

# Berenschot

## EVALUATIE NEDERLANDS BUREAU VOOR TOERISME & CONGRESSEN

PERIODE 2004-2006

EINDRAPPORT

Utrecht, juli 2007

De heer O. van Munster

De heer J.J. Gelevert

De heer D.J. Schoneveld

Mevrouw A.C. Elias

# Berenschot

## EVALUATIE NEDERLANDS BUREAU VOOR TOERISME & CONGRESSEN

PERIODE 2004-2006

### EINDRAPPORT

	Blz.
I. INLEIDING .....	I
1.1 INLEIDING .....	I
1.2 OPDRACHTFORMULERING .....	2
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN .....	2
1.4 ONDERZOEKSAANPAK .....	4
1.5 LEESWIJZER .....	5
2. HET NBTC EN ZIJN ACTIVITEITEN .....	6
2.1 GESCHIEDENIS VAN HET NBTC .....	6
2.2 STRUCTUUR VAN HET NBTC .....	7
2.3 ACTIVITEITEN VAN HET NBTC IN VOGELVLUCHT .....	9
3. BEVINDINGEN INTERNE ORGANISATIE .....	12
3.1 INLEIDING .....	12
3.2 PLANNING & CONTROL .....	12
3.3 FINANCIËEL BEHEER .....	15
3.4 OVERHEAD .....	19
3.5 VRAAGSTUK MARKT & OVERHEID .....	24
3.6 RAAD VAN TOEZICHT .....	25
4. BEVINDINGEN CONSULTATIERONDE ONDER STAKEHOLDERS .....	27
4.1 INLEIDEND .....	27
4.2 ALGEMENE BEOORDELING NBTC .....	28
4.3 BEOORDELING VAN GELEVERDE DIENSTEN EN PRODUCTEN .....	28
4.4 GRENZEN AAN COFINANCIERING .....	31
4.5 ZICHT EN VISIE OP DE OPDRACHT VAN HET NBTC .....	31
4.6 SAMENWERKING .....	33

# Berenschot

## EVALUATIE NEDERLANDS BUREAU VOOR TOERISME & CONGRESSEN

PERIODE 2004-2006

### EINDRAPPORT

VERVOLG	INHOUD	Blz.
5.	BEVINDINGEN NBTC IN RELATIE TOT EZ-BELEID.....	35
5.1	INLEIDING .....	35
5.2	DE VTA ALS OPMAAT NAAR EEN NIEUW PRESTATIECONTRACT .....	35
5.3	UITGANGSPUNTEN EN OUTPUTNORMEN: HET PRESTATIECONTRACT .....	37
5.4	DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN HET NBTC- INSTRUMENT IN RELATIE TOT HET EZ-BELEID.....	39
6.	SAMENVATTEND: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	44
6.1	ALGEMEEN BEELD.....	44
6.2	HET BEELD VAN BINNENUIT .....	44
6.3	DE RELATIE MET DE STAKEHOLDERS .....	46
6.4	DE RELATIE MET HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN.....	51
	BIJLAGE 1: BRONNEN .....	55
	BIJLAGE 2: LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN .....	57

# Berenschot

## 1. INLEIDING

### 1.1 INLEIDING

#### *Nederland als toerisme- en congresdestinatie*

Toerisme is een sector met een aanzienlijk economisch belang. Zo bedroegen de toeristische bestedingen in Nederland in 2006 ruim € 33 miljard<sup>1</sup>. Buitenlandse bezoekers nemen een groot deel hiervan voor hun rekening.

De toeristische markt is ook dynamisch. De sector heeft zich over de linie hersteld van de dip in 2002-2003. Deze daling werd voornamelijk veroorzaakt door de aanslagen in de Verenigde Staten, de oorlog in Irak, SARS en de vogelgriep. Verder veranderen de wensen van de reiziger voortdurend, neemt het aantal concurrerende bestemmingen toe en zit het buitenland niet stil in de stimulering van het toerisme. Een actieve houding vanuit Nederland is dus gewenst.

Ook als congresdestinatie is Nederland een belangrijke markt. In 2006 stond Nederland op nummer 10 van de lijst van internationale congreslanden voor *non corporate congressen*<sup>2</sup>.

Eén van de doelstellingen van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) is het scheppen van een concurrerend ondernemingsklimaat voor bestaande bedrijven en nieuwe ondernemers. Daartoe voert het Ministerie onder andere een toeristisch beleid met als doel het actief stimuleren van de bestedingen in Nederland die voortvloeien uit toeristisch en zakelijk inkomend reisverkeer<sup>3</sup>.

#### *NBTC*

Eén van de belangrijkste instrumenten van EZ om de beleidsdoelstellingen, zoals geformuleerd in de Vernieuwde Toeristische Agenda (VTA) te bereiken, is het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC). Het NBTC is een privaatrechtelijke stichting die overheidsbeleid ondersteunt en uitvoert. Het NBTC richt zijn activiteiten op de bevordering van het inkomend toeristisch bezoek en het inkomend zakelijk bezoek (internationale congressen, vergaderingen en beurzen). De subsidierelatie tussen EZ en het NBTC is vastgelegd in de vorm van een prestatiecontract. In 2007 wordt, aan de hand van de prestatiebeoordeling door EZ, de eindafrekening over de periode 2004 tot en met 2006 gemaakt. Tevens formuleert EZ op dit moment nieuw toeristisch beleid voor de jaren 2008 tot en met 2010, waarbij het wederom de intentie is om een nieuwe overeenkomst met het NBTC te sluiten (voor het overgangsjaar 2007 is een éénjarige beschikking afgegeven).

Tegen deze achtergrond heeft EZ het initiatief genomen om het NBTC in 2007 te evalueren. Het gaat daarbij om de periode 2004-2006.

---

<sup>1</sup> Bron: CBS – Tourism Satellite Accounts (TSA).

<sup>2</sup> Bron: ICCA statistics report 2006.

<sup>3</sup> Zoals verwoord in de Vernieuwde Toeristische Agenda van het Ministerie van Economische Zaken.

# Berenschot

## 1.2 OPDRACHTFORMULERING

De opdracht aan Berenschot:

‘Voer voor het Ministerie van Economische Zaken een evaluatieonderzoek uit naar de effectiviteit en efficiency van het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen.’

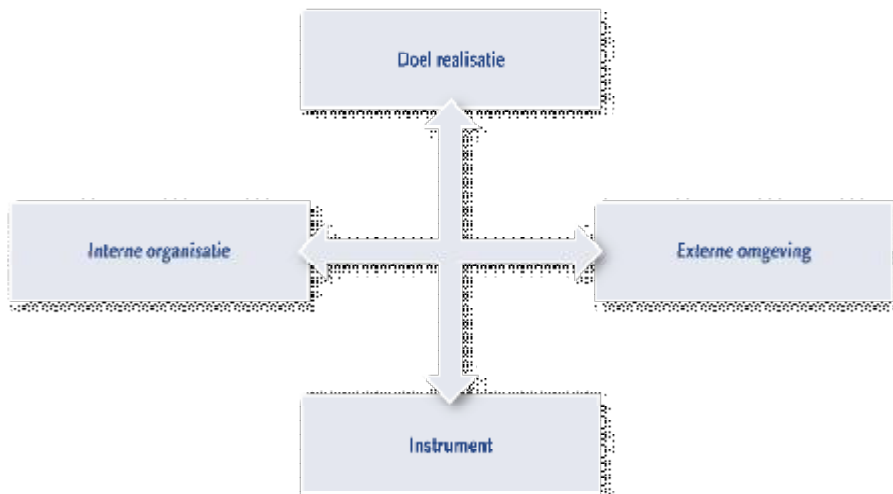
De centrale vragen voor het evaluatieonderzoek zijn:

- In hoeverre is de interne organisatie van het NBTC efficiënt georganiseerd?
- Wat is de invloed van het NBTC in de relevante marktsegmenten en hoe is de wisselwerking tussen de externe omgeving en het NBTC in het licht van het doelbereik.
- Is het instrument NBTC een doeltreffend instrument om beoogde effecten te realiseren?
- Welke aanbevelingen komen hieruit voort met het oog op de nieuwe subsidierelatie?

## 1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

Berenschot heeft de vragen, zoals geformuleerd door het Ministerie, geoperationaliseerd en gerangschikt langs de volgende lijnen:

- Interne organisatie.
- Externe omgeving.
- Het beleidsinstrument (inclusief de relatie NBTC – EZ).



# Berenschot

## *Interne organisatie*

1. Draagt de huidige marketingmix (beurzen, promotiecampagnes, website, etc.) bij aan de realisatie van het beleid? Is deze marketingmix effectief?
2. Welk deel van het budget komt direct ten goede aan marketing en welk deel is overhead? Is dit een juiste verhouding tussen marketing en overhead?
3. Op welke manier laat het NBTC de marketinguitingen zelf evalueren? Doet het NBTC dit adequaat?
4. Worden de door de rijksoverheid wettelijk verplichte gedragsregels zoals Markt & Overheid nageleefd?
5. Wat is de verhouding tussen gemaakte kosten en gerealiseerde effecten?
6. Welke knelpunten ondervindt het NBTC bij de uitvoering van de werkzaamheden?
7. Wat is de meest geëigende organisatievorm?
8. Hoe heeft het NBTC de reorganisatie doorstaan?
9. Is de interne organisatie van het NBTC goed geregeld?
10. Hoe functioneert het toezicht door de Raad van Toezicht van het NBTC?

## *Externe omgeving*

11. Hebben externe factoren een rol gespeeld bij het behalen van de doelstellingen? Zo ja, welke?
12. In welke mate is het NBTC in staat cofinanciering van derde partijen aan te trekken? Leidt cofinanciering tot ongewenste afhankelijkheden?
13. Hoe wordt samengewerkt met andere EZ-(rijks)onderdelen die in het buitenland werken aan economische promotie van "Holland" (EVD, Netherlands Foreign Investment Agency)?

## *Relatie NBTC – Ministerie van Economische Zaken*

14. Hoe verloopt de aansturing door EZ? Is deze aansturing efficiënt?
15. Kan de sturingsrelatie meer SMART worden ingericht?
16. Zijn de beoogde effecten van het beleid bereikt? Heeft het NBTC bijgedragen aan de beoogde effecten van het beleid?
17. Is het instrument NBTC een doeltreffend instrument om de beoogde effecten te realiseren?

# Berenschot

## 1.4 ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek heeft de volgende gefaseerde aanpak gehad:

1. *Oriëntatie.*

In de opstartfase van het onderzoek is naar aanleiding van een aantal opmerkingen het onderzoeksvoorstel aangepast. De feitelijke opstart van het onderzoek vond half april 2007 plaats. Tevens zijn in deze fase de gesprekspartners gedefinieerd en is er een brief uitgegaan naar de gesprekspartners.

2. *Deskstudy.*

Tijdens deze fase hebben wij de relevante documenten bestudeerd en geanalyseerd. Daarbij hebben wij reeds een deel van de onderzoeksvragen kunnen beantwoorden. Voorts gaf de documentstudie input voor de te houden interviews<sup>4</sup>.

3. *Interviews.*

Tijdens fase 3 hebben wij interviews gehouden met sleutelpersonen bij het Ministerie van EZ, het NBTC en een groot aantal externe partijen waarmee het NBTC samenwerkt<sup>5</sup>.

4. *Analyse.*

Tijdens fase 4 hebben wij onderzoek gedaan naar de overhead en de interne organisatie. Daarnaast hebben wij de resultaten van de interviews geanalyseerd. Ten behoeve van het overheadonderzoek en de organisatiedoorlichting hebben wij enkele aanvullende gesprekken gevoerd.

5. *Terugkoppeling.*

Tijdens deze fase hebben wij onze bevindingen in een presentatie verwerkt en aan de begeleidingscommissie gepresenteerd.

6. *Rapportage.*

Tijdens deze laatste fase hebben wij het onderzoeksrapport opgesteld. Na de bespreking ervan met de directie van het NBTC en de begeleidingscommissie hebben wij het definitieve voorliggende rapport uitgebracht.

### *Begeleidingscommissie*

In de begeleidingscommissie die door EZ voor het evaluatieonderzoek is ingesteld, hebben de volgende leden zitting gehad: de heer R. Zonneveld (voorzitter), de heer W.J.C. Schaaf (secretaris), mevrouw G.B. Banning en de heer I.G. Merison. Vanuit het NBTC hebben de heren M. van Diggele en G. Werner als waarnemer gefungeerd.

---

<sup>4</sup> Zie voor een documentenlijst bijlage 1.

<sup>5</sup> Zie voor een lijst met respondenten bijlage 2.

# Berenschot

## 1.5 LEESWIJZER

Voordat we overgaan tot de beantwoording van de onderzoeksvragen geven we in hoofdstuk 2 een korte beschrijving van het NBTC. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de interne organisatie en in hoofdstuk 4 de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de externe omgeving: dus hoe functioneert het NBTC in relatie tot zijn stakeholders? In hoofdstuk 5 gaan we vervolgens in op de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de relatie van het NBTC met het Ministerie van EZ. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen weergegeven.



# Berenschot

## 2. HET NBTC EN ZIJN ACTIVITEITEN

### 2.1 GESCHIEDENIS VAN HET NBTC

Tot 1968 was er één toeristisch-promotionele organisatie in Nederland: de Algemene Nederlandse Vereniging van Vreemdelingen Verkeer (ANVV). In dat jaar werd het Nationaal Bureau voor Toerisme (NBT) opgericht. Gezien de ontwikkelingen binnen het toerisme was de ANVV er niet meer op berekend om in binnen- én buitenland de toeristische promotie uit te voeren. Andere taken voor het nieuwe NBT werden verder de bevordering van een gunstig toeristisch klimaat in Nederland en het doen van research.

Het NBT ging al snel een rol spelen bij de promotie van het product Holland in binnen- en buitenland. Marketingactiviteiten in samenwerking met het toeristisch bedrijfsleven en het VVV-wezen bleven een belangrijke taak.

De afdeling Binnenland van het NBT werd in 1993 in samenwerking met ANWB en ANVV omgevormd tot een aparte organisatie met de naam Toerisme & Recreatie AVN. In de jaren negentig ontwikkelde het AVN zich van een promotieorganisatie tot een marketingorganisatie.

#### *Samenvoegingen*

Eind jaren negentig ontstond meer overlap tussen de activiteiten van de AVN en het NBT. Een samenwerking lag voor de hand met daarbij een geïntegreerd marketingplan en strategische visie op productontwikkeling en innovatie.

In 1999 bleek dat het Ministerie van EZ - de belangrijkste geldverschaffer van de toeristische promotie - naar een nieuwe gebundelde opzet wilde. Dat leidde tot het besluit om Toerisme & Recreatie AVN en NBT in een nieuwe koepelorganisatie onder te brengen. Deze organisatie werd op 1 januari 2001 onder de naam TRN in Leidschendam gerealiseerd.

Op 1 juli 2001 trad het NCB, het Nederlands Congres Bureau, toe tot de Stichting TRN. TRN wijzigde op 13 januari 2004 zijn naam in Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen (NBTC). Het NBTC bestrijkt nu de hele toeristische en zakelijke markt: van toerisme, recreatie, congressen, meetings en incentives tot tentoonstellingen.

#### *Reorganisaties*

Het NBTC heeft de afgelopen jaren twee grote reorganisaties meegemaakt. De eerste reorganisatie was in 2000. In aanloop naar en gedurende de samenvoeging van Toerisme & Recreatie AVN met NBT zijn de bestrijding van versnippering en het wegnemen van overlap van taken gepaard gegaan met organisatorisch ingrijpen. Op vestigingsniveau is gekozen voor een strategie om meer lokale managers (in plaats van expats) in te zetten bij de werkzaamheden ter plaatse.

Aan de in 2003 ingezette reorganisatie werd in het begin van 2004 verder invulling gegeven. Economische omstandigheden, duidelijke keuzes in de VTA en een bezuiniging van het Ministerie van EZ leidden ertoe dat het personeelsbestand van het NBTC begin 2004 met ruim 50 personen afnam.

# Berenschot

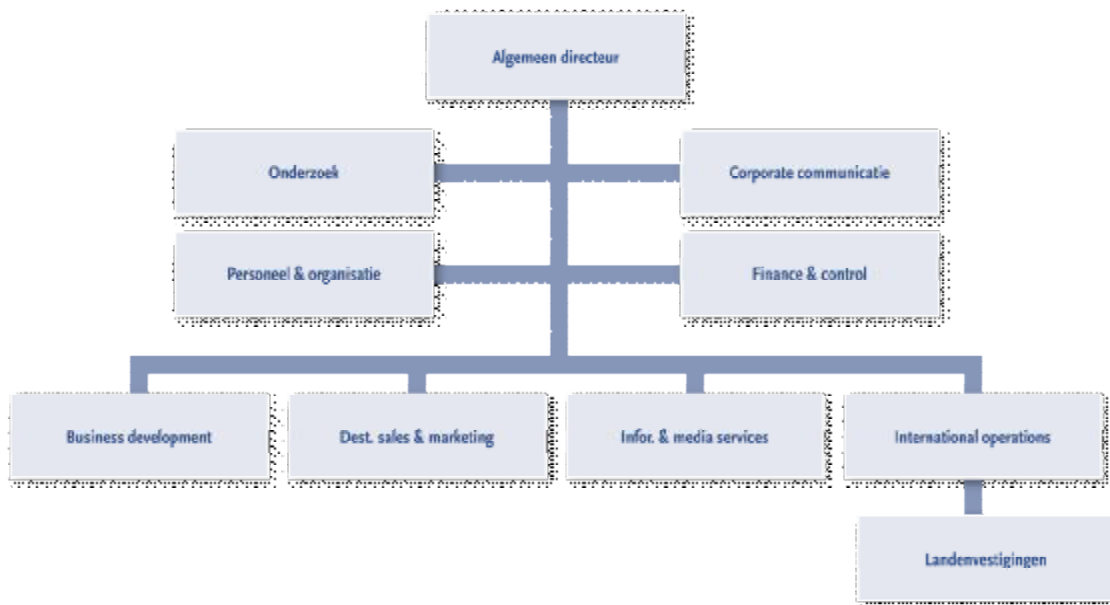
De bezetting nam af van 213,2 fte in 2003 naar 175,5 fte in 2004 (afname van 37,7 fte). Voornaamste oorzaak voor deze reductie was gelegen in de ontmanteling van de afdeling Productontwikkeling. Tijdens de bezuiniging is met name het personeelsbestand op het hoofdkantoor ingekrompen. De vestigingen die reeds eerder met een efficiëncyslag waren geconfronteerd, bleven buiten schot.

In de reorganisatieperiode zijn eveneens de relatief hoge automatiseringskosten onder de loep genomen en is gekozen voor uitbesteding van een aantal functies.

## 2.2 STRUCTUUR VAN HET NBTC

### *Organisatiestructuur*

In onderstaande organogram is de vastgestelde structuur van de organisatie weergegeven.



In de hoofdstructuur wordt de algemeen directeur ondersteund door een directiesecretaresse en vier stafafdelingen: Onderzoek, Personeel & Organisatie, Corporate Communicatie en Finance & Control. Daarnaast bestaat de lijnstructuur uit vier afdelingen; Business Development, Destination Sales & Marketing, Information & Media Services en International Operations. Hieronder een toelichting inclusief een duiding van het aantal fte per afdeling zoals begroot<sup>6</sup>:

- Onderzoek (4,9 fte): de afdeling Onderzoek houdt zich bezig met het ondersteunen van het marketing- en promotiebeleid door middel van het genereren en bundelen van marktinformatie en onderzoeksgegevens.
- Personeel & Organisatie (2,5 fte): deze afdeling houdt zich bezig met de personeels- en organisatietaken van de organisatie, ook van de lokale medewerkers op de vestigingen. Daarnaast is bij deze afdeling de juridische functie belegd.

<sup>6</sup> Bron: begroting NBTC 2006 (dus inclusief vacatures).

