Mededelingen van de Werkgroep Recreatie 19
Papers of the Centre for Recreation Studies 19

Doel van deze reeks is te informeren over onderzoek en onderwijs aan de Landbouwuniversiteit, uitgevoerd door of onder auspiciën van de Werkgroep Recreatie.

Aan de Werkgroep Recreatie, die tevens als redactiecommissie voor de reeks optreedt, nemen deel de vakgroepen Algemene Agrarische Economie, Bedrijfskunde, Boshuishoudkunde, Huishoudstudies, Natuurbeheer, Ruimtelijke Planvorming, Sociologie van de Westerse gebieden en Staathuishoudkunde.

Een kernredactie wordt gevormd door:
Dr H.W.J. Boerwinkel, Drs J.W. te Kloeze
en Ir J.L.M. van der Voet.

Van deze uitgave is de eindredactie
en vormgeving verzorgd door de
Stichting Recreatie, afdeling Voorlichting
en Public Relations.

Recreatie en toerisme: wiens belang?

Recreatie en toerisme: wiens belang?

Over rolverdeling, kwaliteit en duurzame ontwikkeling

J. Lengkeek ed.

Bijdragen ten behoeve van het nationaal congres "Recreatie en toerisme: wiens belang? te Ede (Gld) op 16 april 1992, georganiseerd door de Landbouwuniversiteit Wageningen en de Stichting Recreatie, 's-Gravenhage

1992

CIP-Gegevens Koninklijke Bibliotheek. Den Haag

Recreatie

Recreatie en toerisme: wiens belang? : over rolverdeling, kwaliteit en duurzame ontwikkeling / J. Lengkeek, red. ; (eindredactie: Stichting Recreatie, afdeling Voorlichting en Public Relations). – Wageningen : Landbouwuniversiteit Wageningen. – (Mededelingen van de Werkgroep Recreatie ; 19) Met lit. opg.
ISBN 90-6754-213-X
Trefw.: recreatie / toerisme.

© Landbouwuniversiteit, Wageningen 1992

Niets uit deze uitgave, met uitzondering van titelbeschrijving en korte citaten ten behoeve van een boekbespreking, mag worden gereproduceerd, opnieuw vastgelegd, vermenigvuldigd of uitgegeven door middel van druk, fotokopie, microfilm, langs elektronische of elektromagnetische weg of op welke andere wijze dan ook zonder schriftelijke toestemming van de uitgever Landbouwuniversiteit, Postbus 9101, 6700 HB Wageningen. Voor alle kwesties inzake het kopiëren van deze uitgave: Stichting Reprorecht, Amsterdam.

Gedrukt in Nederland

Inhoudsopgave

Voorwoord 5

Recreatie en toerisme: wiens belang? 9
Over de beoordeling van ontwikkelingen in de sector recreatie en toerisme
J. Lengkeek

Commodificatie en ruimtelijke organisatie: 47
pleidooi voor een kwaliteitsbeleid voor recreatie en toerisme
J.F.B. Philipsen en J.L.M. van der Voet

De rijksoverheid als regisseur 65
P.E.Th.M. Post

Zelforganisatie van de regio? 77
Nieuwe rollen voor een terugtredende overheid
G. J. de Vink

De gemeente, de communicatie en de macht van het economisch systeem 91
P.W. Zwaan, J. Lengkeek en J.L.M. van der Voet

Maasoeverproject tussen Mook en Woudrichem: 105
samenwerking van overheid en particuliere sector
W.M. Harmsen

Meepraten en tegenspreken: 121
de rol van de Stichting Recreatie
V.R. van der Duim

Over de auteurs 131

Voorwoord

In het begin van de jaren tachtig zijn ontwikkelingen op gang gekomen die een breuk betekenen met het sinds de jaren zestig geldende beleid voor recreatie en toerisme. Het beleid was overwegend gericht op het verschaffen van recreatieve voorzieningen als collectieve goederen (voor en van iedereen). Nu verschuift het accent naar toeristisch-recreatieve produkten als individuele, vermarktbare goederen. Daarmee treedt onder meer een verschuiving op naar: een sterke nadruk op 'verkoopbaarheid' van toeristisch-recreatief produkten en stimulering van het bedrijfsleven voor nieuwe ontwikkelingen.

Deze verschuiving wordt in 1991 expliciet verantwoord in de Nota van de Rijksoverheid 'Kiezen voor recreatie' (LNV, 1991). Kort samengevat is de redenering: een tekorten-beleid voor collectieve voorzieningen is niet meer nodig. Er is immers genoeg. Behoefte is nu aan een kwaliteitsbeleid. Kwaliteit wordt hierbij afgeleid van "..specifieke kwaliteitseisen die de recreant stelt". Een marktgerichte benadering ligt daarmee voor de hand.

Hoewel de nota nu pas spreekt van een trendbreuk is de verschuiving veel eerder begonnen. Wezenlijker is dat de verschuiving zich tot op heden heeft afgespeeld zonder duidelijke beleidsverantwoording en daarmee samengaande kritische discussie. Of de nota werkelijk het moment markeert dat nieuwe, gefundeerde beleidsrichtingen worden gekozen, mag worden betwijfeld. Een uitwerking van het kwaliteitsbegrip in verband met duurzame, toekomstige ontwikkelingen ontbreekt nog. Kunnen we ons toekomstige beleid wel verantwoorden met zo'n beperkt kwaliteitsbegrip? Wanneer kwaliteit slechts wordt verbonden aan de hier-en-nu keuzen van recreanten of toeristen moet dit op zijn minst ingrijpende gevolgen hebben voor de structuur en betekenis van onze toeristisch-recreatieve omgeving. Zijn deze veranderingen in omgeving of 'transformaties' in alle opzichten wenselijk?

Transformaties van onze fysiek-ruimtelijke, culturele en sociale omgeving hebben zich in ons land altijd voorgedaan. Door veranderingen in agrarische produktiewijzen, verstedelijking, industrialisering, ontgronding, uitbreiding van wegen, hebben zich veranderingen voltrokken. Aanvankelijk kleinschalig, later op steeds grotere schaal. Deze transformaties hebben zowel recreatieve kwaliteiten opgeleverd als afgebroken. Na de tweede wereldoorlog heeft de overheid speciaal voor het veiligstellen van recreatieve mogelijkheden zelf transformaties tot stand gebracht: groene sterren en andere recreatieve elementen. Het overheidsingrijpen stoelde op democratische, egalitaire idealen. Er waren ook duidelijke opvattingen over gewenste recreatie-milieu's. De collectieve zorg voor allerlei aandachtsvelden is de overheid boven het hoofd gegroeid. Zo ook dat van recreatie en toerisme. Vooral om praktische redenen moet de markt worden ingeschakeld om een bruikbare vrijetijdsomgeving in stand te houden. Nieuwe ideeën, nieuwe kennis en professionalisering hebben inmiddels de oude opvattingen aangetast. Het toerisme is ontdekt als dé inkomstenbron voor de toekomst. Kenmerken van de markt en commerciële belangen drukken sterker hun stempel op de transformaties. Maar nieuwe, consistente opvattingen over wenselijke toeristisch-

recreatieve ontwikkelingen en de rol die de overheid daarbij moet spelen, zijn onvoldoende voor de oude in de plaats gekomen.

Met andere woorden, de transformaties worden in afnemende mate collectief verantwoord. Ze worden aan andere keuzeprincipes onderworpen dan voorheen. De optelsom van *individuele beslissingen om al dan niet het aanbod te 'consumeren' is maatgevend* geworden. Voortdurende aanpassing van het aanbod aan veranderingen en fragmentering van de vraag kan echter leiden tot korte-termijn beslissingen, met mogelijk grote gevolgen voor de langere termijn. Het centraal stellen van de economische betekenis van toerisme en recreatie betekent tevens dat deze de maatstaf bij uitstek wordt voor afweging tegen andere ruimtelijke aanspraken: landbouw, transport, infrastructuur. Waar toerisme en recreatie een kansrijk, verkoopbaar produkt bieden zullen ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Deze ontwikkelingen zullen door het gefragmenteerde karakter grillig kunnen zijn en niet zomaar te beheersen of positief aan te wenden. Nog te bezien is in hoeverre opbrengsten van toerisme en recreatie ten goede komen aan het behoud van schaarse waarden: natuur, niet verkoopbare recreatieve mogelijkheden. Een aanvaring met een milieubeleid, dat versobering voorstaat en een steeds actiever natuurontwikkelingsbeleid ligt voor de hand. De lobby voor een optimalisering van doelstellingen van natuur en milieu is sterk geworden en gaat veelal bewust voorbij aan de belangen van recreatie en toerisme. Waar recreatie en toerisme niet voldoende kansrijk zijn dreigen ze te worden opgeofferd aan andere ruimte-claims, die een hogere economische waarde bezitten of een ideologisch sterker belang vertegenwoordigen. De gewone, alledaagse recreatieve mogelijkheden komen daarmee misschien wel het meest onder druk. Recreatie en toerisme krijgen dus tegelijkertijd een rol als veroorzaker van problemen en een rol als slachtoffer toebedeeld.

De *toenemende vermarkting van recreatie en toerisme kan positieve en negatieve* gevolgen hebben. Het is noodzakelijk om een helder beeld te krijgen van wat er precies plaatsvindt. Vinden we dat vervolgens wenselijk? En, misschien wel het moeilijkste punt: wie bepaalt (en hoe) wat wenselijk is? Wiens belangen rechtvaardigen de plaatsbepaling van recreatie en toerisme in onze samenleving?

De mogelijkheid om collectieve belangen goed te bewaken wordt geringer als de overheid steeds verder terugtreedt. De politiek is, zoals steeds, niet of nauwelijks geïnteresseerd wat er met toerisme en recreatie gebeurt. Veel lijkt vooral in het belang te zijn van de overleving of expansie van overheids- of commerciële organisaties. Ook de recente discussies over omslagen in het beleid worden vooral gevoerd omdat gevestigde belangen en belangengroepen worden bedreigd. De belangenstrijd versluiert de meer fundamentele vragen. De bundel 'Recreatie en toerisme: wiens belang' dient om een discussie op te roepen over de vraag wiens belangen eigenlijk achter de ruimtelijke, culturele en sociale transformaties schuil gaan. Dat betekent een fundamentele bezinning op de legitimering van het beleid en de overheidsverantwoordelijkheid. Een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling is om tot maatschappelijk geaccepteerde maatstaven voor kwaliteit te komen, om transformaties als duidelijk positief of negatief te kunnen verantwoorden. Onze gemeenschappelijke toekomst kan slechts tot op zekere hoogte aan het krachtenspel van de markt worden overgelaten. Maar ook de overheid kan niet alles. Een belangrijk deel van *onze voorzieningen wordt verschaft en beheerd door verenigingen of andere non-*profitorganisaties. Hoe vindt de belangenafweging voor de toekomst plaats? Welke

rolverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en non-profit groepen garandeert ons een wenselijke ontwikkeling? Dit boek is bedoeld voor al degenen, die direct en vanuit verschillende belangen bij het 'aanbod' voor recreatie en toerisme betrokken zijn.

De bijdragen van de auteurs leveren een moment-opname. Dit geldt vooral voor de eerste twee, meer theoretisch gerichte beschouwingen. Het denken, dat daarin wordt gepresenteerd, is nog geen voltooid proces. Hopelijk kan de discussie over dit boek nieuwe toevoegingen en nuanceringen opleveren. Het geldt ook voor de overige, meer praktijkgerichte bijdragen. Beschreven worden processen, die zich recent voordeden of nog gaande zijn, waarbij de rolverandering van de overheid ten opzichte van de particuliere sector en vragen over gewenste toekomstbeelden in het geding zijn. Ook al beschrijven ze beleidsombuigingen, die misschien weer spoedig achterhaald zijn, ze illustreren duidelijk de theoretische dilemma's, die in het begin van het boek zijn opgeworpen.

Vanwege de invoering van de personal computer, ons hedendaagse schrijfgerei, zijn er weinig mensen meer over om te bedanken voor het uittypen van manuscripten. Van ons, auteurs, gaat dank uit naar Hanneke Gijsbertse en Remco Daalder, die de aangeleverde teksten publiceerbaar maakten, en Kim Koreman, die de opmaak verzorgde. Dank gaat uit naar Prof. Dr Adri Dietvorst, Prof. Dr Ir Fer Kleefmann en andere leden van de Werkgroep Recreatie van de Landbouwuniversiteit voor hun commentaar op conceptteksten. Dank bovendien voor Dr Ian Henry en Roger Sidaway uit het Verenigd Koninkrijk, die tijdens een workshop in Wageningen in het afgelopen jaar diepgaand commentaar hebben gegeven op onze gedachtenvorming. Mijn persoonlijke dank betreft tenslotte mijn mede auteurs, die vanuit kwetsbare wetenschappelijke en beleidsmatige stellingen hun nek hebben uitgestoken om de fundamentele discussie op gang te helpen.

Jaap Lengkeek,
Wageningen, februari 1992.

Recreatie en toerisme: wiens belang?

Over de beoordeling van ontwikkelingen in de sector recreatie en toerisme

J. Lengkeek

'We have what others could only dream about: increasing freedom from economic necessity. But what have we done with this dream that has become reality?' (Dare, Welton and Coe)

'To use leisure intelligently and profitably is a final test of a civilization' (Jay B. Nash)

1 Inleiding: de stille omwenteling

De tijd dat een zondagmiddag doorgebracht in de berm van de snelweg een van de meest enerverende toeristische ervaringen was, ligt ver achter ons. Recreatie en toerisme vormen tegenwoordig een dynamische markt van vraag en aanbod met een scala aan mogelijkheden voor iedereen. Dit wordt onderstreept door de talrijke reclameboodschappen om toeristen te werven voor vakantiegebieden of voor bungalowparken, of voor een dagje uit naar attracties die de moeite waard zijn. Attracties lokken elk seizoen honderdduizenden mensen. Meer dan één vakantie per jaar is voor veel mensen een doodnormale zaak geworden. De markt voor recreatie en toerisme heeft een stevige greep op onze samenleving gekregen.

De vakantiebesteding in ons land heeft zich de afgelopen veertig jaar geleidelijk ontplooid. Na de laatste wereldoorlog heeft de overheid beleidsvisies ontwikkeld op gewenste ontwikkelingen in toeristische mogelijkheden. Vooral sociaal toerisme, gericht op deelname door de laagste inkomensgroepen, stond daarbij centraal[1]. In zekere zin meer abrupt is de ontwikkeling van de openluchtrecreatie sinds de Tweede Wereldoorlog. Terwijl het aanbod van vakantieaccommodaties lange tijd vooral het domein bleef van enigszins behoudend ingestelde, kleine familiebedrijven, werden de recreatievoorzieningen een ambitieus en vooruitstrevend beleidsterrein van de overheid. Openluchtrecreatie of kortweg recreatie is de vrijetijdsbesteding in de open lucht, die men tussen alledaagse routines door bedrijven kan, zoals een dagje uit, een eindje om, vissen, varen, fietsen. In het verstedelijkende Nederland werden vanaf de jaren zestig een gigantisch aantal hectaren als recreatiegebied ingericht, gefinancierd uit de publieke middelen. Deze recreatieterreinen zijn doorgaans samengesteld volgens een standaardpakket van bos, wandelgebieden, waterplassen, speel- en ligweiden. Soms hebben ze specifieke voorzieningen, zoals een bezienswaardigheid, trimbanen, een ski-helling of een golfterrein. De motieven voor de inrichting van al deze hectaren waren het verzekeren van recreatieve ruimte in het dicht bevolkt rakend land, het aanwenden van recreatieve gebieden als groene buffers tussen stedelijke concentraties en het democratisch verschaffen van recreatiemogelijkheden voor in principe iedereen.

In 1984 nam de regering zich voor om in de komende vijfentwintig jaar nog eens 20.000 hectare voor de recreatie in te richten (LaVi, 1984). Daarnaast maakte Staatsbosbeheer grote bossen als gebieden voor extensieve recreatie geschikt. De zorg voor recreatie die onze overheid op zich heeft genomen lijkt in de wereld zijn weerga niet te hebben.

Maar sinds het begin van de jaren tachtig doen zich ingrijpende veranderingen. Niet zozeer de aankoop van nieuwe hectaren, maar vooral het onderhoud van het bestaande recreatiegebied kost in verband met veroudering veel geld[2]. De recreatieve zorg dreigt de overheid boven het hoofd te groeien. Er is niet genoeg geld of men legt prioriteiten bij andere beleidsterreinen, die zich met kracht aandienen. Uitwegen die de overheid zoekt zijn het uitstellen van aankopen, bezuinigen op de inrichting, efficiënter beheren of het verwerven van inkomsten door verpachting van stukjes terrein of voorzieningen. Bovendien proberen 'hogere' overheden verantwoordelijkheden door te schuiven naar 'lagere' door middel van decentralisering. Soms worden terreinen of voorzieningen door de overheid geheel afgestoten en overgelaten aan commerciële exploitanten (Philipsen en Bakker, 1989; Lengkeek, 1989; NRIT, 1989). Rond 1980 ontstaat een steeds sterker wordende neiging om een verbond aan te gaan met het bedrijfsleven (Bouman en Lengkeek, 1987). Grote toeristische ondernemingen, alert op nieuwe marktontwikkelingen in de toeristische sector, gaan een invloedrijke rol spelen[3]. De tot dan enigszins slaperige commerciële wereld wordt wakker. Recreatie en toerisme worden nu in één adem genoemd. Samen-sterk moeten overheid en bedrijfsleven zowel de hiervoor geschetste moeilijkheden overwinnen als ook de ontwikkeling van Nederland als vakantieland en recreatieve leefomgeving nieuw élan geven.

Hoe moeten deze recente veranderingen in het toeristisch-recreatieve aanbod beoordeeld worden? Gaat het de goede kant op of gaat er iets mis? Ik wil aan deze beoordelingsvraag drie stellingen verbinden en daarop een concrete analyse en een theoretische beschouwing baseren. Theorie geldt hier als 'een samenhangend geheel van uitspraken over een verschijnsel dat men in de werkelijkheid aantreft' (Kleefmann, 1979:1-1), dat fungeert als een middel om naar het verschijnsel te kijken en het te interpreteren.

Betrekkelijke stilte

Een eerste stelling, waarop ik mijn betoog wil bouwen, is dat de omwenteling, die zich de afgelopen tien jaar voltrekt, in betrekkelijke stilte plaatsvindt. Er vindt nog nauwelijks enige fundamentele discussie plaats over de maatschappelijke betekenis van de veranderingen en de wenselijkheid daarvan[4].

Er wordt wel over een marktgerichte benadering geschreven en gesproken, maar in beperkte zin. In de beleidspraktijk gaat de interesse overwegend uit naar de directe, praktische vraag of met privatisering, commercialisering en decentralisering de financiële problemen worden opgelost. Men buigt zich over haalbaarheid, efficiëntie en kosten-baten verhoudingen. Gering is evenwel de belangstelling voor effecten van de nieuwe aanpak op de aard, kwaliteit, waarde en sociale toegankelijkheid van de recreatieve ruimte en accommodaties[5]. De discussies die worden gevoerd zijn instrumenteel, 'technocratisch', niet fundamenteel. Allerlei belangrijke processen onttrekken zich aan de waarneming.

Fundamentele discussie nodig

Mijn tweede stelling is dat een fundamentele discussie noodzakelijk is. De recreatieve inrichting en het toeristische aanbod leiden tot transformaties van onze fysiek-ruimtelijke, culturele en sociale omgeving. De planmatig tot stand gebrachte toeristisch-recreatieve bezoek- en bezienswaardigheden verbeelden wat de moeite waard is om te zien of te beleven, wat ontspannend is, goed als vrijetijdsbesteding, belangrijk als natuurwaarde, cultuurhistorisch van belang om de aandacht op te vestigen of te bewaren[6]. Deze bezienswaardigheden worden steeds meer bewust gecreëerd, en door aanleg, inrichting of beschermende maatregelen voor jaren bestendigd. Ze worden gemarkeerd door folders, informatieborden, wegwijzers, hekken etc (Leiper, 1990). Als vormen en beelden hebben ze een gidsfunctie in onze samenleving: ze vertellen ons wat schoon, de moeite waard en leuk is. Bovendien geven deze toeristisch-recreatieve elementen aan waar deze schoonheid, belangrijke en leuke ervaringen te vinden zijn[7]. Met toeristische bezienswaardigheden kan een sterke nieuwe identiteit voor gebieden en groepen worden geconstrueerd (Cohen, 1985; Ashworth, 1990). Uit een schier onbeperkt aantal mogelijkheden worden bepaalde keuzen gedaan. Het ene gebied wordt ontwikkeld tot attractie, het andere niet. Een weidegebied wordt getransformeerd tot golfterrein of tot bosgebied. Kunstmatige heuvels worden opgeworpen en ontgrondingen leveren nieuwe waterplassen op. Onze culturele en onze ruimtelijke wereld worden omgevormd met toeristisch-recreatieve elementen. De media haken weer aan bij de gebruikscultuur, die bij onze recreatieve omgeving wordt gecreëerd: 'Je bent jong en je wilt wat'. Avontuur en jeugdigheid zijn de vaste ingrediënten van de nieuwe images (Finkielkrauth, 1988).

Dit transformatieproces werd na de Tweede Wereldoorlog ingezet door de overheid vanuit een democratisch, egalitair ideaal[8]. Een herverdeling vond plaats van vrije tijd, ruimte, groen, vroeger voorbehouden aan welgestelden met hun tuinen, buitens en reizen naar het buitenland. Iedereen diende nu zoveel mogelijk een gelijk aandeel te krijgen. In de praktijk heeft dit geleid tot een sterke standaardisering van recreatieve kwaliteiten (Van der Voet, 1985) en een eenvormigheid van het aanbod. Toch was deze transformatie in principe onderhevig aan algemene maatschappelijke discussies, binnen de context van politieke controle[9].

Met de toenemende commercialisering van recreatie en toerisme wordt de keuze voor bepaalde transformaties ('wat') sterker afhankelijk van wat verkoopbaar is. Ook al blijft de overheid doorgaan met het verschaffen van voorzieningen en infrastructuur uit publieke middelen, de plaats 'waar' ze worden gelokaliseerd wordt steeds meer in verband gebracht met de positieve invloed die ze hebben op zuiver commerciële ontwikkelingen. Met andere woorden, de transformatie wordt in afnemende mate collectief verantwoord of 'gelegitimeerd' en wordt aan andere keuzeprincipes onderworpen dan voorheen. De geaggregeerde individuele beslissingen om al dan niet het aanbod te consumeren zijn maatgevend geworden.

Niet alle toeristisch-recreatieve produkten zijn even goed verkoopbaar. De commercialisering doet denken aan wat zich in de media of in de theaterwereld eveneens afspeelt: de best verkoopbare programma's (Quizzen, Theater van de lach, showprogramma's) beheersen onze communicatiemedia, die ons dagelijks een op z'n minst specifieke werkelijkheid voorschotelen. Verkoopbaarheid vervangt andere criteria als goed, mooi, wenselijk, interessant, prikkelend, zonder dat verkoopbaarheid zomaar met deze maatstaven gelijkgesteld kan worden. Een bijkomend gevolg van deze ontwikkeling is dat het belang van

recreatie en toerisme ten opzichte van andere ruimte-aanspraken (landbouw, transport-infrastructuur etc.) ook in dit soort commerciële termen wordt vervat. Bij de beoordeling van de wenselijkheid van toeristisch-recreatief ruimtebeslag wordt gekeken of dit een hogere of lagere economische waarde heeft dan andere claims[10]. Waar de toeristisch-recreatieve kwaliteiten weinig economische waarde hebben, kunnen andere ruimte aanspraken voorrang krijgen. Waar toerisme of recreatie profijtelijk zijn, kunnen ze verder ontwikkeld worden en soms (enigszins opportunistisch) een rol spelen bij het behouden van bedreigde waarden[11].
Legitimatie-vraagstukken lijken uit het gezichtsveld van de toeristisch-recreatieve sector te verdwijnen. De sector verschilt hierin van andere beleidsterreinen. Fundamentele discussies spelen bijvoorbeeld wel op het terrein van het milieu (CLTM, 1990; RMNO, 1990), stedebouw (Boelens, 1988; Hajer, 1989), en ruimtelijke organisatie (Kleefmann, 1991). De vraag is waarom dit soort discussie niet wordt gevoerd over recreatie en toerisme.

