

Toerisme en Erfgoed

Zijn er Grenzen aan Toeristische Ontwikkeling?

Jan van der Borg

INLEIDING

De toeristische industrie is nu al de grootste (momenteel behoort ruim 8% van het totale aantal globale jobs tot één van de sectoren van de toeristische industrie) en, ondanks de aanhoudende economische malaise, blijft het ook nog eens de snelst groeiende industrie van de wereldeconomie. Wereldwijd zijn er in 2013 volgens de UN-WTO ongeveer 1 miljard mensen op vakantie gegaan. Het ziet ernaar uit dat deze groei zich de komende jaren niet alleen verder doorzet, maar misschien zelfs wel versnelt.

Ondanks het enorme belang van de sector voor de samenleving wordt er in de academische wereld nog maar weinig belangstelling besteed aan het verschijnsel toerisme. De KU Leuven maakt hierop een positieve uitzondering. Al jaren is er binnen de divisie geografie van het departement aard- en omgevingswetenschappen een klein groepje onderzoekers dat zich bezighoudt met toeristisch onderzoek en dat een, voor Vlaanderen unieke, master in toerisme verzorgt. Toerisme Vlaanderen draagt hier al jaren een belangrijke steentje aan bij en financiert in deze context de leerstoel ‘Tourism Management’ die ik momenteel bekleed.

Een belangrijk en vaak terugkomend thema in mijn onderzoek en onderwijs aan de KU Leuven is de vraag op welke wijze natuurlijk en his-

torisch erfgoed het beste kan worden benut om zo toeristische ontwikkeling te stimuleren of te consolideren. Hierbij is het van belang te constateren dat natuurlijk en historisch erfgoed niet reproduceerbaar en vaak in publieke handen zijn. Dit maakt, zoals hieronder zal worden uitgelegd, de missie van de toeristische econoom, dat wil zeggen het bepalen van de optimale allocatie van deze superschaarse goederen, allesbehalve makkelijk. De marktwerking blijkt deze optimale allocatie namelijk niet te garanderen en een niet-optimaal gebruik van erfgoed is daarom wijdverbreid. Erfgoed is in de praktijk vaak onder- of overgebruikt. Beide verschijnselen zijn vormen van *niet-duurzame toeristische ontwikkeling* en beschadigen het erfgoed vaak onherstelbaar.

Voorbeelden van steden die nog veel te weinig doen met hun toeristische mogelijkheden zijn Leuven en Napels. Voorbeelden van steden die op de grens van het toelaatbare balanceren zijn Brugge en Venetië. Deze Noord-Italiaanse stad gebruik ik hieronder om de belangrijkste problemen ten aanzien van duurzame toeristische ontwikkeling in kunststeden nader te illustreren.

■ VENETIË ALS TOERISTISCH SPOOKBEELD

Toerisme in kunststeden

Toen ik in 1986, nu al bijna dertig jaar geleden, mijn promotieonderwerp 'Tourism and Urban Development. The Case of Venice' (Van der Borg 1991) voorstelde aan de voltallige Rotterdamse directie van het net opgerichte Tinbergen Instituut reageerde alleen prof. Jo Ritzen met een lacioniek 'Venetië, Oost-Groningen?'. Mijn promotor, prof. Leo van den Berg, zag op dat moment gelukkig wel de relevantie van een onderzoek naar de complexe relatie tussen toerisme en stedelijke ontwikkeling en begreep dat Venetië inderdaad een van de cases was waar een econoom met belangstelling voor zowel steden als toerisme veel van kon leren.

Op dit moment stijgt het aantal steden dat bang is om te 'venetianiseren' snel. Amsterdam, Barcelona, Berlijn, Brugge, Firenze en Praag zijn maar een paar voorbeelden. Alle beleidsmakers die ik in 1994 geïnterviewd heb in Amsterdam, een van de steden die ik toen betrokken heb in een vergelijkend onderzoek naar toerisme in kunststeden voor UNESCO, wezen mijn onderzoekshypothesen lachend van de hand (Costa, Gotti en Van der Borg 1995) voor een uitgebreide behandeling van de resultaten van dit international vergelijkend onderzoek uitgevoerd voor UNESCO). Hetzelfde Amsterdam werkt momenteel aan een plan om de toeristenstromen

in te dammen, een plan dat ook wel het toeristisch deltaplan genoemd wordt. Opvallend in dit rijtje is verder ook de aanwezigheid van Barcelona en Praag, steden die toen ik aan mijn proefschrift begon, nog nauwelijks bezocht werden door internationale toeristen.

