

Frans Sijtsma, Jouke van Dijk & Erik Meijles



FOTO: MAARTEN BOESEMAN/ANP

Duurzaam toerisme in het Waddengebied: een ruimtelijke balanceer-act

Het Waddengebied is een kwetsbaar natuurgebied met de status van Unesco Werelderfgoed. Tegelijk wil het zich economisch ontwikkelen, vooral door toerisme. Dat vergt balanceerkunst.

Het unieke en omvangrijke intergetijdengebied van Blåvands Huk in Denemarken tot aan Den Helder trekt elk jaar circa 10 miljoen bezoekers, met zo'n 50 miljoen overnachtingen. Het Nederlandse deel neemt daarvan bijna de helft voor zijn rekening. Vooral de ruim 25 bewoonde eilanden zijn een populaire bestemming. Het Duitse kustgebied is bij toeristen ook nog redelijk in trek, voor het Noord-Nederlandse deel geldt dat veel minder. Voor alle eilanden is toerisme met afstand de belangrijkste bedrijfstak, maar onderling verschillen de eilanden zeer qua grootte, bevolkingsomvang en -dichtheid,

bereikbaarheid en aantrekkelijkheid voor verschillende doelgroepen. Texel is het grootst en heeft ongeveer 13.000 inwoners, terwijl het veel kleinere Sylt in Duitsland er meer dan 20.000 telt. Op sommige van de Duitse *Halligen*, eilandjes die niet beschermd worden door dijken en bij hoge vloed onderlopen, wonen zelfs minder dan 100 mensen. En dan zijn er nog enkele eilanden die helemaal niet bewoond worden – in het Nederlandse deel bijvoorbeeld Griend en Rotummeroog en -plaat. De meeste eilanden zijn alleen per boot bereikbaar, maar bijvoorbeeld Sylt heeft een treinverbinding met het vasteland. Naar het Deense Rømø kun je met de auto en die meenemen tot op het strand. Veel Duitse eilanden zijn ook per vliegtuig bereikbaar en het mondaine Sylt heeft zelfs een grote luchthaven met in het hoogseizoen lijndiensten naar de grote Duitse steden. Veel eilanden weren auto's. Het Duitse Juist (17 km lang en slechts 500 m breed) gaat daarin het verst: ook de eilanders hebben geen auto; veel vervoer gebeurt met paarden. Het grappige is dat je er wel heen kunt vliegen vanaf Norddeich, maar er vervolgens drie kwartier over doet om

vanaf het vliegveldje met de paardenwagen het dorp te bereiken. Om het Unesco Werelderfgoed Waddenzee in stand te houden, is zorgvuldige afstemming nodig tussen economische, maatschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke waarden in het gebied. Toerisme is de kurk waarop de economie van de Waddeneilanden drijft, en duurzaam toerisme is hier een nobel en breed omarmd streven, maar niet eenvoudig te realiseren. Het vraagt een ruimtelijke 'balanceer-act'.

Levenscyclus

Voor het begrip duurzaam toerisme gaan we uit van de *Tourism Area Life Cycle* (TALC), die de Canadese geograaf Richard Butler vanaf de jaren 1980 ontwikkelde in zijn onderzoek naar de draagkracht (*carrying capacity*) en duurzaamheid van toeristische gebieden en attracties. TALC is gebaseerd op het idee van een levenscyclus van producten en diensten, die allemaal de fasen van introductie, groei, volwassenheid en neergang doorlopen. De TALC schetst de ontwikkeling van toerisme in een gebied door de tijd en onderscheidt zes fasen:

1. *Exploratie*: een gebied is nog niet aangetast door toerisme, de faciliteiten zijn minimaal en het gebied trekt weinig bezoekers.
2. *Betrokkenheid*: lokale ondernemers ontwikkelen additionele faciliteiten en het aantal toeristen groeit.
3. *Ontwikkeling*: het gebied wordt een bekende en erkend toeristische bestemming, er wordt voor geadverteerd, er komen meer voorzieningen en het aantal toeristen neemt sterk toe.

4. *Consolidatie*: het aantal toeristen groeit nog wel maar niet zo sterk en er ontstaan spanningen tussen lokale bewoners en toeristen.