Zwakte van belangen
Mijn derde en laatste stelling is dat het ontbreken van een fundamentele discussie een teken is van zwakte. Zwakte van de belangen, die zich de afgelopen decennia hebben geformeerd en die de sector thans bepalen. Het zijn vooral de ambtelijke structuren binnen het overheidsapparaat op de verschillende bestuurlijke niveau's, die de ontwikkeling van de openluchtrecreatie hebben gedragen. De investeringen van publieke middelen, de werkgelegenheid van de betrokkenen, de in de tijd vérstrekkende gevolgen van de ruimtelijke inrichtingsmaatregelen, de institutionele verankering in wetgeving en bestuurlijke organisatie, al deze belangen dragen ertoe bij dat deze structuren streven naar overleving. Die overleving staat onder sterke druk (LNV, 1991). Recreatie en toerisme gelden niet als sterke troeven in de wereld van het overheidsbeleid. Ze worden gemakkelijk verwezen naar het domein van individuele verantwoordelijkheden en vrijheden, niet naar collectieve verantwoordelijkheid.
Het overleven wordt vooral gebaseerd op strategie (de argumenten, die indruk maken op de omgeving) en steeds minder op inhoudelijke overwegingen (de argumenten, die aan de betekenis van recreatie en toerisme zelf ontleend kunnen worden). De paradox, waaraan dit proces is onderworpen, is dat enerzijds overheidsorganen proberen te overleven door de commercie in te schakelen en taakvelden daarnaar af te stoten, omdat 'profijt' de enige harde rechtvaardiging voor toeristisch-recreatieve elementen lijkt te zijn geworden, en anderzijds dezelfde organen zich in alle bochten wringen om vooral de controle over de sectorale processen niet te verliezen, omdat anders ook de rechtvaardiging voor het bestaan van deze organen is verdwenen.

Het recreatief-toeristisch beleid lijkt eerder te worden ingegeven door het belang van overheidsorganisaties om zichzelf in leven te houden dan door de overweging om in onze maatschappij een betekenisvolle toeristisch-recreatieve ruimte te verschaffen. Aan de eerder geformuleerde derde stelling is de titel van mijn betoog ontleend, 'Recreatie en toerisme; wiens belang?'. Wat ik met mijn beschouwing nastreef, is het leveren van aanzetten voor een fundamentele en kritische discussie over de vraag hoe álle aanwezige belangen in het beleidsproces kunnen worden betrokken[12]. Daartoe wil ik de stellingen verder uitwerken en onderbouwen op een drietal niveau's:

- het niveau van concrete ontwikkelingen. Op dit niveau zullen ontwikkelingen worden aangegeven en geproblematiseerd. Het is onmogelijk in dit bestek alles

te overzien en te behandelen. De nadruk ligt op de centrale overheid als hoeder van het algemeen belang;
- het niveau van kritische maatschappij-theorie. De concrete problemen krijgen hiermee een algemeen kader;
- het niveau van uitwerking van de theorie op onderdelen, waarbij theorie en concrete aspecten van de toeristisch-recreatieve sector (relaties tussen belangen) specifieker met elkaar in verband worden gebracht.

Tot slot wil ik proberen richtingen aan te geven waarmee de tot op heden stille omwenteling weer onder controle kan worden gebracht.

2 Wederwaardigheden van een quasi-collectief goed

Recreatie en toerisme zijn vormen van vrijetijdsbesteding. Hun waarde en betekenis zijn onverbrekelijk verbonden met de wijze waarop de vrije tijd zich heeft ontwikkeld. Deze ontwikkelingen zijn door verschillende auteurs uitvoerig beschreven (bijvoorbeeld Dare et al., 1987; Goodale and Godbey, 1988; Beckers en Van der Poel, 1990). Een paar aspecten wil ik eruit lichten en van een interpretatie voorzien, die ik voor het betoog hier van belang acht.

Vrije tijd komt uit het verleden eerder naar voren als moraliteit (wat doe je met je tijd) dan als tijdsbegrip. In tweeëneenhalfduizend jaar voltrekt zich een heftige morele discussie over de juiste vervulling van het bestaan, die terugvoert op de klassieke oudheid: een nijver bestaan (vita activa), of een bespiegelend bestaan (vita contemplativa). Menselijk handelen werd vanuit deze twee principes beoordeeld en in verband gebracht met de vervulling van het mens-zijn en het voortbestaan van de samenleving. Vita activa is het verrichten van bezigheden in het belang van het collectief: als soldaat, koopman, ambachtsman. Vita contemplativa krijgt inhoud met het zichzelf geestelijk verheffen door middel van kunstbeleving, filosofie en reflectie, van belang om in het dagelijks leven op de juiste wijze te kunnen oordelen en te kunnen (be)sturen. Een beleving van lichamelijk plezier, vormt een derde dimensie aan het mens-zijn, die herinnert aan de dierlijke staat en steeds gepaard gaat met een roep tot beteugeling (Vickers, 1987).

Deze moraliteit weerspiegelde en bevestigde de machtsverhoudingen en rolverdelingen tussen sociale groepen. Terwijl de klassieke cultuur het vita contemplativa hoog waardeerde, als ideale leefwijze van de vrije elite, kreeg het vita activa onder het Chridtelijke regiem de nadruk als meest verkieslijke vorm. Vooral onder de reformatie werd het vita activa belangrijk omdat hiermee het materiële streven van een vroeg-kapitalistische burgerlijke elite werd gerechtvaardigd. Het meer dierlijke genoegen van plezier, genot en luieren was zowel aanknopingspunt om sociale groepen zoet te houden (brood en spelen bij de Romeinen) als om groepen te onderdrukken (de voortdurende strijd tegen de volksvermaken in voorgaande eeuwen).

Alle drie de elementen komen in onze huidige concepties van vrije tijd, recreatie en toerisme nog voor. Vorming, ontplooiïng en ontdekking van de wereld zijn echo's van de oude opvattingen over het vita contemplativa. Vita activa of arbeid leidt tot beloningen zoals 'verdiende' beschikking over tijd en geld, en recht op besteding van deze beloningen (consumptie). Plezier en dolce far niente vormen eveneens een wezenlijk bestanddeel van onze vrijetijd. In het verleden gaf de morele waarde van elk van de drie aan hoe categorieën mensen zich dienden te gedragen.

Wat zoveel eeuwen een moreel debat was om bestaande en veranderende sociale verhoudingen te rechtvaardigen, werd in de vorige eeuw inzet van sociale strijd. Twee gelijktijdig optredende processen dragen daartoe bij. Het ene proces heeft een cultuurhistorische achtergrond. Uit de idealen van de Verlichting ontstaan egalitaire ideologieën, waarin de erkenning en verheffing van de individu centraal staan. Het beschavingsoffensief, het socialisme en verlicht liberalisme zijn erop gericht steeds meer groepen uit de samenleving deelgenoot te laten worden aan voorheen elitaire voorrechten Vrijetijd wordt tijd voor vorming tot volwaardige individuen en voor verwezenlijking van een terug-naar-de-natuur ideaal (zie o.a. Beckers, 1989). Het andere proces komt voort uit de industrialisatie en rationele organisatie van de produktie. Arbeidstijd en niet-arbeidstijd worden nu scherp gescheiden. Voor fabrieksarbeiders betekende dit een gebrek aan autonomie over een groot deel van de dagelijkse tijd (de baas z'n tijd), die gecompenseerd moest worden met autonomie in de vrijetijd (Beckers en Van der Poel, op.cit.:56). De strijd om vrijetijd was in feite een strijd om een meer gelijkwaardige beloning van arbeid: een gezonde, menswaardige leefomgeving, sociale vorming en educatie, en autonomie over een deel van de tijd.

De verzoening tussen de eisen van een kapitalistisch produktiesysteem (zoals goedkope, gedisciplineerde arbeidskrachten) en maatschappelijke waarden (menswaardigheid) werd een centrale taak van de moderne-staat-in-ontwikkeling (zie o.a. Thoenes, 1962; Stuurman, 1978). Het waarborgen van voldoende mogelijkheden om beloningen voor arbeid te besteden (geld, tijd), haalde bij voorbaat de angel uit de klassenstrijd, die door maatschappij-kritische denkers was voorspeld. De verzoening bestond uit het bevorderen van de condities voor economische ontwikkeling aan de ene kant en het verschaffen van collectieve zorg en voorzieningen aan de andere kant. Ook heeft de staat de zorg voor collectieve vrijetijdsvoorzieningen en -condities op zich genomen door middel van wetgeving (bijvoorbeeld regeling van arbeidstijd) en beleid.

Vorming

De interventie van de staat in het vrijetijdsdebat heeft na de Tweede Wereldoorlog vérstrekkende gevolgen gehad. Het ideaal van vorming en zelfontplooiing heeft tot in de zestiger jaren nog een rol gespeeld in het overheidsbeleid. Zinvolle vrijetijdsbesteding voor de jeugd en sociaal toerisme waren aandachtspunten, die een vormende, emancipatorische achtergrond hadden[13]. Vorming en natuurbeleving waren nog nauw met elkaar verbonden. Tegenstellingen tussen natuurbescherming en recreatieve ontwikkeling lagen nauwelijks voor de hand. Recreatie in een natuurlijke omgeving betekende een maatschappelijk gewenste compensatie voor een onvoldoende of sobere woonsituatie van grote groepen stedelingen. Licht, lucht en een gezond leven voor iedereen.
Efficiënte zorg voor het complexe fenomeen vrijetijd betekende echter al snel dat deze werd opgedeeld over afzonderlijke beleidseenheden. Het vormingsideaal bleef een onderwerp van afdelingen Volksontwikkeling, Jeugdzaken, Kunsten van het Ministerie van OK en W, maar verdween al spoedig op de achtergrond in het beleid van een nieuwe sectie Openluchtrecreatie binnen hetzelfde ministerie. Mede onder invloed van de interesses van de Rijksdienst voor het Nationale Plan voor de recreatie kreeg het recreatiebeleid een sterk ruimtelijke invulling: het opvangen van de groeiende stroom dagrecreanten (de 'trek naar buiten'), het daarvoor verschaffen van incidentele grootschalige groenvoorzieningen

('elementen van formaat') en zelfs het opstellen van ontwikkelingsplannen voor regio's en specifieke recreatieve activiteiten (zoals de nota Recreatie te water, RNP, 1956).

Intergemeentelijke samenwerking
De openluchtrecreatie heeft zich als terrein van ruimtelijk beleid in ongeveer vijfentwintig jaar tijd volledig verzelfstandigd en geformaliseerd in overheidsstructuren. De jaarlijks beschikbare rijksmiljoenen voor aanleg van recreatiegebieden hebben veel gemeenten ertoe bewogen om tot recreatieve inrichting van het buitengebied over te gaan. Het ontstaan van intergemeentelijke samenwerkingsvormen, een voorwaarde om aanspraak te mogen maken op rijkssubsidie en uitvoering te geven aan het recreatiebeleid heeft de overheidsbemoeienis nog complexer gemaakt. De constructie van samenwerkingsorganen is wel bekritiseerd als 'ondemocratisch', omdat de besluitvorming zich te veel dreigde te onttrekken aan de politieke controle van de afzonderlijke gemeenten (Lengkeek, 1982). De daarmee optredende scheiding tussen lokale en bovengemeentelijke competenties heeft ook verbindingen tussen recreatiebeleid voor de directe woonomgeving en voor omringend buitengebied verzwakt. De samenwerkingsorganen hebben in hun uitvoerende taken zich bovendien -uitzonderingen daargelaten- 'technisch' geprofileerd en minder op het gebied van inhoudelijke visievorming[14].

Recreatie als vorm van vrijetijdsbesteding in de groene, open ruimte vormde een tastbaar project om aan vrijetijdsmogelijkheden voor iedereen gestalte te geven. De opvattingen over inrichting van het landelijke gebied stonden in de eerste decennia na de oorlog sterk onder invloed van het doelmatigheidsdenken[15]. Scheiding van functies gold daarbij als beste waarborg om iedere functie optimaal tot haar recht te laten komen. Recreatie werd een zelfstandige functie, inhoudelijk bepaald als een optelsom van maatschappelijk geaccepteerde vrijetijdsgedragingen in de open lucht. Voor deze functie werden voorzieningen verschaft als quasi-collectief goed.

Het begrip collectief wil zeggen dat de beschikbaarstelling van het goed aan het ene individu tegelijkertijd ook beschikbaarheid voor anderen inhoudt. Het gebruik van de één concurreert niet met dat van een ander. Voorbeelden hiervan zijn de landsverdediging of de openbare orde. De verschaffer van het collectieve goed, i.c. de overheid, kan geen individuele gebruikers/consumenten uitsluiten. Evenmin kunnen individuele consumenten zich er aan onttrekken. Collectief goed berust op publieke middelen en is niet afhankelijk van individuele beslissingen om er al dan niet voor te betalen (Dunleavy, 1980; Koopmans en Wellink, 1987; Dietz e.a., 1990:18).
Recreatiemogelijkheden zijn in de praktijk slechts ten dele geschapen als collectief goed. Als collectieve aspecten gelden de aanwezigheid van groen, natuurlijkheid, ontsluiting, zuivere lucht, een gezond leefmilieu. De natuurbescherming, waaruit mede het recreatiebeleid is voortgekomen, had vooral de collectieve invalshoek: natuur als algemene maatschappelijke waarde en ruimtelijke kwaliteit[16].
Bij recreatieve voorzieningen golden in de periode vanaf de jaren vijftig twee belangrijke collectieve overwegingen, die paradoxaal het zuiver collectieve karakter beperkten: keuzevrijheid en emancipatie van achterstandsgroepen. Individuen leggen een zeer divers recreatiepatroon aan de dag, zoals blijkt uit onderzoek naar recreatiegedrag (RNP, 1950; RNP, 1956; RNP, z.j.). Iedere vorm van recreatie is belangrijk en toegestaan, zolang deze geen overtreding inhoudt van algemene gedragsnormen. De keuzevrijheid houdt per

definitie in dat individuen rivaliserend gebruik van de ruimte ontwikkelen of zich aan gebruik van het goed kunnen onttrekken en tot alternatieve vormen van tijdsbesteding besluiten[17]. Het beginsel van deelname door iedereen (aan voorzieningen 'ten algemenen nutte') betekende tevens dat barrières voor bepaalde groepen (sociaal zwakkeren, minder mobiele groepen etc.) moesten worden geslecht. Het emancipatiestreven was in wezen selectief: een accent op de behoeften van bepaalde groepen (dichtbij, bepaalde gedragsvormen etc.[18]), waardoor andere groepen wellicht zich minder aangesproken of zelfs uitgesloten konden voelen. In dit soort gevallen, waarin het goed niet voldoet aan de maatstaven van zuiver collectieve voorzieningen, spreekt men van een quasi-collectief goed (Dietz, op.cit.). Het quasi-collectieve deel van het recreatiegoed heeft een specifiek karakter gekregen in de vorm van geplande en kunstmatig ingerichte recreatieprojecten, dicht bij de woonconcentraties. Het is in dit geval dan tevens gerechtvaardigd om van 'bemoeigoederen' of merit-goods te spreken.

Individualisering

De rechtvaardiging voor openluchtrecreatie als quasi-collectief goed wordt in de jaren zestig en zeventig niet langer gezocht in de maatschappelijke functie van vrijetijdsbesteding als nuttig of nodig voor vorming en beschaving. In de zestiger jaren is een enorme tolerantie ontstaan ten aanzien van individuele vormen van gedrag en dus ook van vrijetijdsbesteding. Het belang van recreatie wordt algemeen aanvaard als terrein van individuele vrijheid en autonomie. Daarmee komt op dit terrein (tijdsbesteding, voor de recreatie vertaald in ruimtegebruik) het primaat bij de individu te liggen boven de maatschappij. De legitimiteitsvraag bij de recreatieve vrijetijdsbesteding is daarmee als maatschappelijke kwestie verdwenen. De uitgangspunten die het beleid bepalen, zijn zeer globaal en over lange tijd vrij onveranderlijk (LaVi, 1984):

- het bevorderen van het in vrijheid kunnen deelnemen, door in beginsel alle categorieën van de bevolking, aan een verscheidenheid van vormen van openluchtrecreatie, die
- bijdragen tot zelfontplooiïng van de mens en beleving van natuur en cultuur (dit aspect is in feite voor de recreatie een loze en inhoudsloze kreet gebleken),
- optimaal zijn afgestemd op aanwezige ruimtelijke mogelijkheden, en
- bijdragen aan de kwaliteit van het leefmilieu (dit uitgangspunt heeft nog de meest collectieve functie).

Deze beleidsdoelen moesten nader worden ingevuld. Het concrete beleid vertoont een praktische continuïteit. Het bufferzonebeleid voor de randstad vindt een vertaling in de aanleg van de 'groene sterren'. De groene-sterren-filosofie wordt algemener omgezet in de aanleg van 'elementen van formaat'. In het huidige beleid voor de randstadgroenstructuur zijn voorgaande beleidsintenties nog duidelijk terug te vinden. De inhoudelijke legitimering van de recreatie raakte volledig in handen van een kleine groep experts, die bij het beleid direct of indirect betrokken waren. Vooral de zeventiger jaren vormen een tijdperk van intensieve discussies tussen experts. Er wordt fundamenteel onderzoek verricht (Katteler en Kropman, 1975 en 1977; Beckers, 1980; Beckers, 1981; Kremer en Veen, 1983; Karsten, 1980). Er worden discussiebijeenkomsten belegd en er worden visies op het beleid gepresenteerd. Voorbeelden van normatieve discussies zijn die welke georganiseerd werden in het kader van congressen van de ANWB en de Stichting Recreatie. Deze laatste beijverde zich bovendien om experts van overheid en particuliere sector om de tafel te

brengen in minder of meer permanente 'beraadsgroepen'. Deze beraadsgroepen fungeerden als kweekvijvers voor vernieuwende ideeën omtrent specifieke recreatievraagstukken (Swart, 1983). Voorbeelden van fantasievolle beleidsvisies zijn publikaties als 'Stedelijke rekreatie. Het aandeel van rekreatie in stedelijke leefbaarheid' (PPD/ZH, 1978), en 'De recreatieve stad' (CRM, 1979).

De wetenschappelijke en visionaire zoektochten naar de essentiële betekenissen van recreatie leverden weinig harde criteria voor het beleid. De individuele behoeften en de daarmee verbonden vrije keuzen werden weliswaar maatgevend geacht voor planning en beleid (zie ook Van der Voet, 1985:42), maar dienden geoperationaliseerd te worden in hanteerbare vorm: cijfers en aannnamen over het feitelijk gebruik, cijfers en maten met betrekking tot ruimtelijke (on)mogelijkheden[19]. De legitimatie van het openluchtrecreatiebeleid wordt daarom opgehangen aan een kwantitatief rekenmodel, de 'behoeftenraming openluchtrecreatie' (CRM, 1981). Doelrationele planning beheerste het proces van voorbereiding, aanleg en inrichting van gebieden, waar tekortsituaties voor de recreatie worden geconstateerd.

Verzakelijking

De jaren tachtig vertonen een toenemende spanning tussen inhoudelijke, normatieve visievorming en formele zakelijkheid van planning en beleid volgens kwantitatieve maatstaven. De nota van CRM over de integrale benadering van vrijetijd (WVC, 1985) was een nog ambitieus project, maar nauwelijks meer dan een laatste visionaire stuiptrekking. Congressen van de Stichting Recreatie over politiek, integrale beleidsvorming, werkloosheid en vrijetijdsprojecten aan de basis karakteriseerden een bewustzijn van het feit dat openluchtrecreatie te veel een zelfstandig terrein was geworden, maar bewogen zich daarmee op een abstract niveau en bovendien in de marges van de competentie van de betrokken deskundigen. Ondertussen werd vanuit het verantwoordelijke departement met kracht gewerkt aan een verdere formele versteviging van het recreatiebastion in de beleidswereld. Een eigen Wet op de Openluchtrecreatie en een Raad van Advies voor de Openluchtrecreatie waren daarin de sterkste troeven. De legitimering werd niet langer gezocht in inhoudelijke discussies, maar in een wettelijke verankering.
De opname van de Directie Openluchtrecreatie in het Ministerie van Landbouw en Visserij en de daar heersende bedrijfscultuur hebben dit proces van verzakelijking versterkt. De leiding van de afdeling werd in handen gelegd van regelmatig wisselende personen, niet gespecialiseerd in recreatievraagstukken, maar met een algemene, juridische achtergrond en doorkneed in ambtelijk strategisch handelen. Het onderzoeksbudget verdween uit de begroting van de Directie. Praktijkgericht onderzoek diende te worden gefinancierd door gebruikers die daar direct profijt van hebben. Fundamenteel onderzoek werd naar de universiteiten verwezen als een vrijblijvende wetenschappelijke activiteit. Voor zover voor de overheid onderzoek niet direct aan praktische vragen is gekoppeld, beperkt de belangstelling zich tot monitoring van gebruik van voorzieningen en bevolkingsontwikkelingen in relatie tot het aanbod en de formele beleidsdoelstellingen (De Veer, 1991: 88-91). De kritische en visionaire rol van de Stichting Recreatie is geleidelijk omgebogen naar een (van het ministerie afgeleide) dienstverlenende, voorlichtende taak. Centraal staan in de sectorale discussies praktische vraagstukken van rationele bedrijfsvoering door instanties, die het recreatieve aanbod voor hun rekening nemen (zoals recreatieschappen).

Een zeer recente ontwikkeling is dat de taak van de Directie Openluchtrecreatie van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, om het centrale beleid voor de langere termijn uit te zetten, in het kader van bezuinigingen en efficiency-operaties tot een absoluut minimum is gereduceerd (LNV, 1991). De voornemens voor de komende 25 jaar, in 1984 aangekondigd, vinden thans een roemloos einde.

Er is een stilte ontstaan op het niveau van discussies over de waarde van de recreatieve ruimte op langere termijn. De keuzevrijheid en het individuele autonome gedrag zijn voor het legitimeren van het quasi-collectieve goed ongrijpbare grootheden gebleven. Aan de hoofddoelstelling van het rijksbeleid voor recreatie werd een tastbaarder.collectief doel toegevoegd, namelijk een zo groot mogelijke bijdrage aan 'de gewenste economische ontwikkeling, de werkgelegenheid en het beperken van de maatschappelijke kosten' (LaVi, 1984:26). Dit heeft een grote invloed op het beleid gekregen.
Een handvat daarvoor was om de tot dusver marginale zorg voor de verblijfsrecreatie om te zetten in stimulering van het toerisme: 'vormen van ontspanning waarbij het verblijf in een andere omgeving primair is en waarbij gebruik wordt gemaakt van bedrijfsmatig geëxploiteerde voorzieningen'. Naast zorg voor dagrecreatieprojecten ontstaat een grote beleidsmatige interesse in het toeristische attractiepunt: 'bedrijfsmatig geëxploiteerde voorziening, gericht op dagbezoek en van regionale of bovenregionale betekenis (dierenparken, pretparken, themaparken en dergelijke)' (op.cit:111). Een bedrijfsmatige benadering betekent een directere manier om individuele keuzen zichtbaar te maken: de bestedingsbereidheid van individuen. Essentieel is dat hiermee de nadruk niet meer komt te liggen op recreatievoorzieningen als quasi-collectieve goederen, maar op voorzieningen en diensten als individueel goed. Individuele goederen kunnen slechts door één individu worden geconsumeerd. Individuele goederen zijn wel rivaliserend en het gebruik door de één sluit dat van de ander uit (Dietz op.cit). Voor individuele goederen wordt doorgaans op individuele basis betaald. Het is in dit bestek niet mogelijk om alle relevante ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende problemen en dilemma's volledig uiteen te zetten. Ik zal proberen me te beperken tot ontwikkelingen en problemen, waarvan ik meen dat deze in ieder geval fundamenteel moeten worden beoordeeld.