# Berenschot

- Corporate Communicatie (3,1 fte): de afdeling houdt zich bezig met het positioneren en profileren van het NBTC. Het is de bedoeling dat deze afdeling zich in de toekomst ook meer gaat inzetten op public affairs.
- Finance & Control (8,1 fte): deze afdeling houdt zich bezig met alle financiële taken waaronder de financiële rapportagecyclus en beheersing van de organisatie.
- Business Development (17,8 fte): de afdeling Business Development omvat het accountmanagement richting klanten. Deze afdeling coördineert ook de verkoopactiviteiten.
- Destination Sales & Marketing (14,7 fte): deze afdeling houdt zich bezig met alles rondom marketing en sales. Daarbij gaat het zowel om business-to-business- als business-to-consumer-activiteiten, maar ook om events, marketing en pr in het algemeen.
- Information & Media Services (39,2 fte): de afdelingen van IMS houden zich bezig met het verzamelen, beheren en distribueren van toeristische, recreatieve en zakelijke informatie. Dit gebeurt zowel binnen het NBTC als vanuit het NBTC naar de branche. Daarnaast verzorgt IMS het ICT-beheer van alle NBTC ICT-systemen.
- International Operations (2,8 fte): de afdeling International Operations stuurt de vestigingen aan. Het NBTC bestaat, naast het hoofdkantoor in Leidschendam, uit elf vestigingen (medewerkers werken onder lokale condities) en zes vertegenwoordigingen (werken op contractbasis). Het NBTC heeft kantoren in Nederland, België, Duitsland, Groot-Brittannië, Frankrijk, Scandinavië, Italië, Spanje, Noord-Amerika, Japan, China (in 2005 een eigen vestiging) en vertegenwoordigingen in Polen, India, Korea, Los Angeles (USA), Canada en Taiwan.

Het NBTC overweegt momenteel om de organisatiestructuur aan te passen. Deze structuur is afgelopen jaren min of meer ongewijzigd gebleven, terwijl de organisatie sterk is veranderd. Het NBTC onderzoekt of het zinvol is om de afdelingen International Operations en Business Development te integreren en denkt na over een herinrichting van de afdeling Information & Media Services.

# Berenschot

## Medewerkers

Het NBTC heeft bijna 160 fte in dienst in 2006. Onderstaand overzicht geeft een verdeling van het aantal fte's per vestiging.

Medewerkers hoofdkantoor NBTC (in fte) <sup>7</sup>			
Hoofdkantoor	83,68		
Vestigingen			
Nederland	7,90	Noord-Amerika	10,10
België	6,25	Frankrijk	5,86
Duitsland	11,62	China	4,00
UK	10,00	Zweden	6,10
Spanje	4,77	Japan	5,00
Italië	4,18	<b>Totaal</b>	<b>159,46</b>

Bron: bezetting NBTC 2006.

## 2.3 ACTIVITEITEN VAN HET NBTC IN VOGELVLUCHT

### Kernactiviteiten

Het Nederlands Bureau voor Toerisme & Congressen is de bestemming marketingorganisatie die het toeristisch en zakelijk reisverkeer naar en in Nederland bevordert. Het NBTC ontwikkelt daartoe innovatieve en wereldwijde marketing- en promotiediensten – waaronder internationale evenementen en themajaren – met als doel toegevoegde waarde te leveren voor partners in de toeristische en zakelijke reismarkt, voor overheden en voor bezoekers.

Het NBTC is actief op het gebied van destination branding, destination sales & marketing, pr, marktonderzoek, databeheer, oude en nieuwe media. Medewerkers van het NBTC beschikken over een mix van kennis van bestemming marketing, het Nederlands aanbod en de internationale markten van business en leisure travel.

### Onderzoek- en kennisfunctie

Vanuit de afdeling Onderzoek van het NBTC worden marktscans voor de verschillende landen uitgevoerd. Men volgt de marktontwikkelingen, voert marktonderzoek uit en 'vertaalt' deze gegevens ten behoeve eigen marketingactiviteiten en die van stakeholders. Het NBTC exploiteert, samen met het TNS-NIPO, het ContinuVakantieOnderzoek (CVO) en het ContinuVrijeTijdsOnderzoek (CVTO), waarbij het vakantie- en vrijetijdsgedrag van Nederlanders in kaart wordt gebracht. Genoemd onderzoek is bij de BV NVV ondergebracht. Voor diverse partners uit de reisindustrie wordt ook maatwerkonderzoek uitgevoerd.

---

<sup>7</sup> Het overzicht laat de gemiddelde *bezetting* zien van 2006, exclusief stagiaires, medewerkers op interimbasis en uitzendkrachten. Het aantal fte zoals begroot wijkt doorgaans af van de feitelijke bezetting. Dit gegeven is, naast het uitstaande vacaturevolume, één van de voornaamste verklaringen voor het verschil tussen het aantal fte in 2004 (175) en 2006 (160).

# Berenschot

Daarnaast voert de onderzoeksafdeling bereik- en effectmetingen voor activiteiten van het NBTC en zijn partners uit. Andere voorbeelden van onderzoeksproducten zijn bijvoorbeeld: onderzoek inkomend toerisme, marketscans per vestiging, toerisme in perspectief 2006 en kerncijfers toerisme & recreatie.

Op onderdelen besteedt het NBTC onderzoek uit aan organisaties als Motivaction, TNS-NIPO en IPK. Daarnaast participeert het NBTC op internationaal niveau in jaarlijks onderzoek (consumentenonderzoek in Rusland, China, India) dat door de European Travel Commission (ETC) wordt geïnitieerd.

## *Merk Holland*

Het NBTC bewaakt, ontwikkelt en exploiteert het merk Holland. Dit merk wordt continu geladen en vervolgens ingezet om de vraag van de consument uit het buitenland te kanaliseren en te exploiteren via het virtuele Holland platform [www.holland.com](http://www.holland.com) en via CRM-systemen. In Nederland communiceert het NBTC richting de consument via het label 'Lekker weg in eigen land'.

## *Product Markt Partner Combinaties*

Het NBTC werkt met zogenaamde Product Markt Partner Combinaties (PMPC's) in de Sales & Marketingstrategie. Het NBTC heeft het belangrijkste Nederlandse aanbod gebundeld in vijf PMPC's voor de toeristische markt en drie PMPC's voor de zakelijke markt. Iedere vestiging selecteert de relevante proposities voor haar markt vanuit de PMPC's.

De vijf PMPC's voor de toeristische markt zijn: Holland City Style, Holland Classics, Holland Beach Fun, Holland Thrills en Holland the Good Life. Daarnaast heeft het NBTC drie business-PMPC's: Let's meet in Holland, Be inspired in Holland en Business with pleasure.

Indachtig de PMPC's ontwikkelt het NBTC ook een aantal grootschalige campagnes dat een extra push moet geven in belangrijke markten of segmenten. Voorbeeld hierbij zijn de City Style-campagne en Urlaub in Sicht. De grootschalige campagnes bestaan uit familie-, steden-, genieten-, en Holland-clubbingcampagnes.

## *Evenementen en themajaren*

NBTC heeft internationale evenementen en themajaren als belangrijke onderdelen van zijn marketingaanpak. Zo kende het jaar 2004 het thema Architectuur & Design, stond 2005 in het teken van water en kende 2006 met het internationale evenement Rembrandt 400, een grote en zeer succesvolle publiekstrekker.

## *Een veelheid aan producten*

Het NBTC heeft een grote hoeveelheid aan producten per land die partners kunnen afnemen. Partners kunnen door deelname meedoen aan Holland-promotie of promotie van de betreffende organisatie in een land.

# Berenschot

De beurzen, workshops en roadshows of salesdrives zijn een belangrijk middel voor het NBTC en zijn partners om Holland in het buitenland op de kaart te zetten. Zo bemande het NBTC in 2005 bijvoorbeeld de IMEX-beurs in Frankfurt met een groot aantal partners. Ook organiseerde men een salesdrive naar Noord-Amerika voor zijn partners. Het NBTC biedt zijn partners aan te adverteren in e-newsletters, persberichten of bijvoorbeeld op buttons of banners op de site.

Het NBTC werkt niet alleen voor Nederland, maar ook voor andere bestemmingen en evenementen. Naast Holland-promotie doet het NBTC in Scandinavië bijvoorbeeld ook promotie voor Aruba. Deze activiteiten worden door Aruba zelf gefinancierd.

# Berenschot

## 3. BEVINDINGEN INTERNE ORGANISATIE

### 3.1 INLEIDING

Een doorlichting van de interne organisatie biedt een goede indicator voor de mate waarin een organisatie efficiënt werkt. Dit hoofdstuk belicht de interne organisatie van het NBTC. Berenschot kijkt daarbij in het bijzonder naar de volgende bedrijfsvoeringaspecten: planning & control, het financiële beheer, de overhead, het vraagstuk van markt & overheid en de functie van de Raad van Toezicht.

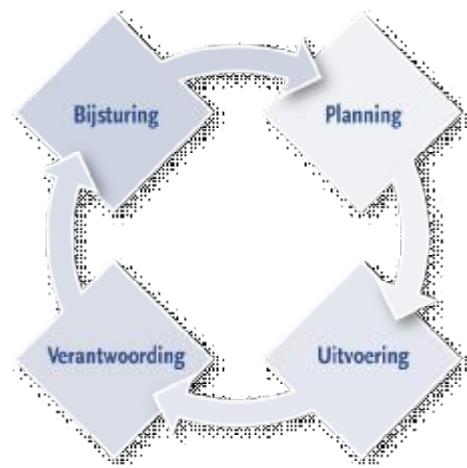
### 3.2 PLANNING & CONTROL

De planning-en-controlcyclus (P&C-cyclus) verschaft het management de benodigde informatie om te kunnen sturen op resultaten en risico's te beheersen. De P&C-cyclus is geen statisch concept. Het gaat om een koppeling tussen de beleidscyclus, bedrijfsvoering en P&C-cyclus. Het is een instrument om op een juiste wijze (bij)sturing te kunnen geven aan de (financiële) processen binnen een organisatie, maar ook om verantwoording te kunnen afleggen, bijvoorbeeld aan derden. Organisaties die actief zijn in de publieke sector (of hiermee verbonden) worden namelijk geconfronteerd met vragen over de (behaalde) doelstellingen, de effectiviteit van beleid en de besteding van middelen. De P&C-cyclus van dit soort organisaties heeft dan ook een externe dimensie (gericht op het toezicht en de verantwoording) en een interne dimensie (gericht op de bedrijfsvoering).

In casu richt de externe dimensie zich op de relatie tussen het Ministerie van EZ en het NBTC. De interne dimensie richt zich op de P&C-activiteiten die het NBTC hanteert ten aanzien van de interne organisatie.

Een goede P&C-cyclus bevat vier kernfasen. Als de organisatie deze cyclus adequaat uitvoert, is de kans groter dat de organisatie doeltreffend werkt. Hieronder worden de interne en externe dimensie van de P&C-cyclus verder uitgewerkt:

1. Planning: plannen wat je gaat doen en hoe je het gaat doen.
2. Uitvoering: uitvoering van de activiteiten.
3. Verantwoording: controleren of de uitvoering daadwerkelijk plaatsvindt.
4. Bijsturing: handelen naar de bevindingen van die controle.



#### 3.2.1 Externe dimensie

*Planning, uitvoering, verantwoording*

Periodiek sluiten EZ en het NBTC een overeenkomst.

# Berenschot

Alvorens dat te doen, onderhandelen de partijen over de voorwaarden, zoals de doelstellingen en de eventuele sanctie die gepaard gaat met het niet bereiken van de doelstellingen. Het resultaat is een (voor de periode 2004-2006) driejarige basisbeschikking (zie ook hoofdstuk 5).

Het NBTC en EZ informeren elkaar over diverse zaken. Dit staat verwoord in de basisbeschikking. Het NBTC dient bijvoorbeeld bij EZ een verzoek in om het Ministerie op de hoogte te stellen van het voor het desbetreffende kalenderjaar beschikbare bedrag. Dit verzoek wordt vergezeld van een gemotiveerd activiteitenplan en de begroting voor het betreffende jaar. Tevens zal EZ het NBTC jaarlijks informeren over de hoogte van het bedrag voor het desbetreffende kalenderjaar. Ook behandelt het NBTC kosteloos door EZ gestelde vragen, voor zover die verband houden met (marketing ten aanzien van) het inkomende reisverkeer naar Nederland en deze informatie bij het NBTC aanwezig is. Verder voeren EZ en het NBTC eens per kwartaal overleg. Ten aanzien van de verantwoording en rapportage verstrekt het NBTC voor 1 juli aan EZ de jaarrekening en het activiteitenverslag over het voorafgaande kalenderjaar. Ook verstrekt het NBTC jaarlijks aan EZ informatie over de in het voorafgaande kalenderjaar gerealiseerde prestaties.

## *Bijsturing*

Bovenstaande verplichtingen vinden plaats in het kader van de fasen van planning, uitvoering en verantwoording. Ten aanzien van de bijsturing het volgende. Het gehanteerde sturingsprincipe houdt in dat EZ zich laat informeren over (keuzes die ten grondslag liggen aan) de werkplannen van het NBTC, maar deze niet beoordeelt of accordeert. EZ bemoeit zich niet met de marketingstrategie, bedrijfsvoering of inzet van middelen (binnen de gestelde kaders). Slechts het activiteitenplan voor bewerking van de congresmarkt behoeft schriftelijke goedkeuring van EZ. Deze op output gerichte driejarige subsidierelatie bevat minder mogelijkheden tot bijsturing dan een éénjarige subsidierelatie.

In het kader van de P&C-cyclus zijn de beperkingen voor tussentijdse bijsturing volgens Berenschot enerzijds een risico in de subsidierelatie, omdat EZ de publiek ingezette gelden te allen tijde (politiek) moet kunnen verantwoorden. Anderzijds bevat de basisbeschikking een prikkel die het NBTC stimuleert om efficiënt en effectief te werk te gaan. Immers, bij het niet halen van de prestatienorm bestaat de mogelijkheid dat het NBTC op het toekomstige subsidiebedrag wordt gekort.

## *Outputsturing*

De huidige subsidierelatie kenmerkt zich door outputsturing, terwijl de vorige relatie meer gericht was op inputsturing. EZ heeft ervoor gekozen minimaal tussentijds te interveniëren. De informatiestroom tussen EZ en het NBTC is in de praktijk relatief beperkt, mede door de outputsturing. Het NBTC heeft een grote mate van bewegingsvrijheid, hoeft niet maandelijks aan EZ te rapporteren en door de driejarige subsidierelatie is er geen sprake van jaarlijks terugkerende onderhandelingen. Dit beperkt de verantwoordingslasten voor zowel het NBTC als EZ.

## *Evaluatie*

Het NBTC meet jaarlijks de grootste campagnes, zoals de Tracking City Break UK.



# Berenschot

Daarbij ligt de focus op het meten van bereik, waardering en voorkeur. Minder grote campagnes worden eens in de zoveel jaar gemeten. Ook onderzoekt het NBTC regelmatig het effect van themajaren en beurzen onder consumenten. Specifieke activiteiten, zoals een beurs, worden geëvalueerd aan de hand van een online enquête tool of mondeling.

Evaluaties vinden regelmatig plaats, maar van een systematische evaluatie is geen sprake. Vestigingen zijn ook niet verplicht elk project te evalueren. De reden is dat evaluaties duur en tijdrovend zijn. Het voorheen versnipperde beleid maakte evaluaties ook lastig uit te voeren. De hedendaagse marktgerichte strategie biedt betere mogelijkheden voor evaluatie. Het NBTC is dan ook voornemens de evaluatiesystematiek komende periode aan te scherpen.

Het NBTC heeft een aantal jaar geleden een start gemaakt met specifieke resultaatmetingen op basis van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Aan de hand van deze KPI's kan het NBTC de marketingresultaten in zekere zin meten, al is dit niet eenvoudig. Het financieel-economische effect van NBTC-activiteiten is bijvoorbeeld lastig te meten. De KPI's zijn dan ook voornamelijk gericht op de output in termen van producten en activiteiten. De KPI-systematiek wordt tot op heden beperkt toegepast en het ontbreekt nog aan uniformiteit. Komende periode zal het NBTC deze systematiek verder uitrollen.

## 3.2.2 Interne dimensie

### Planning

De interne P&C-cyclus van het NBTC kent een jaarcyclus. Deze cyclus is hieronder schematisch weergegeven en wordt vervolgens toegelicht.



In het voorjaar informeert het hoofdkantoor de betrokkenen over het voor hen beschikbare budget voor het aankomende jaar en de doelstellingen voor wat betreft het aandeel cofinanciering. Op basis hiervan stellen de vestigingsmanagers en de manager International Operations de conceptbegrotingen op voor het aankomende jaar. Tevens vindt de financiële analyse van het voorgaande jaar plaats.

Het startschot is de jaarlijkse briefing met alle lokale managers en het Managementteam van het NBTC. Eind mei worden de activiteitenplannen en begrotingen ingeleverd bij het hoofdkantoor. Het hoofdkantoor controleert of de plannen en begrotingen passen binnen het beschikbare totaalbudget en de PMPC's (de lokale vestigingen zijn verder vrij in de wijze waarop zij de projecten willen realiseren). Zonodig vinden aanpassingen plaats. De budgetallocatie vindt plaats vanuit het Managementteam. Rond juli is de begroting rond en in september vinden de Nedworkshops plaats. Dit evenement vormt de start van de verkoopfase. Hierbij zijn de partners eveneens aanwezig en worden de contracten deels afgesloten. In het najaar stelt de Raad van Toezicht de definitieve begroting vast. Daarna wordt de begroting naar EZ gestuurd.

# Berenschot

## *Uitvoering, verantwoording en bijsturing*

De vestigingen voeren de projecten uit en rapporteren maandelijks over de (financiële) stand van zaken. De rapportage wordt beoordeeld door het hoofdkantoor. De evaluatie en eventuele bijsturing komen tot stand aan de hand van overleg tussen de manager Operations en de vestigingsmanager.

Op basis van de vestigingsrapportages stelt het hoofdkantoor de geconsolideerde financiële rapportages op. Deze rapportages worden opgesteld voor intern gebruik.

Naast de rapportages tussen het NBTC en de lokale vestigingen rapporteert de afdeling Finance & Control ook periodiek aan het Managementteam. Deze verslagen hebben de vorm van een financiële terugkoppeling.

In het voorjaar vindt de financiële analyse plaats van het voorgaande jaar. Vervolgens wordt de jaarrekening opgesteld. De jaarrekening dient te voldoen aan de eisen gesteld in Boek 2, titel 9 van het Burgerlijk Wetboek, respectievelijk aan de richtlijnen voor de jaarverslaggeving, zo staat vermeld in de basisbeschikking. Daarmee opereert het NBTC in lijn met de algemeen gangbare richtlijnen voor verslaggeving.

Er vindt één keer per jaar een accountantscontrole plaats. Deze controle bestaat uit twee delen: in het najaar vindt de interim-controle plaats en in april de eindejaarscontrole. De gecontroleerde jaarrekening wordt door de Raad van Toezicht definitief vastgesteld.

## *Draaiboek*

Voor de interne P&C-cyclus is geen draaiboek aanwezig, met uitzondering van een beschrijving van de werkprocessen uit het handboek van de administratieve organisatie. Daarnaast hebben de vestigingen geen geconsolideerd inzicht in de financiële huishouding van het NBTC. Deze geconsolideerde verslagen worden niet gedeeld met de lokale vestigingen.

### 3.3 FINANCIEEL BEHEER

Ten aanzien van het financiële beheer onderscheidt Berenschot doorgaans drie aandachtsgebieden die goed moeten zijn ingericht:

- Geldstromen: de samenstelling en het beheer van de geldstromen, zoals de begroting.
- Projectorganisatie: een juist ingerichte projectadministratie en projectmanagement zijn gereedschappen voor zowel de verantwoording als sturing van een project.
- Administratieve organisatie: hierin liggen voor alle (financiële) processen de noodzakelijke spelregels vast.

Daarnaast is ook de inrichting van de planning-en-controloffunctie van belang. Zie hiervoor de vorige paragraaf. De overige drie aspecten worden hieronder besproken.

# Berenschot

## 3.3.1 Geldstromen

De opgenomen opbrengsten in de NBTC-projectbegrotingen van de afgelopen jaren vertonen een stijgende lijn. Onderstaande tabel geeft deze opbrengsten weer.

	2004	2005	2006
<b>Kernactiviteiten</b>			
EZ gelden	€ 20.887.000	€ 20.336.000	€ 21.545.000
Cofinanciering	€ 10.839.000	€ 13.368.000	€ 15.449.000
<i>Subtotaal</i>	€ 31.726.000	€ 33.704.000	€ 36.994.000
<b>Niet-kernactiviteiten</b>	€ 235.000	€ 207.000	€ 316.000
<i>Totaal</i>	€ 31.961.000	€ 33.911.000	€ 37.310.000

Bron: Begrotingen NBTC 2004, 2005, 2006.

### *EZ-gelden ten behoeve van kernactiviteiten*

De EZ-gelden ten behoeve van de financiering van kernactiviteiten (de Algemene Promotie Budgetten), zoals opgenomen in de tabel, wijken af van de bedragen die EZ jaarlijks daadwerkelijk aan het NBTC ter beschikking stelt. De reden hiervan is dat het NBTC de mogelijkheid heeft reserves te vormen en bedragen over te hevelen naar een volgend kalenderjaar. Dit gebeurt ook in de praktijk. De EZ-gelden, zoals daadwerkelijk ter beschikking gesteld door EZ, zijn als volgt: 2004: € 20,9 miljoen, 2005: € 20,3 miljoen, 2006: € 19,1 miljoen<sup>8</sup>.

