisch speerpunt in Montferland te zien en ruimte te creëren voor interregionale samenwerking.

➔ *Dit deel van het besluit past goed bij de taken van de gemeenteraad: de kader stellende taak van de gemeenteraad.*

2. Incidenteel extra middelen ter beschikking te stellen om continuïteit van de uitvoering van recreatie en toerisme ook in 2023 te kunnen borgen

➔ *Ook dit besluit past binnen de taken van de gemeenteraad: het budgetrecht van de gemeenteraad.*

³³ Proces beleidsontwikkeling en de evaluatie ervan (18-12-2019; 08-04-2020; 14-12-2021; 25-07-2022). De oprichting en formalisering van het Toeristisch Platform Montferland (29-08-2019, 18-12-2019, 08-04-2020, 03-12-2023, 03-05-2023). Subsidieverstrekking aan Stichting Montferland Marketing (15-02-2021, 07-12-2021, 11-01-2022, 12-07-2022, 01-09-2022, 05-12-2022).

³⁴ Motie van 30 juni 2022; M1.

³⁵ Zie Raadsbrieven 22 int02223; 31-07-2023 en A11.

3. De extra middelen te baseren op de begroting van SMM en deze organisatie in het besluit te benoemen als uitvoerende organisatie.

→ *Met dit besluit treedt de gemeenteraad in de uitvoering en beperkt daarmee het college van burgemeester en wethouders, verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid. Het college kan weinig anders dan de subsidie te verlenen conform het verzoek; terwijl deze, in ieder geval op ambtelijk niveau, bedenkingen had inzake de hoogte en de inhoud van het subsidieverzoek.*

→ *De gemeenteraad maakt het zichzelf daarbij ook lastiger om zijn controlerende rol uit te oefenen; te controleren in welke mate het college het beleid effectief en binnen het beschikbaar gestelde budget heeft uitgevoerd. De gemeenteraad heeft immers zelf aangegeven bij welke partner, voor welke activiteiten en voor welk bedrag het college de uitvoering diende neer te leggen.*

Tijdens de werkbijeenkomst met de gemeenteraad op 9 november 2023 geeft het overgrote deel van de aanwezigen aan dat hij/zij van mening is dat de gemeenteraad de afgelopen jaren niet op een goede manier heeft gestuurd. Men beseft dat de subsidiëring van uitvoeringpartners een uitvoeringstaak betreft en daarmee een verantwoordelijkheid van het college is. Men geeft aan dat dit wordt ingegeven door de betrokkenheid bij dit dossier en de inwoners, ondernemers en organisaties in Montferland, maar dat het ook vanwege de beperkte informatievoorziening moeilijk is om op hoofdlijnen te sturen. De algemene inschatting is dat het huidige Montferlandse recreatief & toeristisch beleid niet effectief en efficiënt is en meer dan de helft van de aanwezigen geeft aan met de kennis van nu niet meer dezelfde beleidskeuzes te maken als destijds.

5 Conclusies en aanbevelingen.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

Draagt het gemeentelijk beleid bij aan de ontwikkeling en versterking van toerisme als economisch product, met profijt voor de gemeenschap en de gemeente?

5.1 Conclusies

Het gemeentelijk beleid in Montferland heeft bijgedragen aan de ontwikkeling en versterking van het toerisme. Er ligt een degelijke beleidsnota met specifieke doelstellingen en keuzes die over het algemeen kunnen rekenen op draagvlak van de lokale stakeholders. Ook de inwoners van Montferland steunen het toerisme en geven aan hiervan meer voordelen dan nadelen te ervaren.

Aan de andere kant is de groei in de toeristische sector in Montferland lager geweest dan die van de andere Achterhoekse gemeenten, zijn niet alle doelstellingen gerealiseerd en kan op een aantal punten vraagtekens geplaatst worden bij de doelmatigheid van de inzet van middelen.

Wij roepen opnieuw in herinnering wat een toeristische bestemming sterk maakt:

In vitale en sterke toeristische bestemmingen bestaat er een eenheid van omgeving, accommodaties en organisatie. De onderdelen zijn ieder op zich goed voor elkaar en compleet, maar daarnaast ook op elkaar afgestemd en ondersteunen en versterken elkaar. Dit vraagt om samenwerking. Onderling, binnen een gemeente zelf, maar ook met de regio.

Op dit moment is er in Montferland onvoldoende eenheid van omgeving, accommodaties en organisatie. Dit is een logische consequentie van de keuzes om de focus te leggen op de lokale positie (niet regionaal) en dagrecreatie (niet verblijfsrecreatie); maar ook van onvoldoende samenwerking:

- Van gemeente Montferland in de Achterhoek;
- Tussen uitvoerende partijen: De ondernemers in de vrijetijdsector van Montferland, het Toeristisch Platform Montferland, Stichting Achterhoek toerisme en Stichting Montferland Marketing.

Winst valt vooral te behalen in de aandacht voor toerisme als compleet product, de afstemming in en met de regio en sturing op prestaties. Daarnaast is het, op basis van onderstaande conclusies en met de kennis van vandaag, de vraag of de keuze om het accent te verleggen van regionaal naar lokaal de beste keuze was.