Nederlandse wetenschappers en beleidsmakers waren aan het einde van de jaren 1980 en het begin van de jaren 1990 vooral in de ban van een heel andere kijk op de relatie tussen toerisme en stedelijke ontwikkeling. Uit Engeland waaide toen een aantal als toerisme-experts gecycleerde geografen over, die met veel overtuiging de 'selling the city'-boodschap brachten (Ashworth en Voogd 1990). Opgegroeid in verpauperde Engelse industriesteden, die toen na jaren van industrialisatie een nieuwe economische impuls nodig hadden en waaraan je inderdaad niet veel meer kon verprutsen, onderstreepten ze het belang van toeristische ontwikkeling voor de stedelijke herontwikkeling en schreven ze toerisme en recreatie voor als wondermiddelen tegen de armoede en de werkeloosheid in alle voormalige industrie- en havensteden. Birmingham, Glasgow, Liverpool en Manchester investeerden op hun advies miljoenen euro's in toeristische attracties en promotiecampagnes.

Maar terwijl ik ook de zonzijde van het toerisme in mijn analyse betrok, was het voor de 'selling the city'-maffia moeilijk te bevatten dat er ook grenzen konden zijn aan de toeristische ontwikkeling in steden, grenzen die toen wel al gezien werden voor toerisme in natuurlijke gebieden.

Mijn promotieonderzoek maakte allereerst duidelijk dat het absoluut niet evident is dat bestemmingen de toeristische grondstoffen ook optimaal benutten. Natuurlijk en cultuurhistorisch erfgoed, die samen het hart vormen van het primaire toeristische product van een bestemming, zijn niet alleen schaars in de absolute zin, omdat ze zowel uniek en maar in zeer beperkte mate reproduceerbaar zijn, maar het zijn tevens, over het algemeen genomen, ook nog eens publieke goederen. Dit laatste impliceert dat in het geval van toeristisch gebruikt erfgoed de markt, het traditionele antwoord van de econoom op vraagstukken van optimale allocatie, helemaal niet werkt of dat de prijssignalen die de markt afgeeft de schaarste ervan en de impliciete gebruikswaarde niet of slechts onvolledig weergeven.

Met als onvermijdelijk gevolg dat daar waar toeristische ontwikkeling aan improvisatie wordt overgelaten, het natuurlijk of cultuurhistorisch ofwel onvoldoende wordt gebruikt (men beseft niet wat de waarde van het toeristisch gebruik van erfgoed voor de samenleving kan zijn, en laat het erfgoed verloederen), ofwel wordt uitgeput (men beseft niet dat het natuurlijk en cultuurhistorisch erfgoed erg schaars is en dat de enorme hoeveelheid bezoekers de (fysieke) integriteit van het erfgoed bedreigen). De bovengrens aan de toeristische ontwikkeling wordt de toeristische draagkracht van de bestemming genoemd. Alleen met een adequaat toe-

ristisch beleid op de lange termijn kan een bestemming voorkomen dat ze in de ontdekkingsfase blijft steken (Rotterdam is een goed voorbeeld van een stad die al jaren investeert in toerisme en nu eindelijk de erkenning lijkt te krijgen die ze verdient), of dat haar draagkracht wordt overschreden (Venetië is inderdaad het voorbeeld van een overontwikkelde stadstoeristische bestemming).

De relatie tussen de toeristische levenscyclus, bedacht door de geograaf Richard Butler (1980), en de duurzaamheid van het toerisme is sterk. Deze levenscyclus impliceert dat een bestemming, in afwezigheid van drastische gebeurtenissen of een expliciet anticyclisch toeristisch beleid, zich niet lineair ontwikkelt maar een cyclisch proces doorloopt. De eerste fase van dit proces is de zogenaamde ontdekkingsfase, de fase waarin de bestemming ontdekt wordt door de toeristische consument. In deze eerste fase investeert de bestemming in de benodigde infrastructuur en in allerlei toeristische faciliteiten, waaronder hotels en restaurants. De tweede fase wordt gekenmerkt door een explosieve groei van de toeristische vraag. Het aantal bezoekers neemt gestaag toe, en met het aantal bezoekers de omzet en de werkgelegenheid in de toeristische industrie. Gedurende de derde fase begint de groei af te zwakken, met een afname van het aantal verblijfs-toeristen die nog gecompenseerd wordt door een toename van het aantal dagtoeristen (ook wel excursionisten). Nadat de vraag een piek bereikt lijkt te hebben, volgt er tenslotte onherroepelijk een fase van neergang (de vierde fase van de levenscyclus).