5. *Stagnatie*: er zit weinig ontwikkeling meer in het toerisme, faciliteiten raken verouderd en het gebied begint uit de gratie te raken.

6. *Vernieuwing*: het gebied investeert flink in vernieuwing en een nieuw, positief imago, waardoor het aantal toeristen weer stijgt. Of *verval*: de toeristensector belandt in een neerwaartse spiraal, het gebied heeft een negatief imago, er wordt minder geïnvesteerd en het aantal banen neemt af.

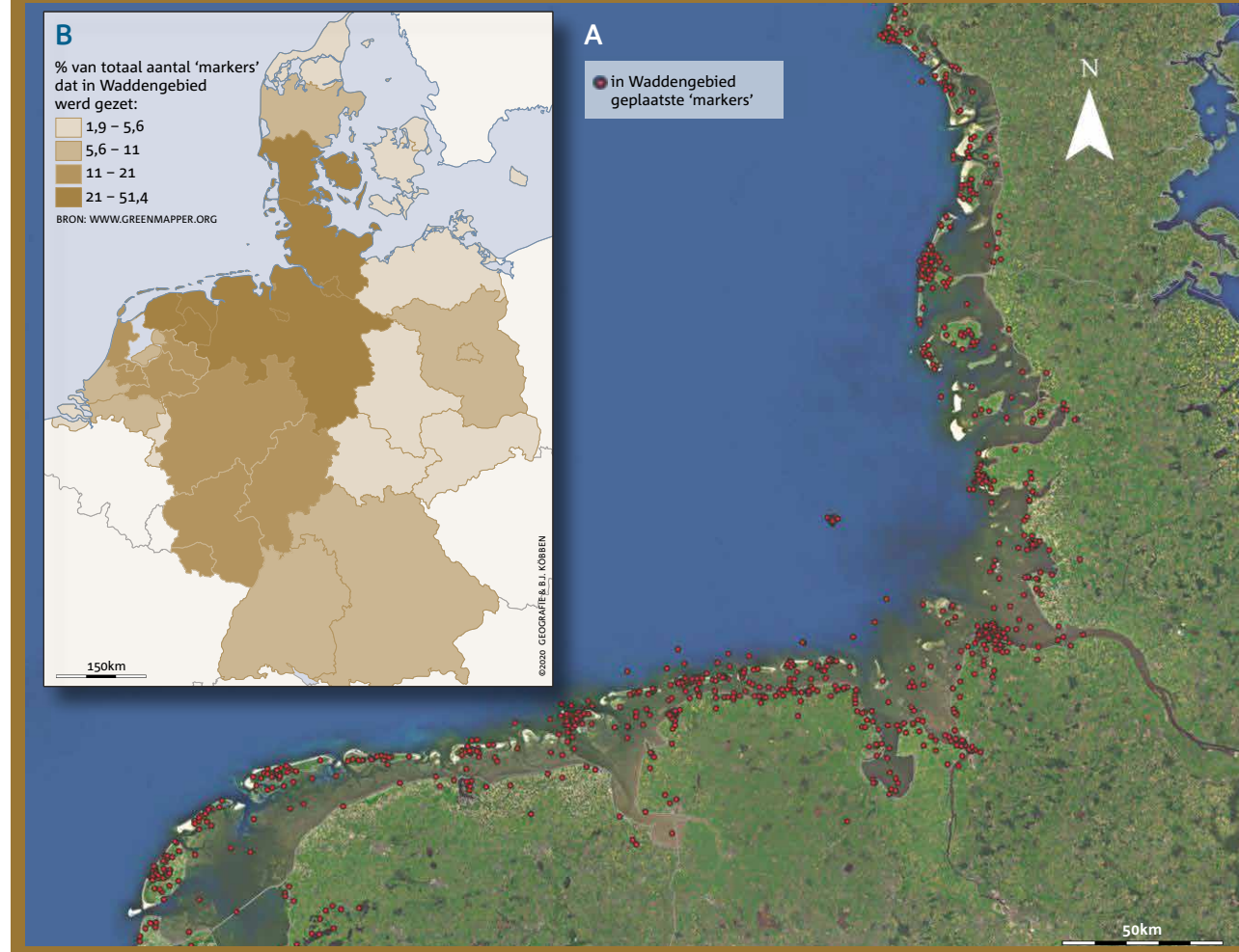
Een van de belangrijkste boodschappen van de TALC is dat het succes van een toeristische bestemming niet duurzaam in de tijd is. In veel gevallen creëert de groei van een bestemming haar eigen ondergang door te veel druk op de oorspronkelijke, aantrekkelijke kwaliteiten. Bij het Waddengebied kan het gaan om aantasting van de unieke natuurwaarden en van het gevoel van 'rust en ruimte', door menselijke verstoring of door te veel toeristen op de verkeerde plekken.