1) Er ligt een degelijke beleidsnota met specifieke doelstellingen, keuzes en draagvlak

In de beleidsnota recreatie en toerisme (R&T) zijn meetbare doelen opgenomen die in programmabegrotingen zijn uitgewerkt. De gemeente maakt keuzes. Qua toeristisch profiel, doelgroep, strategie en doelstellingen. Daarnaast heeft de gemeente besloten de inzet te richten op zogenaamde focusgebieden binnen Montferland en op dagrecreatie (en niet op verblijfsrecreatie). In de beleidsnota R&T is ook de rolverdeling en positie van de gemeente in de vrijetijdsector en in de regio omschreven. Daarin kiest de gemeente ervoor haar rol te beperken tot het stellen van kaders en het faciliteren van de uitvoering en het accent te verschuiven van regionaal naar lokaal. Het beleid vindt draagvlak bij de lokale stakeholders en ook de inwoners van Montferland vinden het belangrijk dat de gemeente het toerisme in Montferland stimuleert.

2) Doelstellingen zijn deels gerealiseerd; groei blijft achter bij de regio

De kwantitatieve doelstellingen uit de beleidsnota R&T, uitgewerkt in de programmabegrotingen, zijn deels behaald. De doelstelling ten aanzien van het aantal overnachtingen is gehaald; maar de doelstellingen ten aanzien van de groei van de banen en vestigingen in relatie tot de Achterhoek niet. Afgezet tegen de Achterhoek, Gelderland en Nederland zijn deze indicatoren in Montferland minder gestegen. Ook de economische betekenis blijft achter in vergelijking met de overige gemeenten in de Achterhoek.

3) Toeristisch profiel is uitgewerkt maar onvoldoende afgestemd op en met de regio

Montferland heeft met de beleidsnota R&T meer aspecten van haar toeristische profiel ingevuld dan de Achterhoek en de Liemers. Wat ontbreekt is afstemming van dit lokale profiel op dat van de provincie Gelderland en de Achterhoek.

Daarnaast is de afstemming tussen de uitvoeringspartners op lokaal niveau (Stichting Montferland Marketing Marketing (SMM)) en regionaal niveau (Stichting Achterhoek Toerisme (StAT)) minimaal. Beide organisaties hanteren een eigen visie, missie, doelgroep en aanpak en hebben eigen websites en sociale mediakanalen.

Door het ontbreken van een adequate afstemming, zowel beleidsmatig als in de uitvoering, zijn de verschillende onderdelen van de marketing trechter (provincie, regio en lokaal) onvoldoende op elkaar afgestemd en ontbreekt synergie. Het veld overziend bestaat er bij de verschillende organisaties onduidelijkheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden. Een goede afstemming voorkomt overlap in activiteiten en stimuleert synergie en doelmatige inzet van middelen. Daarnaast is niet duidelijk wat de meerwaarde is van deelname aan het onderdeel vrijetijdseconomie binnen de Liemerse ambassade en waarom Montferland er niet, zoals Doesburg, voor heeft gekozen van deelname aan dit onderdeel af te zien omdat zij hierin al vanuit een ander samenwerkingsverband investeert.

4) Invloed op het toeristisch beleid van de Achterhoek beperkter dan nodig

Montferland heeft ervoor gekozen om het accent te verschuiven van regionaal naar lokaal. In navolging van deze keuze heeft de gemeente besloten om niet meer deel te nemen aan het portefeuillehouders overleg Vrijetijdseconomie Achterhoek inclusief de vrijetijdsagenda. Daarentegen is de gemeente de regionale marketing en promotie door Stichting Achterhoek Toerisme wel onveranderd blijven subsidiëren. Met als gevolg dat Montferland wel meebetaalt aan de regionale promotie van toerisme (en daar ook van profiteert) maar het toeristisch profiel van de Achterhoek en het regionaal toeristisch beleid niet meebepaalt.

5) Recreatie en toerisme is versmald tot marketing en promotie

De afgelopen jaren is vooral aandacht besteed aan de marketing en promotie van recreatie en toerisme. Dit is voor een groot deel het gevolg van de keuze om promotie en marketing uit te besteden aan een externe partij, het traject dat daarbij is doorlopen en de grote betrokkenheid van de gemeenteraad bij dit dossier. Maar ook door de keuze om beperkt in te zetten op verblijfsrecreatie (een van de drie onderdelen van toerisme) en de focus te leggen op dagrecreatie. Ondanks deze focus is het aantal dagrecreatieve bezoeken amper toegenomen en zijn geen activiteiten waargenomen waarmee het aanbod aan dagrecreatie is gestimuleerd. Hoewel dit deels te wijten zal zijn aan de beperkte mogelijkheden tijdens de COVID-pandemie, blijkt uit de vergelijking met andere Achterhoekgemeenten dat de dagrecreatie in Montferland zich minder goed heeft ontwikkeld.

6) Ondanks goede basis in de beleidsnota verloopt sturing op prestaties moeizaam

In de beleidsnota R&T is een goede basis neergelegd om een adequate sturing op prestaties mogelijk te maken. Door een aantal keuzes in de uitvoering is het evenwel lastig geworden om deze sturing ook daadwerkelijk uit te oefenen.

Zo is de beoogde jaarlijkse uitvoeringsagenda, met een specificatie van de inzet van middelen, slechts eenmalig en zonder kostenoverzicht opgesteld. De minimale onderdelen waaraan het promotieplan van de externe partij zou moeten voldoen is wel, conform de beleidsnota R&T, opgesteld; maar nooit vastgesteld door het college en niet aan de externe partij als officieel kader meegegeven. Tenslotte heeft de gemeente ervoor gekozen om de externe marketing en promotie

niet via inkoop maar via subsidieverstrekking te verwerven. Ook dit verkleint de mogelijkheid om te sturen op prestaties.