TROP's

De omwenteling werd ingezet door het Ministerie van Economische Zaken. In het kader van de Perspectievennota Zuid-Limburg uit 1978, ter stimulering van de werkgelegenheid in die provincie, werd het toerisme als bron van economische bedrijvigheid naar voren gebracht. Deze invalshoek van de Perspectievennota werd overgenomen in de Nota Toeristisch Beleid (1979) als algemene beleidslijn van hetzelfde ministerie. In dat verband werd aan provincies een som geld beschikbaar gesteld om toeristisch-recreatieve ontwikkelingsplannen te vervaardigen. Een eerste plan werd daarvoor in Limburg opgesteld, het Toeristisch-Recreatief Overall Plan. Alle provincies volgden met toeristisch-recreatieve ontwikkelingsplannen (TROP's). Het Ministerie van Landbouw en Visserij ging ook met subsidie aan deze planvorming bijdragen om niet door het andere ministerie op een zijspoor gezet te worden. De TROP-woede, die in het begin van de jaren tachtig ontstond, had een sterk ad hoc karakter. Het commerciële element voerde de boventoon in de plannen, maar onduidelijk was hoe de collectieve belangen van beschikbaarheid en toegankelijkheid van recreatieve ruimte bewaakt en hoe commerciële impulsen geëffectueerd konden worden. De plannen waren een ambtelijke aangelegenheid en de bedrijven reageerden lauw (Bouman en

Lengkeek, 1987). In alle delen van het land ontstonden lokale en bovenlokale toeristisch-recreatieve plannen (De Jong en Roelofsen, 1986). Een gevolg was een concurrerende opstelling van provincie tegenover provincie, van regio tegenover regio en van gemeente tegenover gemeente. Alle TROP's bij elkaar mikten op een klandizie waaraan geen grenzen leken te zijn. In een latere fase zijn ook beter afgestemde plannen voor samenwerkende overheden tot stand gekomen en is de nadruk meer komen te liggen op de regionale integratie.
Een positieve opbrengst was enige opleving van creativiteit in de planvorming en een betere communicatie tussen overheid en bedrijfsleven. Dit laatste gold overigens hoofdzakelijk voor grotere bedrijven en investeerders. Een eenzijdig effect was de daaruit resulterende toenemende invloed van grote ondernemers op het beleid (Maasplassen bij Roermond, Parkland Brabant e.d.). Goede voorstellen van sterke bedrijven konden zelfs buiten de TROP's om gehonoreerd worden (Burgers en Bouman, 1986).
De TROP's zijn enerzijds geleidelijk geïntegreerd in de bestaande planning en weggeëbt. Anderzijds heeft de toegenomen interesse van de overheid in het bedrijfsleven geleid tot een tweetal opties voor samenwerking en afstemming van overheid en markt: de privatisering en de publiek-private samenwerking. Ook deze twee termen hadden, net als TROP's, het karakter van toverwoorden.

Privatisering
Met privatisering is naar mogelijkheden gezocht om bestaande taken van de overheid over te doen naar private partijen. Meestal is er sprake van dat bepaalde taken (onderhoud, beheer, exploitatie) door middel van verhuurcontracten aan particulieren worden overgedragen. De overheid krijgt daardoor minder onderhoudslasten en ontvangt bovendien uit de verpachting inkomsten. In ruil daarvoor vraagt de overheid een lage huur (soms slechts symbolisch) of draagt ze bij in onderhoud of in nieuwe investeringen. Verhuurcontracten van korte duur of langdurige erfpachtcontracten hebben vaak het voordeel dat de eigenaar (i.c. de overheid) enige invloed blijft houden (Knijnenburg, 1988; Philipsen en Bakker, 1989). Soms verkoopt de overheid voorzieningen. Ook dan gebeurt dit tegen een relatief laag bedrag om de private onderneming gunstige perspectieven te verschaffen voor een renderende exploitatie (Philipsen en Bakker, op.cit.).

Met taakoverdracht wil de overheid zich ontdoen van financiële druk. Toch probeert zij gelijktijdig een zekere bemoeienis te behouden in verband met de quasi-collectieve functies van haar beleid. Dit vormt een barrière voor veel ondernemers om overheidsvoorzieningen over te nemen. Vooral voor kleine ondernemers. Voor de gegadigden voor grootschalige projecten komt er als complicatie bij dat grote delen meestal niet commercieel te exploiteren zijn. De ondernemer neemt dan alleen de exploitabele delen over en de overheid blijft met de onrendabele stukken zitten.
Veel ondernemers haken af vanwege de complicaties. Alleen grootschalige ondernemers hebben macht om de overheden effectief met eisen voor vrije exploitatie te confronteren. Als ze iets overnemen, is het meestal op hun condities. Sommige overheden zijn dáár weer beducht voor (Philipsen en Bakker, op.cit.).

Niet alleen bedrijven zijn mogelijke partijen bij privatisering. Vooral op kleinschalig niveau blijken non-profit organisaties, zoals verenigingen of stichtingen, geschikte partners om zorg voor voorzieningen aan over te doen (Knijnenburg, 1988; Lengkeek, 1989). Ze zullen

eerder geneigd zijn dan ondernemers om zich te voegen naar de oorspronkelijke doelstellingen van de overheid. Ze hoeven ook geen winst te maken en zijn meestal gewend om zich aan publieke regulering te onderwerpen. De laatste tientallen jaren zijn verenigingen minder exclusief geworden en hebben zij laten zien de zorg voor voorzieningen, zij het meestal op een kwalitatief bescheiden niveau, te kunnen dragen (Berntsen e.a. 1990). Verenigingen hebben echter een ongewisse basis (plotselinge dalingen in deelnemersinzet, ruzies en splitsingen), waardoor overheden aarzelingen hebben om met verenigingen langdurige afspraken te maken.

PPP

Publiek-private samenwerking werd rond 1986 in de toeristisch-recreatieve sector geïntroduceerd als een nieuw wondermiddel (Kloppenborg, 1987). Vormen van structurele samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheden en particuliere partijen bestonden in feite al langer op allerlei schaalniveau's. De hernieuwde belangstelling betekende vooral een toenemende activiteit van de overheid om hierin initiatieven te ontplooien.

Publiek-private samenwerking heeft in de praktijk twee specifieke implicaties gekregen. De eerste is dat samenwerking aanzienlijk soepeler verloopt waar de private partners grote ondernemers zijn dan waar deze kleine bedrijven betreft[20]. De tweede is dat private partners zelden maatschappelijke, non-profit groepen zijn (verenigingen e.d.), maar commerciële belanghebbenden. Met andere woorden, ze verstevigen de band tussen staat en economie binnen een klein samenwerkingscircuit waar moeilijker controle op is uit te oefenen vanuit maatschappelijke belangen (De Wilde, 1989)[21].

Gelijktijdig heeft de overheid geprobeerd financiële problemen op te lossen door zelf zuiniger en efficiënter met de quasi-collectieve voorzieningen om te gaan, met toepassing van entreeheffingen, parkeergelden en kleinschalige profijtelijke elementen. Hier zitten verschillende haken en ogen aan. De overheid heeft geen organisatievorm die optimaal is voor ondernemen. Initiatief en dynamiek verhouden zich slecht tot een ambtelijke structuur en procedures van democratische controle. Bovendien kunnen steeds interne conflicten tussen commerciële doelen en het algemeen belang optreden. Er is een arbitraire afbakening, nl. 10%, die de overheid commercieel mag (laten) exploiteren van een gebied dat met rijkssubsidie tot stand is gebracht[22]. Onduidelijk blijft in de praktijk steeds hoe deze 10% precies wordt gedefinieerd.

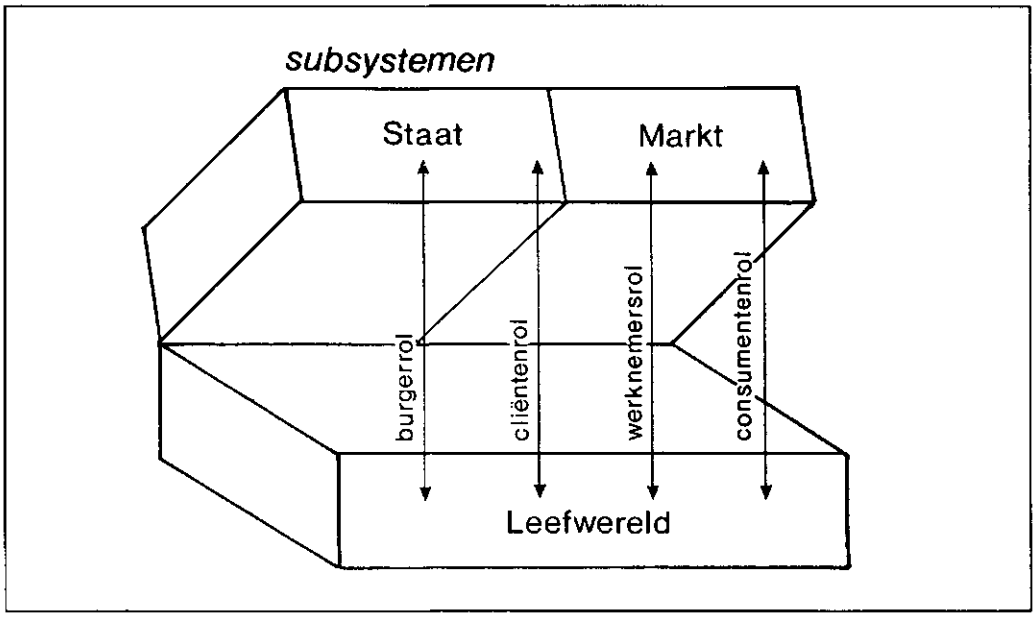
Tot slot van dit deel van mijn beschouwing zou ik willen stellen dat de recreatie zich ontwikkeld heeft als quasi- collectief goed zonder duidelijkheid omtrent de collectieve en individuele aspecten. De legitimering van de collectieve aspecten is geleidelijk afgezwakt (maatschappelijke opvattingen over vrijetijd; een recreatieve ruimte) en uitgehold (door de verzelfstandiging van natuur en milieu-argumenten). Door de toenemende nadruk op keuzevrijheid heeft het recreatie-aanbod sterker het karakter gekregen van een individueel goed. De ongekende populariteit van de marketing-benadering, een aanpak om aanbod optimaal af te stemmen op de specifieke vraag van doelgroepen, versterkt deze tendentie. Het toeristisch-recreatieve aanbod krijgt daardoor iets inconsistents, zowel intern (ontwikkeling, beheer etc.) als ten opzichte van concurrerende ruimte-aanspraken van bijvoorbeeld landbouw (georganiseerd rond individuele goederen) en natuurbeheer (georganiseerd rond collectief goed).

Dit veranderingsproces is veel minder het gevolg van maatschappelijke keuzen dan van zich sluipend voltrekkende ontwikkelingen en van machtsstrijd tussen belangengroepen. De koppeling met toerisme en een commerciële aanpak zijn vaak vormen van opportunisme. Ze zijn niet gepaard gegaan met een betere afbakening van het collectieve tegenover het individuele aspect. De historische 'morele' legitimatie is achterhaald door het primaat van het vrije individu boven de maatschappij en vervangen door papieren standaards van de overheid. Vervolgens geldt de 'amorele' vraag of individuele gebruikers ergens wel of niet geld voor overhebben.
De zwakte van de overheid vloeit voor een groot deel voort uit het gebrek aan argumenten voor een collectief goed als de recreatie en is daarmee overgeleverd aan de kracht van argumenten voor andere, sterker gefundeerde overheidsinspanningen. Hoeveel weldenkende individuen ook in de overheidsorganen werkzaam zijn, ze zijn gevangen binnen een hiërarchische, autoritaire context, waarin men 'niet voor z'n beurt mag spreken' tot 'horloges zijn gelijk gezet', 'financiële plaatjes zijn ingekleurd'. Geen discussie wordt nuttig geacht zolang iets 'in de pijplijn zit' en op beslissingen mag niet worden teruggekomen, wanneer deze 'een gepasseerd station' zijn. De paradox is dat om bij beslissingen (en dus koerswijzigingen) te worden betrokken, men zich vaak noodgedwongen aan deze gewelddadige codes van de bureaucratie dient te onderwerpen. De omwenteling in de overheidspositie voltrekt zich binnen de invloedsfeer van deze bureaucratische context, waarin fundamentele discussies als tekenen van zwakte worden gezien tegenover concurrerende overheidsdoelen.

3 De kolonisering van de leefwereld

Max Weber heeft in het deel Wirtschaft und Gesellschaft van zijn monumentale studie 'Grundriss der Sozialökonomik' gewezen op de geweldige invloed die bureaucratische structuren hebben op de moderne samenleving (Weber, 1925). Al in deze vroeg-twintigste-eeuwse analyse komen aspecten naar voren die hiervoor op het specifieke terrein van het gebureaucratiseerde recreatiebeleid van de overheid zijn gesignaleerd. De wijze waarop de overheid of staatsmacht het kapitalistisch produktiesysteem, d.w.z. onze economie dient is door een andere aartsvader van de sociologie, Marx, benadrukt. In beider opvattingen zit een belangrijk kritisch element. Jürgen Habermas heeft een inspirerende poging ondernomen om beide invalshoeken te verenigen in één maatschappij-kritische theorie. Hij geeft met zijn theorisch kader tevens een aanknopingspunt om de hier geschetste ontwikkelingen te interpreteren als onderdeel van algemene maatschappelijke processen (Habermas, 1981). Hij ziet in navolging van Weber de verzakelijking van het overheidshandelen en de overheersing van de collectieve waarden (gebruikswaarden) door 'verkoopbaarheid' (ruilwaarden) als een gevolg van toenemende rationalisering (Habermas, 1989:163).
Rationalisme was een centrale doctrine van de Verlichting, in de zin van het standpunt dat het individuele en sociale leven begrepen en gereguleerd kan worden vanuit evidente principes, die direct uit de menselijke rede voortspruiten en niet uit het bovennatuurlijke (Martindale, 1961:30). Deze principes maken een besluitvorming mogelijk, gebaseerd op een open instelling ten opzichte bewijsbaarheid (empirische oriëntatie) en degelijke redenatie (logica, zie ook Etzioni, 1988:144). Rationaliteit beheerst, volgens Habermas, in toenemende en onomkeerbare mate de produktie en de daarvoor benodigde maatschappelijke orde. Staat en markt zijn beide vormen van afstemming van menselijk

handelen, die gericht zijn op materiële reproduktie van de samenleving, dus op fysieke instandhouding (veiligheid, orde, ruil van goederen) van sociale verbanden. Met het ontstaan van moderne, kapitalistische maatschappijen worden staat en economie steeds sterker beheerst door doelrationeel handelen. Zij krijgen daardoor het karakter van aparte subsystemen. De integratie van elk van deze systemen is niet afhankelijk van intuïtie, geloof of normen, maar van formele, objectieve afspraken.
Systemen zijn georganiseerd rond de optimalisering van doeleinden. Het doelrationele handelen heeft twee vormen. Ten eerste het zoeken van de meest directe relatie tussen doel en verwezenlijking: het instrumentele handelen. Specialisatie en differentiatie vloeien uit deze rationalisering voort. Soms is echter de verwezenlijking afhankelijk van anderen (de omgeving), waarvan het gedrag niet met zekerheid te voorspellen is. Daarom impliceert rationalisatie ten tweede het verbeteren van de condities in de omgeving voor het welslagen van doelverwezenlijking: strategisch handelen.
Het voortbestaan van de samenleving is niet alleen afhankelijk van materiële reproduktie-processen, maar ook van symbolische reproduktie. Deze zorgt voor gemeenschappelijke werkelijkheidsdefinities, waardoor onderlinge communicatie mogelijk wordt. De basis dus voor 'het sociale'. Communicatieve processen leiden tot gedeelde opvattingen over wat 'waar' is (betrokken op de objectieve wereld van de feiten: het ware), wat 'juist' is (de wereld van normen en tradities: het goede) en wat 'waardevol' is (de expressie van innerlijke emoties, behoeften, ervaringen en beleving: het schone). De sociale mens wordt daarmee derhalve niet in een objectiveerbare, maar in een intersubjectieve werkelijkheid geplaatst. Deze werkelijkheidsbeleving noemt Habermas de 'leefwereld'. De leefwereld is het resultaat van communicatie en tevens de basis voor het communicatieve handelen. Maatschappelijke doeleinden die het resultaat zijn van communicatief handelen weerspiegelen de intersubjectieve 'moraliteit'. Doelen, die alleen voortvloeien uit efficiënte (handhaving van de) systeemintegratie van staat of markt hebben die morele basis niet: ze bestaan niet omdat we er een 'gevoel' over hebben, maar alleen omdat ze de kortste weg naar realisering van reeds gestelde doelen aangeven.



Rationalisering
Voor een juist begrip van Habermas' tweedeling in systemen en leefwereld is het noodzakelijk erop te wijzen dat concrete sociale structuren, zoals overheidsorganen of bedrijven, niet zomaar gelijkgesteld mogen worden met de subsystemen 'staat' of 'economie'. Evenmin zijn intieme sociale verbanden als het gezin of een vereniging hetzelfde als 'leefwereld'. Zijn onderscheid betreft primair de aard van de handelingscoördinatie. Elke sociale structuur wordt gelijktijdig (zij het in verschillende mate) beheerst door systeem- en leefwereldprincipes. Habermas heeft daarmee geprobeerd om de systeem-functionele benadering en de symbolisch-interactionistische benadering in zijn theoretisch raamwerk te verenigen. Van belang is te onderkennen dat de overheidsorganen of bedrijven in veel sterkere mate worden gestuurd door systeemgerichte handelingscoördinatie dan bijvoorbeeld het gezin.

Rationalisering voltrekt zich, volgens Habermas, in de subsystemen én in de leefwereld, zij het in een verschillende vorm. Habermas betoogt dat de coördinatie van het handelen in de materiële reproduktie steeds meer met objectieve, 'empirische' middelen tot stand wordt gebracht: geld (de markt), en wettelijke regels (de staat). Empirisch wil zeggen dat de invloed van deze middelen aan den lijve wordt ondervonden en niet van onderlinge werkelijkheidsdefinities meer afhankelijk is. Dat niet steeds over de legitimiteit van deze middelen onderhandeld hoeft te worden maakt een efficiënte organisatie van het handelen mogelijk.
De rationalisering van de leefwereld vindt plaats doordat mensen steeds meer bewust gaan nadenken over legitimiteitsterreinen van waarheid, juistheid en waarden. Men wordt in toenemende mate kritisch ten aanzien van deze drie terreinen en moet meer en meer onderhandelen met elkaar over wat waar, juist of waardevol is. Dit gaat gepaard met meer tolerantie en een afnemende graad van rigiditeit (Widdershoven, 1987:124). Het gaat ook gepaard met een toenemende differentiatie van opvattingen, oordelen en waarderingen. In de recreatie en het toerisme uit zich dit in een grote verscheidenheid aan wensen, oordelen en passies van doelgroepen.

De voortgaande rationalisering van het doelrationele en communicatieve handelen leidt ertoe dat leefwereld, staat en markt verzelfstandigen, uit elkaar groeien en 'elkaar tot omgeving maken'. Dit laatste betekent met name dat de subsystemen de (strategische) neiging vertonen de leefwereld zodanig te beïnvloeden dat deze optimaal bijdraagt aan het voortbestaan van deze subsystemen. Bijvoorbeeld, de reclame creëert een hoge waardering van een artikel of een kwaliteit met als doel daarmee de verkoop te bevorderen. Anderzijds ondernemen individuen en groepen acties om staat en markt te laten functioneren overeenkomstig hun ideeën over waarheid, rechtvaardigheid of schoonheid. Er is dus sprake van uitwisselingen en wederzijdse beïnvloeding. Volgens Habermas heeft dit geresulteerd in een aantal standaardrollen, waarmee aan de uitwisseling tussen subsystemen en leefwereld vorm wordt gegeven:

- de werknemersrol; de werknemer onderwerpt zich aan het produktiesysteem, en aan de daarmee mogelijk gepaard gaande vervreemdende aspecten, in ruil voor een aandeel in welvaart;
- de staatsburgerrol; de burger laat binnen een kader van vastgelegde procedures ruimte aan de Staat voor uitvoerende macht in ruil voor uitoefening

van politieke controle onder garanties van openbaarheid en collectieve goederen;
- de cliëntenrol; de individu maakt aanspraak op allerlei zorgende functies van de overheid, maakt zich daarvan afhankelijk, waardoor traditionele vormen van ongelijkheid en afhankelijkheid echter worden opgeheven (zorg voor sociaal zwakkeren);
- de consumentenrol; de individu draagt bij aan het functioneren van het produktiesysteem als afnemer van producten, in ruil voor de bevrediging die producten verschaffen.

De uitwisseling houdt steeds wederkerigheid, ruil, in. Enerzijds zijn de subsystemen, uit overwegingen van doelrationaliteit, erbij gebaat dat de leefwereld zich voegt naar de vereisten van het systeem om zo goed mogelijk te kunnen functioneren. Systemen belonen dit 'zich voegen'. De leefwereld wordt in zekere zin schadeloos gesteld voor onderwerping aan de doelrationaliteit van de subsystemen. Anderzijds vindt de doelrationaliteit zijn oorsprong en rechtvaardiging in normatieve opvattingen uit de leefwereld. Waar deze wederkerigheid niet meer goed functioneert en de leefwereld te zeer afhankelijk wordt gemaakt van de subsystemen, spreekt Habermas van 'kolonisering' van de leefwereld.

Het problematische aan deze ontwikkeling is, aldus Habermas, dat de toenemende doelrationele ontwikkeling van staat en markt leidt tot a-moraliteit. Het functioneren van het subsysteem wordt een doel op zich, waaraan het sociale leven wordt onderworpen. De normatieve controle wordt bemoeilijkt doordat de leefwereld door toenemende tolerantie, overvloed aan informatie en specialisering 'gefragmenteerd' raakt, zodat de werking van de subsystemen moeilijk eenduidig kan worden getoetst. De machtsverhoudingen in de samenleving, in de meer traditionele maatschappij gesteund door het gedeelde geloof in de bestaande orde, veranderen van vorm: ze worden vervangen door de macht van de subsystemen, die zich dreigt te onttrekken aan onze communicatieve controle, maar die wel op allerlei manieren de leefwereld beïnvloedt.
In feite is hiermee de essentie aangegeven van wat ik in de vorige paragraaf als centrale problematiek heb geschetst: om wiens belang gaat het bij het verschaffen van quasi-collectieve of individuele recreatiegoederen en -diensten. Wordt er voldaan aan leefwereldbetekenissen en -behoeften? Of is het toeristisch-recreatieve aanbod in toenemende mate afgeleid van vereisten van efficiëntie en integratie van de twee subsystemen?

De theorie van Habermas levert een aanzet tot analyse en interpretatie van de betekenis van het toeristisch-recreatieve aanbod. Dit aanbod dient op grond hiervan te worden begrepen als het resultaat van de driehoeksruil tussen leefwereld en de twee subsystemen. In de volgende paragraaf wil ik deze ruil vanuit drie perspectieven aan een beschouwing onderwerpen.