Een analyse van de kosten en de baten gegenereerd door toerisme in de verschillende fasen leert ons dat de kosten in de eerste fase en het tweede deel van de derde fase de baten overstijgen. In de eerste fase is dit toe te schrijven aan de kosten die samenhangen met de broodnodige investeringen. In het tweede deel van de derde fase is dit toe te schrijven aan de negatieve externaliteiten, zoals de stijging van de kosten van het levensonderhoud, microcriminaliteit, allerlei vormen van verontreiniging, slijtage, maar ook de kosten gerelateerd aan de verstikking van niet-toeristische activiteiten die zich manifesteren vanaf het moment dat de totale toeristische vraag, bestaande uit verblijfs- en dagtoeristen, de toeristische draagkracht overschreden heeft. Zowel in de eerste fase als in het tweede deel van de derde fase zijn de kosten dus groter dan de baten en onttrekt toerisme energieën aan de bestemming. Ergo, toeristische ontwikkeling is, om verschillende redenen, respectievelijk nog niet of niet meer duurzaam.

De toeristische draagkracht van de bestemming is een essentieel element bij het beter begrijpen van de duurzaamheid van de kleinere Europese kunststeden die zich over het algemeen bevinden net voor of in het tweede deel van de derde fase van de toeristische levenscyclus. Het is makkelijk voor te stellen dat elke willekeurige bestemming een maximaal aantal

bezoekers kan herbergen, alvorens de negatieve externaliteiten exploderen en de toeristische balans dientengevolge omslaat van overwegend positief naar negatief. De toeristische draagkracht is de grens aan de groei van het toerisme in een bestemming waar de titel van de paper naar verwijst. Het is wel zo dat iedere bestemming dusdanig uniek is dat de draagkracht afhangt van het volume en de kwaliteit van het specifieke toeristische aanbod van de bestemming en het gebruik dat bezoekers van dit aanbod maken.

Costa en Van der Borg hebben in 1988 een lineair programmeringsmodel ontwikkeld dat met de verschillende karakteristieken van de bestemming rekening houdt en dat in staat bleek de toeristische draagkracht van een bestemming te reconstrueren (Van der Borg 2004). Het model werkt als volgt. Uitgangspunt is de maximalisatie van de toeristische inkomsten van de bestemming. Aan deze inkomsten dragen zowel toeristen als excursionisten bij, maar verblijfstoeristen besteden op dagbasis ongeveer vier keer zoveel als dagtoeristen. Als er in een bestemming geen restrictie aan het aantal bezoekers is, en de toeristische draagkracht dus gelijk aan oneindig, worden de toeristische inkomsten simpelweg gemaximaliseerd door het aantal bezoekers te maximaliseren.

Het aantal bezoekers dat de bestemming kan ontvangen is in de praktijk echter wel gelimiteerd en de limiet wordt in het model van Costa en Van der Borg bepaald door de capaciteit van de verschillende relevante toeristische subsystemen. Deze subsystemen geven vorm aan de lineaire restricties van het model en zijn op hun beurt functies van het aantal toeristen en dagjesmensen. Ook hier is het gemiddelde gebruik van de verschillende subsystemen door verblijfstoeristen verschillend van dat van de dagtoeristen. Voorbeelden van de subsystemen die terugkomen in het draagkrachtmodel zijn het openbaar vervoer, de parkeergelegenheid, de accommodatie, de restauratie, de verwerking van zwerfvuil, maar ook een aantal subsystemen die het primaire (en dus unieke en niet-reproduceerbare) toeristische product vertegenwoordigen, zoals bepaalde musea, marktpleinen of kathedralen. Omdat de meeste subsystemen zowel door inwoners als bezoekers gebruikt worden, wordt er a priori van de totale capaciteit een bepaald gedeelte voor de inwoners gereserveerd.