Daarmee is de TALC ook een vruchtbaar uitgangspunt om duurzaam toerisme handen en voeten te geven. We introduceren daartoe de Duurzame TALC (figuur 1). De hier afgebeelde, vereenvoudigde foto-versie (er is ook een wetenschappelijke versie, zie Bronnen op www.geografie.nl) bevat vier kwadranten: (1) de toeristische markt, (2) het landschap dat toeristisch aantrekkelijk is, (3) de regio die investeert en baat heeft bij het

Figuur 1: De Duurzame Tourism Area Life Cycle (TALC)



Figuur 2A-B: Ruimtelijke patronen in de aantrekkelijkheid van het Waddengebied



toerisme en (4) de *governance* binnen de toeristische sector, en de afstemming met andere sectoren. In alle kwadranten zijn er twee variabelen en kritische grenzen qua draagkracht die bewaakt moeten worden.

Vier kwadranten

Het eerste kwadrant, *Markt & Welbevinden*, gaat enerzijds over het aantal toeristen (foto: in de rij voor de veerboot) en de levenscyclus van het toeristische product, en anderzijds over de bijdrage van toeristisch aantrekkelijke eigenschappen van een gebied (foto: van een duin springen) aan het welbevinden van een toerist. Immers, als een bestemming niet langer bijdraagt aan het welbevinden van de toerist, is de duurzaamheid in het geding. Bijvoorbeeld als het gebied geen authentieke of betekenisvolle ervaringen meer levert doordat het overspoeld wordt door toeristen (overtourisme zoals in Venetië, Amsterdam en Giethoorn) of door verouderde of slecht onderhouden faciliteiten. Het tweede kwadrant is *Ecologie & Landschap*. De basis voor het toerisme in het Waddengebied zijn de unieke natuurwaarden met de dynamiek van het tij, de vogels, zeehonden, openheid, rust en duisternis. Komen er te veel toeristen, dan kan de ecologie (foto: zeehonden en vogels) in de verdrukking raken. Hetzelfde gebeurt als toeristen zich begeven in gebieden waar

ze de natuur verstoren. Ook andere sectoren kunnen de landschappelijke kwaliteiten aantasten (foto: het vrije uitzicht aan de kust). Denk aan windmolens, kolencentrales en grootschalige, monotone landbouw.

Het derde kwadrant, *Regionale arbeidsmarkt en Leefbaarheid*, neemt de gastregio als uitgangspunt en focust op de bijdrage van toerisme aan de werkgelegenheid en leefbaarheid. Het gaat hier niet om de ontwikkeling van het aantal banen maar om het aandeel van toerisme in de regionale economie. Omdat toerisme zich niet vanzelf continueert (het hoofdpunt van de TALC), zijn voortdurende beleidsaandacht en steun voor publiek gefinancierde investeringen heel belangrijk. Voor deze ondersteuning is een substantieel aandeel in de regionale economie een kritische voorwaarde. De foto toont Leeuwarden, dat qua werkgelegenheid wel eens belangrijker kan zijn voor de inwoners van de kustregio dan de arbeidsplaatsen in de kustgemeenten zelf. Dit kwadrant gaat ook over leefbaarheid. Toerisme kan de regionale werkgelegenheid en de leefbaarheid positief beïnvloeden, bijvoorbeeld in gebieden waar de lokale gemeenschap te klein is voor voorzieningen als scholen (foto: dit lijkt een klassenfoto, maar de hele school staat erop). Werkgelegenheid kan de lokale bevolking vasthouden én nieuwe bewoners trekken, zodat er meer draagkracht ontstaat. Er kunnen echter ook spanningen