### *Cofinanciering ten behoeve van kernactiviteiten*

Het aandeel cofinanciering van de kernactiviteiten is de afgelopen periode sterk toegenomen: van ruim € 11 miljoen in 2004 tot ruim € 15 miljoen in 2006. Ten aanzien van deze cofinanciering is het Pareto-principe van toepassing: een beperkt aantal partners genereert het merendeel van het aandeel cofinanciering. Zo geldt voor 2006 dat:

- 31 partners goed zijn voor een omzet van > 100.000 euro;
- 79 partners goed zijn voor een omzet tussen de 25 tot 100.000 euro;
- 180 partners goed zijn voor een omzet van tussen de 5 tot 25.000 euro;
- 1094 partners goed zijn voor een omzet van 0 tot 5.000 euro.

Behalve een verdeling naar gegenereerde omzet per partner is ook een verdeling te maken naar het type cofinancier.

---

<sup>8</sup> Bron: Ministerie van EZ.

# Berenschot

Zo is het aandeel cofinanciering voor 2006 onder te verdelen naar de volgende categorieën cofinanciers:

Toeristenbureaus	€ 6.292.069
Attracties	€ 2.355.131
Accommodaties	€ 3.134.944
Transport	€ 1.061.981
Non-Holland Destinations	€ 991.520
Niet-toeristische bedrijven	€ 128.276
Overige overheid	€ 424.222
Touroperators	€ 730.217
Beurs- en congresorganisaties	€ 330.639

Bron: NBTC

Paragraaf 4.4 gaat nader in op de ontwikkelingen en de risico's op het gebied van cofinanciering.

## *Financiering ten behoeve van niet-kernactiviteiten*

Het is het NBTC toegestaan om onder voorwaarden activiteiten, niet zijnde kernactiviteiten, voor derden te verrichten. In paragraaf 3.5 gaan we nader in op de niet-kernactiviteiten zoals het NBTC die verricht.

## *Overig opmerkingen na analyse van de financiële documenten*

Een analyse van de onderliggende financiële documenten toont aan dat de kosten (apparaatskosten en programmakosten) van het hoofdkantoor circa 20% van de begroting beslaan. Dat is ruim € 6 miljoen.

Een belangrijk doel van het NBTC is het vergroten van het marktaandeel van Nederland van inkomende verblijfgasten ten opzichte van de benchmarklanden. Dit vergt enerzijds activiteiten die gericht zijn op het behoud van verworven marktaandeel en anderzijds activiteiten die zijn gericht op vergroting van dit marktaandeel. Het NBTC hanteert hiervoor het volgende principe: 2/3 van de EZ-gelden is bedoeld voor marktbehoud en 1/3 is bedoeld om groei te realiseren.

Bij het opstellen van de begroting wordt - voor de aanvang van het projectjaar - 99% van het budget aan projecten toegewezen. Er resteert een reserve van 1%, waarmee incidentele projecten tussentijds gefinancierd kunnen worden. Hiermee kan het NBTC inspelen op relevante ontwikkelingen die zich tussentijds voordoen en niet konden worden voorzien.

Enkele jaren geleden is het NBTC begonnen met het aanbrengen van het boekhoudkundige onderscheid tussen kernactiviteiten en niet-kernactiviteiten. Met deze bepaling wordt zichtbaar welk aandeel van de financiering is aangewend voor kernactiviteiten en welk deel voor de niet-kernactiviteiten. Dit is van belang in het kader van de spelregels van markt & overheid.

# Berenschot

## 3.3.2 Projectorganisatie

### *Projectorganisatie*

De interne organisatie van het NBTC heeft afgelopen periode een omslag gemaakt. Het NBTC werkte al lange tijd projectmatig, maar sinds 2005 ook meer en meer project-gestuurd. Deze verandering vraagt tijd en is nog niet voltooid. Het vereist van alle betrokkenen een cultuuromslag en een andere manier van werken.

Zo waren de vestigingen in het verleden gewend om grotendeels autonoom te opereren. De projectstructuur vereist nu dat de vestigingen meer opereren binnen de vastgestelde kaders en periodiek rapporteren over de projecten. Daarnaast is het NBTC in de loop van de subsidieperiode begonnen met het systeem van tijdschrijven. Het tijdschrijven op projecten door de medewerkers - en de sturing hierop door het management - gebeurt echter nog niet systematisch. Dit heeft mede te maken met onvolkomenheden in het tijdschrijfsysteem.

### *Kostprijsmodel*

De toerekening van kosten aan projecten vindt plaats op basis van een kostprijsmodel. De kostenopbouw van projecten is als volgt vormgegeven. De vestigingen maken een inschatting van de out-of-pocketkosten en de loonkosten (uurtarief x tijd) per project. In het uurtarief is een opslag opgenomen voor de organisatiekosten. Op deze wijze worden deze kosten toegerekend aan de projecten. Het uurtarief is als volgt opgebouwd:

$$\begin{aligned} & \text{Basisuurtarief} \\ & \text{+/- Opslag lokale overhead} \\ & \text{+/- Opslag corporate overhead} \\ & = \text{Uurtarief, inclusief opslag} \end{aligned}$$

De projectadministratie is nu geïntegreerd in het grootboek, waardoor een koppeling tussen beleid en uitvoering tot stand zou kunnen komen. Ook is in 2005 een programma gestart gericht op integratie van beleids- en budgetplanning, het uitbreiden van de maandelijke managementrapportages en het integreren van de administratieve organisatie en interne controle in de bedrijfsprocessen.

## 3.3.3 Administratieve organisatie

De administratieve organisatie is het complex van maatregelen dat betrekking heeft op de goede werking van de bestuurlijke informatievoorziening. Binnen een organisatie dienen dan ook afspraken gemaakt te worden over de gegevens die worden vastgelegd en de wijze waarop.

Uit de vorige paragrafen is naar voren gekomen op welke manier de informatievoorziening is georganiseerd binnen het NBTC. Een belangrijk instrument is de P&C-cyclus. Daarnaast is het ook van belang dat de werkprocessen zijn vastgelegd. In het verleden zijn door het NBTC handboeken administratieve organisatie opgesteld. Tijdens en direct na de implementatie van het huidige automatiseringssysteem zijn de processen en procedures opnieuw beschreven. Het meest recente handboek dateert van 2005. Dit handboek beschrijft de verschillende werkprocessen uitvoerig.

# Berenschot

De wijze waarop wordt gerapporteerd, is eveneens van belang. De lokale vestigingen rapporteren maandelijks over de (financiële) stand van zaken. Dit gebeurt aan de hand van het automatiseringssysteem Microsoft Axapta, waardoor sprake is van een geïntegreerde project-, uren-, CRM- en financiële administratie. Met dit systeem is een standaard aanwezig voor de interne verslaggeving.

## 3.4 OVERHEAD

Deze paragraaf belicht de overhead van het NBTC. Daarbij is gebruikgemaakt van gegevens uit het Berenschot-benchmarkonderzoek. Aan dit benchmarkonderzoek hebben afgelopen jaren circa 1.000 organisaties deelgenomen, verspreid over een groot aantal sectoren.

### *Doel overhead*

Het begrip overhead heeft een negatieve klank. Het wordt vaak geassocieerd met het ‘vet’ van de organisatie. De discussie over overhead gaat vaak vooral over de omvang ervan, niet over het nut. Dat is in onze optiek onterecht. Overhead vervult een belangrijke functie. De overhead van een organisatie heeft als doel het sturen van de organisatie en het ondersteunen van het primaire proces, ofwel de uitvoering. Tot de overhead behoren alle functies die dit doel dienen. De overheadfuncties staan derhalve niet rechtstreeks ten dienste van de klant. Ze leveren indirect een bijdrage aan het functioneren van de organisatie.

De waarde van een benchmarkonderzoek is dat het objectieve en eenduidig gemeten informatie oplevert over de omvang van de overhead in vergelijking met andere organisaties. De beperking van de vergelijking is dat elke organisatie uniek is. Een vergelijkend onderzoek kan hier nooit geheel recht aan doen. De in deze rapportage gepresenteerde cijfers zijn dan ook een indicatie. Een benchmark biedt in onze optiek vergelijkingsinformatie, niet het ‘finale oordeel’. Er kunnen goede verklaringen zijn voor afwijkingen van de benchmark. Daarom kan een verdieping op de resultaten nodig zijn.

### *Definitie*

Voor een zuivere discussie over de overhead, is het van belang dat iedereen daaronder hetzelfde verstaat. En juist dat is niet het geval, met veel begripsverwarring tot gevolg. Het is immers moeizaam discussiëren, wanneer de ene gesprekspartner bij overhead denkt aan alle niet-direct productieve uren, terwijl een andere gesprekspartner het heeft over alle centrale staffuncties. En een derde rekent ook de decentrale staffuncties en het management tot de overhead. Daarbij is nog niet eens zo belangrijk wat goed of fout is, maar wel dat een gemeenschappelijke taal nodig is om de discussie zuiver te kunnen voeren.

De literatuur biedt in eerste instantie geen oplossing voor dit probleem. Daarvoor zijn de aangetroffen definities te grofmazig. Daarom heeft Berenschot gekozen voor een gedetailleerde omschrijving van het begrip overhead: het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van het primaire proces. Berenschot verstaat daaronder de volgende genoemde functies. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de ‘zuivere overhead’ en de ‘overhead in ruime zin’.

# Berenschot

Onder zuivere overhead verstaan wij alle centrale en decentrale formatie van de volgende functies:

- Bestuur/directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning.
- Personeel en organisatie.
- Financiën en control (inclusief decentrale bedrijfsbureaus).
- Informatisering en automatisering.
- Marketing, communicatie en kwaliteitszorg.
- Juridische zaken.
- Facilitaire zaken.

Tot overhead in ruime zin rekent Berenschot aanvullend daarop de functie:

- Verkoop.

In de optiek van Berenschot dient de overhead van een organisatie in verhouding te staan tot de omvang van het primaire proces. Wij drukken de omvang van de overhead dan ook steeds uit als percentage van de omvang van de organisatie als geheel en hanteren daarbij het aantal formatieplaatsen (fte) als meeteenheid. Dit bepaalt immers het aantal interne klanten en is daarmee de belangrijkste werklastbepalende factor voor de overheadafdelingen. Daarnaast worden de volgende overheadkosten in beeld gebracht:

- Salariskosten.
- Kosten van uitbesteding van activiteiten en inhuur van personeel.
- Materiële kosten<sup>9</sup>.
- Huisvestingskosten.

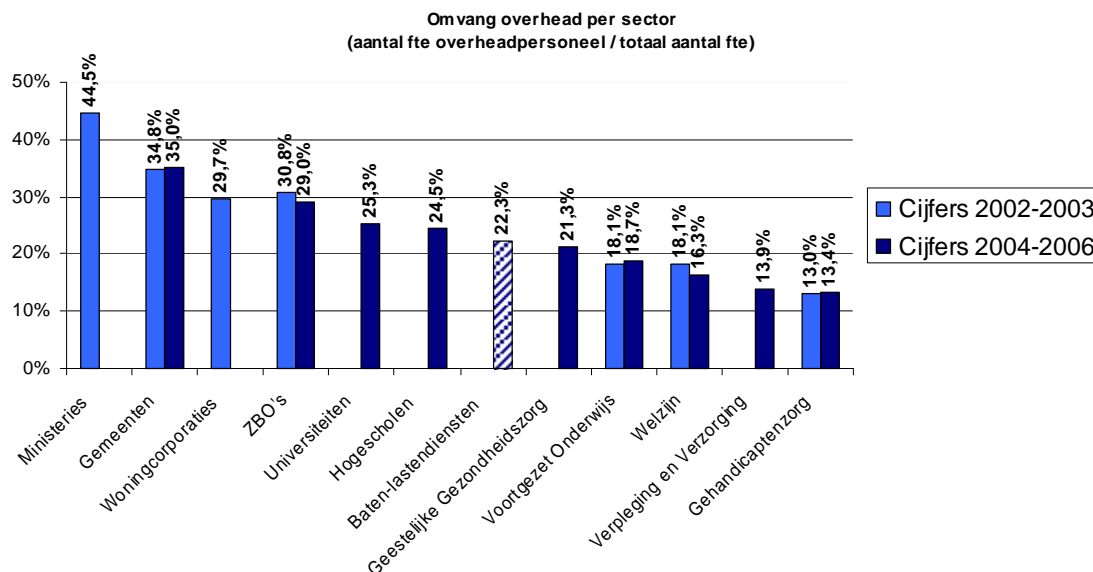
## *Overhead in de publieke sector*

In de volgende grafiek staat een overzicht van het gemiddelde overheadpercentage voor de door Berenschot onderzochte sectoren.

---

<sup>9</sup> Hieronder verstaan wij de materiële lasten die samenhangen met de medewerkers van de betreffende overheadafdeling. Bijvoorbeeld, de kosten van inventaris, drukwerk, porti en telefoon.

# Berenschot



Er zijn grote verschillen tussen de diverse delen van de openbare sector. De meer uitvoerende organisaties hebben een lagere overhead en de meer beleidsmatige en politiek geïntereerde organisaties hebben een hogere overhead. Ministeries, gemeenten, woningcorporaties en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) hebben dan ook een hogere overhead. De overhead bij instellingen in het onderwijs, de zorg en welzijn is lager. De overhead van de onderzochte baten-lastendiensten bevindt zich in de middenmoot van de publieke sector.

Om een indicatie te krijgen van de overhead van het NBTC in relatie tot andere organisaties is het NBTC vergeleken met baten-lastendiensten. Deze organisaties kenmerken zich door een prestatiegericht besturingsmodel in combinatie met een baten-lastenadministratie. De relatie tussen EZ en het NBTC bevat diverse vergelijkbare elementen. Te denken valt aan de prestatie-indicatoren ten aanzien van het inkomende toerisme. Daarnaast is gekozen voor de vergelijking omdat de activiteiten van de onderzochte baten-lastendiensten grotendeels uitvoerend van aard zijn. Dit geldt ook voor de activiteiten van het NBTC, maar minder voor andere categorieën, zoals gemeenten en diverse ZBO's. Ook acht Berenschot het NBTC vanuit overheadperspectief minder vergelijkbaar met bijvoorbeeld ZBO's. Onze ervaring is dat bij ZBO's pas sinds kort gekeken wordt naar de omvang van de overhead, terwijl baten-lastendiensten hiermee al langer bezig zijn<sup>10</sup>. Bij het NBTC wordt hier ook al langer naar gekeken, mede vanwege de bezuinigingen op de EZ-bijdrage.

De gemiddelde zuivere overhead van de in 2007 onderzochte baten-lastendiensten bedraagt 22,3%. Tussen baten-lastendiensten bestaan echter grote verschillen in de omvang van de overhead. Dit zien we overigens in alle delen van de publieke sector. De omvang van de overhead, gemeten in fte's, varieert tussen 8% en 36%. De kwartielscore voor het laagste kwartiel bedraagt 17%. Dit betekent dat een kwart van de baten-lastendiensten een lagere overhead heeft dan dit percentage. De score voor het hoogste kwartiel bedraagt 29%. Dit betekent dat een kwart van de organisaties een hogere overhead heeft dan dit percentage.

<sup>10</sup> De bezuinigingen van de vorige kabinetten richtte zich o.a. op de baten-lastendiensten. ZBO's zijn pas sinds kort onderwerp van bezuiniging en bleven eerder grotendeels buiten schot. Mede daardoor valt hun overhead nu hoger uit.



# Berenschot

De helft van de organisaties zit tussen de 17% en 29%<sup>11</sup>. In onze optiek is het, vanwege deze spreiding, zinvol de overhead mede te bezien in het licht van de kwartielscore.

## *Overhead bij het NBTC*

Het primaire proces van het NBTC omvat de destinatie marketingactiviteiten. De omvang van de zuivere overhead bedraagt circa 27,5%<sup>12</sup>. De overhead in ruime zin ligt op 32,4%.

In de volgende tabel is aangegeven hoe de gemiddelde omvang van elk van de overheadfuncties bij het NBTC zich verhouden tot die van baten-lastendiensten.<sup>13</sup>

Overheadfunctie	Oordeel
Bestuur/directie, lijnmanagement en secretariële ondersteuning	Hoog
Personeel en organisatie	Laag
Financiën en control	Gemiddeld
Informatisering en automatisering	Hoog
Marketing, communicatie en kwaliteitszorg	Hoog
Juridische zaken	Laag
Facilitaire zaken	Laag
<i>Totale "zuivere overhead"</i>	Hoog
Verkoop	Hoog
<i>Totaal "overhead in ruime zin"(inclusief verkoop)</i>	Hoog

Bij het lijnmanagement merken wij op dat dit vaak een integraal onderdeel uitmaakt van het primaire proces van een organisatie. Managers verrichten voor een deel direct productief werk. Men zou dus ook voor een andere definitie van overhead kunnen kiezen, waarbij dit productieve deel in mindering wordt gebracht op de overhead. Wij hebben om redenen van eenduidigheid, vergelijkbaarheid en meetbaarheid niet voor deze benadering gekozen. Bij de interpretatie van de cijfers is deze notie wel van belang.

## *Uitbestedingskosten*

Naast de omvang in fte is het ook van belang om te kijken naar de uitbestedingskosten van de overhead. Veel organisaties hebben een deel van hun overhead inmiddels uitbesteed aan derden. Hoewel het aantal fte de belangrijkste kostenbepalende factor is, kan een relatief lage omvang daarvan deels teniet worden gedaan door hogere uitbestedingskosten. Derhalve heeft Berenschot ook de hoogte van de uitbestedingskosten van de totale overhead vergeleken. De kosten zijn uitgedrukt per fte van de gehele organisatie (inclusief vacatures).

	Oordeel
Uitbestedingskosten	Gemiddeld

<sup>11</sup> Ter vergelijking: de kwartielscore van de onderzochte ZBO's bedraagt circa 24,9%.

<sup>12</sup> Berekend als: het totaal aantal fte overheadpersoneel gedeeld door het totaal aantal fte (inclusief vacatures) dat in de organisatie werkzaam is.

<sup>13</sup> De overhead van het NBTC is berekend aan de hand van de Berenschot-overheadmethodiek en op basis van cijfermateriaal zoals aangeleverd door het NBTC.

# Berenschot

## *Automatiseringskosten, materiële kosten en huisvestingskosten*

Naast de uitbestedingskosten heeft Berenschot de automatiseringskosten, de materiële kosten en de huisvestingskosten per fte van de gehele organisatie vergeleken.

	Oordeel
Automatiseringskosten	Laag
Materiële kosten	Laag
Huisvestingskosten	Hoog

## *Totale overheadkosten per fte van de gehele organisatie*

	Oordeel
Totale overheadkosten (salarislasten, uitbesteding, automatisering en materiële kosten) per fte van de gehele organisatie	Hoog

## *Overall oordeel*

In het onderzoek heeft Berenschot de overhead van het NBTC onderzocht en deze vergeleken met baten-lastendiensten. De waarde van een overheadonderzoek is dat het objectieve en eenduidig gemeten informatie oplevert over de omvang van de overhead in vergelijking met andere organisaties. De beperking van de gemaakte vergelijking is dat elke organisatie uniek is. Een vergelijkend onderzoek kan hier nooit geheel recht aan doen. Het NBTC is noch een baten-lastendienst, noch een ZBO. Toch geeft een vergelijking een indicatie van de overhead van het NBTC in relatie tot andere organisaties.

De omvang van de zuivere overhead van het NBTC bedraagt circa 27,5%<sup>14</sup>. In vergelijking met baten-lastendiensten ligt de overhead boven het gemiddelde, maar valt deze ruim binnen de marge van de kwartielscore. De overhead in ruime zin ligt met circa 32,4% fors boven het gemiddelde.

De hoogte van de overhead heeft allereerst te maken met de organisatiestructuur van het NBTC. Het NBTC heeft wereldwijd diverse vestigingen met een lokaal management. Hierdoor valt de overhead hoger uit. Overigens zijn de onderzochte baten-lastendiensten veelal op Nederland georiënteerd, waardoor slechts in beperkte mate een vergelijking te maken is op dit punt. Voorts verrichten de vestigingsmanagers ook direct productief werk in de vorm van projecttaken, naast de managementtaken. Dit geldt ook deels voor de managers uit de referentiegroep.

De grootte van de afdeling Verkoop is grotendeels te verklaren. Het NBTC verkrijgt zijn budget namelijk voor een belangrijk deel via de markt. Daarvoor is actieve acquisitie noodzakelijk. Anderzijds zou er sprake kunnen zijn van overlap binnen de subfuncties verkoop en accountmanagement, waardoor de overhead hoger kan uitvallen dan strikt noodzakelijk is anno 2007. Een indicatie hiervoor is dat het NBTC momenteel overweegt om enkele afdelingen te herstructureren en/of te integreren.