4 Grote en kleine ruil in recreatie en toerisme

De drie verschillende perspectieven geven de kaders aan waarbinnen wetenschappelijke en normatieve debatten plaats vinden. Mijn standpunt is dat recreatie en toerisme in deze

debatten moeten worden betrokken om tot een betere fundamentele beoordeling te komen van de ontwikkelingen in deze sector. Het gaat om:

a. het perspectief van de interrelatie tussen staat en markt in de moderne kapitalisitische maatschappij. De verzorgingsstaat en daarbinnen optredende problemen zijn daarvoor het kader;
b. het perspectief van de institutionele bindingen tussen organisaties, waarin de wederzijdse beïnvloeding van systemen en leefwereld gestalte krijgt. Het gaat daarbij in het bijzonder om de relaties tussen overheidsorganisaties en georganiseerde belangengroepen. Het begrip (neo-)corporatisme staat hierbij centraal en geeft aan binnen welk algemeen debat het perspectief kan worden geplaatst;
c. het perspectief van de vier uitwisselingsrollen van Habermas, waarbij ik als belangrijk centraal thema naar voren breng de verschuiving in belang, dat aan elk van de rollen wordt toegekend; vooral de consumenten-rol wordt aan een beschouwing onderworpen als dominante rol in recreatie en toerisme; wanneer vrijetijd wordt opgevat als vrijheid tot consumptie dienen recreatie en toerisme als vormen van vrijetijd beoordeeld te worden in het licht van de consumptie-maatschappij.

a. de grote ruil en de contradictie van de verzorgingsstaat

De verschuiving van staatsbemoeienis naar een groter aandeel van de markt wordt in Nederland doorgaans gemotiveerd vanuit een 'crisis' in de verzorgingsstaat. De verzorgende taak die de overheid op zich heeft genomen, kan niet goed worden uitgevoerd vanwege onvoldoende financiële middelen en een ontoereikende organisatie van het beleid. Eerder in mijn betoog heb ik al aangegeven dat deze overwegingen ten grondslag liggen aan veranderende taakopvattingen binnen het recreatiebeleid. Wat voor het recreatiebeleid geldt, gaat in belangrijke mate ook op voor andere beleidsterreinen. Vooral de zorgterreinen bij uitstek, zoals het verschaffen van welzijnsvoorzieningen, onderwijsfaciliteiten en culturele voorzieningen zijn aanvankelijk ongebreideld uitgedijd en worden sinds enige tijd aan voordurende besnoeiïngen onderworpen.
Jolles (1988) heeft het huidige functioneren van de verzorgingsstaat in Nederland geanalyseerd. Hij constateert dat de doelstellingen van de verzorgingsstaat in belangrijke mate a-politiek zijn en geen ideologische basis hebben. 'Het concept van de verzorgingsstaat richt zich zozeer tot allen, dat geen politieke stroming het als exclusief eigen cultuurgoed en als eigen verdienste kan opvatten, doch evenzeer geen zich er geheel van kan distantiëren' (idem: 55). Met andere woorden, de legitimering van het beleid is uitermate vaag. Iedereen vindt de zorgfunctie belangrijk en niemand geeft precies aan hoe belangrijk. Geen politieke partij kan op basis van zo'n belang zich sterk maken. De belangrijkste waarden van de verzorgingsstaat zijn het zich kunnen ontworstelen aan 'gebrek' en het bieden van gelijke maatschappelijke kansen. De verzorgingsstaat heeft zich een oneindige taak opgelegd.
De concretisering van dit 'onbeperkte programma' heeft in belangrijke mate plaatsgevonden in een samenspel tussen overheid en particuliere sector. De gegroeide situatie houdt tal van interne spanningen in: bepaalde deelbelangen zijn buitensporig uitgegroeid; argumentaties zijn arbitrair en de politieke constellaties zijn zwak (kleine meerderheden, moeizame accoorden, kabinetswisselingen).
Het topzware van de verzorgingsstaat is volgens Jolles niet een uiting van een crisis, dwz. een acute en onvoorziene noodtoestand, maar een structuurkenmerk. De problemen

vloeien voort uit de onbeperkte aard van de verzorgingsstaat. In feite slaat dit terug op de door Habermas geconstateerde a-moraliteit van de subsystemen. De basis van de verzorgingsstaat is de welvaartsgroei: is er met de welvaartsgroei iets aan de hand, dan uit zich dit in conjuncturele zin in het functioneren van de verzorgingsstaat. Het zoeken naar oplossingen voor deze (pseudo-)crisis richt zich vooral op de instrumenten van de verzorgingsstaat (bezuiniging, deregulering, vereenvoudiging, privatisering, toepassing van profijtbeginsel, decentralisatie) en niet op de legitieme (morele) basis ervan. Ondanks het feit dat vaak gesproken wordt over 'het einde van de verzorgingsstaat' is er alle aanleiding om de huidige crisis te zien als een aanpassing van een voortbestaande verzorgingsstaat, die een andere, soberder gedaante aanneemt (Schuyt, 1991).

Thoenes omschreef al in 1962 de verzorgingsstaat als '...een maatschappijvorm, die gekenmerkt wordt door een op democratische leest geschoeid systeem van overheidszorg, dat zich, bij handhaving van een kapitalistisch produktiesysteem, garant stelt voor het collectieve sociale welzijn van haar onderdanen' (Thoenes, 1962).

De verzorgingsstaat is volgens deze omschrijving een compromis tussen eisen van economie en collectieve zorg. De omschrijving is betrekkelijk neutraal. Een scherpere formulering zou zijn dat de staat zich niet alleen garant stelt voor het welzijn van haar onderdanen, maar ook garant voor het functioneren (handhaving) van het kapitalistische systeem (Offe, 1984). De zorg is in deze optiek een vorm van pacificering van tegenstellingen in de kapitalistische arbeidsverhoudingen. De staat beschermt de economische produktiviteit en verzacht daartoe de sociale tegenstellingen door het verschaffen van sociale zekerheid, het beschermen van arbeidsplaatsen, het bevorderen van medezeggenschap en gelijkheid (Wilensky, 1981:186). Deze afstemming van eisen van het marktsysteem op het sociale welzijn en de individuele welvaart vindt plaats in allerlei gestructureerd overleg tussen werkgevers, werknemers en overheid. Arendsen en Geul spreken in dit verband van de 'grote ruil', waarin alle partijen het eens zijn over de procedures waarbinnen hun transacties plaatsvinden (Akkermans en Nobelen, 1983:63). De procedures zijn verankerd in het wettelijke systeem van de staat. Enerzijds is hiermee het wezen van de maatschappelijke verhoudingen gekoppeld aan de verhoudingen tussen staat, kapitaal en arbeid (Croutch, 1979 en Panitch, 1980 in: Akkermans en Nobelen, 1983). Anderzijds is kenmerkend aan de verzorgingsstaat dat de overheid vanuit het voorgaande principe op allerlei democratisch ingebrachte wensen reageert. Ze is daartoe steeds meer afhankelijk van economische groei en collectieve welvaart. Hoe meer de overheid wil realiseren, des te meer financiën zijn vereist. Castells (in Whitsun, 1987) heeft een poging gedaan te verklaren hoe deze wensen steeds verder groeien, zelfs ver buiten het directe terrein van arbeidstegenstellingen. Zodra de staatsbemoeienis zichtbaarder wordt, gaan allerlei belangen aanspraken maken op overheidszorg, zoals voor ondersteuning van activiteiten en verbetering van de omgeving, en wordt steeds bewuster gestreden om meer of minder van bepaalde (quasi-) collectieve goederen. Vaak is daardoor de principiële rol van de verzorgingsstaat verdwenen achter allerlei triviale rollen. 'Collective provision and consumption of the necessities of everyday life are integral to the structure of advanced capitalism [ ], because they are indispensable to the reproduction of labour power both on a daily and a generational basis' (Whitsun, 1987:233).

Het opheffen van zorg-transacties tussen de staat en maatschappelijke groeperingen roept verzet van deze laatsten op, doorgaans direct gericht op de overheid. Whitsun (ibidem) meent dat het in wezen niet eens de bureaucraten zijn die met een pennestreek de aangegane verplichtingen opheffen. Het terugschroeven van publieke uitgaven is volgens hem veeleer het gevolg van de eisen die de economie oplegt aan het staatssysteem: '....many disputes which appear to pit local groups seeking to preserve the environment of their homes against municipal officials who have re-zoned their neighbourhood, or projected a motorway through it, or failed to enforce pollution control bylaws, are on a deeper level struggles between the dynamics of capital accumulation and those who must live in close proximity with its consequences' (idem:239). De staat zit als het ware ingeklemd tussen de eisen van de kapitalistische economie en de belangen van de kwetsbare burgers. Offe (1984) spreekt in dit verband van de 'contradictie van de verzorgingsstaat'. Enerzijds moet de staat tegemoet komen aan de democratische aanspraken van burgers op overheidsvoorzieningen. Anderzijds kan de overheid zich niet onafhankelijk maken van de voorwaarden voor haar beleid, die in een vitale economie gelegen zijn. Iedere oplossing van de optredende financiële of organisatorische crises van de verzorgingsstaat gaat ofwel ten koste van de democratie ofwel van het kapitalistische marktsysteem.

In het recreatiebeleid wordt duidelijk dat de overheid in dit dilemma verkeert. De nadruk die de laatste tien jaar is komen te liggen op de ontwikkeling van toeristische potenties in diverse regio's, de 'product-ontwikkeling', doorgaans uitdrukkelijk gemotiveerd vanuit het bevorderen van de werkgelegenheid en inkomensvorming, geeft aan naar welke zijde van de tegenstrijdige kanten van de verzorgingsstaat men overhelt. Dit jaar kondigt zich het einde aan van overheidssubsidies voor het aanleggen van nieuwe recreatiegebieden ten algemenen nutte. De marketing en marktgerichte benadering hebben bij het beleid, waarin met het bestaande recreatie-aanbod wordt omgegaan, niet alleen een pragmatisch, instrumenteel karakter, maar fungeren zelfs als ideologie. Met andere woorden, een aanpak is goed als deze marktgericht is. Deze ideologie wordt niet alleen omarmd door overheidsfunctionarissen en ondernemers, maar ook meer en meer door maatschappelijke organisaties, die in principe als belangenbehartigers en wellicht als opponenten van de overheid een kritische houding zouden moeten hebben ten opzichte van de macht van staat en markt.
De recreatie is geen strijdpunt van belang voor gekozen politici (Planken, 1980) en een weerwoord op de ommezwaai van het beleid is nauwelijks te verwachten vanuit de officiële kanalen van politieke controle. De vraag is wie dan nog opkomt voor de democratische aanspraken op overheidszorg voor collectieve waarden en waarom de belangenorganisaties zich zo weinig verzetten. In de nu volgende beschouwing wil daarop ingaan.

b. corporatistische bindingen: de kleine ruil

De recreatie is een wereld van uiteenlopende en vaak tegenstrijdige belangen. Voor de meeste vrijetijdsactiviteiten zijn wel verenigingen of andere collectieve verbanden ontstaan om eigen voorzieningen te creëren en de belangen ervan te behartigen (Hoggett en Bishop, 1986). Het verenigingsleven is na de Tweede Wereldoorlog expansief gegroeid en vervolgens gestabiliseerd (zie bijvoorbeeld Manders en Kropman, 1986). De vanzelfsprekendheid van buiten-parlementaire belangenbehartiging in de jaren zestig en zeventig heeft daarvoor een goede voedingsbodem verschaft. Verenigingen en andere belangenorganisaties worden gekenmerkt door een min of meer autonome positie ten

opzichte van staat en markt (Lengkeek, 1990). Men wil zelf dingen doen. Wat men wil verwezenlijken sluit aan bij, om in Habermas' termen te blijven, de communicatieve aspecten van de leefwereld. Men zet zich in voor wat men zelf belangrijk vindt, de moeite waard, leuk of spannend. En men levert zich daartoe in beginsel niet uit aan de zorg van de overheid of de produktie van de markt.

Toch, ondanks de autonome basis van belangengroeperingen, zijn er allerlei geïnstitutionaliseerde bindingen tussen deze groepen en de overheid. Jolles meent dat er zelfs geen stricte tweedeling te maken is tussen overheid en particuliere sector (idem:104). Ook Van Waarden wijst op de vervlechting van staat en belangengroepen. Deze citeert Van Doorn over de vermenging van de staat en de maatschappij 'met als gevolg een samenstel van netwerken waarin de vervlechting tussen de twee actoren in talloze vormen is vastgelegd en uit welks structuur en dynamiek ieder beleid moet worden begrepen' (Van Waarden, 1987:174). In de kapitalistische maatschappij bestaan georganiseerde bindingen tussen staat, markt (werkgevers) en samenleving (werknemers), die in feite het kader bepalen waarin de hiervoor beschreven 'ruil' plaatsvindt. In onderhandelingen tussen overheid, werkgevers en werknemers worden vervolgens allerlei deel-overeenkomsten gesloten: de kleine ruil. Diverse auteurs hebben dit proces van ruil binnen gestructureerde overlegsituaties van belangenpartijen aangeduid met de term corporatisme of neo-corporatisme (zie Akkermans en Nobelen, 1983). Om een vast verband te creëren voor overleg worden belangenorganisaties opgenomen in het beleidsvormingscircuit van de overheid. De overheid 'verplicht' hierdoor de belangenorganisaties aan zich. Men komt tot gezamenlijke strategieën. De belangengroepen krijgen enerzijds directe invloed op het beleid. Anderzijds aanvaardt men in ruil voor deze invloed de overheidsdoelstellingen en probeert men de achterban er toe te bewegen zich eveneens daarachter te scharen. Met andere woorden, deze ruil pacificeert of disciplineert de achterban.
Er is veel voor te zeggen dit corporatisme-perspectief niet te beperken tot het tripartite overleg van staat, werkgevers en werknemers (zie bijvoorbeeld Visser, 1980). De balans tussen staat, markt en samenleving wordt in de verzorgingsstaat op oneindig veel meer terreinen bepaald. Corporatisme als concept kan dan ook worden toegepast op allerlei soorten belangengroepen (Beekman e.a., 1989).

De belangenvervlechting leidt tot consensus tussen tegengestelde partijen. Habermas heeft zelf gewezen op de alomtegenwoordige bindingen tussen overheid/ondernemers en maatschappelijke organisaties. Dit aspect is verder uitgewerkt door Kunneman (1989). Deze wijst erop, dat het gevaar van 'kolonisering van de leefwereld' niet alleen schuilt in de directe rolrelatie tussen systeem en individu. Hij gebruikt Habermas' begrip van een 'interferentie-zone' tussen systeem en leefwereld, waarin aldus Kunneman institutionele 'dubbele bindingen' bestaan, waarbinnen werkelijkheids-, waarheids- en expressieve opvattingen worden vervormd en de spanningen tussen systeem en leefwereld als het ware worden bedekt. Dubbele bindingen treden op in instituties, die noch de karakteristieken hebben van formele organisaties binnen het economische of politieke subsysteem, noch de karakteristieken bezitten van informele structuren, waarin de leefwereld domineert (zoals gezin, familie). Als voorbeelden daarvan noemt Kunneman scholen en hulpverleningsorganisaties. Binnen deze instituties spreekt men de taal van de leefwereld (...weet je), maar door de gelijktijdige binding aan het systeem treedt er een beïnvloeding op van communicatieve processen. In feite is hier, aldus Kunneman, sprake van strategisch

handelen, dat vaak onbewust wordt uitgevoerd door de representanten van deze institutionele structuren. De welzijnswerker zal zichzelf niet graag zien als handlanger van het systeem, maar draagt daaraan nochtans direct bij door bevestiging van de systeemvereisten.
Het corporatisme-perspectief past bij deze bijna onmerkbare greep van de staat en de markt op de geoganiseerde samenleving. De contradicties in de verzorgingsstaat kunnen binnen corporatistisch overleg worden gecoördineerd (Wilenski, 1981: 192). In de overlegsituaties ontstaat consensus, die zich uit in een gedeelde ideologie, gedeelde doeleinden, opvattingen over wat juist en haalbaar is. Ambtenaar en belangenbehartiger 'zetten de horloges gelijk' en wachten af wat 'er in de pijplijn zit'. De onderlinge bindingen oefenen derhalve een enorme invloed uit op de communicatieve processen. Kunneman spreekt zelfs over 'schijncommunicatie' waar hij veronderstelt dat de normen, waarden en voorstellingen geheel worden bepaald door de systeemvereisten van staat en markt: 'For the vast majority of inhabitants of western countries getting access to 'systemgoods', such as jobs, consumptionarticles, healthcare and public benefits of political administration doubtless embodies a real interest, in the sense of being argumentatively justifiable under conditions of communicative symmetry among participants. [..] But this is only half the picture. Because generally one does not get access to systemgoods on one's own terms, but has to put up with the peculiar restrictions on the input-output relations between a capitalistically organized system and the lifeworld (Kunneman, z.j.:8).

In principe kan het beïnvloedingsproces ook de andere kant opgaan. Belangenorganisatie verkeren echter vaak niet in een machtspositie om de overheid beslissingen af te dwingen. Ze zullen zich eerder enigszins conformeren, in de hoop toch iets uit het overleg te slepen. Wiens brood men eet, diens woord men spreekt.

Corporatisme, zoals hiervoor breed opgevat, kan worden toegepast op de toeristisch-recreatieve sector. Sinds de tweede helft van de 19e eeuw hebben zich uit de samenleving vrijetijdsverenigingen geformeerd, die vooral na de Tweede Wereldoorlog een expliciete rol als belangenbehartigers zijn gaan spelen ten opzichte van de overheid (Linders-Rooijendijk, 1989). De Duitse bezetters hebben de corporatistische belangenbehartiging al sterk aangemoedigd en herkenbaarder gestructureerd (Beckers, 1983a). De bedoeling daarvan was onmiskenbaar het verkrijgen van een stevige greep op de Nederlandse maatschappij. In de jaren vijftig heeft de Nederlandse overheid zich ook actief met de vorming van belangenplatforms bemoeid (Stichting Recreatie, 1983). In 1958 werd op initiatief van de overheid een vast overlegplatform voor de belangenorganisaties gecreëerd, de Stichting Recreatie. Deze vormde op diverse deelterreinen van de recreatie overlegvormen, waar particuliere belangen en overheid in continu gesprek waren met elkaar (Breed Overleg Waterrecreatie, Overleg Samenwerkingsorganen Openluchtrecreatie en talloze ad hoc groepen). In samenhang daarmee ontketende de Stichting acties ter disciplinering van de achterban, met name op het gebied van natuurvriendelijk gedrag (met acties zoals Weg met het bosvarken, de Blauwe Tien, de Groene Tien, opgeruimd staat netjes).
Er zijn dan ook hechte relaties tussen overheid en organisaties zoals het Koninklijk Nederlands Watersport Verbond, de Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties en last but not least de ANWB. Deze relaties zijn in verschillende mate corporatistisch. De ANWB is vanwege de relaties en overeenkomst met de overheid wel aangeduid als het dertiende ministerie. Men hanteert dezelfde communicatieve codes als de ministeries.

De belangenorganisaties hebben voor de overheid een betekenis als maatschappelijk aanspreekpunt, maar bovendien zijn zij belangrijk voor de legitimering van het beleid. De bevestiging en formalisering van de beleidssector kan in zekere mate worden afgemeten aan het bestaan van maatschappelijke (sector)organisaties. De organisaties, zoals bijvoorbeeld de Nederlandse vereniging van Sportvissersfederaties of de Stichting Recreatie worden door de overheid gaarne ingeschakeld om voorlichtende taken naar de achterban te verzorgen.

De invloed van de veranderende overheidsideologie doet zich in de standpunten van de organisaties voelen. De ANWB, deels commercieel bedrijf, deels belangenorganisatie, heeft zich altijd voorzichtig ten opzichte van de overheid opgesteld. De verandering van toon is bij de Stichting Recreatie duidelijker. De laatste jaren heeft deze zich beijverd voor het propageren van de marktgerichte aanpak in de recreatie. In het proces van toenemende verweving van overheids- en particuliere organisaties wordt er dwang uitgeoefend op verenigingen om steeds meer te 'professionaliseren'. Inzicht in het functioneren van regels, marktgerichte bedrijfsvoering en de strategische onderhandelingen is noodzakelijk om invloed op de staat en de marktsector te kunnen uitoefenen. Een professionele instelling wordt in de praktijk steeds meer een voorwaarde om tot de besluitvormingscircuits en uitoefening van taken toegelaten te worden. Om in de terminologie van Habermas te blijven, de verenigingen systematiseren mee binnen de corporatistische overlegstructuren. Hierdoor dreigen acties van verenigingsprofessionals zich aan communicatie met de achterban te onttrekken. De cluborganisaties verkeren daarmee zelf direct in een spanningsveld van leefwereld-oriëntering en systematisering (Lengkeek, 1990).

c. de rollen van de recreant

De ontwikkelingen in recreatie en toerisme laten zich ten slotte ook beschrijven vanuit de vier uitwisselingsrelaties of rollen: de werknemersrol, de staatsburgerrol, de cliëntenrol en de consumentenrol. De recreant ervaart de resultaten van deze vier vormen van ruil met de subsystemen staat en economie tegelijkertijd als verbetering van het leefklimaat én als vorm van schadeloosstelling. Humanisering van leefomstandigheden, liberalisering, democratisering, welvaartsgroei en andere processen hebben geleid tot erkenning van recreatie als een recht, een mogelijkheid en een vrijheid voor iedereen. Tegelijkertijd zijn recreatieve kwaliteiten opgeofferd aan de vooruitgang. Speciaal aangelegde voorzieningen moesten compensatie gaan bieden.
Vooral de na-oorlogse situatie in Nederland wordt gekenmerkt door allerlei processen, die de kwaliteit van de voor recreatie geschikte ruimte in hoog tempo begonnen teniet te doen. De rationalisering van de landbouw is een eerste belangrijke reden om de recreant genoegdoening te geven. Rationalisering leidde tot ruimtelijke functiespecialisatie. Agrarisch gebied diende voor de landbouw geoptimaliseerd te worden. Landinrichting door herverkaveling en efficiënte ontsluiting heeft veel recreatieve kwaliteiten verloren doen gaan. Wegen werden vervangen, of aan hun openbare functie onttrokken. Sloten werden rechtgetrokken, oneffenheden in de grond geëgaliseerd, houtwallen gesloopt en rustieke boerenhuizen vervangen door bio-fabrieken (Van der Voet, 1989). Belevingswaarden en toegankelijkheid voor de recreatie namen aanzienlijk af.

Ook de voor de recreatie belangrijke natuurwaarden werden ernstig bedreigd. Industrialisering en milieuverontreiniging hebben fysiek-ruimtelijke kwaliteiten voor de recreatie verloren

doen gaan. Mede onder invloed van deze ingrijpende processen werd het behoud van natuurwaarden een inzet van maatschappelijke actie en een doel op zichzelf. De neiging ontstond om zoveel mogelijk alle menselijke activiteit in waardevolle natuurgebieden te minimaliseren, dus ook de recreatie. Waar recreatie en natuur voorheen hand in hand gingen, werden zij conflicterende belangen. Grote recreatieobjecten zijn neergelegd om de massale recreantenstromen af te leiden.
Toen met de voortschrijdende bevolkingsgroei de steden uit hun voegen begonnen te barsten, ontstond een overloop naar het landelijk gebied. De verstedelijking heeft veel recreatieve kwaliteit aangetast. Ook is de afstand tussen woning en 'buiten' vaak vergroot door de extensieve nieuwbouwwijken. Mede onder invloed van een ruimtelijk toenemende afstand tussen woon- en werkplek en een toenemende welvaart heeft de automobiliteit een gigantische groei doorgemaakt. De bedreiging van deze zijde betreft recreatieve kwaliteiten van de directe leefomgeving (congestie in de stad, lawaai, stank, onveiligheid van speelgelegenheid, barrièrevorming) en recreanten onderling (conflicten tussen rondtoerders en rustzoekers).
De opsomming van dit soort ontwikkelingen zou nog kunnen worden voortgezet. Steeds is met de kunstmatige aanleg van voorzieningen, infrastructuur en de inrichting van ruimte geprobeerd om tegemoet te komen aan de onstane recreatieve knelpunten.

De vier rollen bepalen de positie van de recreant. De vrije tijd als hedendaags begrip is historisch gezien aanvankelijk een direct uitvloeisel van de werknemersrol. Vrije tijd, nadrukkelijk binnen de industrialiseringsprocessen gemarkeerd door een strakke organisatie van de arbeid, wordt enerzijds functioneel als compensatie voor vervreemdende arbeidsomstandigheden en voor het herstel van arbeidskracht. De daaruit voortkomende betekenis van recreatie wordt tevens een instrument in de pacificering van economische klassentegenstellingen (Beckers, 1983b). Anderzijds hebben werknemers gevochten voor meer vrije tijd als emanciperend streven. In Oostbloklanden lijkt de betekenis van recreatie nog steeds overwegend voort te vloeien uit de werknemersrol: vorming tot gezonde en volgzame arbeidskrachten. Ook in onze huidige Westerse maatschappij is de werknemersrol nog relevant. Verkortingen van arbeidsduur (dus toename van vrije tijd) worden niet ingegeven door de behoefte aan meer vrije tijd, maar door overwegingen van loonkostenbesparing en vergroting van werkgelegenheid. Werkloosheid wordt beschouwd als onverdiende tijd, die niet vrij mag worden besteed, maar onderworpen is aan allerlei beperkingen ter bescherming van arbeidsovereenkomsten.