optreden, bijvoorbeeld omdat de huizen onbetaalbaar worden voor de lokale bevolking (zoals in Venetië en Amsterdam, maar ook op Sylt). Ook op de Nederlandse Waddeneilanden worden huizen gekocht door rijke mensen van buiten. Zij stellen die huizen vaak niet meer beschikbaar voor verhuur aan toeristen, waardoor de bestedingen dalen. Bovendien kunnen (jonge) eilanders geen huis meer betalen (zie ook pag. 34). Het vierde kwadrant, *Beleid & Governance*, toont als sleutelvariabele de consensus over de richting van de toeristische ontwikkeling. Moet de marketing gericht zijn op het aantrekken van buitenlandse massatoeristen of op het stimuleren van duurzame vormen als fiets-, wandel- en kampeertoerisme (foto)? Een minimale consensus en samenwerking tussen ondernemers, beleidsmakers en maatschappelijke organisaties zijn noodzakelijk voor een effectieve strategie. Essentieel is ook de integratie van diverse niveaus en sectoren van beleid en governance. Een duurzame toeristische ontwikkeling vraagt bijvoorbeeld om goed arbeidsmarktbeleid, dat met regelgeving (te) lage lonen en een (te) laag scholingsniveau voorkomt. Denk verder aan economische ontwikkelingen die negatief kunnen uitwerken op de toeristische sector zoals de plaatsing van een energiecentrale in de Eemshaven (foto), een afvalcentrale in Harlingen of grootschalige landbouw. Het is de uitdaging van *multi-level* governance om al die sectoren en beleidsvelden te laten samenwerken. Dit is bij uitstek relevant voor het Nederlandse Waddengebied met zijn vele bestuurslagen en belanghebbenden. Het wordt nog ingewikkelder als je beleid en beheer van het werelderfgoed ook wilt afstemmen met Duitsland en Denemarken. Overigens wordt daar al decennia met succes aan gewerkt.

De vier kwadranten maken zichtbaar dat duurzaam toerisme in het Waddengebied een complexe balanceer-act is, waarbij de ruimtelijk-geografische uitwerking essentieel is. Als bezoekers alleen de eilanden aantrekkelijk vinden, is het moeilijk om toerisme aan de rand van het vasteland te ontwikkelen. De sector genereert werkgelegenheid, maar niet op alle plekken evenveel of passend bij de inwoners van het gebied, en niet overal voldoende voor een leefbare gemeenschap. Hoge aantallen toeristen zijn geen probleem bij de veerhaven, maar twee mensen op een droogvallende plaat in de Waddenzee kunnen al verstorend zijn voor vogels of zeehonden. Hoe staat het Waddengebied ervoor in de vier kwadranten en wat zijn de beleidsdilemma's?

Markt & Welbevinden

Om zicht te krijgen op de omvang van de markt voor Nederland, Duitsland en Denemarken kijken we naar een onderzoek met de *Greenmapper*. Daarin markeren mensen op een online kaart de voor hen aantrekkelijke, waardevolle of belangrijke natuurgerelateerde plekken, die dus (impliciet) bijdragen aan hun welbevinden. Ze geven dit aan op lokaal, regionaal en nationaal niveau en wereldwijd. Wij richten ons hier op de antwoorden van respondenten uit Nederland, Duitsland en Denemarken voor plekken in eigen land. Figuur 2a laat zien dat het Waddengebied