Bij het maximalisatieproces onder een aantal lineaire restricties dient rekening te worden gehouden met het feit dat de restricties die verbonden zijn aan het secundaire toeristische product, al die diensten die niet uniek en wel reproduceerbaar zijn, verruimt kunnen worden als er gerichte publieke of private investeringen worden gedaan. Het aantal hotelbedden of het aantal parkeerplaatsen, bijvoorbeeld, kan op korte termijn worden vergroot, en als dit nu net de bottlenecks in het toeristisch systeem waren, wordt de draagkracht van de bestemming navenant groter. De draagkracht is dus tot op zekere hoogte beheersbaar. Als echter op een gegeven moment

een van de restricties behorende bij het primair toeristisch product actief wordt, dan heeft het verder geen zin meer om te investeren in een eventuele additionele capaciteit van de relevante secundaire producten. Het optimum (maximum) is nu bereikt, en samen met dit optimum het optimale (maximale) aantal verblijfstoeristen en dagtoeristen. De som van het aantal toeristen en van het aantal excursionisten is dan de toeristische draagkracht van de bestemming en dit is tevens de grens aan de ontwikkeling van het toerisme waar de titel van deze paper aan refereert.

Door het optimum te vergelijken met de werkelijke situatie wordt het mogelijk om indicaties voor het toeristische beleid, en dan met name het beheer en de strategie van de bezoekersstroom, te expliciteren. Niet alleen geeft het model aan of het werkelijke aantal bezoekers kleiner of groter is dan het optimale aantal, het laat ook zien of de samenstelling van de stroom (ofwel de mix van verblijfstoeristen en van dagtoeristen) consistent is met het optimum. In de derde fase van de toeristische levenscyclus is niet alleen het totaal aantal bezoekers vaak veel groter dan de draagkracht, maar is de bezoekersmix vaak verschoven te gunste van de dagbezoeker en ten nadele van de toerist. Als er dus gesneden moet worden in het totale aantal bezoekers, is het zaak om aan de reductie van het aantal dagtoeristen prioriteit te geven.

Eén en ander wordt nog duidelijker als we dit theoretisch kader toepassen op een concrete case, de kunststad Venetië.

Toerisme in Venetië

Omdat ik na mijn promotieonderzoek in Venetië ben blijven plakken, ben ik nauw betrokken gebleven bij de studies naar de rol die het toerisme speelt bij de ondergang van het stadscentrum van Venetië.

De analyse van het toeristische probleem van Venetië vandaag de dag is snel gemaakt. Het hart van de gemeente Venetië, dat in het midden van de lagune ligt en waar vandaag de dag minder dan 60.000 mensen wonen (in 1950 waren het er nog 182.000), wordt momenteel bezocht door ruim 22 miljoen bezoekers per jaar, waarvan ongeveer 80% minder dan één dag in de stad verblijft. Deze dagtoeristen ontsnappen aan de officiële statistieken en de bezoekerscijfers blijven daarom aan discussie onderhevig. Ongeveer twee miljoen dagtoeristen komen op rekening van de gigantische cruiseschepen die Venetië aandoen gedurende de zomermaanden. De cruiseschepen zijn inmiddels verworpen tot het symbool van de agressie van het toerisme ten aanzien van de historische stad. Daar komt nog bij dat de toeristische druk in het algemeen en die van het cruisetoerisme in het

bijzonder geconcentreerd is in de maanden van mei tot en met oktober en in maar een paar wijken van de binnenstad.

De stroom bezoekers overstijgt de toeristische draagkracht van het historische centrum van Venetië in ruime mate: ongeveer 11 miljoen bezoekers per jaar, met een ideaal aandeel van dagjesmensen in het totale aantal bezoekers van maar 50% (Van der Borg, 2004). De overschrijding van de draagkracht en de overwegend excursionistische bezoekersstroom zorgen ervoor dat de negatieve externaliteiten (zoals vervuiling, microcriminiteit, congestie, de stijgende kosten van het levensonderhoud, het verlies van de identiteit, en de 'gentrification' van de lokale bevolking en de niet-toeristische activiteiten) al lang niet meer worden gecompenseerd door de enorme opbrengsten uit toerisme. Toerisme in Venetië is allesbehalve duurzaam. Het wordt dus hoog tijd dat het stadsbestuur een adequaat toeristisch beleid implementeert.

HOE MAAK JE TOERISME IN KUNSTSTEDEN DUURZAAM? EEN VENETIAANSE LES?

Ook voor bestemmingen waarvan de grens aan toeristische ontwikkeling bereikt lijkt en die derhalve op zoek zijn naar concrete oplossingen om het toerisme weer duurzaam te maken, kan Venetië een voorbeeldfunctie vervullen. Want ondanks het feit dat de stad een adequaat en expliciet toeristisch beleid ontbeert, zijn er de afgelopen decennia wel al een heleboel mogelijke oplossingen door onderzoekers en beleidsmakers de afgelopen jaren aangedragen.