De staatsburgerrol wordt vooral na de laatste wereldoorlog van betekenis. Recreatie wordt als algemeen belang gedefinieerd. Alle burgers betalen via de belastingen aan de collectieve voorzieningen mee. Recreatie en vrijetijd zijn geen aandachtspunten van belang in het politieke circuit, en er is daarom nauwelijks sprake van effectuering van de staatburgerrol in actieve controle. Een systeem van regels en daaraan gekoppelde financiering stimuleert de aanleg van recreatiegebieden. Veel van deze gebieden zijn ontstaan omdat de subsidies lokten en niet vanwege een maatschappelijke noodzaak. Het a-morele van het staatssysteem komt hier sterk tot uiting. Recreatiedeskundigen stellen wel eens dat de recreatieve voorzieningen juist tot stand zijn gekomen dankzij een desinteresse van de politici. Met de cliëntenrol doelt Habermas vooral op de relaties tussen bureaucratie en burgers op het terrein van sociale wetgeving (zorg) en sociale therapie (welzijnswerk). Dezelfde soort relaties kan in de recreatie worden herkend. De cliëntenrol ontstaat parallel

aan de staatsburgerrol. Ontstaan uit een streven naar 'verheffing' (zorg, heroriëntatie, schadeloosstelling) van het volk, is het beleid in de naoorlogse periode gericht op het scheppen van voorwaarden voor de menselijke ontplooiïng. In de Beleidsvisie Openluchtrecreatie uit 1977 (CRM, 1977) werd het verband met welzijn expliciet gelegd. Het welzijn en de ontplooiïng zijn onderwerpen van zorg geworden, omdat, zoals hiervoor beschreven, kwaliteiten en waarden in de buitenruimte onder invloed van allerlei processen verloren gingen. Sommige groepen in de samenleving zijn door die processen meer gedupeerd dan andere. Een begrip als non-participatie wordt gebruikt om mogelijke achterstanden in of hindernissen voor ontplooiïng te achterhalen. Participatie aan specifieke activiteiten is de norm en non-participatie is afwijking daarvan (Scheys, 1983). De cliëntenrol geldt met name voor de non-participanten. De cliëntenrol heeft als uitwisselingsmechanisme gefaald. Het gebruik van voorzieningen door de achterstandsgroepen blijkt voortdurend achter te blijven (Van der Kruis en Manders, 1985; Klüppel e.a., 1988). Dit feit zou kunnen worden opgevat als een aanwijzing dat de zgn. achterstandsgroepen veeleer een ander, van de officiële norm afwijkend, vrijetijdsgedrag hebben en daardoor tot 'cliënt' worden gemaakt (zie ook STEC, 1989).

De consumentenrol wint de laatste 10 jaren aan belang als uitwisselingsrelatie en legitimatie voor beleid (zie bv. Van Reekum, 1989). De impliciete redenering lijkt daarvoor als volgt. Er zijn veel voorzieningen aangelegd en aan de schadeloosstelling is wel ongeveer voldaan. Voor een verdere uitbouw van de recreatieve mogelijkheden zal de gebruiker direct moeten gaan aangeven wat deze daarvoor wil betalen. Daarbij komt dat opbrengsten uit recreatie en toerisme de materiële reproduktie ten goede komen. Het economische subsysteem profiteert ervan en de staat als subsysteem krijgt mogelijkheden om opbrengsten direct aan te wenden voor het behoud en beheer van collectieve voorzieningen. Het accent in de beleidsontwikkeling verschuift daarom naar recreatieve voorzieningen, die gemakkelijk als individueel goed kunnen worden aangeboden en die een grote mate van flexibiliteit bezitten om in te spelen op veranderlijk consumentengedrag. Deze tendens wordt ondersteund met de veel gehoorde stelling 'de recreant kiest voor kwaliteit' (waarvoor meer moet worden betaald) en heeft 'veranderende, diversifiërende wensen' (wat een dynamische markt mogelijk maakt). De recreatieconsument moet met bestedingsbereidheid laten zien waar zijn wensen en voorkeuren liggen. Dat dit principe van zogenaamde consumentensoevereiniteit (Broekman, 1988; Rothenberg, 1968) van toepassing wordt geacht op de recreatiesector is de meest ingrijpende breuk met het traditionele beleid. Het uitgangspunt was aanvankelijk dat gebruikers juist niet in staat waren een (economische) waarde aan recreatieve hoedanigheden toe te kennen. In de nieuwe visie vervalt, waar niet voldoende consumptie-zin blijkt uit het gebruikspatroon (al dan niet gepaard gaand met bestedingen), het bestaansrecht van het betreffende consumptie-goed. De consument streeft naar nutsmaximalisatie. Waar die maximalisatie is bereikt, is de markt verzadigd. Daarin ligt de normatieve erkenning van de consument als 'soeverein' en tevens een legitimatie voor de produktie. 'De klant wil het immers zo'.

Aan de zienswijze dat de soevereiniteit van de recreant de beste ruilsituatie biedt tussen leefwereld en subsystemen valt tenminste in theorie het nodige af te dingen (zie ook Rothenberg, 1968). Het gebruikelijke recreatieve overheidsbeleid heeft zich aanvankelijk gericht op de keuzevrijheid. Keuzevrijheid is een begrip dat de mate aangeeft, waarin alternatieven voorhanden zijn en men middelen kan aanwenden voor transacties (Bergson

in Rothenberg, 1968). Als we consumentensoevereiniteit plaatsen naast keuzevrijheid, komen fundamentele dilemma's in beeld.
Consumentensoevereiniteit en keuzevrijheid hangen wel vaak samen, maar zijn in principe onafhankelijk. Een aanbieder kan voldoen aan keuzevrijheid door veel alternatieven te bieden, maar als niets daarvan goed voldoet aan bestaande wensen is de consumentensoevereiniteit gering. Men kan immers niet krijgen wat men wil. Wanneer een aanbieder alleen zou aanbieden wat de klant wil, wordt de consumentensoevereiniteit maximaal, maar kan de keuzevrijheid vervolgens worden ingeperkt. Men beschikt dan alleen over hetgeen men op een bepaald moment gekozen heeft. Dit kan problematisch zijn als niet steeds een nieuw product kan worden geboden. Het gaat bij recreatie en toerisme doorgaans om fysiek-ruimtelijke hoedanigheden, die grote investeringen eisen en een beperkte flexibiliteit hebben. De recreatieve beleving betreft veel elementen met een geringe veranderbaarheid (landschap, natuur, wegen en water, historische aspecten zoals oude gebouwen en monumenten, sociale kenmerken als folklore, taal, traditie). Daarnaast zijn er elementen die gemakkelijk kunnen worden veranderd (horeca, evenementen, exposities, dienstverlening etc.). Wanneer beleid geheel afhankelijk wordt van de soevereine recreant, zal een specifieke keuze lang doorwerken in de elementen met een geringe veranderbaarheid. Het gevolg is een langdurige beperking van de keuzevrijheid.
Twee bijkomende problemen doen zich dan voor. Ten eerste is er de vraag hoe we nog kunnen voldoen aan de wensen van de soevereine recreant van de toekomst. Het product kan niet altijd makkelijk worden aangepast. Ten tweede doen zich ook hier en nu concurrerende aanspraken voor. Belangrijke middelen voor recreatief gedrag zijn geld, tijd, ruimte en inzicht in de mogelijkheden. Deze middelen zijn ongelijk verdeeld. Daarbij komt dat kenmerkend voor recreatief-toeristisch gedrag is het voorkomen van tegenstrijdige activiteiten die gelijktijdig beslag leggen op eenzelfde ruimte (druk tegenover rustig, natuurlijk tegenover gekunsteld, enzovoort). De vraag is dus in hoeverre alle soevereine recreanten er gelijkelijk in kunnen slagen om hun uiteenlopende wensen gehonoreerd te zien. De bevrediging van doeleinden van de ene mens heeft doorgaans gevolgen voor anderen, in positieve of negatieve zin. Om dit dilemma aan te geven wordt wel het begrip Pareto-optimaliteit gebruikt. Dit betekent dat de uitkomst van het ene sociale proces (overheidsinterventie, markt, private machtsuitoefening) beter is dan het andere als tenminste één individu daarin beter af is, zonder dat daarmee een ander individu er slechter van wordt. De keuze uit - tegenstrijdige - aanspraken en voorzieningen wordt doorgaans gelegitimeerd door de macht van het aantal of de omvang van middelen, die de ontvangende partij bereid is in ruil ervoor te geven. Dit loopt op weinig anders uit dan het recht van de sterkste, al dan niet duidelijk ten koste van anderen.

Het is niet alleen denkbaar dat de ene recreant of consument andere consumenten in de weg zit. Een belangrijke vraag is in hoeverre een soevereine consument in het eigen belang handelt.
Ten eerste zullen de doeleinden van de consument een zekere hiërarchie vertonen en een verschillende betekenis hebben naarmate ze dichterbij (bewuster) of verderweg gelegen (onbewuster) zijn. De bevrediging van het ene doel kan het andere doel in de weg zitten. Bij recreatie en toerisme gaat het om een complex van zeer verschillende ervaringen. Een belangrijke vraag hierbij is of het consumptieve gedrag, in de zin van bestedingen of gebruik, betrekking heeft op dichtbij gelegen, inwisselbare wensen (pret, koopzucht, afwisseling) of op de bevrediging van vitale wensen (rust, beweging, gezondheid, natuur). De directe

keuze voor veel en spannende attracties kan leiden tot een transformatie van een gebied, die men op langere termijn betreurt.

Ten tweede kan soeverein consumptiegedrag leiden tot uitputting van bronnen en aantasting van de begeerde kwaliteiten. Iedereen heeft bijvoorbeeld belang bij de beschikbaarheid van natuur, rust en een schone omgeving. Een gebruik door iedereen doet daaraan echter afbreuk. Voor het behoud van algemeen gewaardeerde toeristisch-recreatieve kwaliteiten is een zekere terughoudendheid nodig. Korte termijn gebruik bedreigt langere termijn mogelijkheden. De vraag is welke consument deze terughoudendheid voor de korte termijn als eerste opbrengt. Dit soort vraag wordt wel aangeduid als het zgn 'prisoners dilemma' (zie o.a. Barry en Hardin, 1982). Een vergelijkbaar offer is het zuinig omspringen met energie. Het consumptieve gedrag wordt voor een groot deel beheerst door een bewuste afweging van kosten en baten. Een offer zoals de genoemde terughoudendheid kan als 'kosten' worden gezien. Mensen zijn geneigd om hun eigen kosten te minimaliseren en anderen te laten opdraaien voor de kosten. Dit komt omdat men meestal ook niet een effect ziet van eigen bezuinigingen op de beschikbaarheid van het gemeenschappelijke goed. De soevereine recreant of toerist zal hopen dat anderen hun auto thuis laten, maar zelf zolang mogelijk gebruik maken van de mobiliteit die de auto biedt. Mobiliteit is immers een belangrijk facet van het vrijetijdsgevoel! Het gevolg van dit bewuste handelen in eigen belang voor de korte termijn, betekent dat de beschikbaarheid van gewenste goederen op langere termijn niet meer optimaal is (zie ook Olson, 1981).

5 Naar een communicatieve toekomst

In de inleiding is met drie stellingen de problematische aard verwoord van veranderingen die zich in de wereld van recreatie en toerisme voltrekken. De eerste stelling over de stille omwenteling betreft het verstommen van fundamentele discussies over de veranderingen. De noodzaak van zo'n discussie vormde de kern van de tweede stelling. De onwaarschijnlijkheid van het plaatsvinden van deze discussie werd in de derde stelling in verband gebracht met het strategisch moeras, waarin de overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor recreatie en toerisme dreigen weg te zakken.
Met een feitelijke, maar globale beschouwing heb ik eerst geprobeerd deze stellingen te onderbouwen. Daarna heb ik theoretische concepten en discussies te hulp geroepen om de problematische aard van de veranderingen en daarmee vooral de noodzaak van een fundamentele discussie te verduidelijken. Centraal staat de koloniseringsthese van Habermas: de toeristisch-recreatieve transformaties staan onder een (te) sterke invloed van overwegingen van efficiëntie en effectiviteit en worden beheerst door de belangen van materiële (re)produktiesystemen. De gevaren die hieruit kunnen worden afgeleid zijn de onderwerping van de toeristisch-recreatieve wereld aan grillen van een controversiële verzorgingsstaat, de absorbering van maatschappelijke tegenkrachten in de werelden van staat en markt en een korte termijn denken waarin te veel verantwoordelijkheid over ontwikkelingen wordt overgelaten aan de, korte termijn gerichte, consument.
De handreiking die de hier gebruikte theorie biedt is nog abstract. Op zich is dat niet erg als daarmee zinnige gewetensvragen worden opgeroepen. Zoals Munnichs het uitdrukt, de theorie van Habermas levert 'geen receptmatig analysekader, maar een maatschappij-theoretisch instrumentarium met een open karakter' (Munnichs, z.j.:20). De theorie maakt duidelijk dat bij de beheersing van maatschappelijke processen gelijktijdig een verweer aanwezig moet zijn tegen kolonisering en tegen een disbalans tussen leefwereld (het ware,

het goede, het schone) en de systeemwereld (het efficiënte, het effectieve). Ontwikkelingen moeten, met andere woorden, voortdurend gelegitimeerd kunnen worden vanuit de leefwereld.
Aan het slot van mijn beschouwing wil ik proberen enkele hoofdlijnen aan te geven van verweer dat geleverd kan worden tegen een te sterke invloed van belangen, die zich van de leefwereld hebben losgemaakt.

In plaats van stilte

Een oplossing, die Habermas zelf biedt, is: continue inzet van communicatie of argumentaties in een 'Machtsfreie' context, waarin geen machtsongelijkheid speelt, om te komen tot herafstemming van handelingen van mensen en groepen (-). Habermas bevindt zich hiermee in twee opzichten op glad ijs. Ten eerste zijn 'Machtsfreie' discussies onwaarschijnlijk waar sprake is van ruil zoals beschreven in de voorgaande paragraaf. Binnen ruilsituaties zullen inhoudelijke argumenten steeds beheerst worden door belangen. Daarbuiten zullen inhoudelijke discussies vrijblijvender zijn en mogelijk geen invloed hebben op feitelijke ontwikkelingen. Ten tweede is door post-modernisten als Foucault en Lyotard gewezen op de onbestaanbaarheid in onze tijd van een eenheid in wetenschappelijke geldigheidsaanspraken. Wetenschap is volgens Dietvorst (inaugurale rede) zelfs post-paradigmatisch. Er is derhalve geen geheel van kennis en inzichten meer waarop men zou kunnen vertrouwen om maatschappelijke vraagstukken te beoordelen en ingrijpen te legitimeren. Siep Stuurman combineert beide overwegingen tot één negativistische omschrijving: 'Er is geen objectief gelijk meer. Sommigen zetten hun argumentatie gewoon beter door dan anderen en wie er gelijk krijgt hangt veelal af van de machtsverhoudingen, daar achter is er niets meer' (Stuurman, in Boelens, 1988:78). Habermas, hoezeer hij het ook eens is met de stelling dat onze wetenschappelijke kennis en normatieve inzichten gefragmenteerd zijn, pleit voor een 'reconstructie van het moderne', gebaseerd op een dialectiek van vertoog en tegen-vertoog. Kleefmann (1984) heeft deze gedachtengang overgenomen en de planning aangeduid als context waarin deze dialectiek een plaats kan vinden. Planning is in zijn optiek een zoekinstrument waarmee algemeen te aanvaarden eindbeelden kunnen worden verkend. Eindbeelden zijn hier voorstellingen van een toekomst, die een toetssteen zijn voor beslissingen in het heden. Behalve wetenschappelijke gronden kunnen deze beelden ook een intuïtieve, creatieve basis hebben.
Boelens (1988) vindt het idee van Habermas' vertoog en tegen-vertoog, alsook Kleefmann's planning als zoekinstrument te vrijblijvend. Hij is van mening dat in de beleidsvorming een juridisch verankerde plaats moet worden ingeruimd voor toekomstgerichte argumentatie en tegenargumentatie. Wetenschappelijke vakgebieden moeten daar als 'waakhond' (Buit, 1978) en als bemiddelaar fungeren. In het beleidsproces moet daarom een 'commissie van communicatie' een plaats krijgen om ruimte aan deze functies te verschaffen (Boelens, idem).

Het signaleren van de problematische kanten van ontwikkelingen, zoals een 'post-moderne' onmacht tegen de zakelijke argumenten van materiële reproduktie, betekent niet automatisch het kunnen geven van oplossingen. Boelens brengt de argumentatie weer terug in het machtsspel. De vraag is of we daarmee niet terug zijn bij af: het cynische beeld zoals Stuurman schetste.
Ik wil echter nog een overweging toevoegen, die kracht zou kunnen geven aan het verweer tegen de kolonisering van de leefwereld. Een aangrijpingspunt zou kunnen liggen in de rol

van de deskundigen in het algemeen en de door hen gehanteerde technologie. Materiële reproduktie wordt bij uitstek gedragen door deskundigen. Dat vloeit voort uit de geneigdheid om deze reproduktie zo rationeel mogelijk te maken. De rationele omvorming en beheersing, die de deskundigheid uitmaken, vormen precies de kern van de omschrijving, die Mok geeft van technologie. Mok vat technologie op als 'het door middel van rationele kennis beheersen van menselijk handelen met het oog op de transformatie van natuurlijke dingen in voor de mens bruikbare zaken' (Mok, 1982:29). Technologie is, met andere woorden, een complex van kennis, gericht op input-output efficiëntie (transformatie, zie ook Hughes, z.j.) en effectiviteit (beheersing). Technologie wordt niet in eerste instantie beheerst door vragen naar het waarheidsgehalte van haar kennis, de morele betekenis of de creatieve waarde, maar door instrumentaliteit, of zoals Lyotard het noemt 'performativity' (Lyotard, 1984 in Hughes, z.j.). De ultieme toets voor technologie is of het oplevert waarvoor het wordt ingezet. Succes vervangt het criterium van legitimiteit.
Technologieën zijn verbonden met bolwerken van deskundigen, bestaande uit 'beroepen en organisaties die centraal zijn voor de technologie-ontwikkeling en -overdracht. Via beroepen en organisaties wordt beslist welke kennis tot bruikbare kennis wordt bestempeld en in de gangbare technologie opgenomen. Er is geen vrijzwevende kennisontwikkeling meer, los van het bolwerk' (Mok, 1987). Deze bolwerken ontwikkelen hun eigen maatstaven voor succes, waarmee in feite nieuwe waarheden worden geconstrueerd, die ook onze wetenschappelijke denkbeelden gaan beheersen: '..the application of technology to science brings to science the goals of effiency which change the criterion of truth, via proof, from right and wrong to performativity. For Lyotard the major form of competence has become usefulness; is it saleable, are the skills operational?' (Hughes, op.cit:13).
Een bijdrage aan het verweer tegen de overmacht van instrumentaliteit kan zijn om de relatie tussen technologie en wetenschap om te draaien. Niet technologie moet de wetenschap binnensluipen en criteria van succes gaan beheersen, maar wetenschap moet met haar specifieke criteria de technologie sturen. Efficiëntie en effectiviteit moeten heel bewust in verband worden gebracht met brede inzichten in oorzaak en gevolgen, ethiek en esthetiek. In plaats van een tegenstelling tussen fundamentele wetenschap enerzijds en technologie anderzijds dient een 'kritische technologie' te worden ontwikkeld waarin het haalbare steeds met het wenselijke wordt geconfronteerd. De dialectiek, door Boelens bepleit binnen het kader van een speciale commissie, kan op deze wijze een integraal onderdeel worden van de competentie van deskundigen en hun bijdrage aan de materiële reproduktie van onze maatschappij. Deskundigen worden verantwoordelijke deskundigen, een kritisch technologische kennis vormt hun geweten. Bewustheid van de implicaties van het handelen geven een oordelend moment aan technologie die verder gaat dan 'performativity'. De status van vakgebieden als planning, ontwerp, inrichting en beheer moet daarom nadrukkelijk niet alleen worden ontleend aan succes van efficiëntie en effectiviteit, maar ook aan andere criteria, afkomstig uit de leefwereld. Permanente fundamentele discussies in directe relatie tot een optimale technologie maken de omwentelingen in onze samenleving minder 'stil' dan ze nu dreigen te worden.
In de volgende hoofdlijn van verweer wil ik proberen aan te geven hoe de kritische technologie een bijdrage kan leveren in concrete situaties van ruil tussen staat, markt en maatschappelijke groepen.

Aanvaardbare verandering
Uitgaande van een kritische technologie die maatschappelijke structuren als het ware van binnenuit blijft sturen, ligt het voor de hand om niet zonder meer naar nieuwe structuren te zoeken, maar na te gaan in hoeverre in bestaande structuren een betere verbinding tot stand kan komen tussen processen van materiële en symbolische reproduktie.
Een belangrijke concrete opgave daarbij is dat steeds in situaties van maatschappelijke 'ruil' bepaald wordt wat de balans is van een evenredige uitwisseling of genoegdoening. Deze balans is nooit een absolute, maar kan alleen worden vastgesteld in een intersubjectieve aanvaarding van wat als probleem wordt gezien (het ware), wat een gewenste oplossing is (het goede) en wat tegemoet komt aan maatschappelijke betekenenissen en beleving (het schone)'. Pas als deze balans is vastgesteld kan tevens de kritieke grens voor kolonisering worden bepaald. Kolonisering is niets anders dan het overschrijden van de grens van het aanvaardbare. Het door onder anderen Posewitz (1984) gehanteerde begrip van 'limits of acceptable change' verwijst naar deze grens, waarbij biotische en maatschappelijke waarden worden bedreigd. Het in het Brundtland rapport aangereikte begrip van duurzame ontwikkeling verwijst eveneens naar veranderingen, die op langere termijn nog steeds maatschappelijk aanvaardbaar zijn (Brundtland, 1987). Ter illustratie van de dialectiek tussen leefwereldnoties en succesvolle technologie binnen bestaande structuren wil ik vier voorwaarden geven waaraan de rollen van staat, markt en maatschappelijke groeperingen tenminste zouden moeten voldoen.

Ten eerste, een goede regie en de Staat als regisseur. Meer dan thans het geval is zal de Staat zich dienen bezig te houden met het bewaken van het fundamentele vertoog en tegenvertoog[23]. Bevordering van welvaart moet worden afgezet tegen aanvaardbare genoegdoening voor onderwerping aan het produktiesysteem (zie: werknemersrol). Inhoudelijke discussies mogen niet als lastig worden afgedaan of bedekt onder strategische, wollige beleidstermen. Het algemeen belang is een gemeenschappelijk gedefinieerde richting en begrenzing van veranderingen. De Staat blijft de democratisch gecontroleerde hoeder van het collectieve belang. Dit is een algemene opgave van het democratisch functioneren van de parlementaire democratie in een complexe samenleving. De burgerrol moet in de sector van recreatie en toerisme nadrukkelijk overeind worden gehouden. Optimale openbaarheid zou kunnen worden versterkt door meer beeldende communicatie over de waarde van gebieden en optredende veranderingen. Televisieprogramma's als Ontdek je plekje, Kerkepad en Van Gewest tot Gewest tonen aan dat er een groot potentieel is om maatschappelijke belangstelling te mobiliseren. Daarnaast is aandacht voor belangen, die niet door krachtige belangengroepen naar voren kunnen worden gebracht, een aspect in deze fundamentele taak in verband met de cliënten-rol. Het is in dit bestek niet mogelijk om de taakopvattingen, taakverdeling tussen overheidslagen en instrumentarium verder concreet uit te werken. Het gaat er hier om dat er een criterium gevonden kan worden waaraan concrete uitwerkingen kunnen worden getoetst.
Het voeren van 'regie' impliceert meer dan passief, voorwaardenscheppend beleid. De overheid moet de uitkomsten van het maatschappelijk krachtenveld niet afwachten. Regie betekent: creativiteit, een inhoudelijk idee, een goede 'cast', het in beweging zetten van spelers, bezieling en overleg. Het creatieve moment is in de sector van recreatie en toerisme juist zo belangrijk! De transformatie van onze ruimte in de zin van duurzaam behoud van kwaliteiten, de locatie van kwaliteiten en de ontwikkeling van waardevolle ruimten bepaalt

de emotionele omgeving van toekomstige generaties. De regisserende overheid zorgt voor basiskwaliteiten en dramaturgie. Zij bedient het publiek, maar verrijkt het tevens.