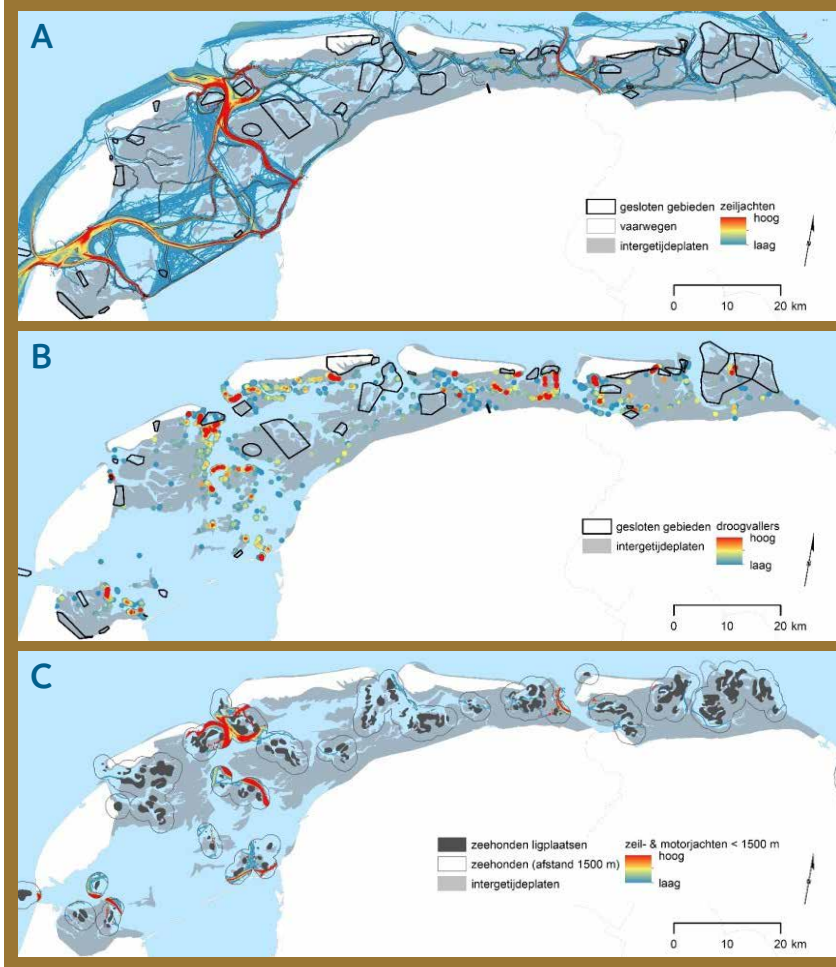
Een populair tijdverdrif, 'droogvallen' op het wad, zou vogels en zeehonden kunnen verstoren.

en vooral de eilanden heel populair zijn. Duitsers vinden de kuststrook van het eigen vasteland vaak ook aantrekkelijk, Nederlanders vinden hooguit de zone rond het Lauwersmeer de moeite waard. Dat verschil heeft diverse oorzaken. Allereerst zijn de Duitse eilanden relatief klein, terwijl de Duitse bevolking veel groter is dan die in Nederland en Denemarken. Duitsland heeft daarnaast een *Kurort*-traditie – die is verankerd in een nog niet zo ver verleden waarin mensen veelvuldig op doktersadvies en deels betaald door de ziektekostenverzekering naar een kuuroord gingen of naar *Seeheilbad*en vanwege de heilzame werking van de gezonde zeelucht en het zilte water. Wie in Duitsland een hotelkamer boekt of het strand op wil, betaalt nog altijd *Kurtax*. Overigens gaan er ook veel Duitsers op vakantie naar de Nederlandse Noordzeekust en naar Deense en sommige Nederlandse eilanden. Op Texel is ongeveer een derde van de toeristen afkomstig uit Duitsland en op Ameland een vijfde. De andere Nederlandse eilanden ontvangen heel weinig Duitsers.

De *Greenmapper* biedt ook zicht op de herkomst van 'fans' van het Waddengebied (figuur 2b). In totaal gaat het om circa 14 miljoen mensen: 2 miljoen in Nederland, 11 miljoen in Duitsland en 1 miljoen in Denemarken. De meesten komen uit gebieden dicht bij het Waddengebied. In Nederland zijn er ten zuiden van de lijn Amsterdam-Enschede weinig liefhebbers te vinden. In Duitsland zijn die er nog volop in gebieden die veel verder weg liggen van het Waddengebied – tot zelfs in de meest zuidelijke Duitse deelstaten Baden-Württemberg en Beieren toe.

Voor het kwadrant Markt & Welbevinden kunnen we concluderen dat in veel Nederlanders, Duitsers en Denen het Waddengebied een aantrekkelijke toeristische bestemming vinden en dan vooral de eilanden. Daarbij zijn Duitsers bereid grotere afstanden te overbruggen dan Nederlanders – tot zelfs vanuit Beieren. Dat zegt wel iets over het welbevinden dat ze aan het Waddengebied ontlend.