Het aantal bezoekers aan Venetië halveren door het dagjestoerisme tot ongeveer 75% terug te brengen, zoals de eerder geciteerde berekening van de toeristische draagkracht suggereert, is natuurlijk eenvoudiger gezegd dan gedaan. De roep om drastische maatregelen, zoals het invoeren van een bezoekersstop als het aantal bezoekers op dagbasis de 30.000 bereikt heeft of van een prijzig toegangkaartje voor de binnenstad wordt steeds sterker. Ook de weerstand tegen het cruisetoeerisme wordt met de dag groter. Deze drastische maatregelen zijn echter anticonstitutioneel (ze druisen bijvoorbeeld in tegen het recht op het vrij verkeer van personen) of zijn moeilijk te implementeren (wie beslist op basis van welke informatie wanneer de stad vol is en hoe houd je mensen die uren gereisd hebben eigenlijk tegen?)

Om het toeristisch probleem van Venetië (en andere kunststeden die met toeristische duurzaamheidsproblemen worstelen) op te lossen is het onvermijdelijk om een pakket soffere maatregelen te nemen die de druk op de stad

beter spreiden in de tijd en over de stad zelf. Allereerst dient de stad haast te maken met de bouw van een drietal terminals op het vasteland, één ten noorden van de stad nabij het vliegveld, één vlak voor de brug die Venetië nu verbindt met het vasteland, en één ten zuiden van de stad. Hier kunnen de bezoekersstromen worden opgevangen voor ze de binnenstad zelf bereiken en op verschillende punten in de binnenstad worden afgezet.

Daarnaast moet er nu dringend werk worden gemaakt van de invoer van een reserveringssysteem voor het bezoek aan de stad. Wie het bezoek aan de binnenstad reserveert, krijgt een Venice Card en zal Venetië als makkelijk en goedkoop ervaren; wie niet reserveert, en dus geen Venice Card heeft, ervaart de stad als moeilijk en erg duur, maar kan wel blijven komen. Verblijfstoeristen krijgen de Venice Card bij de boeking van het hotel; dagjesmensen moeten er zelf achteraan gaan. De marge die op de Venice Card zit, moet op termijn de hotelbelasting, die nu alleen betaald wordt door de verblijfstoeristen en niet door de dagtoeristen, vervangen. Niet de technologische, zoals ik zelf heb ondervonden als voorzitter van de raad van Bestuur van het in 2002 opgerichte en al in 2005 bij de burgemeesterswisseling opgedoekte gemeentebedrijf Venice Cards NV, maar de organisatorische aspecten zijn voor een dergelijk systeem een kritische factor.

De techniek helpt wel bij het lastminute beheer van bezoekersstromen in het historische centrum van Venetië. Met de universiteiten van Padova en Venetië en een aantal ICT start-ups werken we momenteel aan een systeem dat beelden van beveiligingscamera's, die al overal in de stad hangen, automatisch leest en hiermee voorspelt waar precies bottlenecks zullen optreden, die de stad dan tijdig kan oplossen voor ze bedreigend worden. Het probleem is ook hier weer niet technisch maar organisatorisch: het duurt in Italië jaren om de instanties die de camera's bezitten en de info ter beschikking moeten stellen rond de tafel te krijgen.

Venetië blijft een emblematisch voorbeeld van niet-duurzaam stedelijk toerisme, een stad waar het massatoerisme de inwoners en de niet-toeristische activiteiten in een onlosmakelijke wurggreep heeft. Ondanks de enorme hoeveelheid aan analyses en voorstellen, lijkt het er voorlopig niet op dat de lokale politiek een einde zal maken aan deze situatie. Maar andere Europese kunststeden die aan het 'venetianiseren' zijn, kunnen toch heel wat leren van Venetië.

LITERATUUR

- Ashworth, G.J. en H. Voogd (1990) *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*. London: Belhaven Press.
- Borg J. van der (199) *Tourism and Urban Development*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Borg, J. van der, Costa, P. en G. Gotti (1996) 'Tourism in European heritage cities', in: *Annals of Tourism Research* 23(2) 306-21.
- Borg J. van der (2004) 'Tourism Management and Carrying Capacity in Heritage Cities and Sites', in: *The Challenge of Carrying Capacity Assessment*. Edited by Cocosis and Nexa, Farnham: Ashgate.