In het bijzonder valt de lage P&O-functie op. Des te meer omdat de juridische zaken eveneens door de P&O-manager behartigd worden. De lage waarde valt deels te verklaren uit het feit dat niet alle P&O-zaken lopen via het hoofdkantoor.

---

<sup>14</sup> Indien er bijvoorbeeld voor zou zijn gekozen om de vestigingsmanagers voor 50% mee te tellen in de overhead, dan zou de totale zuivere overhead voor het NBTC uitkomen op circa 24,5%.

# Berenschot

Een vestigingsmanager kan er bijvoorbeeld voor kiezen zelf de werving en selectie te doen, indien er een vacature is. Anderzijds heeft Berenschot ook het signaal ontvangen dat de P&O-functie onderbezet is en dat er onvoldoende tijd is om alle P&O-taken goed te vervullen.

Ook de overige kosten van bijvoorbeeld uitbesteding, automatisering en huisvesting zijn van invloed op de overall overhead. Deze zijn in kaart gebracht. De materiële lasten zijn aanzienlijk lager dan gemiddeld, zonder duidelijk aanwijsbare reden. Daarnaast zijn de salarislasten en de kosten van huisvesting aan de ruime kant in vergelijking met de referentiegroep. Een verklaring voor dit laatste is dat het NBTC een uitgebreid internationaal kantorennetwerk bezit. Dit netwerk bestaat uit relatief kleine eenheden. Hierdoor zijn bepaalde schaalvoordelen lastig te verwezenlijken.

Voorts zijn de kosten die voortvloeien uit ICT-behoefte aan de hoge kant (in het schema zijn de ICT-kosten opgenomen onder de post 'uitbestedingskosten')<sup>15</sup>. Dit betreft de overeenkomst met PinkRocade. Dit heeft deels te maken met het internationale karakter van het NBTC, waardoor de ICT-infrastructuur meer dan gemiddeld complex is. Dat gaat gepaard met hogere kosten.

## 3.5 VRAAGSTUK MARKT & OVERHEID

Overheidsorganisaties die op een open markt actief zijn, kunnen voordelen genieten die particuliere ondernemingen niet hebben, waardoor markten zouden kunnen worden verstoord. Ook kunnen private ondernemingen van de overheid een bijzondere positie krijgen ten behoeve van bepaalde uitvoeringsactiviteiten. Dit is het markt & overheidsvraagstuk. Deze paragraaf biedt een globaal schets van het NBTC in relatie tot dit vraagstuk.

### *Kernactiviteiten*

Het NBTC is een private onderneming, een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk, die een financiering ontvangt van de rijksoverheid. Er is sprake van publiekprivate samenwerking tussen het Ministerie van EZ en het NBTC, maar het NBTC is geen overheidsorganisatie. De kernactiviteiten van het NBTC richten zich op bevordering van het inkomende toerisme. Het NBTC zet zich niet specifiek in voor één of meerdere (markt)partijen, maar bevordert het algehele reisverkeer. Een soortgelijke organisatie is er niet in Nederland. Het NBTC dient een algemeen economisch belang - de bestemming marketing van Nederland - en concurreert op dit vlak in Nederland niet wezenlijk met marktpartijen. Het NBTC opereert als facilitator in het geheel en voor de uitvoering van de verschillende activiteiten, zoals campagnes, maakt het NBTC grotendeels gebruik van marktpartijen. Opdrachten worden verdeeld via het systeem van tendering of, als de wetgeving dat vereist, via een aanbestedingsprocedure.

---

<sup>15</sup> Ter verduidelijking: de hoofdpост uitbestedingskosten is opgebouwd uit verschillende deelposten, waaronder de post 'ICT'. Deze specifieke deelpost ligt bij het NBTC boven het gemiddelde. Het geheel aan uitbestedingskosten is echter gemiddeld, zoals aangegeven in het schema.

# Berenschot

## *Niet-kernactiviteiten*

De EZ-financiering is uitsluitend bedoeld ter (gedeeltelijke) financiering van de in de basisbeschikking vermelde kernactiviteiten. Het is het NBTC toegestaan niet-kernactiviteiten te verrichten voor derden, voor zover er geen sprake is van oneigenlijke concurrentie.

Er zijn diverse activiteiten te onderscheiden die kunnen worden gekwalificeerd als niet-kernactiviteiten. Het betreft de volgende activiteiten:

- Vertegenwoordiging Aruba in Scandinavië en Noord-Amerika.
- Callcenter in New York voor niet-toeristische partners<sup>16</sup>.
- Administratie 50% deelneming in BV NVV.

De niet-kernactiviteiten worden niet met publieksgeld gefinancierd en er wordt voor gewaakt dat de – overigens beperkte – risico's beheersbaar blijven. De opbrengsten van de niet-kernactiviteiten zijn, in vergelijking met de totale omzet van het NBTC, gering en bedroegen in 2005 circa € 211.000. De kosten bedroegen circa € 209.000. De marge op niet kern-activiteiten is beperkt. Het primaire doel van het uitvoeren van niet-kernactiviteiten is ook niet het behalen van marge maar wel het behalen van synergie in de uitvoering van kernactiviteiten. Investeren in niet-kernactiviteiten is namelijk ook investeren in kwaliteit in mensen, middelen en het netwerk ten behoeve van Holland-opdrachtgevers. In die zin versterken de niet-kernactiviteiten de mogelijkheden ten aanzien van de kernactiviteiten.

De niet-kernactiviteiten kunnen wellicht het karakter dragen van commerciële activiteiten die andere marktpartijen in theorie eveneens kunnen aanbieden maar het is de vraag of marktpartijen daadwerkelijk de kennis, kunde en het netwerk bezitten om dergelijke activiteiten vorm te geven. Het zijn waarschijnlijk vooral de nationale toerismekantoren van buurlanden die hiertoe in staat zijn. Voorts heeft Berenschot uit het veld ook geen signalen ontvangen dat het NBTC op niet-kernactiviteiten concurreert met marktpartijen.

## *Gescheiden boekhouding*

De markt & overheid spelregels stellen dat de interne organisatie van het NBTC goed geregeld moet zijn. De Transparantierichtlijn en de Mededingingswet bepalen bijvoorbeeld dat bepaalde ondernemingen waaraan een recht is verleend en daarvoor overheidssteun ontvangen, een gescheiden boekhouding moeten bijhouden. Het NBTC houdt een dergelijke boekhouding bij. Er is hierdoor inzicht in de geldstroom van kernactiviteiten en niet-kernactiviteiten en de kosten en opbrengsten hierbij. Ook hanteert het NBTC kostendeckende tarieven voor zijn werkzaamheden, waardoor van eventuele oneigenlijke prijsconcurrentie geen sprake is.

## 3.6 RAAD VAN TOEZICHT

Het toezicht op het dagelijkse bestuur van het NBTC wordt uitgeoefend door de Raad van Toezicht (RvT). Hierin hebben acht personen uit de publieke en private sector zitting die vijf tot zes keer per jaar bij elkaar komen.

---

<sup>16</sup> Dit is anno 2007 een gewezen activiteit.

# Berenschot

De RvT stelt zowel de begroting als jaarrekening vast en beslist ook over financiële transacties die ingrijpen in de financiële structuur van het NBTC.

De RvT kent een permanente audit committee. Deze heeft tot doel toe te zien op een ordentelijk financieel beheer van het NBTC. Er is richting Berenschot aangegeven dat men in die rol de afgelopen jaren geen noemenswaardige financiële onvolkomenheden heeft gesignaleerd.

De RvT heeft een dynamische periode achter de rug. Zo heeft de toezichthouder een belangrijke rol gehad bij de te maken keuzen rond de reorganisaties en heeft men een actieve rol gespeeld bij de vervanging van de voormalige directeur van het NBTC en de recente aanstelling van de nieuwe directeur. Berenschot heeft de indruk dat de RvT er was op momenten dat dit nodig was.

Het Ministerie van EZ heeft bewust afgezien van zitting in de RvT. De algemene beleidslijn is dat EZ-ambtenaren in principe geen zitting nemen in niet-hiërarchisch onder EZ ressorterende bestuursorganen van intermediaire organisaties, zoals het NBTC. De gedachte is dat men de schijn zou kunnen wekken van belangenverstrengeling, omdat het Ministerie veelal op meerdere wijzen betrokken is bij een dergelijke organisatie. In het geval van het NBTC zou EZ dan de rol vervullen van zowel financier als toezichthouder.

# Berenschot

## 4. BEVINDINGEN CONSULTATIERONDE ONDER STAKEHOLDERS

### 4.1 INLEIDEND

Een belangrijk onderdeel binnen de evaluatie van het NBTC is de consultatie van de externe omgeving. Deze externe gespreksronde is primair gericht geweest op het in de omgeving traceren van oordelen en verbeteringsmogelijkheden ten aanzien van de activiteiten en de werkwijze van het NBTC.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de visie van stakeholders afkomstig uit het toeristisch bedrijfsleven, (lokale) promotieorganisaties en overheden. In de gesprekken met deze partijen zijn de ontwikkelingen van het toerisme in en naar Nederland en de rol van het NBTC als destinatie marketingorganisatie daarbij aan bod gekomen. Deze zijn van belang bij het bepalen van de toegevoegde waarde van het NBTC.

#### *Nuancering*

Zoals vaker bij een externe consultatieronde is gebleken, dat er ook in deze evaluatie door de diverse stakeholders verschillend en soms zelfs tegenstrijdig werd geantwoord op onderzoeksvragen. Verklaringen voor dit verschijnsel zijn bijvoorbeeld:

- De ene stakeholder is de andere niet. Een toeristisch ondernemer heeft andere belangen dan een lokale destinatie marketingorganisatie. Tegen die specifieke achtergrond wordt ook het NBTC beoordeeld.
- Toeristisch ondernemers onderling kunnen afwijkende belangen hebben:
  - de ene organisatie haalt haar omzet overwegend uit het binnenlands toerisme, terwijl een ander met name afhankelijk is van het inkomend toerisme;
  - de ene organisatie haalt haar omzet vooral in en/of rond Amsterdam terwijl een ander meer is georiënteerd op landelijk Nederland;
  - de ene organisatie haalt haar omzet met name uit oude markten (Amerika, Duitsland, etc.), terwijl de andere organisatie vol inzet op de nieuwe ‘BRIC-landen’<sup>17</sup>.

Het spreekt voor zich dat ondernemers en/of organisaties geneigd zijn te wijzen op (onbenutte) kansen ten aanzien van activiteiten waar zij zelf hun voordeel mee (zouden) kunnen doen.

Op basis van ongeveer 25 gevoerde gesprekken met stakeholders heeft Berenschot evenwel een gewogen oordeel kunnen vormen over de positionering van het NBTC in het veld<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Brazilië, Rusland, India en China.

<sup>18</sup> Zie voor een overzicht van respondenten bijlage 2.

# Berenschot

## 4.2 ALGEMENE BEOORDELING NBTC

De door Berenschot gesproken klanten en samenwerkingspartners zijn in meerderheid te spreken over het huidige functioneren van het NBTC. Men geeft aan dat men in het nabije verleden (2004-2006) op onderdelen ontevreden is geweest, maar dat vrij recent het vertrouwen in de focus en de activiteiten van de organisatie weer zijn toegenomen. Stakeholders zijn zich ervan bewust dat het NBTC in de afgelopen jaren intern een en ander voor de kiezen heeft gehad (reorganisatie, taakstellingen en personeelwisselingen) en zijn geneigd deze gebeurtenissen als verzachtende omstandigheden mee te laten wegen in een overall-oordeel over het functioneren van vandaag de dag.

Zo is veel aangegeven dat het NBTC in het verleden (1) vrij autonoom en zonder afstemming met het veld zijn aanbod creëerde, (2) dat men geneigd was zelf producten te ontwikkelen in plaats van die productontwikkeling louter te faciliteren en te stimuleren en (3) dat men in de periode 2004-2006 te veel een salesgerichte organisatie was.

Hier wordt door de respondenten aan toegevoegd dat ten aanzien van genoemde punten inmiddels verandering in positieve zin waarneembaar is. De signalen uit het veld worden op dit punt opgepakt door de organisatie. De organisatie is minder gericht op het aanboren van middelen en meer gericht op het volgen van de juiste marketingstrategie om het merk Holland in de markt te zetten. Het profiel dat de nieuwe algemeen directeur heeft, is in dit verband het meest recente – door het veld goed ontvangen – voorbeeld.

## 4.3 BEOORDELING VAN GELEVERDE DIENSTEN EN PRODUCTEN<sup>19</sup>

### *Strategie*

Er is waardering bij de stakeholders voor de in 2005 uitgezette Sales & Marketingstrategie van de destinatie Holland. De bundeling van het Nederlandse aanbod in verschillende PMPC's (zie ook paragraaf 2.3) zorgt voor overzicht en de diverse PMPC's worden door de toeristische markt opgepakt en herkent. Als kanttekening wordt genoemd dat men graag meer betrokken zou willen worden in het definiëren en fijnslipen van de in de toekomst te voeren Sales & Marketingstrategie. Het NBTC treedt hier in veler ogen nog te autonoom op en dat wordt als gemiste kans gezien.

### *Marketingmix*

Daar waar de gedefinieerde strategie als positief wordt gewaardeerd, zijn er ten aanzien van de uitwerking de nodige opmerkingen gemaakt. De huidige marketingmix (beurzen, promotiecampagnes, website, etc.) wordt nog als te traditioneel ervaren. Het NBTC bewandelt te veel 'de oude paden' en is te weinig vernieuwend. De mogelijkheden van bijvoorbeeld internet worden wel onderkend – komen ook terug in strategische plannen – maar worden op onderdelen te weinig benut. De vrij klassiek ingestoken campagnes (advertenties en artikelen in oude media) zouden vaker direct gelinkt kunnen worden met internettoepassingen.

---

<sup>19</sup> Recent is door het NBTC zelf een klanttevredenheidsonderzoek gestart. De resultaten hiervan worden niet eerder dan in het najaar van 2007 verwacht.

# Berenschot

Het NBTC zou zich meer moeten richten op doelgroepgerichte online-marketingactiviteiten en in lijn daarmee meer crossmediale benaderingen moeten kiezen.

De diverse respondenten waren zonder uitzondering positief over het per jaar centraal stellen van een speciaal thema en het kiezen voor grote evenementen. De toeristische ondernemers geven aan dat dergelijke initiatieven leiden tot focus en bundeling van promotiekracht. Zeker vanuit de Randstad wordt gepleit voor het beschikbaar stellen van meer budget voor grote thema's en events en voor minder versnippering van het budget richting 'tal van projectjes'. Voorts wordt aangegeven dat sommige stakeholders meer behoefte hebben aan invloed bij het vaststellen van het evenement of themajaar. Sommigen kunnen zich niet vinden in een aantal, naar hun beleving, opgelegde thema's.

Over het internationale kantorennetwerk spreken de stakeholders over het algemeen met waardering. Dit zijn de locaties van waaruit uiteindelijk direct gewerkt wordt aan bevordering van de toeristen- en congresstroom naar Nederland en waar de specifieke marktkennis aanwezig is. Wat opvalt, is dat stakeholders bij de beoordeling van het NBTC meer dan eens een nadrukkelijke splitsing maken tussen 'Leidschendam' enerzijds en de buitenkantoren anderzijds. Waarbij het hoofdkantoor wordt gezien als te sturend en te omvangrijk en de buitenkantoren worden omschreven als relatief flexibele efficiënte organen die de plaatselijke marktkansen goed kennen, maar soms worden belemmerd door de strakke kaders die worden opgelegd vanuit het hoofdkantoor. Deze geluiden zijn vooral te beluisteren bij partners die – parallel aan de accountmanagers op het hoofdkantoor – frequent en direct contact hebben met de medewerkers van de buitenkantoren. Meer dan eens is aangegeven dat 'het niveau' van de accountmanagers verbetering behoeft. De accountmanager komt langs met de productenlijst, terwijl behoefte is om *aan de voorkant* mee te praten over de koers van het NBTC. Men spreekt liever direct met een vertegenwoordiger van een buitenkantoor (waar het praktische uitvoering van projecten betreft) of met middenkader van het hoofdkantoor (waar het gaat om meepraten over de strategische koers).

In de externe consultatieronde onder toeristische ondernemers is een wisselend beeld naar voren gekomen ten aanzien van de wenselijkheid om (meer) te investeren in de BRIC-landen. Berenschot constateert dat uitspraken hierover in sterke mate bepaald worden door de business waarin de individuele onderneming opereert. Zo kan het dat de één een investering in Rusland als weggegooid geld ziet en de ander van mening is dat het NBTC ten aanzien van dit land 'grote marktkansen' laat liggen.

## *Kennis en informatiefunctie*

Hoewel per 2004 – bij het afgeven van de vernieuwde basisbeschikking – de expliciete taak van het NBTC als kenniscentrum voor het Nederlandse toeristisch bedrijfsleven is vervallen, ziet het veld, op een uitzondering na, voor het NBTC een voorname rol weggelegd op het gebied van kennis verzamelen en distribueren. Effectieve destinatie marketing begint bij het bezit van de juiste marktinformatie en eindigt bij betrouwbare effectmetingen van ingezette acties. Publicaties zoals Kerncijfers Toerisme en Recreatie en het groots opgezette Onderzoek Inkomend Toerisme ('Destinatie Holland') kunnen dan ook rekenen op veel waardering in het veld. Enkele respondenten gaven aan dat ze op onderdelen behoefte hebben aan meer specifieke kennis rond eigen businesses en meer gericht op specifieke doelgroepen en landen. Daarbij realiseert men zich dat de fijnmazigheid waarmee het NBTC beschikbare kennis genereert en deelt logischerwijs grenzen kent.



# Berenschot

Zowel de uitgave Matchmaker als ook de website van het NBTC ([www.nbtc.nl](http://www.nbtc.nl)) worden beschouwd als welkome informatiebronnen en als zodanig zeer functioneel genoemd.

## *Lobbyfunctie*

Enkele respondenten geven aan het NBTC te beschouwen als de lobbyorganisatie voor de sector richting de overheid. Hoewel deze functie nadrukkelijk niet (meer) is belegd bij het NBTC blijkt hier toch behoefte aan bij de stakeholders.

## *Kwaliteitsverschil*

Onze respondenten beoordelen de kwaliteit van de uitvoering ter plaatse – het uitrollen van projecten, maar ook het signaleren van kansen voor de partners – als zeer wisselend. Met andere woorden: er zit verschil in de beleving van de geleverde kwaliteit bij de ene vestiging ten opzichte van een andere vestiging. Redenen hiervoor zijn, aldus enkele stakeholders, de (te) frequent doorgevoerde personeelwisselingen, waardoor lokale kennis verloren gaat en een meer structurele disbalans in aanwezige nodige competenties bij enkele kantoren.

## *Betaalbaarheid*

Stakeholders zijn van mening dat – met name in de voorbije jaren – de participatiekosten voor projecten hoger zijn geworden. Daarbij wordt aangegeven dat niet altijd voldoende inzicht kan worden gegeven in de kostenstructuur van projecten en dat in die gevallen onduidelijkheid kan bestaan over waarvoor nu precies betaald wordt.

Stakeholders noemen diverse keren dat het onder de vleugels van NBTC meedoen aan beurzen relatief veel geld kost. Kleine stakeholders zijn vaak niet in staat om hierop in te schrijven en dat wordt betreurd. Hoewel men zich realiseert dat participatie aan beurzen in zijn algemeenheid nu eenmaal een prijzige activiteit is, worden meermalen vraagtekens gezet bij de inkoopkracht van het NBTC. Het beeld bestaat dat beursarrangementen goedkoper zouden kunnen worden ingekocht en aangeboden en dat bovendien de kwaliteit van de stands te wensen over laat. NBTC geeft echter aan dat kortingen lastig te bedingen zijn bij beurzen. Beursorganisaties geven niet graag korting aan ‘tussenpersonen’ als het NBTC. Ook voor wat betreft de participatie in Holland.com wordt door kleinere partijen aangegeven dat het kostenniveau hoog ligt. Het in rekening brengen van een ‘schappelijker prijs’ zou de samenwerking bevorderen. Daarnaast geven kleinere organisaties aan dat – als ze wel op de Holland.com site staan – ze lastig te vinden zijn.