Ten tweede, politisering op een beleidsniveau, waarop directe onderhandelingen met maatschappelijke groepen mogelijk zijn. In het verlengde van de regisseursrol van de Staat en met behulp van creatieve ontwikkelingsscenario's kunnen alternatieven voor de toekomst inzichtelijk gemaakt. Deze inzichten kunnen inzet worden voor raadpleging van of participatie door de plaatselijke of regionale bevolking. Besluitvorming beperkt zich niet tot de bolwerken van deskundigen, maar wordt onderwerp van brede politieke krachtmetingen over de gewenste transformatie van de gemeenschappelijke ruimte. De nadruk ligt hier nog sterk op de symbolische reproduktie.
Ondernemers, inwoners, en toeristische bezoekers kunnen de scenario's toetsen aan hun eigen wensen en voorkeuren (Zwaan e.a. 1989). De overheid draagt zorg voor een zo helder mogelijke politieke besluitvorming en inbreng van de betrokkenen. Dit soort processen zijn nooit makkelijk en doorgaans bronnen van conflict. Toch kunnen ze een duurzaam draagvlak creëren voor het beleid, mits aan het onderhandelingsproces voldoende ruimte wordt gegeven (Edwards, 1990; Endenburg, 1990). Het proces van lokale of regionale onderhandeling kan bijdragen aan plaatselijke variaties en algehele diversiteit van het recreatieve aanbod. De democratisch gecontroleerde, regisserende overheid houdt de totale balans van belangen in de gaten.

Ten derde, samenwerking tussen publieke en private partijen. Zodra uit de vorige twee genoemde voorwaarden duidelijke richtingen voortkomen die men wenst in te slaan, kunnen de betrokken actoren (overheid, bedrijfsleven, sociale groeperingen) een samenwerkingsorganisatie instellen en mandateren om ontwikkelingen in gang te zetten en te begeleiden met een zo efficiënt mogelijke projectorganisatie. De materiële reproduktie staat hier centraal, maar blijft verbonden aan voorwaarden van legitimatie.
De samenwerkingsverbanden kunnen bijvoorbeeld in het leven worden geroepen rond nader te definiëren problemen. Van vitaal belang is om in verband daarmee eerst te bepalen wie er allemaal belanghebbenden zijn. De probleemdefiniëring moet plaatsvinden op grond van openbaarheid, overheidsregie en plaatselijke politisering. Een voorbeeld van deze benadering kan gevonden worden in de beleidsnetwerken-benadering van Glasbergen (1989). Om te voorkomen dat de in het leven geroepen beleidsstructuren een geheel eigen leven gaan leiden, moeten voortgang en uitkomsten regelmatig worden beoordeeld aan de hand van communicatieve momenten.

Ten vierde, tegenbeweging. Waar de vorige drie voorwaarden vooral gezocht zijn in het kader van de burgerrol en de cliëntenrol, is tegenbeweging vooral het terrein van de consumentenrol. Niet alleen bewust koopgedrag, maar juist ook kritische beoordeling van geboden goederen en kwaliteiten, en georganiseerde tegenbewegingen tegen eenzijdig of ongewenst aanbod, moeten de positie van de consument tegenover de dwang van het produktiesysteem versterken. Belangengroeperingen, media, lectuur op het gebied van vrijetijdsbesteding, en onderwijsinstellingen kunnen er toe bijdragen dat consumenten bewust over betekenissen en gevolgen van recreatie en toerisme nadenken.
Kritische consumenten zijn noodzakelijk voor bewuste gedragskeuzen, communicatie over normatieve opvattingen en gemotiveerde inbreng in besluitvormingsnetwerken. In het

recente verleden is het bevorderen van kritisch consumentengedrag verre van eenvoudig gebleken. In de beschouwingen over de consumentenrol en het corporatisme is aangegeven waarom. Een centrale opgave voor georganiseerde belangengroepen is, evenals voor de overheden, de vorming van gefundeerde visies op de ontwikkeling van onze gemeenschappelijke ruimte. Op dit gebied ligt nog veel braak. Door de veelal beperkte opvatting van eigen belangen en directheid van de belangenbehartiging (juridisch verzet, ad hoc machtsmobilisering) is de interesse bij belangengroepen in omvattende en gefundeerde visies beperkt (Remmers, 1987). Toch zijn er hoopgevende aanzetten geweest, waarin georganiseerde groepen hun belangenbehartiging onderbouwen en inkaderen in meer algemene overwegingen. Sommige groepen combineren dit met voorlichting aan en pogingen tot vorming van de recreant of toerist tot verantwoordelijke burgers[24].

De vier voorwaarden zijn slechts globale voorbeelden, die verder moeten worden aangevuld en uitgewerkt. Veel hangt af van de bewustheid binnen ruilsituaties dat een balans tussen belangen moet worden vastgesteld, die op langere termijn een aanvaardbare ruimtelijke kwaliteit garandeert. De vier voorwaarden illustreren ruilsituaties, die elkaar onderling conditioneren. Voor aanvaardbare omwentelingen moeten dan ook twee soorten balansen worden vastgesteld: een balans binnen ruilsituaties, en een balans tussen ruil in het kader van de werknemerrol, de burgerrol, de cliëntenrol en de consumentenrol.
De omwenteling die zich als gevolg van allerlei ruilprocessen voltrekt kan aldus uit de sfeer van stilte worden gehaald, worden uitgebalanceerd en daarom zo goed mogelijk worden ontdaan van bedreigende tendenties op de langere termijn.

Een sterk argument
De ontwikkeling van het recreatief-toeristische beleid heeft niet geleid tot een brede erkenning van haar object als een van de meest centrale aspecten van onze hedendaagse samenleving. Beckers signaleerde in 1978 dat recreatiesociologie en vrijetijdssociologie 'zeker niet de hoofdvertrekken' van de sociologie bewonen (in Rademakers, 1978:338-354). Hij citeerde in dit verband de Brit Parker, die onder andere het vrije, onverplichtende karakter van de vrijetijd en de veelvormigheid van het fenomeen er verantwoordelijk voor stelde dat men vrijetijd niet tot de serieuze problemen rekent. Het economisch profijt van het toerisme heeft sinds het begin van de jaren tachtig de status van het beleidsterrein iets opgevijzeld. De toeristische sector heeft inmiddels becijferd dat ze kwantitatief de landbouwsector overtreft. Beleid, belangen en wetenschap hebben nochtans alle verzuimd om het belang van recreatie en toerisme voldoende en eenduidig zichtbaar te maken.
Habermas wijt de kolonisering van de leefwereld op allerlei terreinen aan de fragmentering van de leefwereld. Men onderkent daardoor de bedreigingen niet. Naast elkaar bestaan verschillende maatschappelijke kaders van geloof, kennis en overtuigingen. Deze worden gedragen door verschillende groeperingen, die zich veelal ook nog uitdrukkelijk van elkaar wensen te onderscheiden. Deskundigen op allerlei terreinen (zoals religie, politiek, kunst, wetenschap) vormen zeer uiteenlopende werelden. Binnen de wereld van vrijetijdswetenschappen bestaan sub-eenheden van scholen en paradigma's.
Een belangrijke opgave voor de wetenschap is meer inspanning te leveren om de maatschappelijke betekenis van recreatie en toerisme aan te geven, en om de verschillende invalshoeken en meningsverschillen in beeld te brengen en met elkaar te confronteren. De dialectiek moet ook een fundamentele zijn.

Daarbij moet steeds de invloed van allerlei maatschappelijke processen op de betekenisgeving aan recreatie en toerisme worden betrokken. Onder invloed van wiens belang voltrekken zich de processen, die het belang van recreatie en toerisme bepalen? Ook ontwikkelingen in beleid, en evenzeer in de wetenschap, moeten object van onderzoek zijn omdat daar onstane waarheden een grote invloed hebben op het leven van alledag (Kunneman, 1986: 305). De kritische technologie en de tegenbewegingen moeten hun voedingsbodem vinden in de fundamentele wetenschap.
Met de discussies rond het beleidsterrein lijkt een kloof te zijn ontstaan tussen enerzijds de overheid en het bedrijfsleven met hun nadruk op toegepast onderzoek en anderzijds de academische wereld met haar fundamenteel onderzoek. Enkele jaren geleden verklaarde een topambtenaar tegenover universiteitsbestuurders in Wageningen dat de overheid niet verantwoordelijk is voor fundamenteel onderzoek naar recreatie en toerisme. Daarmee werd de fundamentele kennisontwikkeling min of meer verbannen naar de ivoren toren. Toegepast onderzoek is in de afgelopen jaren in ruime mate uitgevoerd. Het heeft door het versnipperde en ad hoc karakter de sector niet veel verder gebracht met kennis over haar eigen positie. Fundamenteel onderzoek bij de universiteiten komt nog onvoldoende op gang als gevolg van de teruglopende budgetten en de moeizame, maar noodzakelijke uitwisseling met het toegepaste onderzoek.
Als er een argument nodig blijft om de recreatie en het toerisme als maatschappelijk vraagstuk en als beleidsterrein sterk te maken zal dat een inhoudelijk argument moeten zijn. Niet alleen het vrijblijvende plezier en de ontspanning van nu levende mensen zijn in het geding (al dan niet als genoegdoening voor hun inzet in de samenleving), maar de transformatie die onze beleefbare ruimte ondergaat. Een sterke regie van ontwikkelingen kan alleen worden gefundeerd op diepgaand inzicht in de aard en legitimatie van deze ontwikkelingen.

Beckers publiceerde eens een artikel onder de titel 'Tussen vrees en hoop' over de ontwikkeling van de vrije tijd in voorgaande perioden. (Beckers, 1983b). Daarin beschreef hij de vrees van de burgerlijke elite voor misbruik van de vrijetijd door de massa. Aan de andere kant signaleerde hij de hoop op verheffing van de massa door educatie en vorming, waarvoor de vrijetijd juist de ruimte schiep. De koloniseringsthese van Habermas levert een veel meer omvattende en bijna overdonderende grond voor nieuwe vrees. Hoop zullen we moeten putten uit een niet aflatende strijd tegen stille omwentelingen, uit inzicht in de aard van de bedreigingen en uit een inhoudelijke discussie over wiens belangen de omwentelingen teweeg brengen.

Noten

1 Zie m.n. Rijkdienst voor het Nationale Plan (1950), Doelmatige vacantie-accommodatie. Den Haag: Staatsdrukkerij. Opvallend in deze nota is dat het maatschappelijke overwegingen geeft, maar dat er weinig concrete beleidsvoornemens in staan.

2 Het gaat hier om zowel fysieke veroudering van allerlei aanwezige elementen, als om functionele veroudering, d.w.z. het in onbruik raken van elementen en het ontstaan van behoefte aan anderssoortige.

3 Zie bijvoorbeeld de ontwikkeling van Parkland Brabant, waar overheden en de grote bedrijven als De Efteling, Land van Ooit etc samenwerken.

4 Men hoeft maar de laatste jaargangen van de vakbladen door te nemen of de aanwinstenlijsten van de vakbibliotheken door te lopen om te zien dat kritische

beschouwingen over de ontwikkelingen in privatisering en commercialisering van recreatievoorzieningen nagenoeg ontbreken.

5 Een uitzondering is de studie van Philipsen en Bakker, maar deze is niet vanuit het beleid geëntameerd, maar vanuit de universiteit. Onderzoek naar de relatie tussen kwaliteit en beheer (Zuurbier, 1991) in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en een aantal provincies en recreatieschappen, richt zich vooral de verbetering van beheersefficiency, gegeven een standaard kwaliteitsmaat.

6 Een duidelijk, maar gefingeerd voorbeeld van een dreigende transformatie is opgenomen in het boek van Van Reekum (1989), De recreant als klant. Het gebied zal in de toekomst een verbeelding zijn van zgn. "authentieke" natuurhistorische waarden, ofwel van de oppervlakkigheid van de recreatieve consumenten-cultuur.

7 Voor een interessante beschouwing over dit onderwerp, zie bijvoorbeeld MacCannell, 1989; Leiper, 1990).

8 Transformatie van plaatsen en objecten tot bezienswaardigheden kwam voorheen tot stand op basis van sociaal-culturele processen, zoals het humanisme (benadrukking van sporen van de klassieke wereld), de Verlichting (waardering van de natuur), de Romantiek (het pittoreske) etc. Zie bv. ook Adler, 1989).

9 De Structuurvisie Openluchtrecreatie (CRM, 1977) geldt nog steeds als voorbeeld van een inhoudelijke onderbouwing van het belang van openluchtrecreatie. In allerlei publicaties van de Stichting Recreatie in de zestiger en zeventiger worden het nut en de verantwoording van de recreatie verkend (Swart, 1983).
Ook al was recreatie niet een terrein van aparte politieke interesse (Planken, 1980), toch werd het beleid ontwikkeld binnen de context van het welzijnsbeleid, wat wel een politiek item van de eerste orde was.

10 Zie bijv. de verdeling van ruimtelijke functies in de VINEX (1990).

11 Zie bv. enorme stimulering van het eco-toerisme, wanneer de opbrengsten uitstijgen boven andere, meer destructieve vormen van exploitatie. Wanneer het toerisme meer opbrengt dan houtproductie wordt zelfs het regenwoud gespaard.

12 Een nog steeds waardevolle aanzet tot een kritische benadering, waaraan ik hier wil refereren, maar die binnen het academische circuit is gebleven, is de collegereeks Capita Selecta 1978-1979 "Grenzen van recreatieve groei" (1979). In de inleiding van gebundelde collegebijdragen werden drie dilemma's geschetst, die aan actualiteit nog weinig hebben ingeboet:

- het dilemma van planning voor vrijheid (keuzevrijheid i.r.t. de noodzaak van ordening)
- het dilemma van publieke versus private belangen
- het dilemma van mensgerichte versus natuurgerichte planning.

13 Een interessant relaas van de na-oorlogse ontwikkeling is dat van Barend van Griethuysen (in: Stichting Recreatie, 1983).

14 Dit blijkt bijvoorbeeld uit de onderwerpen die door het OSO (Overleg Samenwerkingsorganen Openluchtrecreatie) op haar halfjaarlijkse conferenties aan de orde worden gesteld.

15 Een belangrijke aanzet hiertoe werd al in de dertigerjaren gegeven in de Congrès Internationaux de Architecture Moderne, waarin recreatie als aparte functie naast wonen en werken.

16 Zie bv. de doelstellingen van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten of de samenvoeging in 1958 van het Werkcomité Natuurbehoud en Recreatie en het "Nederlands Centrum voor Vacantie en vacantierecreatie" tot de Stichting Recreatie. Pas later groeien recreatie en natuurbehoud uit elkaar. De verzelfstandiging van natuur als waarde op zich leidt er toe dat toegang tot natuurlijke gebieden steeds meer aan restricties (voor iedereen!) wordt onderworpen.

17 Recreatie-activiteiten kunnen onderling sterk rivaliserend zijn. Rustige, extensieve activiteiten kunnen worden gehinderd door sportieve, intensieve (zie bv. Zwaan, e.a., 1990).

18 Er is toen gekozen voor voorzieningen, die aansloten bij het gedragspatroon van stedelijke gezinnen met kinderen, met een beperkt inkomen, en niet voor bijvoorbeeld het gedragspatroon van de toenmalige elite door aanleg van extensieve jachtterreinen of golfbanen.

19 In Van der Voet (1985:43) wordt al geopperd: "Sluit het begrip [behoefte] aan bij de recreatiebehoeften van de bevolking of aan bij een beleidsbehoefte van ambtenaren en politici?"

20 Vgl. bv. de ervaringen van het Maasoeverproject (kleine ondernemers) met die van Parkland Brabant (grote ondernemers); zie ook De Wilde (1989).

21 Het Maasoeverproject richt zich op de ontwikkeling van een grootschalig watersportareaal, terwijl de locale watersportverenigingen bij deze ontwikkeling in feite buiten spel komen te staan.

22 Het gaat hier om recreatiegebieden, die zijn aangekocht en aangelegd overeenkomstig de Planningsprocedure Openluchtrecreatie (PPO). Deze beperking van 10% commercieel exploiteerbaar geldt voor een periode van 20 jaar vanaf de aanleg.

23 Zie bijvoorbeeld de Commissie Lange Termijn Milieubeleid die voor het milieu fundamentele verkenningen heeft uitgevoerd als "een poging tot vooruitzien vanwege respect voor het nageslacht" (CLTM, 1990:VII).

24 Bijvoorbeeld veel hengelsportverenigingen brengen hun leden een meer milieu-bewust gedrag bij. Toeristen organisaties wijzen op het respect dat hun klanten zullen moeten opbrengen voor de bevolking waar men te gast is. De Stichting Recreatie probeert de recreatieve vorming in het onderwijs inhoud te geven.

Literatuur

Adler, J. (1989), Origins of sightseeing. Annals of Tourism Research, (1989)17: 7-29.

Akkermans, T. en P.W.M. Nobelen, eds (1983), Corporatisme en de verzorgingsstaat, Leiden/ Antwerpen.

Ashworth, G. (1990), History, heritage and tourism development: one model, two dilemmas and three strategies. Paper Conference on small island development, Valetta.

Barry, B. and R. Hardin (1982), Rational man and irrational society? London.

Beckers, Th.A.M., J.H. Loedeman e.a. (1980), Vaar Wel. Een literatuuronderzoek naar de mogelijkheden van het bepalen van de capaciteit van waterrecreatiegebieden. Hoofdrapport. Wageningen: Landbouwhogeschool.

Beckers, Th., D. Aldershoff, M. ter Veer - Bos, A. van 't Eind (1981), Huisvrouwen, uit of thuis. De rekreatie van huisvrouwen in de woonomgeving. Deel 1/2. Vakgroep Sociologie-Westers/Landbouwhogeschool: Wageningen.

Beckers, Th.A.M. (1983a), Planning voor vrijheid. Landbouwuniversiteit: Wageningen.

Beckers, Th.A.M. (1983b), Tussen vrees en hoop. Vrijetijd en samenleving 1(5): 509-527.

Beckers, Th.A.M. (1989), Van natuuridealisme tot gedisciplineerd vermaak. De ontwikkeling van de sector openluchtrecreatie. In: Handboek welzijn. Samsom: Alphen a/d Rijn.

Beckers, Th en H. van der Poel (1990), Vrijetijd tussen vorming en vermaak. Een inleiding in de studie van de vrijetijd. Stenfert Kroese: Leiden.

Beekman, V., Drielsma F. e.a. (1989), Open en gesloten circuits. Een vergelijking van de *belangenbehartiging op het gebied van recreatie, milieu en arbeid.* Vakgroep Sociologie van de Westerse gebieden/LU: Wageningen.

Berntsen, P., C. van Deijck, J. Lengkeek en P. van Waarde (1990), Voor profijt. Een vergelijking van commerciele en verenigingsjachthavens. Vrijetijd en Samenleving, 8(1990)3/4: 57-78.

Boelens, L. (1988), De nieuwe opleving binnen de stedebouw en planologie. Een dood spoor? Stedebouw en Volkshuisvesting, (1988):75-83.
Bouman, A. en J. Lengkeek (1986), Een vergelijking van toeristisch-recreatieve ontwikkelingsplannen. Vrijetijd en samenleving (5)3: 275-291.
Broekman, F. (1988), Consumentensoevereiniteit rond strijd om de tijd. Vrijetijd en samenleving (6)2: 129-146.
Brundtland, G.H. (1987), Our common future. World Commission on Environment and Develeopment. Oxford University Press: Oxford.
Buit, J. (1987), Doelstellingen en ruimtelijke voorstellen: Planologische beschouwingen over een 'ongemakkelijke' relatie. Van Gorcum: Assen.
Burgers, R. and A. Bouman (1986), Effectiviteit van het TROP. Deel. Een verslag van onderzoek in de provincies Limburg, Groningen en Drenthe. Mededelingen van de Werkgroep Recreatie 3, Landbouwhogeschool: Wageningen.
Cohen, A. P. (1985), The symbolic construction of community. Ellis Horwood Ltd: Chichester.
CLTM (1990), Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw. Commissie Lange Termijn Milieubeleid. Kerckebosch: Zeist.
CRM (1977), Structuurvisie Openluchtrecreatie. Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk. Staatsuitgeverij: Den Haag.
CRM (1979), De rekreatieve stad. Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk. Staatsuitgeverij: Den Haag.
CRM (1981) Studierapport behoefteraming op het gebied van de openluchtrecreatie. Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk. Staatsuitgeverij: Den Haag.
Dare, B., G. Welton and W. Coe (1987), Concepts of Leisure in Western Thought. A Critical and Historical Analysis. Kendall/HuntDubuque: Iowa.
Dietz, F.J. (red), W.J.M. Heijman en E.P. Kroese (1990), Leerboek Algemene Economie. tweede druk. Stenfert Kroese: Leiden/Antwerpen.
Dunleavy, P. (1980), Urban Political Analysis. Macmillan: London.
Edwards, A. (1990), Planning betwist. Communicatieve strategieën van boeren en natuurbeschermers in de ruilverkaveling Wommels. Van Arkel: Utrecht.
Endenburg, G. (1990), Sociocratie. Het organiseren van de besluitvorming. Samsom: Alphen a/ d/ Rijn.
Etzioni, A. (1988), The moral dimension. Towards a new economics. Free Press: New York.
EZ (1979), Nota Toeristisch Beleid. Ministerie van Economische Zaken Staatsuitgeverij: Den Haag.
Featherstone, M. (1990), Perspectives on Consumer Culture. Sociology, (24)1: 5-22.
Finkielkrauth, A. (1988), De ondergang van het denken. Contact: Amsterdam.
Glasbergen, P. (1989), Beleidsnetwerken rond milieuproblemen. Een beschouwing over de relevantie van het denken in termen van beleidsnetwerken voor het analyseren en oplossen van milieuproblemen. Vuga: Den Haag.
Goodale, Th.L. and G.C. Godbey (1988), The Evolution of leisure. Historical and Philosophical Perspectives. State College: Venture Publishing Inc.
Habermas, J. (1981), Theorie des Kommunikativen Handelns. Bd. 1 and Bd. 2. Suhrkamp Verlag: Frankfurt.
Habermas, J. (1989), De nieuwe onoverzichtelijkheid en andere opstellen. Boom: Meppel/ Amsterdam.
Hajer, W. (1989), De stad als publiek domein. Wiardi beckman Stichting: Amsterdam.
Hoggett, P. and J. Bishop (1986), Organizing around enthousiasms. Mutual aid in leisure. Comedia: London.
Hughes, G. (z.j.), Changing approaches to domestic tourism. Unpublished paper. Edinburgh.
Jolles, H.M. (1988), Tussen burger en staat. Verkenningen omtrent het maatschappelijk middenveld in een tijd van deregulering. Van Gorcum: Assen/Maastricht.