De subsidieverzoeken en jaarverslagen van SMM voldoen niet aan de verwachtingen van de gemeente en TPM. Gevolg van deze situatie zijn negatieve adviezen van TPM aan de gemeente, aanvullende voorwaarden aan de subsidieverlening vanuit de gemeente en een voor geen van de partijen (gemeente, TPM en SMM) bevredigende subsidierelatie.

7) Gemeenteraad stuurt op beleid, budget én uitvoering

De gemeenteraad heeft een belangrijke rol vervuld in de totstandkoming van de beleidsnota R&T. Niet alleen maakt recreatie en toerisme onderdeel uit van het coalitieprogramma en latere raadsakkoord, maar de gemeenteraad heeft het college ook opgedragen om te komen tot een beleidsnota R&T. Ook geeft de gemeenteraad, in lijn met zijn budgetrecht, aan dat hij de toeristenbelasting wenst te oormerken voor de toeristische infrastructuur en vraagt hij het college om inzicht te verschaffen in de uitgaven die ten laste van de toeristenbelasting zijn gedaan. Na vaststelling van de beleidsnota R&T is de sturing van de raad verschoven naar de uitvoering, waardoor hij niet alleen het college beperkt in de uitvoering van haar taken, maar het zichzelf ook lastiger maakt om zijn controlerende rol uit te oefenen.

Naast een grote betrokkenheid bij het dossier, maakt de beperkte informatievoorziening vanuit het college het de gemeenteraad lastig om op hoofdlijnen te (blijven) sturen.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies komen wij tot een centrale aanbeveling, die wij hebben vertaald naar enkele deelaanbevelingen.

Zorg voor evenwichtige aandacht en samenhang tussen alle drie de onderdelen van het fenomeen toerisme (omgeving, accommodaties en organisatie).

Om dit mogelijk te maken dient te worden ingezet op een verbetering van de samenwerking tussen de gemeente Montferland en de regio en tussen de partners in de uitvoering. Ook hierin kan de gemeente een belangrijke rol vervullen door, in overleg met andere gemeenten in de Achterhoek, activiteiten in een marketing trechter van lokaal naar Achterhoek naar provincie Gelderland op te nemen. Zo kunnen de toeristische profielen op verschillende niveaus op elkaar worden afgestemd, kan overlap van activiteiten worden voorkomen en synergie worden gecreëerd.

Gemeenteraad:

1. Geef het college opdracht om te komen tot een nieuwe beleidsnota Recreatie & Toerisme waarin:
 - a. Op een evenwichtige wijze aandacht wordt besteed aan de drie onderdelen van het fenomeen recreatie en toerisme (omgeving, accommodaties en organisatie)
 - b. SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) doelstellingen zijn opgenomen;
 - c. Aansluiting wordt gezocht bij trends en ontwikkelingen in de markt;
 - d. Inzicht wordt gegeven in de inzet die de gemeente pleegt (inclusief de kosten) en in de inkomsten van recreatie en toerisme;
 - e. Is opgenomen hoe afstemming zal plaatsvinden binnen de marketing trechter van provincie Gelderland -> Achterhoek-> Montferland;
 - f. Welke activiteiten worden ondernomen om de samenwerking te verbeteren tussen de verschillende partners in deze trechter;
 - g. Hoe de sturing op prestaties op externe partners plaatsvindt; bijvoorbeeld door inkoop of het vaststellen van subsidiekaders.

2. Vraag aan het college om u jaarlijks bij te praten over de voortgang van de uitvoering van het door u vastgestelde beleid. Niet alleen over de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd (het tellen) maar ook over de opgedane ervaringen in de samenwerking binnen de marketing trechter (vertellen).
3. Controleer via de documenten uit de planning & control-cyclus of het college het recreatie en toerismebeleid uitvoert zoals door u beoogd met het beleidsplan en binnen het door u beschikbaar gestelde budget blijft.
4. Geef het college vertrouwen door te (blijven) sturen op hoofdlijnen en weg te blijven van de uitvoering. Vragen of zorgen die u heeft en die de uitvoering betreffen, kunt u delen tijdens het jaarlijkse bijpraatmoment (zie aanbeveling 2). Hierdoor blijft u beter in positie om u controlerende rol zo goed mogelijk te vervullen.

College:

5. Vergroot uw invloed op het Achterhoekse recreatie en toerismebeleid door weer deel te nemen aan het portefeuillehoudersoverleg Vrijetijdseconomie Achterhoek inclusief de vrijetijdsagenda. Het toeristisch profiel van de Achterhoek is nog niet zover ingevuld als dit voor Montferland. Door deel te nemen aan de vrijetijdsagenda kunt u hier een bijdrage aan leveren en actief sturen op een goede aansluiting van beide profielen op elkaar en op dat van de provincie Gelderland. Het profiel van de provincie is beknopt, overzichtelijk en compleet en kan daarmee een goed uitgangspunt (zie bijlage 5).
6. Heroverweeg de deelname aan het onderdeel vrijetijdseconomie binnen de Liemerse ambassade. Hoewel de keuze om hieraan deel te nemen begrijpelijk is vanuit politiek oogpunt, is het de vraag of de inzet van deze middelen voldoende meerwaarde oplevert. De provincie Gelderland rekent de gemeente Montferland tot het toeristengebied van de Achterhoek. Afstemming binnen de Achterhoek zal extra tijd en energie gaan vragen. Ook Doesburg heeft besloten om wel aan de Liemerse ambassade deel te nemen maar niet aan het onderdeel vrijetijdseconomie. Indien u ervoor kiest om ook in de toekomst te blijven deelnemen, bevelen wij aan om ook deze activiteiten een goede plek binnen de marketing trechter te geven.
7. Hou de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties in vrijetijdsector, lokaal en regionaal, opnieuw tegen het licht. Bekijk met het oog op de marketing trechter wat nodig is om deze de samenwerking maximaal te laten renderen. Heb daarbij ook aandacht voor de samenstelling, rollen, taken en bevoegdheden van het Toeristisch Platform Montferland (TPM). De samenstelling dient een goede afspiegeling van de gehele toeristische sector in Montferland te zijn. Vermijd vermenging van rollen (beleid, uitvoering en controle).
8. Het opstellen van een nieuwe beleidsnota is ook een natuurlijk moment om opnieuw af te wegen wat de beste financieringsvorm is om marketing en promotie te beleggen bij een externe partij: inkoop of subsidieverstrekking. Andere gemeenten in de Achterhoek hebben gekozen om deze diensten in te kopen. Indien u kiest voor subsidieverstrekking bevelen wij aan om alsnog de subsidiekaders vast te stellen en deze als inhoudelijk kader mee te geven waaraan het subsidieverzoek dient te voldoen. Ook dit vergroot uw mogelijkheden om te sturen op prestaties.

Bijlage 1: Reactie van het College van B&W



Aan de
Rekenkamer gemeente Montferland

Gemeentehuis | Bergvredestraat 10
6942 GK Didam
T | (0316) 291 391
I | www.montferland.info
E | gemeente@montferland.info

Behandeld door: J. Tomey
Ons kenmerk: 24uit01835
Uw kenmerk:
Bijlage(n):

Telefoonnummer: 0316-291391
Behorend bij:
Datum: 25 april 2024
Uw brief van: 10 april 2024

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie op Rekenkamerrapport 'Recreatie en Toerisme in Montferland, Omgeving, accommodaties en organisatie in balans?'

Geachte Rekenkamer,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het eindrapport 'Recreatie en Toerisme in Montferland, Omgeving, accommodaties en organisatie in balans?'. U verzoekt ons om een bestuurlijke reactie. Deze treft u hieronder aan.

We herkennen ons in de bevindingen en conclusies en onderschrijven de aanbevelingen. Niet alleen de organisatie en het college is aan zet maar ook de gemeenteraad. Wij spreken de ambitie uit de aanbevelingen op te pakken samen met de gemeenteraad.

Er zijn een aantal zaken die we in een eerste reactie graag willen belichten.

Allereerst de constatering dat de doelstellingen weliswaar behaald zijn, maar dat het teleurstellend is dat we achterblijven bij de andere gemeenten in de Achterhoek. De kanttekening dat dit beleid is vastgesteld vlak voor de coronacrisis moet gemaakt worden, maar dit geldt uiteraard ook voor de rest van de regio.

Als we kijken naar het aantal overnachtingen zien we dat dit aantal is gestegen, maar dat we achterblijven als het gaat om het aantal vestigingen van toeristische en recreatieve bedrijven. Dit, gecombineerd met het feit dat er een aantal hotels gesloten zijn en een andere functie hebben gekregen, benadrukt het belang van het ruimtelijk beleid als het gaat om Toerisme en Recreatie (T&R). Als gemeente zullen we letterlijk en figuurlijk meer ruimte moeten bieden aan initiatieven als we toeristische kansen willen benutten.

In de aanbevelingen wordt vervolgens gesproken over de kansen die de Achterhoekse samenwerking biedt. Het college onderschrijft het belang van de profilering van Montferland als onderdeel van de Achterhoek als het gaat om de marketing en



promotie. In dit kader is het verstandig om de banden met de collega gemeenten in de Achterhoek te versterken.

Tot slot willen we, zoals ook het rapport beschrijft, aangeven dat het niet eenvoudig is (geweest) om invulling te geven aan de uitvoering van het R&T beleid. Als het gaat om de subsidie voor de lokale promotie, is het aanleveren van alle benodigde informatie om subsidie te kunnen verlenen en te kunnen vaststellen, een moeizaam proces tot op de dag van vandaag.

Graag willen we deze bijdrage afsluiten met de wens om samen met de gemeenteraad te kijken naar de invulling van de aanbevelingen. Wij zijn benieuwd hoe de gemeenteraad aankijkt tegen deze bevindingen en wat dit betekent voor het nieuw op te stellen R&T beleid.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Montferland

De secretaris,

B.F.M. Booltink

De burgemeester,

H.H. de Vries

b/a I.T.J.M. Wolsing l.b.

Bijlage 2: Nawoord Rekenkamer Montferland

De rekenkamer heeft met interesse kennisgenomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders.

Deze reactie wordt door de rekenkamer als positief ervaren.

Het college geeft aan de bevindingen te herkennen en de conclusies en aanbevelingen te onderschrijven. Dit geeft vertrouwen dat de aan het college gerichte aanbevelingen worden opgepakt en uitgevoerd. Het college spreekt uit graag samen met de gemeenteraad te kijken naar de invulling van de aanbevelingen.