Figuur 3: Ruimtelijke spreiding van zeilschepen (A) in het vaarseizoen, (B) met hotspots van droogvallers in en buiten gesloten gebieden en (C) in relatie tot gebieden waar veel zeehonden voorkomen.



Ecologie & Landschap

Centrale vragen bij dit kwadrant zijn: in hoeverre komen ecologische kwaliteiten onder druk te staan door overtoerisme of verkeerd gedrag van toeristen en in hoeverre tasten ontwikkelingen in andere sectoren de landschappelijke kwaliteiten van het gebied aan? En wat zijn plekken met bijzondere ecologische en landschappelijke waarden die verder ontwikkeld kunnen worden? Als voorbeeld nemen we de recreatievaart op de Waddenzee, omdat deze plaatsvindt in een gebied dat ecologisch gezien heel kwetsbaar is voor verstoring. Tegelijkertijd biedt deze vorm van toerisme de mogelijkheid unieke kwaliteiten van de Wadden (rust, ruimte en de dynamiek van het getij) indringend te ervaren en daarmee de waardering voor het gebied te verhogen.

Recreatievaart op zee is tegenwoordig goed te volgen met AIS (*Automatic Identification System*), dat schepen met een gps aan boord online volgt. We kozen voor het vaarseizoen (mei tot en met september) van 2018 en richtten ons op de zeilschepen in het Nederlandse deel van de Waddenzee.

Figuur 3a laat heel goed zien welke delen van het wad in het hoogseizoen veel bevaren worden (de *hotspots*, in rood en geel) en welke niet of nauwelijks (de *coldspots*, blauw en transparant). Het Marsdiep tussen Den Helder en Texel blijkt druk bezocht. Dat

geldt ook voor de zeegaten tussen Harlingen en Vlieland/Terschelling en de vaargeul van de sluzingen in de Afsluitdijk naar de Noordzee. In blauw, dus relatief laag in aantal, zijn er veel *tracks* zichtbaar over de wadplaten. Deze zijn uiteraard alleen bevaarbaar met hoogwater. Het westelijke wad is een stuk drukker dan het oostelijke, waar alleen relatief veel verkeer is boven Lauwersoog en ten noordoosten van de Eemshaven.

Door de AIS-data te combineren met getijgegevens kunnen we nagaan waar schepen 'droogvallen', een populair tijdverblijf onder wadvaarders. Figuur 3b toont weer de hotspots. Ten zuidoosten van Vlieland komt droogvallen veel voor, net als onder Terschelling en bij Engelsmanplaat. Als we deze data combineren met de kaart van gebieden die gesloten zijn voor mensen (aangegeven als zwarte kaders) blijkt dat droogvallen daar relatief weinig voorkomt. Er treedt dus weinig verstoring op.

In figuur 3c hebben we de AIS-data gecombineerd met plekken waar zich veel zeehonden bevinden tijdens de laagwatersituaties in het vaarseizoen. Juist daar komen toeristen graag naar zeehonden kijken, al moet dat met beleid gebeuren om de dieren niet te verstoren. Bij veel zeehondenlocaties zijn geen grote hotspots te vinden, maar vooral bij Vlieland en Terschelling komen wel relatief veel (motor- en zeil)schepen binnen de 1500 m, een internationaal gehanteerde 'veilige' afstand voor zeehonden. Omdat de zeehonden in het Nederlandse Waddengebied redelijk gewend zijn aan recreanten, de populatie momenteel erg groot is en het aantal locaties met een hoge recreatiedruk gering is, wordt de verstoring beperkt, maar aanwezig geacht.