Jong, A. de and E.J. Roelofsen (1986), Evaluatie van lokaal toeristisch-recreatief beleid. Heidemij: Arnhem.
Karsten, L. (1980), Recreatie van de binnenstadbewoners; een explorerend onderzoek naar de vrijetijdsbesteding en beleving van in de binnenstad wonende leden van een- en tweepersoonshuishoudens. Instituut voor Stedebouwkundig Onderzoek: Delft.
Katteler, H. en J. Kropman (1975), Openluchtrekreatie binnen en buiten de woonkern: kompensatie of komplement? Instituut voor Toegepaste Sociologie: Nijmegen.
Katteler, H. en J. Kropman (1977), De voorkeur voor intensieve en extensieve openluchtrecreatie. Instituut voor Toegepaste Sociologie: Nijmegen.
Kerkstra, K. and P. Vrijlandt (1988), Het landschap van de zandgebieden. Probleemverkenning en oplossingsrichting, bos- en landschapsbouw. Staatsbosbeheer: Utrecht.
LaVi (1984), Structuurschema Openluchtrecreatie, deel d: regeringsbeslissing. Ministerie van Landbouw en Visserij. Staatsuitgeverij: Den Haag.
LNV (1991), Kiezen voor recreatie. Beleidsnota Openluchtrecreatie 1991 - 2010. Beleidsvoornemen. Ministerie voor Landbouw, natuurbeheer en visserij. Staatsuitgeverij: Den Haag.
Kleefmann, F. (1979), Drie dilemma's vanuit planningstheorie. In: Grenzen van recreatieve groei. Capita Selecta 1978-1979. Landbouwhogeschool: Wageningen.
Kleefmann, F. (1984), Planning als zoekinstrument. Ruimtelijke planning als instrument bij het richting zoeken. VUGA: Den Haag.
Kleefmann, F. (1991), Duurzaamheid en dynamiek, aanleiding voor een nieuwe planningsaanpak. In: Congesproceedings Planologische Discussiedagen. Technische Universiteit: Delft.
Kloppenborg, P.H.L. (1987), Public Private partnership. Heidemij: Amsterdam.
Klüppel, J.E.J. en J.G. de Zeeuw (1988), Dichtbij of veraf. Complement of concurrent. Een onderzoek naar gebruik en beleving van de recreatieprojecten Lage Bergse Bos, Bleiswijkse Zoom, Oude Maas en Brielse Maas. Leiden: Research voor Beleid.
Knijnenburg, A. (1988), Privatisering van jachthaven-accommodaties bij gemeenten en recratieschappen. Centre for Recreation Studies/Agricultural University: Wageningen.
Koopmans, L. and A.H.E.M. Wellink (1987), Overheidsfinanciën. Stenfert Kroese: Leiden.
Kremer, A.A. en P. Veen (1983), De plaats en betekenis van de stedelijke recreatie binnen het vrijetijdsgedrag. Groningen/Nijmegen.
Kruis, A. van der en Th. Manders (1985), Openluchtrekreatie in stadsgewesten. Een evaluatiestudie naar de effektiviteit van de planning van voorzieningen. Instituut voor Toegepaste Sociologie: Nijmegen.
Kunneman, H. (1986), De waarheidstrechter. Een communicatietheoretisch perspectief op wetenschap en samenleving. Meppel/Amsterdam: Boom.
Kunneman H. (z.j.), Therapeutisation of the teacher-pupil relation as an instance of the interference between system and lifeworld. Unpublished paper.
Leiper, N. (1990), Tourist attraction systems. Annals of Tourism research, (1990)17:367-384.
Lengkeek, J. rapp. (1982), Interimadvies van het beraad 'Decentralisering van het openluchtrecreatiebeleid'. Stichting Recreatie: Den Haag.
Lengkeek, J. (1989), Sterk water. Een onderzoek naar privatisering in de sportvisserij. Mededelingen van de Werkgroep Recreatie 16. Landbouwuniversiteit: Wageningen.
Lengkeek, J. (1990), Between Life-world and system. A theoretical approach to the meaning of watersportclubs. Paper for ISA Congress Madrid/Wageningen.
Lengkeek, J. red. (1986), Planning voor een doelgroepenbeleid. In: Recreatieplanning, dicht bij huis, ver van huis? Verslag van een studiedag. Mededelingen van de Werkgroep Recreatie 2. Pudoc: Wageningen.
Linders-Rooijendijk, M.F.A. (1989), Gebaande wegen voor mobiliteit en vrijetijdsbesteding. Heeswijk.
MacCannell (1989), The tourist, a new theory of the leisure class. Schocken: New York.

Manders, Th. en J. Kropman (1986), Sportbeoefening. Drempels en stimulansen. ITS: Nijmegen.
Mannell, R.C. en S.E. Iso-Ahola (1987), Psychological nature of leisure and tourism experience. Annals of tourism research, (14), 314-331.
Martindale, D. (1961), The Nature and Types of Sociologic Theory. Routledge and Keegan Paul: London.
Mok, A.L. (1987), Waarom hebben we de technologie die we hebben? In Spil, 61/62, 1987:29-34.
Mok, A.L. (1982), Technologie: een historisch-sociologische beschouwing. In: T. Huppes en J. Berting (1982). Op weg naar de informatiemaatschappij.Leiden: Stenfert Kroeze.
Munnichs, G. (z.j.), De actualiteit van Habermas' koloniseringsthese. Een uitwerking van de rollen van werknemer, staatsburger, consument en cliënt. Vakgroep Sociologie van de Westerse gebieden/Landbouwuniversiteit: Wageningen.
NRIT (1989), Een boekje open over privatiseren. Nederlands Researchinstituut voor Recreatie en Toerisme: Breda.
Offe, C. (1984), Contradictions of the Welfare State. Hutchinson: London.
Olson, M. (1981), The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge Massachusetts/London: Harvard University Press.
Philipsen, J.F.B. en J.G. Bakker (1989), Privatisering van water- en hengelsportaccommodaties. Een onderzoek naar processen en effecten. Mededelingen van de Werkgroep Recreatie 15. Landbouwuniversiteit: Wageningen.
Planken, T. (1980), De recreatie is terug bij af. Recreatie (1980), themanummer over Recreatie in de politiek.
Posewitz, J.A. (1984), Thoughts on the limits of acceptable change. Paper for the Montana Wilderness Association Meeting. Montana.
Postman, N. (1985), Amusing ourselves to death. Public Discourse in the age of show business. Methuen: London.
PPD/ZH, (1978), Nota Stedelijke recreatie. Provinciale Planologische Dienst Zuid-Holland: Den Haag.
Rademakers (red), (1978), Sociologische Encyclopedie. Spectrum: Utrecht/Antwerpen.
Recreatie en Toerisme (1992), themanummer n.a.v. het verschijnen van LNV (1990), Kiezen voor recreatie.
Reekum, G. van (1989), De recreant als klant. Stichting Recreatie: Den Haag.
Remmers, M.C. (1987), Programmeren van recreatieonderzoek. Doktoraalscriptie. Werkgroep Recreatie/LU: Wageningen/Delft.
RMNO (1990), De versnippering van het Nederlandse landschap. Onderzoeksprogrammering vanuit zes disciplinaire benaderingen. Publikatie nr. 45. Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek: Rijswijk.
RNP (1950), Doelmatige vacantie-accommodatie. Rijksdienst voor het Nationale Plan. Staatsuitgeverij: Den Haag.
RNP (1956), Recreatie te water. Rijksdienst voor het Nationale Plan. Publikatie nr. 10. Staatsuitgeverij: Den Haag.
RNP (z.j.), Mensen op zondag. Rijksdienst voor het Nationale Plan. Publikatie nr. 14. Staatsuitgeverij: Den Haag.
Rothenberg, J. (1968), Consumer Sovereignty. International Encyclopedia of the Social Sciences: 326-335. New York/London: McMillan.
Scheys, M. (1983), Kanttekeningen bij de problematisering van non-participatie. Vrijetijd en samenleving, (1)3: 291-309.
Schuyt, C.J.M. (1991), Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat. Stenfert Kroese: Leiden/Antwerpen.
STEC (1989), Non-participatie en Gelderse dagrecreatiegebieden. STEC: Nijmegen.

Stichting Recreatie (1983), De Stichting Recreatie midden in de toekomst, 1958 - 2008. Stichting Recreatie: Stichting Recreatie.
Stuurman, S. (1978), *Kapitalisme en burgerlijke staat. Een inleiding in de Marxistische politieke theorie*. SUA: Amsterdam.
Thoenes, P. (1962), De elite in de verzorgingsstaat. Leiden.
Veer, A.A. de (red) (1991), Instituutswerkplan Staring Centrum. Staring centrum: Wageningen.
Vickers, B. (1987), Musse und meditation. Zürich.
VINEX (1990), Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra. Deel 1: ontwerp-planologische kernbeslissing. Ministerie van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. Staatsuitgeverij: Den Haag.
Visser, P.E. (1980), De overheid en de neo-corporatieve besluitvorming. In Verhallen, H.J.G., R. Fernhout en P.E. Visser, Corporatisme in Nederland. Samsom: Alphen a/d Rijn/ Brussel.
Voet, J.L.M. van der, rapporteur (1985), Plussen en minnen voor de openluchtrecreatie. Reactie en discussies met betrekking tot de behoeftenraming openluchtrecreatie. CCOR/NRLO: Wageningen.
Voet, J.L.M. van der (1989), Recreatie en het landelijke gebied. De Landeigenaar, juni 1989: 12-16.
Waarden, B.F. van (1987), Vervlechting van staat en belangengroepen (1). Beleid en Maatschappij, 5/1987:173-184.
Weber, M. (1925), Grundriss der Sozalökonomik. III. Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft. Von Mohr: Tübingen.
Whitsun, D. (1987), Leisure, state and collective consumption. In: J. Horne, D. Jary and A. Tomlinson, Sport, leisure and social relations. Routledge & kegan Paul Ltd: London.
Widdershoven, G. (1987), Handelen en rationaliteit. Boom: Amsterdam/Meppel.
Wilde, R. de (1988), Maasoever Effect Rapportage: een onderzoek naar de effecten van de activiteiten van de Stichting Maasoevers, met betrekking tot de oprichting van een public private partnership, op de ideeën en het gedrag van de watersportaanbieders. LU/RUU: Wageningen/Utrecht.
Wilenski, H.L. (1981), Democratic Corporatism, Consensus and Social Policy. Reflections on changing values and the 'crisis' of the Welfare State. In: The Welfare State in Crisis, Paris:OECD:185-195.
WVC (1985), Vrije tijd: een visie. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Staatsuitgeverij: Den Haag.
Zuurbier, P.J.P., Th.J.M. Borst e.a. (1991), Kwaliteit en kosten bij het beheer van recreatievoorzieningen. Onderzoek in het kader van het NRLO/OORO onderzoekprogramma Openluchtrecreatie 1987-1991. Concept Eind-rapportage. Landbouwuniversiteit: Wageningen.
Zwaan, P.W., J. Lengkeek en J.L.M. van der Voet (1990), Gemeentelijk toeristisch beleid: een kwestie van kiezen. Modellen voor ontwikkeling in de gemeente Hoeven. Recreatie en toerisme (22)5: 127-132.

Commodificatie en ruimtelijke organisatie:
pleidooi voor een kwaliteitsbeleid voor recreatie en toerisme

J.F.B. Philipsen en J.L.M. van der Voet

1 Inleiding

De sterke bemoeienis van de Nederlandse overheid met recreatie (en toerisme) heeft na de Tweede Wereldoorlog in belangrijke mate gestalte gekregen in ruimtelijk beleid. Omvangrijke terreinen zijn specifiek ingericht als recreatiegebied. Stranden en toeristische attractiepunten zijn bereikbaar gemaakt. Bossen en natuurterreinen zijn voor de recreatie toegankelijk gemaakt. Steden en dorpen zijn mede uit oogpunt van recreatieve en toeristische beleving gerevitaliseerd. De overheidsinterventie is vooral gelegitimeerd door het uitgangspunt, dat alle geledingen van de bevolking in gelijke mate aan recreatie moeten kunnen deelnemen, ongeacht hun woonplaats en ongeacht hun inkomen. Dit is nog steeds één van de hoofddoelstellingen in het vigerende recreatiebeleid.

Sinds het eind van de jaren zeventig heeft veel discussie plaatsgevonden over de wijze waarop deze doelstelling gerealiseerd kan worden.

Enerzijds geeft de rijksoverheid in de Beleidsnota Openluchtrecreatie 1991-2010 aan, dat het tekortenbeleid van de jaren zestig en zeventig plaats moet maken voor een op kwaliteit gericht recreatiebeleid. Ook in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) en de VINEX (1990) is een koers uitgezet voor het landelijk gebied, waarbij gestreefd wordt naar instandhouding en verbetering van ruimtelijke kwaliteit. Deze drie nota's schetsen tesamen het ruimtelijk beleidskader, dat richting moet geven aan het toekomstige Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie.

Anderzijds is er sprake van zich sterk wijzigende verhoudingen tussen overheid en particuliere sector. Met Bestek '81 startte het toenmalige kabinet van Agt een omvangrijke heroverwegingsoperatie, die vooral gericht was en is op een vermindering van de collectieve uitgaven, de afslanking van het ambtelijk apparaat en een vereenvoudiging van de regelgeving. De staat trekt zich terug ten gunste van het vrije marktmechanisme. Daarmee wordt de ruimte in toenemende mate onderwerp van ruilprocessen in de context van een kapitalistische economie. Bij afwegingsvraagstukken over ruimtegebruik spelen kosten-baten verhoudingen een steeds belangrijkere rol. Dit proces wordt wel aangeduid met het begrip commodificatie (Beckers en van der Poel, 1990; Kelly, 1991).

In deze bijdrage staat de vraag centraal, in hoeverre dit commodificatieproces op gespannen voet staat met het streven naar ruimtelijke kwaliteit. Wijkt de ruilwaarde van ruimte op de vrije markt af van een definitie van ruimtelijke kwaliteit, die het resultaat is van een maatschappelijke discussie? Deze vraag is bij het maken van keuzen voor het recreatiebeleid door de rijksoverheid tot dusverre onbeantwoord gebleven. De overheid kiest voor kwaliteit, maar geeft niet duidelijk aan voor welke kwaliteit.

In paragraaf 2 is het probleem nader gedefinieerd. Hierbij is gebruik gemaakt van het door Lengkeek elders in dit boek gepresenteerde theoretische kader. Op basis hiervan zijn vier vragen geformuleerd, die beantwoord moeten worden om het geschetste probleem op te kunnen lossen. In paragraaf 3 tot en met 5 is een aanzet gegeven tot beantwoording van deze vragen. In paragraaf 6 worden aanbevelingen gedaan voor een kwaliteitsbeleid voor recreatie en toerisme.

2 Commodificatie en ruimtelijke organisatie

Om de discussie over ruimtelijke kwaliteit in zijn volle breedte aan de orde te kunnen stellen dient het door Lengkeek gepresenteerde theoretische kader te worden uitgebreid. Dit analysekader maakt gebruik van de theorie van het communicatieve handelen van Jürgen Habermas. Habermas maakt onderscheid in instrumenteel (doelrationeel of strategisch) handelen en communicatief handelen. Communicatief handelen is handelen op basis van werkelijkheidsdefinities, die het resultaat zijn van communicatie tussen mensen over wat waar, waardevol en juist is. Deze werkelijkheidsbeleving noemt Habermas leefwereld. Om in onze complexe samenleving niet telkens weer te moeten onderhandelen over de legitimiteit van alle handelingen zijn empirische middelen geschapen (zoals geld en wettelijke regels) om een efficintere organisatie van het handelen mogelijk te maken. Dit heeft geleid tot het ontstaan van twee aparte subsystemen in onze maatschappij, staat en economie, die gekenmerkt worden door doelrationeel handelen. Kleefmann (1991) noemt dit institutionaliseren van onderlinge betrekkingen tussen mensen maatschappelijke organisatie. Naast maatschappelijke organisatie onderscheidt hij fysieke organisatie. Hieronder verstaat hij alle natuurlijke processen, die onder andere de betrekkingen tussen het biotisch en abiotisch subsysteem reguleren. In de werkelijkheid van alledag zijn beide vormen van organisatie onverbrekelijk met elkaar verbonden en vormen ze tezamen de maatschappelijk-fysieke organisatie.

Volgens Kleefmann (1991) kan de maatschappelijk-fysieke organisatie als het produkt worden gezien van twee regulatieprincipes. In de westerse wereld bepaalt het organisatieprincipe van de geleide markt in het algemeen de maatschappelijke organisatie. Centraal staat hierin de werking van de kapitalistische economie, die gekenmerkt wordt door een ongebreidelde expansiedrang en dynamiek. Kleefmann (1991) geeft - in navolging van Vermeersch (1990) - aan, dat het normen- en waardenpatroon binnen de moderne samenleving deze ontwikkeling niet alleen legitimeert, maar ook in belangrijke mate stimuleert en zo de expansietendens verder aanzwengelt. De staat vervult daarbij een regulatiefunktie. Zij verzorgt de schadeloosstelling voor de onderwerping van de burger aan de doelrationaliteit van het economisch subsysteem (Habermas, 1981).

De fysieke organisatie wordt bepaald door een natuurlijk regulatieprincipe. Aangenomen wordt dat het natuurlijke regulatieprincipe gericht is op de ontwikkeling van leven (Kleefmann, 1991). Omdat de natuurlijke systematiek niet afhankelijk is van menselijk handelen, wordt er ten aanzien van natuurlijke systemen gesproken van een vermogen tot zelforganisatie of zelfregulatie.

Onder ruimtelijke organisatie verstaat Kleefmann vervolgens de maatschappelijk-fysieke organisatie, zoals deze zich in haar ruimtelijke dimensies manifesteert. Daarbij kan

ruimtelijke organisatie worden opgevat als proces en als toestand; als het ruimtelijk organiseren en als het eindresultaat van ruimtelijke organiseren. Binnen de ruimtelijke organisatie zijn de onderscheiden subsystemen van betekenis en speelt de gelijktijdige werking van de twee regulatiemechanismen een rol.

Met behulp van dit theoretisch kader kunnen een tweetal maatschappelijke processen worden onderscheiden. Kwaliteitsbeleid voor recreatie en toerisme zal in elk geval oplossingen moeten aandragen voor de problemen, die uit deze twee processen voortvloeien:

- Staat en economie groeien steeds meer uit tot subsystemen, die de neiging vertonen de leefwereld zodanig te beïnvloeden, dat deze zo goed mogelijk voldoet aan de vereisten van het voortbestaan van deze subsystemen.

  Het problematische van deze ontwikkeling is, dat door een toenemende complexiteit van onze samenleving (toenemende tolerantie, overvloed aan informatie, specialisering) de legitimiteit van doelrationeel handelen vanuit normatieve opvattingen steeds moeilijker is vast te stellen (zie bijdrage Lengkeek). Dit betreft ook de wenselijkheid van overheidsbemoeienis, dan wel marktbemoeienis met de recreatie. Beckers (1983) noemt dit het dilemma van de planning voor vrijheid: het zoeken van de juiste middenweg tussen een laissez-faire liberalisme, waarin de vrije tijd geheel onderworpen is aan de werking van het marktmechanisme en een volledig ondergeschikt maken van de vrije tijd aan politieke doeleinden. Door het terugtreden van de overheid en het versterkt toepassen van marktprincipes zal de ruimtelijke organisatie meer en meer worden bepaald door machtsuitoefening van het economisch subsysteem en minder vanuit het politiek subsysteem. Door het ontbreken van een gefundeerde discussie in de leefwereld over recreatieve en ruimtelijke kwaliteit is het moeilijk, zo niet onmogelijk om de wenselijkheid van deze ontwikkeling in te schatten.

  Het maatschappelijke organisatieprincipe gaat in toenemende mate domineren ten koste van het natuurlijke regulatieprincipe. Mensen interveniëren steeds meer in de natuurlijke sytematiek, zodat zelfs de zelforganisatie van natuurlijke systemen in belangrijke mate door menselijke regulatie wordt overgenomen.

  Het problematische van deze ontwikkeling is, dat duurzaam gebruik van het substraat afhankelijk is van het vermogen tot zelfregulatie van een natuurlijk systeem. Uit dit oogpunt zouden we het vermogen tot zelfregulatie de kans moeten geven om overeind te blijven (Kleefmann, 1991). De invloed van de mens op de natuur moet worden ingeperkt en begrensd (Kerkstra, 1991).

  Daarbij dient te worden aangetekend dat de mens niet alleen tegenover, maar ook als een geïntegreerd onderdeel van een natuurlijk systeem moet worden gezien. Zo is ook de recrerende mens in een zich wijzigende natuurlijke omgeving steeds op zoek naar een geschikte mogelijkheden voor het hebben van recreatieve ervaringen (Cable en Udd, 1990). De genoemde maatschappelijke dynamiek en expansiedrang brengt niet alleen de natuurlijke

zelfregulatie in gevaar, maar bedreigt eveneens het voortbestaan van een groot aantal informele recreatieve activiteiten.

Om aan te kunnen geven, hoe bovenstaande problemen kunnen worden opgelost dienen de volgende vragen te worden gesteld:

- Wat is waar? Welke ontwikkelingen vinden daadwerkelijk plaats op het gebied van de ruimtelijke organisatie van recreatie en toerisme?
- Wat is waardevol? Hoe waarderen recreanten en toeristen de ruimtelijke organisatie? Wat zijn essentiële randvoorwaarden?
- Wat is juist? Zijn de ontwikkelingen op het gebied van de ruimtelijke organisatie goed voor onze samenleving? Wat moet het referentiekader zijn op basis waarvan de juistheid van ontwikkelingen kan worden bepaald? Met andere woorden: hoe zou ruimtelijke kwaliteit voor recreatie en toerisme moeten worden gedefinieerd?
- Hoe is zorg te dragen voor ruimtelijke kwaliteit? Welke vorm moet ruimtelijke organisatie aannemen? Wat betekent dit voor publieke en private partijen?

3 De waarheid: veranderingen in de ruimtelijke organisatie van recreatie en toerisme

In het onlangs verschenen rapport Multiplex (Projectteam zonering, 1990) zijn de ontwikkelingen in de ruimtelijke organisatie van het landelijke gebied in Nederland samengevat in de begrippen fragmentatie, uniformering en vervaging. Deze processen zijn zonder twijfel ook van invloed op de ruimtelijke organisatie van recreatie en toerisme.

Fragmentatie is het verdwijnen van functionele en visuele samenhangen in het landschap. Zo is het recreatieve gebruik in de voorbijgaande decennia steeds meer teruggedrongen tot enkele geïsoleerde enclaves in het landelijk gebied: de monofunctionele recreatiegebieden en de vrij toegankelijke bossen en natuurreservaten. Deze zijn vanuit de woongebieden en de verblijfsrecreatieterreinen te voet, met de fiets of met het openbaar vervoer vaak slecht (lees: fysiek niet, niet veilig, niet via aantrekkelijke routes) bereikbaar.

Uniformering is het verdwijnen van verschillen in de verschijningsvorm van het landschap als gevolg van cultuurtechnische maatregelen. Deze zijn er veelal op gericht de verschillen in bodemeigenschappen te laten verdwijnen of verminderen om gelijkmatige produktievoorwaarden te scheppen. De differentirende werking die de bodemeigenschappen hadden op het gebruik en daarmee indirect op het landschap is daardoor minder dominant geworden.
Vervaging is het verdwijnen van de historische identiteit van de verschillende landschapstypen. Deze veranderingen in de ruimtelijke organisatie ontstaan door processen binnen én buiten de sector recreatie en toerisme.

Ontwikkelingen buiten de sector recreatie en toerisme
Buiten de sector recreatie en toerisme zijn op zijn minst vier dynamische ontwikkelingen te onderscheiden.

Allereerst is er sprake van voortdurende rationalisatie en intensivering van de landbouw. Dit heeft onder andere vorm gekregen in een groot aantal ruilverkavelingen. In dit verband constateren Van der Voet en Haak (1989) onder andere, dat:

- als gevolg van het gereedkomen van 113 ruilverkavelingen tussen 1972 en 1986 in totaal ruim 7.500 km onverharde weg is verdwenen en 4.500 km verharde weg is toegevoegd. Volgens beide auteurs zijn juist de onverharde wegen van cruciaal belang voor vele vormen van recreatie, zoals wandelen en paardrijden;
- als gevolg van waterhuishoudkundige ingrepen (grondwaterstandsverlagingen en aanleg van kunstwerken) barrières zijn ontstaan voor allerlei vormen van routegebonden watersport;
- door het ontstaan van industriële agro-landschappen de recreatieve belevingsmogelijkheden van grote delen van het landschap zijn afgenomen.

Ten tweede neemt de mobiliteit voortdurend toe. Dit gaat gepaard met een uitbreiding van het verkeerswegennet. Zo constateren Van der Voet en Haak (1989) een snelle toename van de lengte van autosnelwegen van 940 km in 1970 tot 1980 km in 1980 en een iets minder snelle toename van de lengte van verharde wegen. Uit onderzoek van Spijker (1989) blijkt dat de aanleg van de autosnelweg A1 over een lengte van 17 kilometer heeft geleid tot een afname van het aantal doorgaande wegen en paden op dit traject van ruim 80%. Omdat het verkeerswegennet geen gelijke tred heeft gehouden met de groei in de mobiliteit, is er eveneens een groei in de verkeersintensiteit te constateren. Om deze reden ervaren ongemotoriseerde vormen van verkeer verharde wegen als steeds onveiliger. De aanleg van fietspaden levert voor recreanten slechts ten dele een verbetering op, omdat het fietspadennet een sterk utilitair karakter heeft: ruim 60% van de fietspaden was in 1988 gelegen langs verharde wegen en slechts circa 25% had een vrijliggend tracé.

Ten derde is er sprake van verstedelijking met een toenemend ruimtebeslag.