De rekenkamer dankt alle betrokken inwoners van Montferland voor het invullen van de enquête alsmede de ambtelijke organisatie voor de medewerking aan het onderzoek. Tot slot dankt de rekenkamer het college en ambtelijke organisatie voor de snelle beantwoording van het ambtelijk wederhoor en de bestuurlijke reactie. Daarmee is het de rekenkamer mogelijk gemaakt dit rapport zo snel als mogelijk af te ronden.

Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

Documenten vanuit de gemeente Montferland, inclusief bijbehorende collegebesluiten en raadsbesluiten:

- Coalitieprogramma 2018-2022 (april 2018), Akkoord zoals gesloten tussen het CDA, LBM, VVD en D66.
- Raadsakkoord 'Samenwerken voor de inwoners van Montferland' (mei 2023), gemeente Montferland.
- Economische beleidsnota gemeente Montferland; vastgesteld in de gemeenteraad van 22 februari 2018; raadsbesluit nr. 17INT05919.
- Mooi Montferland De groene poort van Nederland; vastgesteld in de gemeenteraad van 17 december 2020; raadsbesluit nr. 20int03118.
- Programmabegrotingen 2020 tot en met 2024; gemeente Montferland.
- Jaarstukken 2020 tot en met 2022; gemeente Montferland.
- Overzichten toeristenbelastingen jaren 2019 tot en met 2023 gemeente Montferland.
- Raadsbrieven en moties:
 - Motie opstellen toeristisch beleid, aangenomen in de raadsvergadering van 27 juni 2019 (19b0012623).
 - Proces beleidsontwikkeling en de evaluatie ervan (18-12-2019; 08-04-2020; 14-12-2021; 25-07-2022).
 - De oprichting en formalisering van het Toeristisch Platform Montferland (29-08-2019, 18-12-2019, 08-04-2020, 03-12-2023, 03-05-2023). S
 - Subsidieverstrekking aan Stichting Montferland Marketing (15-02-2021, 07-12-2021, 11-01-2022, 12-07-2022, 01-09-2022, 05-12-2022).
 - Raadsmonitor (19int00123);
 - Overig: 22 int02223; 31-07-2023 en A11. Beantwoording Technische vragen fractie TS van 24 november 2023 over Evaluatie Recreatie en Toerisme, rol van SMM en CRIO; Motie van 30 juni 2022; M1.
- Collegebesluit uitvoeringsagenda; 16 februari 2021 (21int00376); gemeente Montferland.
- Collegebesluit Vrijetijdsagenda Achterhoek 2020-2030; 9 juli 2020 (20int01816).
- Collegebesluit aanstellen grensmakelaar voor project EMOJI (23int00135); 7 februari 2023.
- Collegebesluit deelname aan de Liemerse ambassade (23int00510) 4 april 2023.
- Subsidiedossiers SMM van 2021 tot en met 2024; inclusief subsidieaanvragen van SMM, adviezen TPM, collegevoorstellen, bezwaarschriftafhandeling, beschikkingen en gespreksverslagen, correspondentie, etc.
- Subsidiedossiers StAT van 2020 tot en met 2024; inclusief subsidieaanvragen, adviezen TPM, collegevoorstellen, bezwaarschriftafhandeling, beschikkingen en gespreksverslagen, correspondentie, etc.
- Internetpagina gemeente Montferland d.d. 3 oktober 2023; Nieuws over toerisme 2023.
- Instellingsbesluit TPM (juni 2022); (22b0006047); collegebesluit van 21 juni 2022.
- Evaluatie toeristisch recreatief beleid 2020 Montferland (augustus 2023); Bureau Buiten; Utrecht.

Overige documenten:

- Van speldenprik naar speerpunt; visie Recreatie & toerisme 2018- 2028 (dec 2017).
- Reactie SMM op het evaluatierapport (bureau buiten) recreatief beleid 2020.
- Marketing en promotieplan Montferland Groene poort van Liemers en Achterhoek 2022 – 2024 (2022) Stichting Montferland Marketing, Montferland.
- Statistisch zakboek van de provincie Gelderland jaren 2019 tot en met 2022: Economie; recreatie en toerisme.
- Provincie Gelderland, Bureau Economisch Onderzoek/Provinciale Werkgelegenheids Enquête Gelderland/Lisa. Gelderland in cijfers 2020 en 2022.

- Bestemming Gelderland in het kort; Visie en strategie Gelderse streken 2019-2023; provincie Gelderland
- Waarstaatjegemeente.nl; toerisme.
- Onderzoeksresultaten toerisme gemeente Montferland (februari 2024) uitgevoerd door Moventem.
- Bestemming Gelderland in het kort; Visie en strategie Gelderse Streken 2019 – 2023; Provincie Gelderland.
- Vrijtijdsagenda Achterhoek 2020-2030 van acht samenwerkende Achterhoekse gemeenten
- Visie en strategie 2022 – 20205 (en verder) Echt Achterhoek: Het geluk van Nederland.
- Economische visie de Liemers 2040 inclusief uitvoeringsbegroting.
- Rekenkameronderzoek toeristisch beleid gemeente Nunspeet (2019); ZKA leisure consultants; 's-Hertogenbosch.
- Toerisme in Zeeland: de mening van de inwoner (maart 2023); Kenniscentrum Kusttoerisme; Vlissingen.
- Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek (2023), Algemene Rekenkamer, Den Haag.