Meer dan eens hebben we van stakeholders vernomen dat het NBTC differentieert in de prijzen die men rekent. Met andere woorden: de ene partner blijkt voor eenzelfde product of dienst niet hetzelfde te betalen als een andere partner. Dergelijke niet uit te leggen ‘constatering’ zijn niet goed voor het vertrouwen dat stakeholders wel graag in het NBTC willen stellen. Het NBTC geeft aan dat men in het verleden voor bepaalde producten (uiting op internet, persbericht) kortingen heeft gegeven aan een enkele klant, maar dat het de intentie is om deze werkwijze niet langer te volgen.

Voorts wordt door stakeholders aangegeven dat voor het participeren in projecten die zijn gericht op de binnenlandse markt meer in rekening wordt gebracht dan voor projecten die het inkomend verkeer bevorderen.

# Berenschot

Met de verklaring van het NBTC (dat dit een direct gevolg is van de keuze van EZ om niet te focussen op die binnenlandse markt) neemt slechts een minderheid van de door ons geïnterviewden genoegen. Niet begrepen wordt dat het Ministerie een binnenlandse toerist van minder belang zou achten dan een inkomende toerist.

## 4.4 GRENZEN AAN COFINANCIERING

Er heerst in het veld een algemene consensus over het feit dat een plafond van cofinanciering door stakeholders in zicht is. Mede door een – zij het beperkte – taakstelling van EZ over de voorbije jaren heeft het NBTC de grenzen opgezocht van wat mogelijk is. Er zijn aan buitenkantoren targets meegegeven betreffende te bereiken percentages financiering door derden. Dat heeft geresulteerd in een zoektocht naar juist die activiteiten waarmee geld ‘op te halen’ is in plaats van een focus op activiteiten waarmee de meeste toeristen en congresgangers naar Nederland te halen zijn. Daarmee is ook het eerste risico van een te grote interne druk ten aanzien van cofinanciering benoemd.

Een tweede risico betreft het gevaar van het verliezen van de onafhankelijke positie van het NBTC. Want: wie betaalt, bepaalt. Het NBTC krijgt middelen van EZ om in algemene zin het inkomend toerisme en de deelname aan congressen te bevorderen. Indien één enkele cofinancier vanuit een eigen belang te nadrukkelijk participeert in kernactiviteiten van het NBTC ontstaat spanning met het algemene belang dat het NBTC in beginsel dient te behartigen. Een te grote afhankelijkheid van cofinanciering in het algemeen – en nadrukkelijk van één cofinancier in het bijzonder – kan er bovendien toe leiden dat te veel geschipperd moet worden tussen verschillende belangen van elkaar beconcurrerende bedrijven. Dat is niet altijd even effectief en kan bovendien vernieuwing blokkeren. Berenschot heeft naar aanleiding van de gesprekken en na analyse van door het NBTC aangeleverde gegevens over de bestaande cofinanciers kunnen constateren dat er geen verontrustende afhankelijkheid bestaat richting één of enkele cofinanciers<sup>20</sup>.

Een enkele stakeholder heeft aangegeven dat het Ministerie van Economische Zaken de eerst aangewezen instantie is om aan te geven hoe om te gaan met cofinanciering. Dat is niet iets wat volledig aan het NBTC moet worden overgelaten, aldus een enkele stakeholder. Meer richting geven aan de invulling van cofinanciering wordt dus wenselijk geacht.

## 4.5 ZICHT EN VISIE OP DE OPDRACHT VAN HET NBTC

### *Zicht op de opdracht*

Een minderheid van de gesproken organisaties die in projecten samenwerken met het NBTC weet aan te geven wat de precieze opdracht voor het NBTC vanuit EZ is. Met andere woorden: men weet niet waar het NBTC door EZ op wordt afgerekend. Andere lokale promotieorganisaties en functionarissen zijn veel beter op de hoogte van de voor de periode 2004-2006 gemaakte afspraken.

---

<sup>20</sup> Zie subparagraaf 3.3.1 voor inzicht in volumes ten aanzien van cofinanciering en voor overzicht van verschillende categorieën cofinanciers.

# Berenschot

Opvallend is dat de meeste stakeholders van mening zijn dat het NBTC een expliciete opdracht heeft ten aanzien van het aantrekken van cofinanciering, terwijl dit feitelijk niet zo is. Verder is in het veld over het algemeen duidelijk dat een focus op de binnenlandse markt niet binnen de taakopdracht van het NBTC ligt.

Tot slot wordt gemeend dat het NBTC een nadrukkelijke rol zou moeten hebben in het goed communiceren van het EZ-brede toeristisch beleid richting de sector. Daarbij dient de organisatie zich bij de (verantwoording van de) uitvoering van activiteiten minder dan nu het geval te verschuilen achter EZ-keuzen. Er is ruimte genoeg om vanuit eigen visie initiatieven te ontplooien en uit te leggen.

## *Visie op de opdracht*

In algemene zin wordt aangegeven dat het Ministerie van EZ dient te blijven investeren in toerisme en dat het NBTC hiervoor een goed instrument is. Diverse stakeholders geven aan dat tot op heden het economisch effect van toerisme door EZ nog onvoldoende wordt onderkend. Zo zou het NBTC in vergelijking met nationale toeristische organisaties in benchmarklanden een beperkt rijksbudget tot zijn beschikking hebben waardoor sectorbreed kansen blijven liggen. Overigens blijkt dit in de praktijk niet het geval, met name wanneer de verkregen rijksbudgetten worden gerelateerd aan het inwoneraantal of de oppervlakte van die benchmarklanden (zie hiervoor ook de tabel in paragraaf 5.3). Wel is er in enkele landen op lokaal en regionaal niveau meer geld beschikbaar. Zo dragen in Duitsland de deelstaten meer bij ter bevordering van het inkomend toerisme en zijn voor het bevorderen van het inkomend toerisme naar Londen tientallen miljoenen beschikbaar. Verder geven enkele respondenten aan dat het te weinig onderkennen van het economisch belang van toerisme tot uiting komt in de afwezigheid van een minister voor toerisme.

Zij die zicht hebben op de opdracht vanuit het Ministerie aan het NBTC zijn wisselend in hun oordeel over de huidige prestatienorm. De expliciete keus voor een focus op inkomend toerisme in relatie tot het niet afrekenen op binnenlands toerisme wordt veelal niet begrepen. Men geeft aan dat de binnenlandse toerist zijn geld beter in Nederland dan in het buitenland kan uitgeven. Een meerjarendoelstelling ten aanzien van het binnenlandse toerisme zou laten zien dat ook hier door EZ belang aan wordt gehecht. Het zou bovendien recht doen aan de binnen het NBTC en het veld veel gehoorde stelling dat inspanningen voor de binnenlandse markt ook het fundament leggen voor de buitenland promotie.

Enkele stakeholders geven aan dat de gehanteerde norm wel hard en eenduidig lijkt – en daarmee makkelijk te handhaven – maar dat deze door de bestaande hardheidclausule wel degelijk aan discussie onderhevig is. Bovendien kan de huidige norm, zoals nu gesteld, strategisch gedrag van het NBTC in de hand werken. Daarmee wordt bedoeld dat een focus op de toerist met het meeste bestedingspotentieel voor het NBTC niet per definitie lonend is. Voor het NBTC is het meer lonend te kiezen voor randstedelijke quick-wins (daar waar het volume al groot is), dan voor investeren in groeilanden en niches, terwijl juist daar de uitdaging voor de toekomst zou kunnen liggen.

Men kan zich voorstellen dat een nieuwe beschikking vergezeld gaat van een nader – op meerdere aspecten – uitgewerkte prestatienorm. Hoe dat precies vorm dient te krijgen, is door stakeholders divers benoemd, maar de meest genoemde elementen die onderdeel zouden moeten uitmaken van een nieuwe normstelling zijn: de binnenlandse markt, de hoogte van de bestedingen (eventueel in relatie met gemaakte kosten), de verblijfsduur per toerist en normering ten aanzien van interessante niches.

# Berenschot

Daarbij is het wenselijk parameters zo te kiezen dat men, in vergelijking met andere landen, kan blijven afrekenen. Dat betekent dat de normgegevens in de gekozen benchmarklanden op een identieke wijze geregistreerd moeten zijn.

## 4.6 SAMENWERKING

Het verbeteren van de samenwerking tussen het NBTC en de omgeving is voor de komende periode een van de belangrijkste opgaven volgens de stakeholders. Hoewel de toekomst met vertrouwen tegemoet wordt gezien, wordt eveneens aangegeven dat in het verleden niet voldoende gebruik is gemaakt van kennis, competenties en infrastructuur van de natuurlijke partners in de nabijheid van het NBTC.

### *Detecteren van kansen*

Veel partners uit het toeristisch bedrijfsleven geven aan dat ze in de voorbije jaren door het NBTC te veel zijn gezien als organisatie waar middelen vandaan zijn te halen en te weinig als daadwerkelijk partner. Exemplarisch is in dat verband dat men vooral wordt benaderd op het moment dat het NBTC klaar is met zijn producten- en dienstencatalogus en niet op het moment dat wordt nagedacht over aan welke producten en diensten überhaupt behoefte is. Een aantal grote stakeholders heeft aangegeven behoefte te hebben om samen met het NBTC grote campagnes te ontwikkelen. Het NBTC zou die behoefte ook moeten hebben: meer luisteren naar en gebruikmaken van de kennis die bij de partners voorradig is, zou kunnen leiden tot een effectiever portfolio. Gezegd moet worden dat stakeholders wel een verbetering waarnemen. Zo is de accountmanager niet langer de functionaris die met kant-en-klare producten langskomt, maar is deze ook steeds meer een peiler van behoeften.

### *Gebruikmaken van andere netwerken*

Enkele stakeholders geven aan dat meer gebruik kan worden gemaakt van (kennis)infrastructuren en netwerken van andere promotieorganisaties én van partners. Dus meer samenwerking met andere onderdelen die in het buitenland werken aan economische promotie van Holland. Om Holland als bestemming verder uit te bouwen, moet gezamenlijk verder worden gekeken dan de eigen stad, locatie, regio of product. In dit verband werd de in eerste instantie rigide opstelling van het NBTC inzake het gebruik van het Holland-logo niet gewaardeerd. Er zijn inmiddels goede afspraken gemaakt over het gebruik van het Tulp Holland-logo.

Een gezamenlijke aanpak leidt tot slagkracht richting de potentiële Holland-bezoekers en voorkomt bovendien dat steeds opnieuw het wiel uitgevonden moet worden of dat onderzoek wordt gedaan dat in principe al aanwezig is. Holland-acties kunnen en moeten meer met elkaar vervlochten worden. Zo heeft de Economische Voorlichtingsdienst (EVD), een agentschap van het Ministerie van EZ, een internationaal netwerk van zeventien kantoren (Netherlands Business Support Offices) in het buitenland. Een ander voorbeeld is het onderdeel Directie Buitenlandse Investerings in Nederland (DBIN). Dit is een directie van het Ministerie van EZ die zich bezighoudt met de bevordering van buitenlandse investeringen in Nederland. Ook DBIN houdt in veel landen kantoor waar ook het NBTC is vertegenwoordigd. De vraag dringt zich op of alleen al uit bedrijfsmatig oogpunt onderzocht zou kunnen worden in hoeverre de verschillende, deels parallel lopende, infrastructuren door gedeeltelijke bundeling effectiever kunnen opereren.

# Berenschot

Ook inhoudelijk is er aanleiding om te veronderstellen dat meer synergie mogelijk moet zijn. Zo zoeken de organisaties elkaar bij de organisatie van activiteiten nog te weinig op. Te vaak wordt nog gedacht vanuit de mogelijkheden die de eigen organisatie biedt in plaats van aan te haken bij initiatieven van anderen (organisatie van handelsmissies en deelname aan beurzen).

De vertegenwoordigingen van het NBTC, de EVD en DBIN zoeken elkaar dus nog mondjesmaat op, terwijl de doelstellingen van de organisaties dit wel zou rechtvaardigen. NBTC werkt op veel plekken in het buitenland wel nauw samen met ambassades.

## *Coördinatie en afstemming van onderzoek*

Het genereren van en beschikking hebben over marktkennis en -informatie en over effecten van campagnes zijn onontbeerlijk voor een organisatie zoals het NBTC. Uitvoering van onderzoek is arbeids- en middelenintensief en dat maakt samenwerking op dit vlak daar waar dat kan wenselijk. Stakeholders hebben de indruk dat het onderzoeksprofiel van het NBTC in de loop der jaren – parallel aan het versterken van de marketingfunctie – verstevigd is.

Hoewel het NBTC geen kerntaak heeft op het gebied van onderzoek mag worden geconcludeerd dat het NBTC een zichtbare positie heeft. De organisatie heeft zich in de voorbije periode ingezet voor een eenduidig gebruik en interpretatie van gegevens zoals beschikbaar en heeft op meerdere momenten geprobeerd om te inventariseren (bijvoorbeeld structureel overleg en door het organiseren van provinciedagen in 2005) wat gemeenschappelijk kansen zijn rond het opzetten van onderzoek in het toeristisch veld. Daarbij is een beperkende factor dat behoeften en wensen van het NBTC en van overige partijen zoals provincies, regionale en grootstedelijke VVV's niet altijd hetzelfde zijn. Zo zijn regionale partijen – meer dan het NBTC – ook nadrukkelijk geïnteresseerd in het binnenlandse toerisme en het dagtoerisme. Daarnaast is het voor alle partijen vanuit methodologische argumenten (gevaar van onvergelykbaarheid van eigen onderzoeksresultaten met resultaten van later uitgevoerd gezamenlijk onderzoek) moeilijk om bestaand eigen onderzoek op te geven voor ander gezamenlijk onderzoek.

Het lijkt voor het NBTC van belang om de reeds bestaande samenwerking – er is namelijk wel sprake van gezamenlijk initiatief – richting stakeholders beter te communiceren en op andere onderdelen na te gaan hoe samenwerking verder te intensiveren is.

# Berenschot

## 5. BEVINDINGEN NBTC IN RELATIE TOT EZ-BELEID

### 5.1 INLEIDING

Eén van de algemene doelstellingen van het Ministerie van EZ is het scheppen van een concurrerend ondernemersklimaat voor bestaande bedrijven en nieuwe ondernemers. Vanuit die gedachte voert het Ministerie ook toeristisch beleid, met als doel het actief stimuleren van de bestedingen in Nederland die voortvloeien uit toeristisch en zakelijk reisverkeer.

EZ constateert dat Nederland zijn concurrentiepositie rond toerisme op peil moet zien te houden en van daaruit trachten te verbeteren. Het Ministerie wil hierbij een actieve rol spelen, samen met de sector. De algemene doelstellingen ten aanzien van het toeristische beleid over de voorbije jaren zijn het stimuleren van de bestedingen en het *inkomende* toerisme. Daarbij zijn cultuurtoerisme, kusttoerisme en de zakelijke markt belangrijke aandachtspunten.

### 5.2 DE VTA ALS OPMAAT NAAR EEN NIEUW PRESTATIECONTRACT

De Vernieuwde Toeristische Agenda (VTA) van oktober 2003 geeft invulling aan genoemde doelstellingen en definieert diverse speerpunten: de stedelijk-culturele omgeving, de kust, evenementen en zakelijk reisverkeer:

1. Stedelijk-culturele omgeving: inzet op het stimuleren van toeristische kansen in een beperkt aantal steden (niet gekwantificeerd).
2. Evenementen: inzet op het initiëren en uitbaten van internationaal aansprekende publieksevenementen (niet gekwantificeerd).
3. Kust en waddeneilanden: inzet op een kwaliteitsverbetering van de toeristische infrastructuur (niet gekwantificeerd).
4. Zakelijk reisverkeer: via gerichte inspanning een ommekeer teweeg brengen ten aanzien van het marktaandeel in de congressector (niet gekwantificeerd).

De in de VTA niet gekwantificeerde speerpunten dienen in onderlinge samenhang bij te dragen aan de maximalisatie van de economische waarde van het toerisme. Letterlijk spreekt de VTA over 'het actief stimuleren van de bestedingen in Nederland die voortvloeien uit toeristisch en zakelijk inkomend reisverkeer' als de *kernopgave* van het toeristisch beleid.

Het nationale toeristische beleid zoals in de VTA vervat wordt in de loop van 2007 herbezien en zonodig voorzien van nieuwe speerpunten. Behalve het Rijk voeren ook provincies en gemeenten toeristisch beleid. Verder wordt via het grotestedenbeleid en het ruimtelijk economisch beleid toerisme gestimuleerd.

# Berenschot

## *Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen en de VTA*

De VTA uit 2003 noemt het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen<sup>21</sup> als een belangrijk instrument dat wordt ingezet om de EZ-doelstellingen en de daarbij geformuleerde kernopgave te realiseren. Daarbij dient het NBTC nauw samen te werken met diverse marktpartijen, toeristische organisaties, culturele organisaties en overheden. Kenmerkend voor de werkwijze is het bieden van een platform voor deze taken en het zo veel mogelijk bundelen van initiatieven en activiteiten.

In hetzelfde beleidsdocument wordt vastgesteld dat de dan geldende overeenkomst tussen het NBTC en het Ministerie (2002-2005) aan vernieuwing toe is. De afspraken ten aanzien van kennis- en strategieontwikkeling, productontwikkeling, toeristische promotie en informatievoorziening zijn op onderdelen aan herijking toe. De inzet van de beschikbare overheidsmiddelen gedurende de looptijd dient een verschuiving te laten zien ten gunste van kennis- en innovatieve producten. Er wordt geconstateerd dat de doelen op deze terreinen onvoldoende worden bereikt en er wordt hardop de vraag gesteld of genoemde taken nog wel bij het NBTC dienen te worden neergelegd. Verder krijgt de afspraak dat het bedrijfsleven meer dient bij te dragen aan promotie- en informatiecampagnes tot dan toe onvoldoende invulling, aldus de VTA.

## *Wens tot nieuw prestatiecontract*

Gezien de nieuwe beleidsopgave in de VTA en gegeven de behoefte om andere accenten te leggen, wordt in 2003 afgesproken dat er een nieuw driejarig prestatiecontract zal worden afgesloten. Elementen die daarbij meegenomen moesten worden:

- Meer dan tot dan toe zal NBTC moeten gaan fungeren als nationale marketing- en promotieorganisatie, met name gericht op het inkomend toerisme.
- Een aantal binnenlandse promotieactiviteiten, zoals de 'lekker weg in eigen land'-campagne kan gefaciliteerd blijven worden.
- De taakvelden productontwikkeling en -kennis dienen meer dan tot dan toe te worden toegesneden op hun bijdrage aan de NBTC-kerntaken promotie en informatievoorziening.
- Uitgaande van een nauwe relatie met de relevante binnenlandse markt, dient NBTC de promotie-inspanningen te concentreren op een beperkt aantal perspectiefvolle landen.
- Er dient gestreefd te worden naar het vergroten van het zelfverdienend vermogen door meer cofinanciering vanuit het bedrijfsleven aan te trekken.

---

<sup>21</sup> Destijds 'Toerisme Recreatie Nederland'.

# Berenschot

## 5.3 UITGANGSPUNTEN EN OUTPUTNORMEN: HET PRESTATIECONTRACT

### *Uitgangspunten basisbeschikking*

Op basis van de elementen zoals in de VTA genoemd, is EZ in 2004 een subsidierelatie aangegaan met het NBTC voor de jaren 2004-2006. Uitgangspunten die bij de ontwikkeling van deze relatie een rol hebben gespeeld, zijn:

- Sturing op één of enkele resultaatvariabelen.
- Centraal hierbij: inkomend reisverkeer (zakelijk en toeristisch).
- De prestatienorm vertalen in een marktaandeel van het inkomend reisverkeer van een aantal Noordwest-Europese landen.
- Vrijheid voor NBTC om zelf marketingstrategie vorm te geven en te implementeren binnen gestelde subsidiekaders.
- Afrekening op basis van eindresultaat, te meten op meerjarige basis.
- Verlies 20% budget NBTC voor een volgende subsidieperiode bij niet halen van de prestatienorm.
- Door EZ gelabelde budgetten alleen voor een sterk gelimiteerd aantal activiteiten die vanuit de VTA voor EZ van belang zijn en niet direct gerelateerd zijn aan de outputdoelstelling.
- Bij het bepalen van de prestatienorm wordt ervan uitgegaan dat subsidies van EZ cofinanciering opleveren met private middelen, maar aan de hoogte van deze cofinanciering worden geen voorwaarden gesteld.
- Activiteiten voor derden die niet direct bijdragen aan de kerndoelstellingen van NBTC dienen ten minste kostendekkend te zijn.

### *Outputnormen basisbeschikking*

Tegen de achtergrond van genoemde uitgangspunten zijn in de basisbeschikking met het NBTC twee outputnormen gedefinieerd:

- Het vergroten van het marktaandeel van Nederland van inkomende verblijfsgasten ten opzichte van de benchmarklanden (Duitsland, België, Verenigd Koninkrijk, Denemarken). Bij het verwachte marktaandeel van Nederland over 2003 van 13,7% bedraagt deze eind 2006 14,0%.
- Voor de congressmarkt is een langetermijndoelstelling geformuleerd: een marktaandeel van 18% (aantal congressen) ten opzichte van de benchmarklanden in 2009.