Sommige gebieden worden veel vaker bezocht, of de potentiële verstoring is er veel groter dan elders. Het TALC-model kan verbeterd worden door deze 'geografisch expliciet' te maken. De AIS-data zijn prima geschikt om locaties met een potentieel (te) hoge recreatiedruk in beeld te brengen, maar niet om pieken vast te leggen – het kan immers zijn dat een locatie op een bepaald moment te zwaar belast wordt. Ook hebben we niet alle zeilschepen gevolgd, omdat niet iedereen AIS aan boord heeft of dit altijd aan heeft staan. Al met al valt wel te concluderen dat de vaarrecreanten zich over het algemeen netjes gedragen door niet in verboden gebieden te varen en dat de meeste recreanten op afstand blijven van de zeehonden. Activiteiten uit andere sectoren kunnen wel schade toebrengen, maar een integrale analyse van alle sectoren voert hier te ver.

Regionale arbeidsmarkt & Leefbaarheid

Voor het derde kwadrant, het perspectief van de regio, zoomen we weer in op Nederland. Figuur 4 laat duidelijk zien dat op de eilanden het toerisme de belangrijkste economische sector is. In de kustgemeenten is dat veel minder het geval. Op de eilanden is toerisme goed voor meer dan 30% van de werkgelegenheid. Het gaat dan vooral om banen in de horeca en logiesverstrekking. Sinds 2013 is het toerisme op de eilanden met 20% ook sneller gegroeid dan in de kustgemeenten (7%). Al sinds de jaren 1990 brengen Nederlanders ongeveer 6% van hun vakanties door op

de Waddeneilanden. Het toerisme op de eilanden is niet erg gevoelig voor conjuncturele schokken. Tijdens een economische crisis neemt het aantal vakanties wel af, maar op de Waddeneilanden blijft het toerisme overeind, omdat er een verschuiving plaatsvindt naar minder buitenlandse en meer binnenlandse vakanties. Ook het effect van de coronacrisis valt mee. Na de *lockdown* in het voorjaar was deze zomer op de eilanden alles weer volgeboekt – tot aan de 'vulgaatjes' toe. Dat gold niet alleen voor de verblijfsaccommodaties, maar bijvoorbeeld ook voor de verhuur van fietsen. De mensen bleven wel korter, dus er kwamen alles bij elkaar meer bezoekers. Ook de kustgemeenten, waar nog capaciteit over is, leken dit coronajaar populair. Toerisme kan hier nog extra werkgelegenheid scheppen en ook helpen het draagvlak voor voorzieningen te vergroten en daarmee de leefbaarheid bevorderen. Dat vergt wel investeringen in de verruiming van het toeristisch aanbod. Al met al kunnen we voor dit kwadrant concluderen dat toerisme van groot belang is voor de economie van de eilanden en daar weinig last ondervindt van conjuncturele schommelingen, afgezien van de corona-'dip' in het voorjaar. Wel kan het grote aantal toeristen een bedreiging vormen voor de identiteit en de leefbaarheid van de eilanders. De kustgemeenten op het vasteland bevinden zich in een heel ander segment van dit kwadrant: daar kan meer toerisme juist zorgen voor een versterking van de regionale economie en het draagvlak van de voorzieningen en daarmee een positief effect hebben op de regionale arbeidsmarkt en de leefbaarheid.

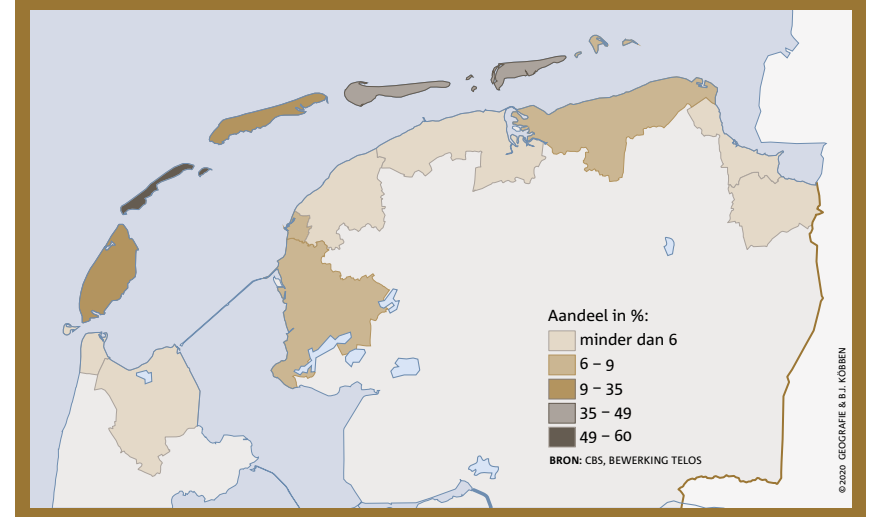
Beleidsdilemma's

Duurzaam toerisme stelt beleidsmakers voor een aantal dilemma's. We noemen de belangrijkste.