Bijlage 4: Verantwoording aanpak van onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van oktober 2023 tot begin maart 2024 en is uitgevoerd in eigen beheer door de externe leden van de rekenkamer Montferland.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is dat de uitkomsten de raadsleden ondersteunt in hun controlerende taak, inzicht geeft in doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en aanbevelingen geeft voor de toekomst.

De centrale onderzoeksvraag is:

Draagt het gemeentelijk beleid bij aan de ontwikkeling en versterking van toerisme als economisch product, met profijt voor de gemeenschap en de gemeente?

De centrale onderzoeksvraag wordt door de volgende deelvragen in het onderzoek beantwoord:

Doeltreffendheid

- 1) Wat is het beleid - zowel inhoudelijk, voorwaardenscheppend als financieel - van de gemeente op het gebied van toerisme, toeristische voorzieningen én toeristische evenementen?
- 2) Welk toeristisch profiel streeft de gemeente na en waar sluit het mogelijk aan op regionaal beleid en regionale ontwikkelingen? Wat zijn de ambities en doelstellingen en in welke mate sporen deze met die van de lokale sector en de inwoners van Montferland?
- 3) Wat is het beleid met betrekking tot toeristenbelasting en de besteding daarvan. Wat zijn concreet de (meer)opbrengsten uit de toeristenbelasting en wat wordt daarvan uitgegeven aan of geïnvesteerd in recreatie en toerisme?
- 4) Worden de ambities en doelstellingen (meetbaar) behaald? Dit zo mogelijk in vergelijking met regiogemeenten en toegespitst op groei van het aantal recreanten en toeristen, bestedingen door recreanten en toeristen, toename van de werkgelegenheid in de sector.

Doelmatigheid

- 5) Welke inzet - financieel, middelen en personeel - doet de gemeente om ambitie, doelstellingen en beleid te realiseren?
- 6) Wat is het resultaat van deze inzet?

Rol van de raad

- 7) Betreft het college de raad bij de beleidsvorming en het bepalen van de ambitie, en stelt de raad zelf actief kaders als het gaat om recreatie en toerisme?
- 8) Heeft de raad "knoppen om aan te draaien" als het gaat om geven van sturing aan het beleid van recreatie en toerisme? En blijkt dat de raad daadwerkelijk waar mogelijk aan de knoppen zit?

Ingezette onderzoeksinstrumenten

In dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksinstrumenten ingezet:

- Documentstudie. Inclusief het rapport 'Evaluatie toeristisch recreatief beleid 2020'. Van de bevindingen uit deze evaluatie is, daar waar mogelijk, gebruik gemaakt in ons onderzoek. Dit om onnodig dubbel werk en dubbele bevraging van ondernemers, uitvoeringspartners en andere stakeholders te voorkomen.
- Interviews met betrokkenen binnen de gemeente (wethouder recreatie en toerisme, beleidsmedewerker recreatie en toerisme, senior belastingen, beleidsmedewerker financiën, beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling, grondverwerver en gemeentesecretaris.
- Een werkbijeenkomst met de gemeenteraad.

- Vragenlijst aan de inwoners van de gemeente Montferland via het inwonerspanel en een open link, via de verschillende communicatiekanalen van de gemeente, waarin alle inwoners worden gevraagd naar hun ervaringen met recreatie en toerisme

Beknopt weergegeven zijn tijdens het onderzoek de volgende stappen doorlopen:

Stap 1: Documentenanalyse

In deze fase zijn relevante documenten onderzocht met als doel een eerste of gedeeltelijke beantwoording van een groot deel van de deelvragen. Zoals reeds eerder aangegeven is recentelijk een evaluatie naar het toeristisch recreatief beleid 2020 uitgevoerd door een extern bureau.³⁶ Waar mogelijk vindt (gedeeltelijke) beantwoording van de deelvragen plaats door gebruik te maken van deze evaluatie. Deze informatie is verder gecombineerd met aanvullende informatie verkregen tijdens dit onderzoek.

Stap 2: Verdieping en aanvulling eerste bevindingen

Vervolgens is aanvullende informatie opgehaald in gesprekken met betrokkenen binnen de gemeente en heeft de gemeenteraad tijdens een werkbijeenkomst zijn ervaringen met het recreatie- en toerismebeleid met onderzoekers gedeeld. Tijdens het recent uitgevoerde evaluatieonderzoek zijn ondernemers en (uitvoerings)partners reeds bevraagd en in het rapport wordt ruim aandacht besteed aan de samenwerking met en tussen verschillende stakeholders. Onderzoekers van de rekenkamer hebben op die gronden afgezien van het opnieuw bevragen van deze partners. Wel is het perspectief van de inwoners toegevoegd door hen te vragen een vragenlijst over dit thema in te vullen.

Stap 3: Vragenlijst onder inwoners van Montferland

De inwoners van Montferland zijn via een vragenlijst gevraagd naar hun ervaringen en mening over toerisme in Montferland³⁷. Doel hiervan was om inzicht te krijgen van de mate waarin:

- De ambities en de beleidsdoelstellingen van de gemeente aansluiten bij die van de inwoners.
- Inwoners vinden dat toerisme en de druk op de omgeving in balans is.

In totaal hebben 467 inwoners de vragenlijst ingevuld (402 panelleden en 65 respondenten via de open link die via de communicatielijnen van de gemeente is verspreid).