Voor de realisatie van deze doelstellingen is een subsidiebedrag ter beschikking gesteld van maximaal € 61.429.000 voor de jaren 2004 tot en met 2006.



# Berenschot

Ter vergelijking is in de volgende tabel voor het jaar 2006 weergegeven wat de jaarlijkse rijksbijdrage is in benchmarklanden:

2006	Overheidssubsidie (in mln. euro)	Aandeel financiering centrale overheid	Totale budget (in mln. euro)
Nederland	19	61%	28,8
Belgie (Vlaanderen)	11	+/-85%	12,8
Denemarken	18	64%	28,9
Duitsland	25	73%	34,2
UK	51	73%	69,3

Bron: European Travel Commission.

De subsidie is primair bedoeld ter (gedeeltelijke) financiering van de activiteiten rond het inkomende toerisme en de congresmarkt. Het is het NBTC toegestaan andersoortige activiteiten te verrichten en daarvoor middelen en capaciteit ter beschikking te stellen, mits deze activiteiten ten minste kostendekkend zijn en er geen sprake is van oneigenlijke concurrentie.

Naast EZ participeren – zoals genoemd – ook het bedrijfsleven en andere overheden financieel in promotieacties van het NBTC. In 2007 wordt, aan de hand van de prestatiebeoordeling door EZ, de eindafrekening over de periode 2004 tot en met 2006 gemaakt. De basisbeschikking vermeldt dat een korting van 20% wordt toegepast op de voor het volgende tijdvak (2008-2010) beschikbare subsidie, indien de doelstelling op het inkomende toerisme niet wordt gehaald. Indien de doelstelling op de congresmarkt niet wordt gehaald, dan heeft dat vooralsnog geen consequenties.

## *Hardheidsclausule*

In de basisbeschikking is een hardheidsclausule opgenomen die rekening houdt met feiten en ontwikkelingen die een substantiële invloed hebben op de prestatiescore, maar het NBTC in redelijkheid en billijkheid niet aangerekend kunnen worden.

Wanneer dergelijke feiten en ontwikkelingen zich voordoen kan het NBTC een beroep doen op deze clausule. Indien EZ en NBTC niet tot een gelijke conclusie komen wat betreft de prestatiescore, dan wordt een door beide partijen geaccepteerde deskundige partij gevraagd om inzake het discussiepunt een bindend oordeel uit te spreken.

In de periode 2004-2006 is in elk jaar een beroep gedaan op de hardheidsclausule en is één keer (voor het jaar 2004) een externe partij gevraagd om de aangedragen argumentatie te wegen en een oordeel uit te spreken. In het verslag voor het jaar 2004 geeft men twee redenen aan voor een gewenste correctie op het Nederlandse marktaandeel in het inkomend toerisme ten opzichte van de benchmarklanden:

- Het extra budget dat VisitLondon heeft ontvangen in 2004.
- De relatief gunstige ontwikkeling van het aantal low-cost vliegverbindingen in twee van de benchmarklanden, te weten het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

Op verzoek van het Ministerie en het NBTC heeft het bureau ECORYS onderzoek gedaan naar de validiteit van de opgebrachte argumenten voor het jaar 2004.

# Berenschot

In een rapport dat in het voorjaar van 2006 is verschenen, geeft het onderzoeksbureau aan dat de argumenten goed zijn onderbouwd en dat de doorrekening ten behoeve van wijziging van de marktaandelen correct zijn uitgevoerd. Tevens concludeert ECORYS dat er ook voor de toekomst sprake kan zijn van andere factoren waarop NBTC geen invloed heeft en dat discussie over toepassing en invulling van de hardheidsclausule daarom blijvend kan worden gevoerd. Het zou, aldus ECORYS, vanuit deze optiek zelfs aanbeveling verdienen om de gekozen wijze van prestatiebeoordeling nog eens tegen het licht te houden. Men geeft aan dat het afrekenen op basis van één prestatie-indicator helder lijkt, maar dat het een erg smalle basis is om tot een juiste beoordeling van de prestaties te komen.

Voor de jaren 2005 en 2006 geldt dezelfde argumentatie zoals ook aangedragen voor het jaar 2004. Verder is de norm voor het jaar 2005 nog gecorrigeerd voor de in dat jaar in Londen gepleegde aanslagen<sup>22</sup> en wordt op dit moment nog afgewogen in hoeverre het WK 2006 in Duitsland nog van invloed zou moeten zijn op de norm 2006. In de volgende tabel zijn de feitelijke behaalde marktaandelen voor de jaren 2004 en 2005 afgezet tegen de voor onvoorziene omstandigheden gecorrigeerde marktaandelen. Voor het jaar 2006 is nog geen definitief beeld te geven.

	2004 (feitelijk)	2004 (gecorrigeerd)	2005 (feitelijk)	2005 (gecorrigeerd)
Belgie	9,4%	9,69%	8,9%	9,58%
Denemarken	13,2%	13,38%	12,3%	12,77%
Duitsland	28,1%	28,34%	28,4%	28,34%
<b>Nederland</b>	<b>13,5%</b>	<b>13,70%</b>	<b>13,3%</b>	<b>13,84%</b>
UK	35,8%	34,89%	37,1%	35,42%

Bron: NBTC

Het gecorrigeerde marktaandeel per jaar heeft met name betekenis in de discussie tussen EZ en het NBTC in het kader van de geleverde performance in relatie tot afspraken in de subsidiebeschikking 2004-2006.

## 5.4 DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN HET NBTC-INSTRUMENT IN RELATIE TOT HET EZ-BELEID

### *Algemeen*

In een klassiek productieproces worden met behulp van middelen (input) activiteiten verricht (throughput), die leiden tot bepaalde prestaties (output) en uiteindelijk tot effecten (outcome). In een klassieke ex-post evaluatie is dan de onderlinge relatie tussen deze elementen eenduidig te leggen.

In het geval van overheidsbeleid is het leggen van dergelijke relaties niet altijd even eenduidig mogelijk. Bepaalde efforts en resultaten vallen niet te kwantificeren. Ook is niet altijd helder wat de bijdrage is van de overheidsresultaten aan het totale bereikte effect c.q. doel, waardoor het lastig is de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiency) in kaart te brengen.

---

<sup>22</sup> Zo is becijferd dat Londen dat jaar als een direct gevolg van de aanslagen 900.000 inkomende bezoekers is misgelopen.

# Berenschot

Dit komt onder andere doordat de mogelijkheid bestaat dat externe (f)actoren ook (even veel of zelfs meer) invloed hebben op het realiseren van het doel. Zo is het moeilijk om een bepaald effect toe te schrijven aan de inzet van één organisatie. In de toeristische sector hebben bijvoorbeeld ondernemers en lokale overheden – naast het NBTC – een rol in het aantrekken van toerisme. Die rol is mede van invloed op het behalen van doelstellingen door het NBTC.

Het accent voor wat betreft de vraag naar doelmatigheid en doeltreffendheid heeft zich in de evaluatie primair gericht op de interne organisatie van het NBTC (zie hiervoor hoofdstuk 3) en op de rol van het NBTC in relatie tot zijn externe omgeving (zie hiervoor hoofdstuk 4). Bovendien is de invalshoek primair kwalitatief van insteek geweest.

## *Doelmatigheid en doeltreffendheid in relatie tot de speerpunten van het EZ-beleid*

In de evaluatie zijn ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument NBTC onderzocht in relatie tot het EZ-brede toeristische beleid. Kernvraag daarbij is of het NBTC heeft bijgedragen aan het behalen van de toeristische speerpunten zoals geformuleerd in de VTA uit 2003. Ook hier beperken we ons tot een kwalitatieve analyse: immers, de speerpunten in de VTA zijn niet gedefinieerd in termen van kwantitatieve output- en outputnormen en bovendien niet doorvertaald naar wat dat zou moeten betekenen voor de gewenste performance van het instrument NBTC. Die vraag is natuurlijk wel relevant. Want hoewel het NBTC in formele zin niet kan worden afgerekend op de mate waarin door hen is bijgedragen aan alle in de VTA geformuleerde speerpunten – dat maakt immers geen deel uit van de formele opdracht van EZ – is de effectiviteitsvraag wel relevant. En dus ook in hoeverre het NBTC heeft geopereerd tegen de achtergrond van het door EZ gehanteerde beleidskader.

Wij constateren dat alle vier de speerpunten – in ieder geval in kwalitatieve zin – in voldoende mate zijn opgepakt door het NBTC. In het Sales & Marketingplan dat in de subsidieperiode is doorontwikkeld, is nadrukkelijk aandacht besteed aan de stedelijke-culturele omgeving (via de PMPC 'Holland City Style'), evenementen (via de keuze voor een jaarlijks thema en een tweejaarlijks groots evenement), kust- en waddeneilanden (via de PMPC's 'Holland Thrills' en 'Holland The Good Life') en het zakelijk reisverkeer (via de PMPC's 'Let's meet in Holland', 'Be inspired in Holland' en 'Business with Pleasure').

Het NBTC heeft nadrukkelijk aangetoond dat het niet bij planvorming en ambitie is gebleven, maar heeft ten aanzien van alle genoemde PMPC's en evenementen nadrukkelijk gestuurd. Zo is elk door de vestigingen aangedragen project nadrukkelijk gekoppeld aan één PMPC en/of een evenement en is – vaak zelfs in kwantitatieve termen – aangegeven wat het effect diende te zijn. Indachtig die afspraken wordt in de regel ook het effect per project (actie/campagne) gemeten. Met behulp van pretests, bereiksmetingen, conversiemetingen en lezersonderzoeken wordt in kaart gebracht in hoeverre het gewenste effect ook daadwerkelijk is bereikt. Dat kan altijd beter en hier wordt ook aangewerkt door het NBTC, maar duidelijk is dat de onderzoeksfunctie naar effect serieus is belegd.

# Berenschot

## *Doelmatigheid en doeltreffendheid in relatie tot de in de VTA genoemde elementen inzake de rol van het NBTC*

In de VTA uit 2003 wordt benoemd dat het NBTC zich meer moet gaan richten op nationale marketing- en promotieorganisatie, met name gericht op het inkomend toerisme. We kunnen constateren dat de organisatie hierin is geslaagd. Daarnaast is in de praktijk gebleken dat een aantal binnenlandse promotieactiviteiten, zoals de 'Lekker weg in eigen landcampagne', is gecontinueerd.

De VTA geeft in 2003 ook aan dat de taakvelden productontwikkeling en kennis meer dan tot dan toe toegesneden dienen te worden op de bijdrage aan de NBTC-kerntaken promotie- en informatievoorziening. Berenschot heeft kunnen constateren dat het NBTC deze verandering ook daadwerkelijk heeft ingezet. Vanuit de stakeholders is duidelijk aangegeven dat men de kennis- en onderzoeksfunctie van het NBTC in de huidige vorm waardeert en ten aanzien van productontwikkeling in huis zijn duidelijk keuzen gemaakt. Ergo: de focus van het NBTC is weer komen te liggen op bestemming marketing en niet op het ontwikkelen en verkopen van allerlei producten.

Het NBTC heeft in lijn met de VTA keuzen gemaakt inzake de concentratie op een beperkt aantal perspectiefvolle landen. Aan de hand van trends en ontwikkelingen, expertise van de markt en marktonderzoek heeft het NBTC – soms samen met partners – de meest kansrijke markten geselecteerd. Dat is een continu proces waarbij kansrijke landen van een aantal jaar geleden kunnen worden uitgeruild voor opkomende markten. Zo is gedurende de periode 2004-2006 de aandacht voor BRIC-landen geïntensiveerd en ligt hier ook voor de toekomst een groeiende ambitie.

In de VTA wordt nog melding gemaakt van een gewenst streven naar een vergroot zelfverdienend vermogen, te realiseren via aan te trekken cofinanciering vanuit het bedrijfsleven. Wanneer we kijken naar de performance van het NBTC ten aanzien van cofinanciering mogen we concluderen dat de organisatie erin is geslaagd om dat zelfverdienend vermogen te inderdaad te vergroten (zie ook paragraaf 3.3.1: geldstromen).

## *Doelmatigheid en doeltreffendheid in relatie tot de in de basisbeschikking genoemde uitgangspunten en geformuleerde outputnormen*

Op basis van de in de VTA geformuleerde speerpunten en opmerkingen ten aanzien van de rol van het NBTC is in 2004 een basisbeschikking afgegeven met uitgangspunten en outputnormen. De uitgangspunten zoals verwoord in de beschikking komen grotendeels overeen of zijn in lijn met de reeds in de VTA genoemde visie over hoe het NBTC zijn rol in het EZ-brede beleid dient in te vullen. Op één uitzondering na. Waar in de VTA nog nadrukkelijk wordt gesproken over een gewenste vergroting van het aandeel cofinanciering ten opzichte van de gehele begroting, is deze doelstelling in de basisbeschikking nadrukkelijk anders verwoord. In deze beschikking wordt weliswaar uitgegaan van het gegeven dat subsidies van EZ cofinanciering opleveren, maar ten aanzien van de hoogte van deze cofinanciering worden geen verwachtingen uitgesproken en ook geen voorwaarden gesteld. Een interessant gegeven, want het NBTC heeft voor zichzelf gedurende 2004 – 2006 wel taakstellingen gedefinieerd voor wat betreft het aantrekken van middelen uit de markt. Individuele vestigingen kregen ten aanzien van cofinanciering overall-targets mee en projecten werden onder meer beoordeeld op de mate waarin dergelijke financiering gerealiseerd kon worden.

# Berenschot

Meer dan op basis van de meer algemeen geformuleerde uitgangspunten is het gehele afrekenmechanisme van EZ met het NBTC in formele zin gebaseerd op de kwantitatief geformuleerde meerjarenprestatienorm voor inkomend toerisme en op een kwantitatieve norm ten aanzien van performance op de congresmarkt.

Het feitelijke marktaandeel van Nederland is in 2006 uitgekomen op 13,3%. Ook voor 2006 heeft het NBTC weer een beroep gedaan op de hardheidsclausule waarbij de argumenten die worden aangehaald deels dezelfde zijn als die EZ voor de jaren 2004 en 2005 al heeft onderschreven en goedgekeurd (zie ook paragraaf 5.3). Of de outputnorm, een gecorrigeerd marktaandeel van 14%, ook daadwerkelijk is gehaald, wordt medio 2007 – dus zeer binnenkort – bekend.

In hoeverre de doelstelling in formele zin door het NBTC is gehaald, is op dit moment dan ook niet vast te stellen. Ten aanzien van de outputnorm inzake de gewenste verhoging van het marktaandeel van internationale congressen naar 18% in 2009 kan pas worden vastgesteld of deze behaald is in augustus dan wel september 2010. Ook ten aanzien van deze pijler is op dit moment dus niet vast te stellen in hoeverre het NBTC effectief is.<sup>23</sup>

## *Beperkingen ten aanzien van de formele prestatienormen*

De toets of het NBTC de doelstellingen heeft behaald, vindt plaats op basis van het aantal aankomsten vanuit het buitenland. De prestatienorm brengt niet tot uiting zaken als: de hoogte van bestedingen (zijnde de kernopgave uit de VTA), de duur van het verblijf en de relatie tussen de kosten (om toeristen en congresgangers naar Nederland te halen) en de opbrengsten. Ook dekken de CBS-statistieken – aan de hand waarvan getoetst wordt – niet alle toeristische activiteiten, terwijl deze wel degelijk bijdragen aan het inkomend toerisme en dus ook aan de toename van de toeristische bestedingen. Te denken valt aan watersporters en inkomend toerisme door cruiseschepen. Deze vormen van toerisme komen niet tot uiting in de statistieken waardoor het voor het NBTC minder aantrekkelijk *kan* zijn om dergelijke activiteiten te stimuleren. Verder komt de door het toerisme gecreëerde werkgelegenheid en de economische spin-off daarvan niet tot uitdrukking in de prestatienorm.

Ten aanzien van het inkomend toerisme zijn technieken en methoden beschikbaar om zowel de verblijfsduur te meten, de hoogte van de bestedingen, de kosten en de gecreëerde werkgelegenheid. Overheidsinstanties als het CBS en Eurostat meten de bestedingen en de omzet van het inkomend toerisme echter niet. Ook is er geen uniforme methodiek voorhanden aan de hand waarvan de verschillende benchmarklanden dit soort zaken meet. Niet elk land brengt bovendien al deze gegevens in kaart.

In de prestatienorm wordt Nederland vergeleken met benchmarklanden die een soortgelijk toeristisch product aanbieden. De toeristische ontwikkelingen in deze landen zijn mede van invloed op het behaalde marktaandeel in Nederland. Immers, een groei in het aantal aankomsten in het Verenigd Koninkrijk impliceert ceteris paribus een verlaging van het marktaandeel van Nederland.

---

<sup>23</sup> Op basis van gegevens over 2005 (UIA / ICCA) waar Nederland vooralsnog een marktaandeel van 21,7% scoort op het binnenhalen van internationale congressen mag enig vertrouwen bestaan over het halen van de norm in 2009.

# Berenschot

Het voordeel van deze relatieve vergelijking is dat conjuncturele schommelingen worden ondervangen in de prestatienorm. De gedachte is dat een algehele Europese laagconjunctuur leidt tot een daling van het toerisme in alle Europese landen (lees: de benchmarklanden).

Het Ministerie van EZ heeft ervoor gekozen één prestatienorm te hanteren. Dit biedt enerzijds duidelijkheid en beperkt de verantwoordingslasten. Anderzijds is het de vraag of de huidige systematiek het doel dient dat wordt beoogd: het maximaliseren van de economische waarde van het toerisme. Naar ons oordeel is dat niet het geval. De huidige prestatienorm (marktaandeel inkomend toerisme) stimuleert het NBTC niet per definitie om juist die toeristen aan te trekken die een maximale financiële bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Met andere woorden: inzet op het maximaliseren van het volume van het aantal inkomend toeristen biedt niet per definitie de garantie dat ook de inzet ten aanzien van het bevorderen van de bestedingen maximaal wordt gestimuleerd.

In onze ogen is het wenselijk om in de toekomst op één of andere manier ook te sturen op een tweede resultaatvariabele. Wij doelen daarbij naast de bestaande prestatie-indicator ten aanzien van het marktaandeel op sturing ten aanzien van de toeristische uitgaven (bestedingen).

Voor wat betreft het marktaandeel verdient het de voorkeur van Berenschot om de huidige systematiek voort te zetten (inclusief hantering hardheidsclausule) en op basis van reële verwachtingen een nieuwe norm te formuleren voor komende periode. Voor wat betreft de bestedingen dient EZ in samenspraak met het NBTC op zoek te gaan naar een methodologisch hanteerbare en ondubbelzinnige systematiek. De Tourism Satellite Accounts (TSA) biedt aanknopingspunten, maar geen integrale oplossing. Deze internationale monitor bevat weliswaar gegevens over bestedingen, maar heeft een veel bredere insteek dan die van bestedingen van het inkomend toerisme alleen. De TSA richt zich namelijk op de reisverkeersbalans in het algemeen. Hierin worden de uitgaven weergegeven van de verblijfstoeristen, maar ook van buitenlandse dagtoeristen, grensloop bezoek, internationaal woon-werkverkeer, etc.

Zolang er niet de beschikking is over een internationaal goed functionerende monitor inzake de bestedingen van het inkomende toerisme zou overwogen kunnen worden om op een andere manier recht te doen aan de relevantie van een goede performance op de variabele bestedingen, ook gezien de algemene beleidsdoelstellingen van EZ. Zo zou gedacht kunnen worden aan het opnemen van aanwijzingen in de basisbeschikking. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een deel van de EZ-gelden wordt gereserveerd voor die PMPC's waarvan wordt verwacht dat de bestedingen het meest optimaal gestimuleerd kunnen worden. In dezelfde basisbeschikking kan bijvoorbeeld als uitgangspunt worden gesteld dat een deel van de subsidie dient te worden ingezet voor het stimuleren van het inkomend watertoerisme (zeil- en motorboten, cruiseschepen, etc). Want hoewel deze vorm van inkomend toerisme zelfs niet wordt betrokken bij de berekening van het inkomend toerisme, is het zonneklaar dat de hoogte van de bestedingen van dit type toerist een marketinginspanning van het NBTC zou rechtvaardigen.