- Voor de eilanden zijn dat er twee: ten eerste, hoe kun je optimaal profiteren van de werelderfgoedstatus als groei in aantallen bezoekers eigenlijk niet wenselijk of zinvol is? Ten tweede, hoe kun je de leefbaarheid van de eilanden versterken als de ondergrens voor het in stand houden van voorzieningen bereikt is en in toenemende mate (super)rijke toeristen de woningmarkt beïnvloeden?
- Voor de Waddenzee: hoe kun je de kwetsbare ecologische grenzen van de unieke natuurwaarden bewaken en tegelijkertijd toeristen genoeg ruimte geven om de kernwaarden van het gebied intens te beleven?
- Voor de vastelandkust: hoe creëer je meer banen en bevorder je de leefbaarheid via toerisme door het gebied aantrekkelijker te maken, terwijl activiteiten in andere sectoren op gespannen voet staan met toerisme, zoals energiecentrales, windmolens, afvalverwerking en intensiverende landbouw?

Daarbovenop komt nog de klimaatverandering, die allerlei effecten heeft op het Waddengebied in de drie landen. Het adresseren van deze dilemma's vraagt om goede governance. Om gedegen multidisciplinaire kennis van de complexe ecologische, morfologische en sociaaleconomische processen in het gebied. En om een zorgvuldige monitoring van al die processen.

Figuur 4: Aandeel toerisme in totale werkgelegenheid Waddengemeenten (2019)



Dit vereist beleid waarbij beleidsmedewerkers in verschillende sectoren en op alle schaalniveaus (lokaal, regionaal, nationaal en ook trilateraal) goed samenwerken. Waarbij de stem van bewoners, maatschappelijke organisaties en die van de miljoenen fans van het gebied ook goed worden meegewogen. Jarenlang werd het geheel van verantwoordelijkheden in het Waddengebied bestempeld als 'chaotisch' en 'bestuurlijke spaghetti'. Dat moet beter. Bas Eenhoorn, geograaf en multi-bestuurder, pleitte bij zijn afscheid als voorzitter van het Regiecollege Waddengebied en in het interview in het maartnummer van *Geografie* voor 'het aanstellen van een Waddendrost met doorzettingsmacht, die met daadkracht en verbindend sturing geeft aan de besluitvorming over het Waddengebied'.

Maar zover is het nog niet. De nieuwe structuur voor de governance van het Nederlandse Waddengebied bestaat nu uit het Bestuurlijk Overleg Waddengebied (BOW), het Omgevingsberaad Waddengebied en de Beheerautoriteit Waddenzee. Die moeten op basis van een gezamenlijke koers, die is uitgezet in de *Gebiedsagenda Wadden 2050*, een nieuwe werkwijze ontwikkelen voor een meer integrale aanpak (zie pag. 53). Op 9 juli 2020 zijn de nieuwe structuur en werkwijze vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg Waddengebied door de drie Waddenprovincies, de eiland- en kustgemeenten, de waterschappen en de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Daarnaast is er afstemming nodig tussen Nederland, Duitsland en Denemarken. De komende jaren moet blijken of de strijd om de ruimte via deze gremia in goede banen te leiden is, waarbij de uitzonderlijke universele waarden van het Unesco Werelderfgoed Waddenzee in stand blijven, de toeristen hiervan kunnen blijven genieten en tegelijkertijd de leefbaarheid voor de inwoners kan profiteren van het toerisme. •

Frans Sijtsma en Erik Meijles werken bij de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen, Jouke van Dijk is daar hoogleraar Regionale arbeidsmarktanalyse en daarnaast directeur van de Waddenacademie, waar hij ook portefeuillehouder Economie is.

BRONNEN: WWW.GEOGRAFIE.NL