Stap 4: Benchmark onder andere gemeenten uit de Achterhoek

Om de middelen die gemeente Montferland inzet voor recreatie en toerisme te vergelijken met die van de andere gemeenten uit de Achterhoek is een vragenlijst uitgezet bij andere gemeenten in de Achterhoek.

Stap 5: Rapportage

In deze fase is het eindrapport opgesteld. Op basis van de informatie verkregen in stap 1 tot en met 4 is een rapport van bevindingen opgesteld en ter correctie op feitelijke onjuistheden aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd en het conceptrapport voor een bestuurlijke reactie aan het college voorgelegd. Tenslotte is het eindrapport, inclusief de reactie van het college van B&W aangeboden aan de gemeenteraad.

³⁶ Evaluatie toeristisch recreatief beleid 2020 Montferland (augustus 2023); Bureau Buiten; Utrecht.

³⁷ Het onderzoek is uitgevoerd door Moventem tussen 22 december 2023 en 21 januari 2024. Het basisrapport is opgenomen in de bijlagen.

Normen- en analysekader

De bevindingen in dit onderzoek zijn getoetst aan onderstaand normen- en analysekader:

NORMEN- EN ANALYSEKADER	
A. BELEID, STRATEGIE EN DOELSTELLINGEN	
A1	Er is specifiek beleid ontwikkeld op gebied van toerisme en recreatie.
A2	De ambities en doelstellingen van dit beleid zijn smart (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) geformuleerd.
A3	De ambities en doelstellingen passen bij de trends en ontwikkelingen in de markt (marktconformiteit)?
A4	Beleidsmatig en financieel wordt op evenwichtige wijze aandacht gegeven aan het samengestelde toeristisch-recreatieve product (omgeving, accommodaties, organisatie).
A5	De beoogde projecten, acties voor de afgelopen collegeperiode zijn gerealiseerd. Bij welke is dit niet gelukt en wat is hiervan de oorzaak?
A6	De ambities, doelstellingen en projecten kunnen rekenen op draagvlak vanuit de sector en vanuit de inwoners van Montferland.
A7	Er is specifiek beleid en inzicht in de toeristenbelasting, wat de (meer)opbrengsten zijn en investeringen in de sectoren.
B. ORGANISATIE EN FINANCIERING	
B1	Er is voldoende menskracht aanwezig (vast en/of op projectbasis) voor het uitvoeren van het beleid.
B2	De grootte van het beschikbare budget voor toerisme is niet significant hoger of lager dan in vergelijkbare gemeenten met een toeristisch karakter.
B3	Er is sprake van goede cont(r)acten met hogere overheden, (regionale) promotie- en gastvrijheidsorganisaties alsmede de verschillende sectorvertegenwoordigingen.
C. ROL VAN DE RAAD	
C1	De raad agendeert minimaal éénmaal (aan begin) collegeperiode het onderwerp toerisme in een gezamenlijke bijeenkomst om ambities en kaders gezamenlijk vast te stellen.
C2	De raad of raadscommissie vraagt (proactief) om zich structureel en regelmatig op hoogte te laten stellen van de voortgang en ontwikkelingen bijv. door een RIB (raadsinformatiebrief) of toelichting in een raadscommissie.
D. ONTWIKKELINGEN EN EFFECTEN OP HET TOERISME	
D1	De groei van het aantal dagbezoeken loopt (minimaal) in de pas met de groei van de andere regiogemeenten.
D2	De groei van het aantal overnachtingen loopt (minimaal) in de pas met de groei van de andere regiogemeenten.
D3	De groei van de bestedingen en werkgelegenheid loopt (minimaal) in de pas bij de groei van de bestedingen en werkgelegenheid in de regio.



Bestemming Gelderland in het kort

Visie en strategie Gelderse Streken 2019-2023

Gelderland is de nummer één binnenlandse vakantieprovincie van Nederland. De focus ligt op een duurzaam, verbonden en economisch krachtig toeristisch beleid. Duurzaam aantrekkelijk blijven vraagt om een alerte en vooruitziende blik op de toekomst. De provincie Gelderland wil samen met haar partners nadrukkelijk werken aan het behouden en duurzaam uitbreiden van de positie als attractieve plek voor toeristen en inwoners. Dit betekent dat er ook gekeken moet worden naar de manier waarop de bestemming Gelderland de bekendheid vergroot middels de Gelderse Streken campagne en samenwerkt aan de thematische verhaallijnen. Dit betekent eveneens dat de provincie moet investeren in bestemmingsmarketing, -management en -ontwikkeling. Daarvoor is deze visie & strategie samen met onze partners geschreven en tot stand gekomen. De Visie en Strategie Gelderse Streken 2019-2023 is kaderstellend voor de uitvoering van de campagne Gelderland levert je mooie streken.