# Berenschot

## 6. SAMENVATTEND: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 ALGEMEEN BEELD

Eén van de belangrijkste instrumenten van het Ministerie van Economische Zaken om de beleidsdoelstellingen, zoals geformuleerd in de Vernieuwde Toeristische Agenda, te bereiken, is het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen. Dit bureau is al jaren de landelijke destinatie marketingorganisatie die het toeristisch en zakelijk reisverkeer naar en in Nederland bevordert.

Het NBTC is actief op het gebied van destination branding, destination sales & marketing, pr, marktonderzoek, databeheer, oude en nieuwe media. Medewerkers van het NBTC beschikken over een mix van kennis van destination marketing, het Nederlands aanbod en de internationale markt van business- en leisure travel en zijn werkzaam over de hele wereld.

In de evaluatie zoals door Berenschot over de periode 2004-2006 is uitgevoerd, komt als algemeen beeld naar voren dat het NBTC niet altijd de *goede dingen* deed, steeds meer de *goede dingen* doet en dat een aantal zaken naar de toekomst toe nog beter kunnen.

### 6.2 HET BEELD VAN BINNENUIT

Terug naar één van de centrale vragen in dit evaluatieonderzoek: in hoeverre is de interne organisatie van het NBTC kostenefficiënt georganiseerd? Een doorlichting van de interne organisatie biedt een goede indicator voor de mate waarin een organisatie efficiënt werkt. Berenschot heeft daarvoor de organisatiestructuur bekeken en de volgende bedrijfsvoeringaspecten van het NBTC: planning & control, het financiële beheer, de overhead, het vraagstuk van Markt & Overheid en de functie van de Raad van Toezicht.

#### *Organisatiestructuur*

Het NBTC heeft de afgelopen jaren twee grote reorganisaties meegemaakt. De eerste reorganisatie was in 2000. De tweede reorganisatie volgde in 2003. Aan de in 2003 ingezette reorganisatie werd in het begin van 2004 verder invulling gegeven. De bezetting nam af van 213,2 fte in 2003 naar 175,5 fte in 2004.

Momenteel overweegt het NBTC om de organisatiestructuur op enkele punten aan te passen. Deze structuur is afgelopen jaren min of meer ongewijzigd gebleven, terwijl de organisatie sterk is veranderd. Het personeelbestand is na een tweetal reorganisaties aanzienlijk gekrompen en de organisatie vaart sinds kort een marketinggerichte koers, waar men in verleden meer salesgericht opereerde. Berenschot juicht toe dat het NBTC onderzoekt of het zinvol is de organisatiestructuur aan te passen. Een organisatiestructuur moet naar het oordeel van Berenschot zijn toegesneden op de huidige omstandigheden. Indien blijkt dat een aanpassing van de gewenst is, dan kan dat de efficiency van het NBTC ten goede komen.

# Berenschot

## *Planning & Control*

De planning-en-controlcyclus is naar het oordeel van Berenschot goed georganiseerd, maar kan aan kwaliteit winnen door de transparantie ervan te vergroten. Berenschot denkt hierbij aan het opstellen en verspreiden van een P&C-handboek en het delen van de financiële rapportages met de vestigingen. Zodoende ontstaat voor alle betrokkenen een beter inzicht in de P&C-cyclus en de cijfers. Tevens biedt dit het management de mogelijkheid de projectmatige werkwijze en bijbehorende aansturing beter voor het voetlicht te brengen bij de medewerkers.

Berenschot adviseert dan ook de transparantie te bevorderen op de hierboven genoemde punten.

## *Financieel beheer*

De interne organisatie van het NBTC heeft afgelopen periode een omslag gemaakt. Het NBTC werkte al lange tijd projectmatig, maar sinds 2005 ook meer en meer project-gestuurd. Deze verandering vraagt tijd en is nog niet voltooid. Het vereist van alle betrokkenen een cultuuromslag en een andere manier van werken.

Het NBTC hanteert - naast een projectadministratie - sinds enige tijd ook een kostprijsystematiek ten aanzien van de projecten. Dit is vooral zinvol indien dit wordt gebruikt in combinatie met een resultaatgericht besturingsmodel, zodat men kan sturen op kosten, producten en diensten. Dit is binnen het NBTC slechts ten dele mogelijk, omdat de projectadministratie en KPI-(evaluatie)systematiek nog niet optimaal functioneren. Dit betekent dat een koppeling tussen prestaties en financiële middelen maar ten dele mogelijk is. Hierdoor is niet alle (financiële) sturingsinformatie voldoende beschikbaar.

Berenschot beveelt het NBTC aan deze zaken verder te voltooien langs de ingeslagen weg. Met een resultaatgericht besturingsmodel kan het NBTC de efficiency van de interne organisatie en de effectiviteit van de organisatie als geheel verder verbeteren.

## *Overhead*

In het onderzoek heeft Berenschot de overhead van het NBTC onderzocht en deze vergeleken met baten-lastendiensten. De waarde van een benchmarkonderzoek is dat het objectieve en eenduidig gemeten informatie oplevert over de omvang van de overhead in vergelijking met andere organisaties. De beperking van een dergelijke vergelijking is het gegeven dat elke organisatie uniek is. Een vergelijkend onderzoek kan hier nooit geheel recht aan doen. De in deze rapportage gepresenteerde cijfers zijn dan ook een indicatie. Een benchmark biedt in onze optiek vergelijkingsinformatie, niet het 'finale oordeel'. Er kunnen goede verklaringen zijn voor afwijkingen van de benchmark. Daarom kan een verdieping op de resultaten nodig zijn.

Het NBTC heeft een zuivere overhead van circa 27,5%. De door Berenschot onderzochte baten-lastendiensten hebben een gemiddelde overhead van 22,3% en - ter vergelijking - de ZBO's hebben een overhead van 29%. De overhead van het NBTC bevindt zich binnen de kwartielscore van beide typen organisaties.

Berenschot is van mening dat de overhead van het NBTC aan de ruime kant is, ongeacht de vergelijking. Daarmee bedoelen we dat de omvang van de overhead ruimer is dan strikt noodzakelijk is voor een goede sturing en ondersteuning van de organisatie.



# Berenschot

Het onderzoek heeft aanknopingspunten opgeleverd aan de hand waarvan het NBTC de mogelijkheden voor overheadverlaging kan verkennen. Wij denken daarbij in het bijzonder aan de ICT kosten en de verkoopfunctie van het NBTC.

Berenschot beveelt aan de aanknopingspunten voor de verlaging van de overhead op te pakken.

In de optiek van Berenschot is het belangrijk om een norm te hanteren voor de omvang van de overhead. De waarde van een norm is dat deze een grens aangeeft die stelt: hier moeten we het mee doen. Het NBTC heeft zichzelf momenteel geen overheadnorm gesteld.

Berenschot adviseert het NBTC om een overheadnorm vast stellen, zodat gericht kan worden gestuurd op de overhead.

## *Markt & overhead*

Berenschot heeft de activiteiten van het NBTC globaal beoordeeld in het licht van de spelregels van markt & overhead. Kernvraag daarbij is of het NBTC feitelijk concurreert op een markt.

Ten aanzien van de kernactiviteiten concluderen wij dat het NBTC in Nederland momenteel niet wezenlijk concurreert met marktpartijen en dat de huidige activiteiten van het NBTC zich goed verdragen met de bestaande markt & overheids spelregels.

Ten aanzien van de niet-kernactiviteiten constateren wij dat het relatieve volume van dergelijke activiteiten beperkt is, hoewel er sprake is van een stijgende lijn. De niet-kernactiviteiten kunnen wellicht het karakter dragen van commerciële activiteiten. Berenschot heeft echter geen signalen ontvangen dat het NBTC op de niet-kernactiviteiten concurreert met marktpartijen.

Mochten de kosten en/of opbrengsten van de niet-kernactiviteiten komende jaren substantieel stijgen, dan beveelt Berenschot bestaande kaders te heroverwegen.

## *Raad van Toezicht*

Het toezicht op het dagelijkse bestuur van het NBTC wordt uitgeoefend door de Raad van Toezicht. Hierin hebben acht personen uit de publieke en private sector zitting.

De Raad van Toezicht heeft een dynamische periode achter de rug. De RvT heeft een belangrijke rol gehad in de personele wisselingen ten gevolge van de reorganisatie en de recente aanstelling van de nieuwe directeur van het NBTC. Voorts heeft de toezichthouder de afgelopen jaren geen noemenswaardige financiële onvolkomenheden gesignaleerd.

De RvT heeft naar het oordeel van Berenschot afgelopen periode goed gefunctioneerd en opgetreden wanneer dat nodig was.

## 6.3 DE RELATIE MET DE STAKEHOLDERS

De tweede centrale vraag concentreerde zich rond de mate van invloed van het NBTC in de relevante marktsegmenten en hoe daarbij de wisselwerking is tussen de externe omgeving en het NBTC in het licht van het doelbereik. De consultatie van de externe omgeving geeft voor Berenschot aanleiding als volgt te concluderen.

# Berenschot

## *Beoordeling algemeen*

De door Berenschot gesproken klanten en samenwerkingspartners zijn in meerderheid te spreken over het huidige functioneren van het NBTC. Men geeft aan dat men in het nabije verleden (2004-2006) op onderdelen ontevreden is geweest, maar dat vrij recent het vertrouwen in de focus en de activiteiten van de organisatie weer is toegenomen. Stakeholders zijn zich ervan bewust dat het NBTC in de afgelopen jaren intern één en ander voor de kiezen heeft gehad (reorganisatie, taakstellingen en personeelwisselingen) en zijn geneigd deze gebeurtenissen als verzachtende omstandigheden mee te laten wegen in een overall-oordeel over het functioneren van vandaag de dag.

Zo is veel aangegeven dat het NBTC in het verleden (1) vrij autonoom en zonder afstemming met het veld haar aanbod creëerde, (2) dat men geneigd was zelf producten te ontwikkelen in plaats van die productontwikkeling louter te faciliteren en te stimuleren en (3) dat men in de periode 2004-2006 te veel een salesgerichte organisatie was.

Hier wordt door de respondenten aan toegevoegd dat ten aanzien van genoemde punten inmiddels verandering in positieve zin waarneembaar is. De signalen uit het veld worden op dit punt opgepakt door de organisatie. De organisatie is minder gericht op het aanboren van middelen en meer gefocust op de juiste marketingstrategie om het merk Holland in de markt te zetten. Het profiel dat de nieuwe algemeen directeur heeft is in dit verband het meest recente – door het veld goed ontvangen – voorbeeld.

## *Beoordeling van de geleverde producten en diensten*

Berenschot concludeert dat er bij de stakeholders waardering is voor de door het NBTC in 2005 uitgezette Sales & Marketingstrategie van de destinatie Holland. De bundeling van het Nederlandse aanbod in verschillende Product Markt Partner Combinaties (PMPC's) geeft overzicht en de diverse PMPC's worden door de toeristische markt opgepakt en herkent. Als kanttekening wordt genoemd dat men graag meer betrokken zou willen worden in het definiëren en finslijpen van de in de toekomst te voeren Sales & Marketingstrategie. Het NBTC treedt hier in veler ogen nog te autonoom op en dat wordt als gemiste kans gezien.

Berenschot adviseert het NBTC om – actiever dan nu het geval – aan stakeholders de gelegenheid te geven om input te geven aan de voor de toekomst te ontwikkelen Sales & Marketingstrategieën.

## *Marketingmix*

Berenschot constateert dat de stakeholders de huidige marketingmix (beurzen, promotiecampagnes, website, etc.) als tamelijk traditioneel ervaren. Het NBTC bewandelt te veel 'de oude paden' en is te weinig vernieuwend. Berenschot beaamt deze opvatting ten dele. De mogelijkheden van bijvoorbeeld internet worden wel onderkend – komen ook terug in strategische plannen – maar worden op onderdelen nog te weinig (breed) benut. Het NBTC kan zich meer richten op doelgroepgerichte online-marketingactiviteiten en in lijn daarmee kan men een nog meer crossmediale benaderingen kiezen.

Berenschot adviseert om bij het streven naar organisatiebrede innovatie gebruik te (blijven) maken van de succesvolle (crossmediale internet)initiatieven zoals die op vestigingsniveau (bijvoorbeeld New York) reeds binnen de organisatie aan de orde zijn.

# Berenschot

Berenschot adviseert verder om deze initiatieven meer dan nu het geval te delen in de communicatie richting stakeholders. Geconstateerd mag worden dat de beeldvorming rond de marketingmix ten dele is te verklaren uit gebrek aan zicht op wat feitelijk reeds gebeurt dan wel in gang is gezet.

Berenschot is evenals de stakeholders van mening dat het per jaar centraal stellen van een speciaal thema en het kiezen voor grote evenementen werkt. Dergelijke initiatieven leiden tot focus en bundeling van promotiekracht.

Berenschot constateert dat over het functioneren van het internationale kantorennetwerk over het algemeen met waardering wordt gesproken. Waar het hoofdkantoor wordt gezien als te sturend en te omvangrijk, worden de buitenkantoren omschreven als relatief flexibele efficiënte organen die de plaatselijke marktkansen goed kennen, maar soms worden belemmerd door de strakke kaders die worden opgelegd vanuit het hoofdkantoor. Deze geluiden zijn vooral te beluisteren bij partners die – parallel aan de accountmanagers op het hoofdkantoor – frequent direct contact hebben met de medewerkers van één of meerder buitenkantoren.

In de externe consultatieronde onder toeristische ondernemers is een wisselend beeld naar voren gekomen ten aanzien van de wenselijkheid om (meer) te investeren in de BRIC-landen. Berenschot constateert dat uitspraken hierover in sterke mate bepaald worden door de business waarin de individuele onderneming opereert.

Zo kan het dat de één een investering in Rusland als weggegooid geld ziet en de ander van mening is dat het NBTC ten aanzien van dit land ‘grote marktkansen’ laat liggen.

Berenschot acht het daarom van het grootste belang dat het NBTC ook in de toekomst de juiste afweging maakt tussen het algemene belang en dat van specifieke stakeholders en dat men vervolgens *autonoom* dergelijke investeringskeuzen *blijft* maken.

## *Kennis en informatiefunctie*

Hoewel per 2004 – bij het afgeven van de vernieuwde basisbeschikking – de expliciete taak van het NBTC als kenniscentrum voor het Nederlandse toeristisch bedrijfsleven is vervallen, ziet het veld, op een uitzondering na, voor het NBTC een voorname rol weggelegd op het gebied van kennis verzamelen en distribueren. Berenschot deelt die opvatting. Effectieve destinatie marketing begint bij het bezit van de juiste marktinformatie en eindigt bij betrouwbare effectmetingen van ingezette acties. Publicaties zoals Kerncijfers Toerisme en Recreatie en het groots opgezette Onderzoek Inkomend Toerisme (‘Destinatie Holland’) dragen bij aan het vergroten van de voor het nemen van beslissingen noodzakelijke kennis en versterken de autoriteit van het NBTC.

Berenschot is van mening dat de huidige kennis- en informatiefunctie nadrukkelijk voldoet in een behoefte waar elders onvoldoende aan voldaan kan worden.

## *Lobbyfunctie*

Enkele respondenten geven aan het NBTC te beschouwen als de lobbyorganisatie voor de sector richting de overheid. Hoewel deze functie nadrukkelijk niet (meer) is belegd bij het NBTC blijkt hier toch behoefte aan bij de stakeholders.

# Berenschot

Berenschot is van mening dat het NBTC wel kan en ook zou moeten signaleren, bundelen en doorgeven van dat wat in de sector speelt, maar dat de feitelijke lobby richting overheden niet door hen dient te worden opgepakt. NBTC is geen belangenorganisatie van de sector en dient zich derhalve ook niet zo op te stellen.

## *Betaalbaarheid*

Berenschot constateert dat stakeholders ervaren dat – met name in de voorbije jaren – de participatiekosten voor projecten hoger zijn geworden. Verder geeft men aan dat niet altijd voldoende inzicht kan worden gegeven in de kostenstructuur van projecten en dat in die gevallen onduidelijkheid kan bestaan over waarvoor nu precies betaald wordt. Verder is door het NBTC aangegeven dat in het verleden voor bepaalde producten (uiting op internet, persbericht) kortingen is gegeven aan een enkele klant. Dit heeft geresulteerd in een beleving bij stakeholders als zou het NBTC differentiëren in de prijzen die hij rekent. Met andere woorden: de ene partner blijkt voor eenzelfde product of dienst niet hetzelfde te betalen als een andere partner.

Berenschot is van mening dat dergelijke genoemde constatering niet goed zijn voor het vertrouwen dat stakeholders wel graag in het NBTC willen stellen. We bevelen dan ook aan om de transparantie ten aanzien van de kostenstructuur van projecten voor stakeholders optimaliseren en niet langer te differentiëren in prijs. Voor wat betreft dit laatste heeft het NBTC aangegeven recent al gestopt te zijn met het verlenen van kortingen.

## *Grenzen aan cofinanciering*

Berenschot constateert dat er in het veld een algemene consensus heerst over het feit dat een plafond van cofinanciering door stakeholders in zicht is. Wij delen deze visie. Mede door een – zij het beperkte – taakstelling van EZ over de voorbije jaren heeft het NBTC de grenzen opgezocht van wat mogelijk is. Er zijn aan buitenkantoren targets meegegeven betreffende te bereiken percentages financiering door derden. Dat heeft geresulteerd in een zoektocht naar juist die activiteiten waarmee geld ‘op te halen’ is in plaats van een focus op activiteiten waarmee de meeste toeristen en congressgangers naar Nederland te halen zijn.

Een te grote afhankelijkheid van cofinanciering in het algemeen – en nadrukkelijk van één cofinancier in het bijzonder – kan er in de ogen van Berenschot toe leiden dat te veel geschipperd moet worden tussen verschillende belangen van elkaar beconcurrerende bedrijven. Dat is niet altijd even effectief en kan bovendien vernieuwing blokkeren. Berenschot heeft naar aanleiding van de gesprekken en na analyse van door het NBTC aangeleverde gegevens over de bestaande cofinanciers kunnen constateren dat er geen verontrustende afhankelijkheid bestaat richting één of enkele cofinanciers<sup>24</sup>.

## *Zicht op de opdracht bij stakeholders*

Berenschot constateert dat een minderheid van de stakeholders uit het toeristische bedrijfsleven die samenwerken met – en/of opdracht geven aan – het NBTC op de hoogte zijn van de precieze prestatienormen van EZ voor het NBTC. Met andere woorden: men weet niet waar het NBTC door EZ op wordt afgerekend.

---

<sup>24</sup> Zie subparagraaf 3.3.1 voor inzicht in volumes ten aanzien van cofinanciering en voor overzicht van verschillende categorieën cofinanciers.

# Berenschot

Opvallend is bijvoorbeeld dat de meeste stakeholders van mening zijn dat het NBTC een expliciete opdracht heeft ten aanzien van het aantrekken van cofinanciering terwijl dit feitelijk niet zo is. Verder is in het veld over het algemeen wel duidelijk dat focus op de binnenlandse markt niet binnen de taakopdracht van het NBTC ligt.

Berenschot is van mening dat het NBTC en EZ de gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben om ook naar de toekomst toe duidelijk te communiceren over EZ-breed toeristisch beleid richting de sector en de plaats die NBTC daarbij inneemt.

## *Visie van stakeholders op de opdracht*

Berenschot constateert dat de stakeholders die wel zicht hebben op de formele opdracht van het NBTC wisselend zijn in hun oordeel over de huidige prestatienorm. De expliciete keus voor een focus op inkomend toerisme in relatie tot het niet afrekenen op binnenlands toerisme wordt veelal niet begrepen. Men geeft aan dat de binnenlandse toerist beter zijn geld in Nederland dan in het buitenland kan uitgeven. Een meerjarendoelstelling ten aanzien van het binnenlandse toerisme zou laten zien dat ook hier door EZ belang aan wordt gehecht. Het zou bovendien recht doen aan de binnen het NBTC en het veld gehoorde stelling dat inspanningen voor de binnenlandse markt ook het fundament leggen voor de buitenland promotie. We komen hier later in dit hoofdstuk op terug.

## *Samenwerking*

Het verbeteren van de samenwerking tussen het NBTC en de omgeving is ook voor de komende periode een van de belangrijkste opgaven, volgens de stakeholders. Berenschot deelt deze opvatting. Hoewel de toekomst met vertrouwen tegemoet wordt gezien, wordt aangegeven dat in het verleden niet voldoende gebruik is gemaakt van kennis, competenties en infrastructuur van op zich natuurlijke partners in de nabijheid van het NBTC.