<p>Positionering Gelderland heeft/is...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rijk verleden • Diversiteit • Rust & ruimte • Puur & eerlijk 	<p>Doelgroepen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nationale markt <ul style="list-style-type: none"> - Inzichtzoeker - Verbindingszoeker - Stijlzoeker • Internationale markt <ul style="list-style-type: none"> - Traditional (Mary) - Upper Class (Paul) 	<p>Strategie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Marktpenetratie nationale markt: consolideren van de binnenlandse markt met focus op bepaalde doelgroepen. • Marktontwikkeling internationale markt: Duitse en Vlaamse markt, met focus op bepaalde doelgroepen en voor bepaalde streken.
<p>Doelen provincie Gelderland</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gelderland in zijn geheel als toeristisch kwaliteitsproduct in de markt zetten. • Het versterken van (de kwaliteit van) het toeristische aanbod, het aantal bezoeken en de vakanties vergroten en verlengen om daarmee merkbare hogere bestedingen per toerist en bezoek te realiseren. <pre> graph TD A[focus kwaliteit] --> B[leefbaarheid] A --> C[spreiding in tijd en ruimte] B --> D[] C --> D style D width:0px,height:0px </pre>	<p>Doelstellingen toeristische marketing</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gelderland / Gelderse Streken moet top of mind blijven als favoriete binnenlandse bestemming op het gebied van meerdaags verblijf. • Internationaal (dichtbij) meer naamsbekendheid genereren door een onderscheidende positie in te nemen waardoor de voorkeurspositie voor Gelderland / Gelderse Streken toeneemt. • Extra aandacht voor kwaliteit en spreiding in tijd en ruimte, ook in het kader van duurzame gebiedsontwikkeling en leefbaarheid. <p>Bijsturing van campagnes vindt plaats aan de hand van de resultaten van de o-meting, analyses van deelcampagnes, effecten Covid-19 en trends en ontwikkelingen.</p>	
<p>Uitgangspunten strategie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het verhaal van de Gelderse Streken. • Customer journey is leidend. • Storytelling is aanpak in de strategie (Romeinen, Kastelen, Hanzesteden). • Data en kennisontwikkeling staan centraal in de strategie. • Samen met de stakeholders Gelderland in de markt zetten. 	<p>Tactiek: verhaallijnen</p> <p>Het merk Gelderland wordt geladen aan de hand van verhaallijnen, waarbij individueel aanbod gebundeld wordt. De verhaallijnen, gebaseerd op de iconen en de kenmerken van Gelderland, zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Be)leef de natuur • Verbindend verleden • Hedendaagse cultuur • (S)maken uit de streek 	

In Nederland is Gelderland vakantieprovincie nummer 1, fietsprovincie nummer 1 (2018) en de Veluwe en Veluwerand zijn vakantiebestemming nummer 1.



3,1 miljoen
binnenlandse vakanties (2019)
17,5% van het landelijke totaal
€ 539 miljoen bestedingen



53 miljoen
wandelingen (2016)
12,2% van het landelijke totaal



16,4 miljoen
overnachtigingen Nederlanders



4 miljoen
dagtochten vanuit Duitsland
(juni 2015 t/m mei 2016)
€ 308 miljoen economische waarde
Nordrhein-Westfalen/Niedersachsen



743.000
buitenlandse gasten (2019)
46% uit Duitsland, 18% uit België
en 7% uit het Verenigd Koninkrijk
± 2.1 miljoen overnachtingen



502.000
(meerdaagse) binnenlandse
zakenreizen (2019)
12,6% van het landelijke totaal
859.000 overnachtingen
€ 222 miljoen bestedingen

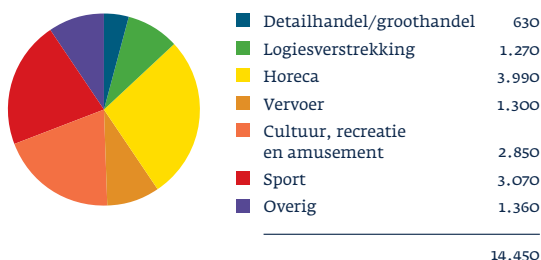


222 miljoen
vrijtijdsactiviteiten > 2 uur
(2018)
€ 4,9 miljard bestedingen,
waarvan € 2,8 miljard direct

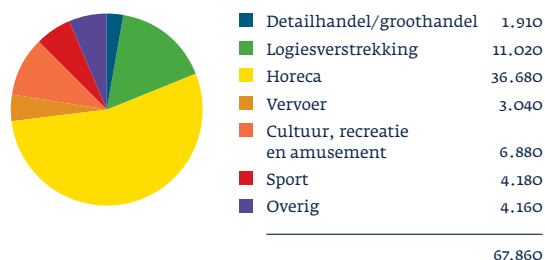


67.900
arbeidsplaatsen in de
vrijtijdseconomie (2019)
6,5 % van de totale Gelderse
werkgelegenheid

Vestigingen recreatie en toerisme (in Gelderland naar deelsector in 2019)



Werkgelegenheid recreatie en toerisme (in Gelderland naar deelsector in 2019)



In IPO verband is er in het verleden een afbakening gemaakt van de sector recreatie en toerisme. Voor de bepaling van de omvang van de werkgelegenheid van de vrijetijdsector is onderzocht welke branches geheel of gedeeltelijk samenhangen met de sector. Bij de bepaling van het aantal bedrijven zijn de wegingsfactoren niet toegepast en zijn de bedrijven integraal meegeteld.

Bronnen

Visie en Strategie Gelderse Streken 2019-2023
CBS, CVO, CVTO, CZO, NBTC, LISA,
www.fietsen.123.nl (2018),
Nationale Wandelmonitor 2016
<https:// gelderland.incijfers.nl/home gelderland.aspx>
www.leefstijlvinder.nl
NBTC Holland Marketing/Motivaction

Provincie Gelderland

Markt 11
6811 CG Arnhem
Postbus 9090
6800 GX Arnhem
026 359 99 99
provincieloket@gelderland.nl
www.gelderland.nl