De uitdagingen op het gebied van samenwerking zijn divers. Berenschot is van mening dat het NBTC – meer dan nu het geval en zonder autonomie te verliezen – kan luisteren naar en gebruikmaken van de kennis die bij de partners voorradig is. Verder kan meer gebruik gemaakt worden van andere netwerken. Dus meer samenwerking met andere onderdelen (EVD, DBIN) die in het buitenland werken aan economische promotie van Holland. Zo dient onderzocht te worden of alleen al uit bedrijfsmatig oogpunt de verschillende, deels parallel lopende, infrastructuren door gedeeltelijke bundeling effectiever kunnen opereren. Ook inhoudelijk is er aanleiding om te veronderstellen dat meer synergie mogelijk moet zijn. Zo zoeken de organisaties elkaar bij de organisatie van handelsmissies en bij deelname aan beurzen nog te weinig op.

Een laatste uitdaging voor wat betreft te intensiveren samenwerking betreft de kennis- en onderzoeksfunctie van het NBTC. Berenschot constateert dat het onderzoeksprofiel van het NBTC in de loop der jaren – parallel aan het versterken van de marketingfunctie – al significant verstevigd is. Hoewel het NBTC geen kerntaak heeft op het gebied van onderzoek concludeert Berenschot dat de organisatie een zichtbare en wenselijke positie heeft verworven. Toch zou ten aanzien van de samenwerking met collega (vaak regionale) promotieorganisaties nog een slag gemaakt kunnen worden. Daarbij dient wel gezegd dat de behoefte en belangen van het NBTC enerzijds en die van overige partijen zoals provincies, regionale en grootstedelijke VVV's anderzijds, nu eenmaal niet altijd hetzelfde zijn.

# Berenschot

## 6.4 DE RELATIE MET HET MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Tot slot de laatste centrale vraag: is het instrument NBTC een doeltreffend instrument om beoogde effecten te realiseren en welke aanbevelingen komen voort uit het antwoord op deze vraag in het licht van de nieuw vorm te geven subsidierelatie.

In de evaluatie zijn ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument NBTC onderzocht in relatie tot het EZ-brede toeristische beleid. Kernvraag daarbij is of het NBTC heeft bijgedragen aan het behalen van de toeristische speerpunten zoals geformuleerd in de Vernieuwde Toeristische Agenda uit 2003. Berenschot heeft zich beperkt tot een kwalitatieve analyse: immers, de speerpunten in de VTA zijn niet gedefinieerd in termen van kwantitatieve output- en outputnormen en bovendien niet doorvertaald naar wat dat zou moeten betekenen voor de gewenste performance van het instrument NBTC. Die vraag is natuurlijk wel relevant. Want hoewel het NBTC in formele zin niet kan worden afgerekend op de mate waarin door hen is bijgedragen aan alle in de VTA geformuleerde speerpunten – dat maakt immers geen deel uit van de formele opdracht van EZ – is de effectiviteitsvraag wel relevant. En dus ook in hoeverre het NBTC heeft geopereerd tegen de achtergrond van het door EZ gehanteerde beleidskader.

Wij constateren dat alle vier de speerpunten – in ieder geval in kwalitatieve zin – in voldoende mate zijn opgepakt door het NBTC. In het Sales & Marketingplan dat in de subsidieperiode is doorontwikkeld, is nadrukkelijk aandacht besteed aan de stedelijke-culturele omgeving (via de PMPC ‘Holland City Style’), evenementen (via de keuze voor een jaarlijks thema en een tweejaarlijks groots evenement), kust- en waddeneilanden (via de PMPC’s ‘Holland Thrills’ en ‘Holland The Good Life’) en het zakelijk reisverkeer (via de PMPC’s ‘Let’s meet in Holland’, ‘Be inspired in Holland’ en ‘Business with Pleasure’).

Het NBTC heeft nadrukkelijk aangetoond dat het niet bij planvorming en ambitie is gebleven, maar heeft ten aanzien van alle genoemde PMPC’s en evenementen nadrukkelijk gestuurd. Zo is elk door de vestigingen aangedragen project nadrukkelijk gekoppeld aan één PMPC en/of een evenement en is – vaak zelfs in kwantitatieve termen – aangegeven wat het effect diende te zijn. Indachtig die afspraken wordt in de regel ook het effect per project (actie/campagne) gemeten. Met behulp van pretests, bereiksmetingen, conversiemetingen en lezersonderzoeken wordt in kaart gebracht in hoeverre het gewenste effect ook daadwerkelijk is bereikt. Dat kan altijd beter en hier wordt ook aan gewerkt door het NBTC, maar duidelijk is dat de onderzoeksfunctie naar effect serieus is belegd.

### *Doelmatigheid en doeltreffendheid in relatie tot de in de VTA genoemde elementen inzake de rol van het NBTC*

In de VTA uit 2003 wordt benoemd dat het NBTC zich meer moet gaan richten op nationale marketing- en promotieorganisatie, met name gericht op het inkomend toerisme. Berenschot heeft geconstateerd dat de organisatie hierin is geslaagd. Daarnaast is in de praktijk gebleken dat een aantal binnenlandse promotieactiviteiten, zoals de ‘Lekker weg in eigen landcampagne’, zijn gecontinueerd. Berenschot is de mening toegedaan dat beperkte inspanningen van het NBTC op de binnenlandse markt (geen kernactiviteit) de inspanningen voor de buitenland promotie (wel een kernactiviteit) aan efficiency kunnen doen winnen. Zo dragen de inspanningen op de binnenlandse markt direct bij aan de zichtbaarheid van het NBTC bij (potentiële) partners ten aanzien van de buitenlandpromotie.

# Berenschot

Vanuit deze optiek acht Berenschot het van belang dat er ook in de toekomst ruimte blijft voor het NBTC om op beperkte schaal aandacht te kunnen blijven besteden aan in eerste instantie op de binnenlandse markt gerichte activiteiten.

De VTA geeft in 2003 ook aan dat de taakvelden productontwikkeling en kennis meer dan tot dan toe toegesneden dienen te worden op de bijdrage aan de NBTC-kerntaken promotie- en informatievoorziening. Berenschot heeft kunnen constateren dat het NBTC deze verandering ook daadwerkelijk heeft ingezet. Vanuit de stakeholders is duidelijk aangegeven dat men de kennis- en onderzoeksfunctie van het NBTC in de huidige vorm waardeert en ten aanzien van productontwikkeling in huis zijn duidelijk keuzen gemaakt. Ergo: de focus van het NBTC is weer komen te liggen op destinatie marketing en niet op het ontwikkelen en verkopen van allerhande producten.

Het NBTC heeft in lijn met de VTA keuzen gemaakt inzake de concentratie op een beperkt aantal perspectiefvolle landen. Aan de hand van trends en ontwikkelingen, expertise van de markt en marktonderzoek heeft het NBTC – soms samen met partners – de meest kansrijke markten geselecteerd. Dat is een continu proces waarbij kansrijke landen van een aantal jaar geleden kunnen worden uitgeruild voor opkomende markten. Zo is gedurende de periode 2004 – 2006 de aandacht voor BRIC-landen geïntensiveerd en ligt hier ook voor de toekomst een groeiende ambitie.

Berenschot is van mening dat deze ambitie past binnen de beleidsdoelstellingen van Economische Zaken.

In de VTA wordt nog melding gemaakt van een gewenst streven naar een vergroot zelfverdienend vermogen, te realiseren via aan te trekken cofinanciering vanuit het bedrijfsleven. Wanneer we kijken naar de performance van het NBTC ten aanzien van cofinanciering mogen we concluderen dat de organisatie erin is geslaagd om dat zelfverdienend vermogen te inderdaad te vergroten (zie ook paragraaf 3.3.1: geldstromen).

Opmerkelijk is wel dat in de basisovereenkomst met het NBTC niets meer is terug te vinden hoe om te gaan met cofinanciering.

Berenschot is met de stakeholders van mening dat het Ministerie van Economische Zaken de eerst aangewezen instantie is om aan te geven hoe om te gaan met cofinanciering. Dat is niet iets wat je volledig over laat aan het NBTC zelf. Meer visie hebben op en meer richting geven aan de wijze van invulling van cofinanciering (percentages cofinanciering en samenstelling cofinanciers) binnen toekomstige prestatieafspraken wordt – gegeven de genoemde risico's van cofinanciering (zie paragraaf 6.3) – door Berenschot gewenst geacht.

## *Doelmatigheid en doeltreffendheid in relatie tot de in de basisbeschikking genoemde uitgangspunten en geformuleerde outputnormen*

Op basis van de in de VTA geformuleerde speerpunten en opmerkingen ten aanzien van de rol van het NBTC is in 2004 een basisbeschikking afgegeven met uitgangspunten en outputnormen. De uitgangspunten zoals verwoord in de beschikking komen grotendeels overeen of zijn in lijn met de reeds in de VTA genoemde visie over hoe het NBTC zijn rol in het EZ-brede beleid dient in te vullen (op het onderwerp cofinanciering na).

# Berenschot

Meer dan op basis van de meer algemeen geformuleerde uitgangspunten is het gehele afrekenmechanisme van EZ met het NBTC in formele zin gebaseerd op de kwantitatief geformuleerde meerjarenprestatienorm voor inkomend toerisme en op een kwantitatieve norm ten aanzien van performance op de congresmarkt.

Of de outputnorm ten aanzien van het verhogen van het marktaandeel inkomend toerisme ten opzichte van de benchmarklanden wordt gehaald, wordt medio 2007 – dus zeer binnenkort – bekend. Hoewel het feitelijke marktaandeel van Nederland in 2006 ten opzichte van de benchmarklanden al bekend is (13,3%), is het nog wachten op de uitkomsten van het NBTC-beroep op de hardheidsclausule en daarmee op het gecorrigeerde marktaandeel voor 2006. Bij dit beroep zijn door het NBTC deels dezelfde argumenten aangevoerd voor het niet halen van de 14% als in 2005. Die argumenten leidde in dat jaar nog tot een correctie van 0,54% (feitelijk marktaandeel was in 2005 13,3% en werd na toepassing van de hardheidsclausule 13,84%). In hoeverre de doelstelling in formele zin door het NBTC is gehaald, is op dit moment dus nog niet vast te stellen. Daarvoor dient gewacht te worden op het definitief vastgestelde gecorrigeerde marktaandeel 2006.

Ten aanzien van de outputnorm inzake de gewenste verhoging van het marktaandeel van internationale congressen naar 18% in 2009 kan pas worden vastgesteld of deze behaald is in augustus dan wel september 2010. Ook ten aanzien van deze pijler is op dit moment dus niet vast te stellen in hoeverre het NBTC effectief is.<sup>25</sup>

## *Hardheidsclausule bij de outputnorm ten aanzien van inkomend toerisme*

In de basisbeschikking is een hardheidsclausule opgenomen die rekening houdt met feiten en ontwikkelingen die een substantiële invloed hebben op de prestatiescore, maar NBTC in redelijkheid en billijkheid niet aangerekend kunnen worden.

Berenschot heeft kunnen constateren dat in de periode 2004 – 2006 is in elk jaar een beroep is gedaan op de hardheidsclausule en dat één keer (voor het jaar 2004) een externe partij is gevraagd om na weging van de aangedragen argumentatie een bindend oordeel te geven. De feitelijke invulling van de hardheidsclausule functioneert voor zover Berenschot heeft kunnen nagaan en los van de beperkingen van de afrekensystematiek als zodanig naar behoren.

## *Beperkingen ten aanzien van de formele prestatienormen*

De toets of het NBTC de doelstellingen heeft behaald vindt plaats op basis van het aantal aankomsten vanuit het buitenland. Berenschot constateert dat een dergelijke norm niet tot uiting brengt: de hoogte van bestedingen (zijnde de kernopgave uit de VTA), de duur van het verblijf en de relatie tussen de kosten (om toeristen en congresgangers naar Nederland te halen) en de opbrengsten. Voorts heeft Berenschot kunnen constateren dat de CBS-statistieken – aan de hand waarvan getoetst wordt – niet alle toeristische activiteiten (bijvoorbeeld watersport, mini-campings, cruiseschepen, verblijf in 2<sup>e</sup> woning, verblijf in B&B-accommodatie, etcetera) bevat, terwijl deze wel degelijk bijdragen aan het inkomend toerisme en dus ook aan de toename van de toeristische bestedingen.

---

<sup>25</sup> Op basis van gegevens over 2005 (UIA / ICCA) waar Nederland vooralsnog een marktaandeel van 21,7% scoort op het binnenhalen van internationale congressen mag enig vertrouwen bestaan over het halen van de norm in 2009.



# Berenschot

Verder komt de door het toerisme gecreëerde werkgelegenheid en de economische spin-off daarvan niet tot uitdrukking in de prestatienorm.

Ten aanzien van het inkomend toerisme zijn technieken en methoden beschikbaar om zowel de verblijfsduur te meten, de hoogte van de bestedingen, de kosten en de gecreëerde werkgelegenheid. Overheidsinstanties als het CBS en Eurostat meten de bestedingen en de omzet van het inkomend toerisme echter niet. Ook is er geen uniforme methodiek voorhanden aan de hand waarvan de verschillende benchmarklanden dit soort zaken meet. Niet elk land brengt bovendien al deze gegevens in kaart.

Het Ministerie van EZ heeft er voor gekozen één prestatienorm te hanteren. Dit biedt enerzijds duidelijkheid en beperkt de verantwoordingslasten. Anderzijds is het de vraag of de huidige systematiek het doel dient dat wordt beoogd: het maximaliseren van de economische waarde van het toerisme. Berenschot oordeelt dat dit niet het geval is. De huidige prestatienorm (marktaandeel inkomend toerisme) stimuleert het NBTC niet per definitie om juist die toeristen aan te trekken die een maximale financiële bijdrage leveren aan de Nederlandse economie. Met andere woorden: inzet op het maximaliseren van het volume van het aantal inkomend toeristen biedt niet per definitie de garantie dat ook de inzet ten aanzien van het bevorderen van de bestedingen maximaal wordt gestimuleerd.

Berenschot acht het wenselijk om in de toekomst ook te sturen op een tweede resultaatvariabele: de toeristische uitgaven (bestedingen).

Voor wat betreft het marktaandeel verdient het onze voorkeur de huidige systematiek voort te zetten (inclusief hantering hardheidsclausule) en op basis van reële verwachtingen een nieuwe norm te formuleren voor komende periode. Voor wat betreft de bestedingen dient EZ in samenspraak met het NBTC op zoek te gaan naar een methodologisch hanteerbare en ondubbelzinnige systematiek. De Tourism Satellite Accounts (TSA) biedt aanknopingspunten, maar geen integrale oplossing. Zolang er niet de beschikking is over een internationaal goed functionerende monitor inzake de bestedingen van het inkomende toerisme zou overwogen kunnen worden om op een andere manier recht te doen aan de relevantie van een goede performance op de variabele bestedingen, ook gezien de algemene beleidsdoelstellingen van EZ. Zo kan worden gedacht aan het opnemen van aanwijzingen in de basisbeschikking. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat een deel van de EZ-gelden wordt gereserveerd voor die PMPC's waarvan wordt verwacht dat de bestedingen het meest optimaal gestimuleerd kunnen worden. In dezelfde basisbeschikking kan bijvoorbeeld als uitgangspunt worden gesteld dat een deel van de subsidie dient te worden ingezet voor het stimuleren van die toeristische activiteiten die niet worden meegenomen in de CBS-statistieken maar wel een significante bijdrage leveren aan de bestedingen. Zo zou *bijvoorbeeld* een bedrag kunnen worden gereserveerd voor het leveren van marketinginspanningen die leiden tot het bevorderen van het verblijf op cruiseschepen. Want hoewel deze vorm van inkomend toerisme niet betrokken wordt bij de berekening van het inkomend toerisme is het zonneklaar dat de hoogte van dergelijke bestedingen een marketinginspanning van het NBTC wel zou rechtvaardigen.

# Berenschot

## BIJLAGE 1: BRONNEN

- ECORYS Nederland BV, Prestatiecontract NBTC, Validiteit toepassing hardheidsclausule (26 april 2006).
- LA Group, Leisure & Arts Consulting en Berenschot, Evaluatie relatie Nederlands Bureau voor Toerisme-Ministerie van Economische Zaken (14 juli 2000).
- Ministerie van Economische Zaken, EZ-richtlijn beleidsevaluaties (september 2006).
- Ministerie van Economische Zaken en het NBTC, Werksessie indicatoren (17 april 2000).
- Ministerie van Economische Zaken, Basisbeschikking NBTC (28 juni 2004).
- Ministerie van Economische Zaken, Verslag analyse ontwikkelingen inkomend reisverkeer 2004 (27 september 2005).
- Ministerie van Economische Zaken, Verslag en analyse inkomend reisverkeer 2005 (16 oktober 2006).
- Ministerie van Economische Zaken, EZ-kader voor de aansturing van intermediaire organisaties (januari 2005).
- Ministerie van Algemene Zaken, Vaststelling van aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst (8 mei 1998).
- Motivaction research and strategy, NBTC, City breaks- 2nd conversion survey.
- NBTC, CD-rom: Activiteiten en diensten.
- NBTC, Lekker weg in eigen land:
  - Meetings, Incentive, Conventions & Exhibitions (MICE) 2006.
  - Spanje, Italië, Scandinavië & Polen 2006.
  - Noord-Amerika & Azië 2006.
  - Duitsland, België, Frankrijk & Groot-Brittannië 2006.
- NBTC, Sales en marketing plan Holland 2005-2007, Van imago tot experience (26 september 2005).
- NBTC, Jaarverslag 2004 (10 juni 2005).
- NBTC, Jaarverslag 2005 (7 juli 2006).
- NBTC, Begroting 2004 (12 maart 2004).
- NBTC, Begroting 2005 (31 maart 2005).
- NBTC, Begroting 2006 (22 december 2006).
- NBTC, Organogram NBTC (februari 2007).
- NBTC, Toerisme in perspectief 2007, Ontwikkelingen MBT tot inkomend en binnenlands toerisme nader bekeken (maart 2007).

# Berenschot

- NBTC, Keuzes 2004, Jaaroverzicht.
- NBTC, Groei 2005, Jaaroverzicht.
- NBTC, Businessproces definitiedocument (14 oktober 2004).
- NBTC, Administratieve organisatie NBTC (21 maart 2005).
- NBTC, Verslag analyse ontwikkelingen inkomend reisverkeer 2004 (27 september-2005).
- VVV Nederland, Van zoeken naar boeken, Verbeteren van de vindbaarheid en boekbaarheid van kleinschalige logiesaccommodaties (februari 2007).
- [www.nbtc.nl](http://www.nbtc.nl).
- [www.minez.nl](http://www.minez.nl).

# Berenschot

## BIJLAGE 2: LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

### *Ministerie van Economische Zaken*

- De heer W. Schaaf, DREB
- De heer H. Goossensen, DREB
- De heer A. Slobbe, DREB
- De heer B. Pulles, DBIN
- De heer A. van Ravestein en de heer W. van Weelden, EVD

### *NBTC*

- De heer M. van Diggele, manager vestigingen, a.i. algemeen directeur
- De heer G. Werner, manager business development
- De heer T. Palmbergen, a.i. manager Finance & Control en de heer R. van der Werf, controller
- De heer I. Brautigam, director Destination Sales & Marketing, a.i. manager Informatie & Media Services
- Mevrouw J. Nieuwhof en de heer K. van der Most, senior onderzoekers
- Mevrouw C. Deddes, hoofd Corporate Communicatie
- De heer L. Weststrate, manager Personeel en Organisatie en Juridische Zaken
- De heer L. Peters, vestigingmanager Duitsland
- De heer C. Van Tiggelen, vestigingmanager New York
- De heer P.J. Legro, voorzitter Raad van Toezicht
- De heer M. van der Blij, voorzitter OR

### *Externe stakeholders*

- De heer H. Dominicus, ATCB
- De heer A.P.F. Witte, Den Haag Marketing en Events
- De heer J. de Mol, RBT KAN
- De heer M.C. den Hartog, Gelders Overijssels Bureau voor Toerisme
- De heer J. Hoendervangers en de heer W.J.M. Swijen, Schiphol Group
- De heer A. van der Werff, Transavia
- De heer B.P.C.M. Hoogland, Landal Greenparks

# Berenschot

- De heer P. Becker, Canal Company
- Mevrouw R.M.J.I. Norbart, Van Gogh Museum
- Mevrouw H. Baljet, Amsterdam RAI
- De heer P. de Vries, Keukenhof
- De heer S.J.A.B. Stokkermans, Grand Hotel Huis ter Duin
- De heer B. Leeser, Gassan
- Mevrouw M de Nooijer, Madurodam
- De heer S. van Rooij, NH Hoteles
- Mevrouw N. Testa, Hermitage
- Mevrouw S. de Roo, Hotel Amsterdam Mövenpick
- De heer R. Janssen, Congrex
- De heer J.J.P.M. Thönissen, Recron
- Mevrouw T.M. Vellenga, TEFAF
- De heer D. Nijdam, Marketing Groningen
- Mevrouw M. van Reijn, Global Refund