Tot slot leidt het instellen van natuurreservaten in veel gevallen tot een beperking van de toegankelijkheid voor de recreatie. Wij komen hier later op terug.

In het algemeen kan worden gesteld dat functies met een lage ruilwaarde, zoals natuur en informele recreatie, voortdurend onder druk staan van funkties met een hoge ruilwaarde, zoals landbouw, industrie en verkeer. Functies met een hoge ruilwaarde zijn derhalve in hoge mate bepalend voor de uiteindelijke functionele indeling van de ruimte. Functies met een lage ruilwaarde worden teruggedrongen tot versnipperde restlokaties.
Fragmentatie ontstaat eveneens omdat tijdens de besluitvorming over ruimtelijke organisatie de complexiteit van ruimtelijke problemen niet wordt erkend. Dit heeft tot gevolg dat de ruimtelijke organisatie wordt afgestemd op een beperkt aantal deelbelangen, terwijl andere belangen (als behoud en ontwikkeling van recreatieve, ecologische en cultuurhistorische waarden) niet worden meegenomen.

Ontwikkelingen binnen de sector recreatie en toerisme
Binnen de sector recreatie en toerisme wordt een steeds groter aandeel van de ruimtelijke organisatie bepaald door handelingen en beslissingen van het particuliere initiatief en steeds minder door handelingen en beslissingen van de overheid. Enerzijds is er sprake van

een toenemende interesse bij het particuliere bedrijfsleven voor de vrijetijdsmarkt. Anderzijds is er sprake van een terugtredende rijksoverheid.

De toenemende interesse van het particuliere bedrijfsleven heeft geleid tot een sterk groeiend aanbod van particuliere voorzieningen en diensten, dat steeds meer aanspraak maakt op ruimte. De groei lijkt zich te concentreren in de verblijfsrecreatieve sector (multifunctionele verblijfsrecreatieprojecten zoals Gran Dorado, Center Parks; congrescentra; produktuitbreidingen van dagrecreatie-bedrijven op het gebied van de verblijfsrecreatie), de watersportsector (verhuur van bruine vloot, jetski's), de sportsector (tennis- en squashhallen, golfterreinen) en de horeca (cafés, restaurants, casino's, cateringdiensten). Daarnaast is er sprake van een groeiend aanbod van evenementen en reis- en verblijfsarrangementen in binnen- en buitenland. Tot slot is er een groeiende handel te constateren in recreatiegoederen, zoals sport- en vrijetijdskleding, recreatieve vervoermiddelen (all-terrain bikes, race-fietsen, veldfietsen, four-track terreinwagens, cabriolets, jetski's, fun-boards, skeelers, rol-ski's) en sportartikelen (tenten, bergsportuitrustingen, skiuitrustingen). Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (1990) vertonen de uitgaven aan 'gemechaniseerde uitrustingen voor ontwikkeling en ontspanning' sinds 1986 een groei die ver uitstijgt boven de lijn in de totale consumptieve bestedingen.

De afnemende overheidsbemoeienis op het terrein van recreatie en toerisme is vooral merkbaar bij het voorzieningenbeleid. De Nederlandse overheid investeert elk jaar minder geld in de aankoop van gronden ten behoeve van recreatief gebruik en de inrichting van recreatieterreinen. Ten aanzien van de recreatie wil de rijksoverheid zich steeds meer richten op het sturen op hoofdlijnen, het scheppen van voorwaarden en het stellen van randvoorwaarden (Ministerie van LNV, 1991). Over de uiteindelijke omvang van de taakverschuiving van overheid naar particuliere sector kan op dit moment slechts worden gespeculeerd. Gaan de ontwikkelingen in de richting van een situatie, waarin nog uitsluitend gerecreëerd kan worden in geconcentreerde commerciële recreatiegebieden? Of blijft de overheid een belangrijke taak vervullen in de financiering van hoge exploitatietekorten op het beheer van bijvoorbeeld recreatief toegankelijke bossen, natuurterreinen, wandel- en fietspaden? Veel zal afhangen van de mate waarin de lagere overheden rijksoverheidstaken overnemen.

De wijzigingen in de taakverdeling tussen de publieke en de private sector kunnen belangrijke implicaties hebben voor de ruimtelijke organisatie. De volgende drie ontwikkelingen spelen een rol:

- de ruimtelijke verschijningsvorm wordt steeds vaker gezien als middel dan als doel;
- besluitvorming over de ruimtelijke organisatie vindt steeds meer versnipperd plaats over kleinere ruimtelijke eenheden;
- besluitvorming heeft betrekking op een steeds kortere termijn.

Van doel naar middel

Indien de ruimtelijke organisatie van recreatie en toerisme steeds meer afhankelijk wordt van handelingen en beslissingen van bedrijven, dan zal de verschijningsvorm van het landschap steeds meer afhankelijk worden van de rentabiliteit of winstgevendheid van

voorzieningen. Men kan zich zelfs afvragen of bij commerciële produktontwikkeling de gerealiseerde voorziening een doel op zichzelf is, of dat het juist een middel is om rendement op vermogen te bewerkstelligen. Zo valt niet te ontkennen, dat het toenemende aanbod van de bovengenoemde recreatiegoederen aansluit bij behoeften van recreanten. Wel is het de vraag of ze voor de bevrediging van deze behoeften een noodzakelijke voorwaarde zijn. Zo kan het testen van de eigen weerbaarheid tegen natuurkrachten (een belangrijk motief voor het gebruik van natuurgebieden, Rossmann en Ulehla, 1977) op verschillende manieren worden ingevuld. Een berg kan worden beklommen op blote voeten zonder hulpmiddelen of met behulp van een all-terrain bike en gestoken in speciaal voor dit soort expedities ontworpen fietskleding. Aan de eerste vorm is geen droog brood te verdienen. De tweede vorm opent een markt voor recreatiegoederen. Derhalve zal vooral de tweede vorm door intensieve marketing van producenten worden gestimuleerd. Voortbouwend op deze constateringen zijn een aantal hypotheses te stellen:

- De kans op negatieve beïnvloeding van natuur en milieu is groter, naarmate meer recreatiegoederen worden gebruikt. Zo werken recreatiegoederen vaak drempelverlagend. Méér mensen kunnen comfortabeler, veiliger, vaker en met een grotere actie-radius deelnemen aan een bepaalde recreatie-activiteit.
- Deze negatieve beïnvloeding is een belangrijke aanleiding voor natuurbeschermingsorganisaties om mogelijkheden voor recreatief medegebruik van natuurterreinen in te perken.
- Gebruikers van recreatiegoederen (ATB-ers, jet-skieërs, etc) zullen trachten elders (legaal of illegaal) ruimtelijke mogelijkheden te vinden. In feite wordt daarmee de recreatiedruk slechts verplaatst naar een andere plaats, waar als gevolg van toenemende druk de recreatie op haar beurt vaak weer ter discussie wordt gesteld.

Een andere manier waarop de vorm van de ruimtelijke organisatie sterk wordt gestuurd door winstoogmerken is het verschijnsel van 'enabling investments'. De gewenste voorziening wordt in dit geval mogelijk gemaakt door investeringen in extra voorzieningen, die het geheel financierbaar en exploitabel maken. Zo is een 18-holes golfbaan in veel gevallen uitsluitend in combinatie met luxe woningbouw, een hotel, een congrescentrum, vakantiebungalows en een restaurant te realiseren. Minimalisering van exploitatietekorten op dagrecreatie-projecten in de openlucht is door recreatieschappen alleen realiseerbaar indien commerciële activiteiten (verblijfsrecreatieterreinen, winkelboulevards) worden ingepast.
Ook worden in het kader van regionale ontwikkelingsplannen toeristische en recreatieve voorzieningen gerealiseerd met het uitdrukkelijke doel om inkomen en werkgelegenheid voor een regio te genereren.

Als laatste voorbeeld kan de nog steeds expanderende markt voor reisbemiddeling dienen (NRIT, 1991). Touroperators zijn als ondernemer gediend bij toename van het aantal reizigerskilometers. Het terugdringen van reizigerskilometers ten behoeve van duurzame bescherming van natuur en milieu is niet in het belang van de reisbemiddelingsmarkt.

Van grote naar kleine eenheden

Naarmate de private sector een steeds grotere rol gaat spelen in de ruimtelijke organisatie van recreatie en toerisme zullen ruimtelijk relevante beslissingen steeds meer worden

genomen voor kleinere gebiedseenheden. Zeer omvangrijke toeristische of recreatieve gebieden zijn niet kostendekkend of winstgevend te exploiteren. Deze gebieden bevatten teveel onrendabele gebiedsdelen zoals natuurterreinen, ruigteterreinen en wateroppervlakten. Hirsch wijst in 'Social Limits to Growth' (1977) op het gevaar van de tirannie van de kleine besluiten. Private partijen staan voortdurend voor het dilemma hun handelen af te stemmen op een persoonlijke afweging van kosten en baten of op het collectieve belang. Daarbij stelt een private partij zich calculerend en strategisch op. Indien de concurrent ten koste van het collectief belang individueel voordeel dreigt te behalen, zal een ander niet nalaten overeenkomstig te handelen. Hierdoor worden processen in gang gezet die door allen worden veroorzaakt, maar door niemand worden gewenst. Zo zal een jachthavenexploitant besluiten lucratieve jetskies te verhuren om zijn concurrent voor te zijn, terwijl de kwaliteit van het vaarwater voor rustzoekende zeilers (essentieel voor het watersportprodukt als geheel) daarmee op termijn wordt bedreigd. Evenzo gaan mensen met de auto naar natuurterreinen, omdat plattelandswegen dicht bij de woning vanwege diezelfde auto voor fietsen te gevaarlijk zijn geworden.

Van lange naar korte termijn

Het recreatieve en toeristische bedrijfsleven is in het algemeen gediend bij flexibiliteit. Het wil snel kunnen inspelen op de voortdurende veranderingen in de vrijetijdsmarkt. Dit korte termijn belang zal altijd domineren boven het lange termijn belang van de bescherming van het substraat en daarmee van een aantrekkelijk recreatiemilieu, waarbinnen recreatieve en toeristische ondernemingen rendabel kunnen produceren.

4 De waardevolheid: de essentie van recreatieve activiteiten

Volgens Harper (1986) is de aan- of afwezigheid van vrijheid het criterium bij het onderscheiden van recreatieve en niet-recreatieve activiteiten. Daarbij is essentieel wat onder vrijheid wordt verstaan. Een door veel onderzoekers gebruikte omschrijving van vrijheid is die van Neulinger (1979): "the primary dimension of leisure, then is freedom, or, to be more specific, perceived freedom. By this we simply mean a state in which the person feels that what he is doing, he is doing by choice and because he wants to do it".
Het gaat daarbij volgens Neulinger vooral om de vrijheidsbeleving en niet om de werkelijke vrijheid. Ook als de vrijheid berust op illusie kan de vrijheidsbeleving groot zijn. Harper (1986) waarschuwt echter voor verwarring van het begrip vrijheid met het begrip keuzevrijheid. De vrijheid in het doen van keuzen is zeer betrekkelijk. Volgens Kelly (1982) komt geen enkele keuze volledig los van persoonlijke of maatschappelijke waarden en normen tot stand. Boerwinkel (1986) wijst op het bestaan van interne en externe keuzeconflicten. Het feit, dat men voor de ene activiteit kiest betekent dat men de andere activiteit moet laten vallen (intern keuzeconflict). Daarnaast beperken vrijheden van de ene persoon meestal vrijheden voor de andere persoon (extern keuzeconflict). Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer meerdere personen een schaars goed begeren. Harper (1986) geeft aan dat vrijheidservaringen zich in elk geval kenmerken door:

- het feit, dat men er zich voortdurend mee kan identificeren. Het is veel meer dan een kortstondige cognitieve herkenning van een vrij gevoel. Of zoals Harper stelt: "it may be one true mark of the leisure experience, in comparison to non-leisure experience, that we do not choose leisure at all";
- een hoge belevingsintensiteit. Recreatieve ervaringen zijn intensiever dan niet-recreatieve ervaringen.

De omschrijving van Harper vertoont veel overeenkomst met uitspraken van Berger. Deze stelt dat recreatie verwijst naar die activiteiten waarvan de normatieve inhoud het meest belangrijk voor ons is. Het gaat om die activiteiten die we terwille van die activiteiten zelf doen, of omdat we ons daartoe ethisch verplicht voelen. Het gaat niet om activiteiten, die we opgedragen krijgen (Beckers en v/d Poel, 1990).

Ten aanzien van de ruimtelijke organisatie is verder het begrip bewegingsvrijheid relevant. Verdieping in deze ruimtelijke component van het vrijheidsbegrip lijkt in de context van ruimtelijke organisatie zinnig.

5 De juistheid: een intersubjectieve definitie van ruimtelijke kwaliteit

De cruciale vraag is nu, of de in paragraaf 3 beschreven ontwikkelingen in de ruimtelijke organisatie van recreatie en toerisme goed zijn voor onze samenleving. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een referentiekader noodzakelijk. Er zou gestreefd moeten worden naar concensus tussen wetenschappers, beleidsmakers en andere deskundigen over een dergelijk referentiekader op basis van een permanente machtsvrije discussie. In deze paragraaf is getracht een aanzet te geven tot zo'n beoordelingskader. Dit beoordelingskader is gebaseerd op discussies tussen academici en beleidsmakers over ruimtelijke kwaliteit. De resultaten zijn in dit artikel verder uitgewerkt voor recreatie en toerisme. Het beoordelingskader zal in toekomstige discussies verder uitgewerkt en getoetst moeten worden.

Het voeren van een kwaliteitsbeleid op het gebied van ruimtelijke organisatie vergt allereerst een heldere definitie van het begrip ruimtelijke kwaliteit. In het kader van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Ministerie van VROM, 1990; Projectteam Zonering, 1990) zijn hiertoe pogingen ondernomen. De opsplitsing van het begrip ruimtelijke kwaliteit in de drie begrippen toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde biedt aanknopingspunten. Deze indeling is niet nieuw. Van oudsher wordt kwaliteit in de architectuur, in navolging van Vitruvius, opgevat als de integratie van drie verschillende doelen: de firmitas (de stevigheid, zoals het gemaakt is), de utilitas (de bruikbaarheid, zoals het voldoet aan de gestelde funktionele eisen) en de venustas, de bekoorlijkheid, zoals het op de beschouwer overkomt(van Bolhuis en van Buuren, 1991; Kerkstra, 1991). Achtereenvolgens zullen de begrippen toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde verder worden toegelicht.

Toekomstwaarde

Als richtinggevend criterium voor ruimtelijke organisatie is duurzaamheid haast niet meer weg te denken. Ten aanzien van de ruimtelijke organisatie heeft het begrip duurzaamheid betekenis gekregen als vertaling van het begrip sustainability, zoals dat in het rapport Our Common Future van de Commissie Brundtland (1987) werd geïntroduceerd: "sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs". Een van de belangrijkste uitdagingen is nu het zoeken naar ruimtelijke concepten, die enerzijds ruimte bieden voor maatschappelijke dynamiek (flexibiliteit) en anderzijds bescherming bieden aan functies, die fysieke duurzaamheid vereisen (van Buuren, e.a., 1991; Kleefmann, 1991). Deze ruimtelijke concepten kunnen zich derhalve niet alleen richten op ordening en vormgeving,

maar zullen ook de tijd in beschouwing moeten nemen. Volgens Kerkstra (1991) zijn daarbij twee aspecten van belang:

- ontwikkeling in de ruimtelijke organisatie wordt weliswaar voornamelijk veroorzaakt door de mens, maar ook de natuur kent haar eigen dynamiek. Tussen antropogene dynamiek en natuurlijke processen bestaat echter een tempoverschil. Ruimtelijke oplossingen zullen uit moeten gaan van deze asynchroniteit, anders kunnen functies als landbouw (hoge dynamiek) en natuur en informele recreatie (lage dynamiek) op langere termijn niet naast elkaar voortbestaan;
- de maatschappelijke dynamiek is omgeven met een grote mate van onzekerheid. Ruimtelijke concepten moeten met deze onzekerheden om kunnen gaan.

Naast duurzaamheid en flexibiliteit kan aan het begrip toekomstwaarde het criterium van beheerbaarheid worden gekoppeld. De ruimte zal zodanig georganiseerd moeten worden, dat ze ook op lange termijn beheerbaar is. De ordening en vormgeving van de ruimte zal beheersvriendelijk moeten zijn (Grontmij, 1988). Onderdelen van de ruimte die zich kenmerken door een hoog exploitatietekort, lopen vooral in tijden van bezuinigingen groter risico een functieverandering te ondergaan, waarbij functies met een hogere ruilwaarde functies met een lagere ruilwaarde verdringen.

Gebruikswaarde

De kwaliteit van de ruimtelijke organisatie kan daarnaast uitgedrukt worden in gebruikswaarde of 'fitness for use': in hoeverre is de ruimtelijke organisatie in overeenstemming met een gebruiksdoel, dat eraan is verleend. Toegespitst op het terrein van recreatie en toerisme is gebruikswaarde te definiëren als de geschiktheid voor het verrichten van specifieke recreatieve en toeristische activiteiten en handelingen. Met betrekking tot de gebruikswaarde van een recreatief object of gebied zijn dan in elk geval de volgende aspecten van belang: fysieke, sociale, juridische en cognitieve toegankelijkheid.

Fysieke toegankelijkheid

Het gaat hier om de vraag of een recreatief bestemmingsobject of recreatiegebied te voet of met behulp van een vervoermiddel bereikbaar is vanuit vaste of tijdelijke verblijfplaatsen van recreanten of toeristen. De fysieke toegankelijkheid wordt bepaald door kenmerken van netwerken van paden, wegen en waterlopen (breedte, diepte, verhardingstype), bodemgesteldheid van terreinen (bodemsoort, ontwatering) en fysieke barrières (afrasteringen, ondoordringbare beplanting) enerzijds en door de actie-radius van recreanten en toeristen anderzijds. Is de ingang van een natuurgebied bijvoorbeeld gesitueerd op een acceptabele loopafstand van een bushalte en is de dienstregeling afgestemd op de gewenste aankomst- en vertrektijden van recreanten? Is het vaarwater bereikbaar vanuit de jachthaven via waterwegen met voldoende diepgang en bieden bruggen voldoende doorvaarthoogte?

In de praktijk wordt bij de fysieke toegankelijkheid het onderscheid tussen interne en externe ontsluiting gehanteerd. Deze definitie vereist echter een exacte afbakening van een recreatiegebied. De externe ontsluiting heeft dan betrekking op de bereikbaarheid van het gebied vanuit een herkomstgebied van recreanten. De interne ontsluiting heeft betrekking

op de fysieke verspreidingsmogelijkheden over een netwerk van wegen, paden en waterlopen in het gebied zelf.

Het gaat bij fysieke toegankelijkheid vooral om de situering van herkomst-, doorgangs- en bestemmingsgebieden ten opzichte van elkaar en de consequenties daarvan voor de recreatieve en toeristische mobiliteit. Dit probleem dient op zijn minst vanuit twee perspectieven te worden bekeken:

- zijn er mogelijkheden voor mobiel recreatief gedrag, zeker als daaraan een duidelijke behoefte is?
- in hoeverre is de lokatie van herkomst- en bestemmingsgebieden juist gekozen? Wordt een recreant of toerist gedwongen tot mobiel gedrag? Zijn er in deze zin mogelijkheden om de (auto-)mobiliteit terug te dringen?

Sociale toegankelijkheid

De gebruikswaarde van een terrein wordt in het algemeen hoger naarmate zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de combinatiemogelijkheden van functies (Projectteam zonering, 1990). Enerzijds gaat het daarbij om het benutten van mogelijkheden voor recreatief medegebruik van terreinen met een andere hoofdfunctie. Anderzijds gaat het om een goede onderlinge afstemming van verschillende toeristische en recreatieve activiteiten. Meervoudig gebruik van terreinen leidt altijd tot interacties tussen verschillende gebruikers(groepen). De aanwezigheid van medegebruikers kan aanleiding zijn om een terrein te gebruiken. Maar het kan ook leiden tot irritaties, hinder en conflicten met verdringing van gebruikersgroepen als gevolg.

Juridische toegankelijkheid

Het gaat hier om de vraag onder welke voorwaarden er door recreanten of toeristen van specifieke terreinen gebruik gemaakt mag worden. Sidaway e.a. (1986) onderscheiden vier verschillende strategieën, waarmee recreanten zich toegang tot terreinen verschaffen:

1 het verschaffen van toegang op basis van koop, pacht of huur van private eigendoms- of gebruiksrechten op grond en/of water;
2 het verkrijgen van toestemming voor gebruik van eigendommen van anderen zonder dat daarbij sprake is van overdracht van eigendoms- of gebruiksrechten;
3 het verkrijgen van toegang op basis van publiekrechtelijke regelingen;
4 wederrechtelijk gebruik van grond en/of water of gebruik van grond en/of water waarvan eigendoms- en gebruiksrechten niet in wetgeving zijn geregeld ('de facto' gebruik).

De twee eerste strategieën zijn gebaseerd op het recht van een eigenaar of rechthebbende van een terrein om aan recreanten de toegang te ontzeggen of een voorwaarde aan de toegang te verbinden (pachtcanon, toegangsprijs, lidmaatschap van een vereniging). De toegang en de toegangsvoorwaarden hangen sterk af van de doelstellingen van rechthebbenden en gebruikers. Lopen deze ver uiteen dan kan dit aanleiding geven tot beheersmaatregelen die de toegangsmogelijkheden voor bepaalde recreanten(groepen) verminderen.

Bij de derde strategie speelt de overheid een belangrijke rol. Zij kan de toegankelijkheid door wetgeving beperken en verruimen. De toegankelijkheid wordt in Nederland in sterke mate

bepaald door wettelijke regelingen van buiten de recreatiesector. Deze regelingen werken daarbij voor de recreatie sterk beperkend uit. In de bestaande sectorale wetgeving voor recreatie en toerisme (kampeerwet) zijn daarentegen geen bepalingen opgenomen die de toegankelijkheid voor recreanten en toeristen kunnen beschermen (Brunenberg en Van der Voet, 1987). De wetgeving in Engeland, Zweden en Zwitserland kent dit soort bepalingen wel (Scott, ongepubliceerd). De inhoud van het Voorontwerp Wet op de Openluchtrecreatie (1986) belooft weinig verbetering in de toekomst.

De vierde strategie toont aan, dat recreanten en toeristen fysiek bereikbare ruimte vaak ten onrechte ervaren en gebruiken als openbare ruimte. In veel gevallen geschiedt dit onbewust, in andere gevallen worden bestaande juridische regelingen om ideologische redenen bewust niet geaccepteerd (zie o.a. Herbert en Overbeek, 1984; van der Kruis en Kropman, 1982; van der Voet, 1987).

Cognitieve toegankelijkheid
De gebruikswaarde van de ruimtelijke omgeving hangt tenslotte af van beschikbare kennis en informatie bij de recreanten over deze ruimtelijke omgeving. Bekendheid met recreatieve gebruiksmogelijkheden van een object of gebied komt onder andere tot stand via sociale contacten, communicatie-media en georganiseerde voorlichtings- en promotieactiviteiten. Daarnaast kan de bekendheid met een ruimtelijke omgeving (oriëntatie) ook door gebruikservaringen worden verbeterd. Volgens Lynch (1960) hangt de oriëntatie af van de mate van 'identiteit' en 'structuur' van verschillende ruimtelijke omgevingen.

Belevingswaarde
De kwaliteit van de ruimtelijke organisatie kan tot slot worden uitgedrukt in het begrip belevingswaarde. Belevingswaarde is niet direct gekoppeld aan een specifieke activiteit of handeling. Een object of gebied, dat fysiek en juridisch toegankelijk is kan mooi of lelijk, opwindend of saai, plezierig of onplezierig, veilig of gevaarlijk gevonden worden.

De waardering van de ruimtelijke omgeving is zeer subjectief. Ze is onder meer afhankelijk van waarden en normen op het niveau van personen, groepen en de samenleving. De waardering van de ruimtelijke omgeving is daarnaast in hoge mate afhankelijk van een referentiebeeld dat mensen hebben van een aantrekkelijke recreatie-omgeving. Dat referentiebeeld ontstaat op basis van ervaringen. Deze ervaringen verschillen van persoon tot persoon. Bewoners van Tokyo hebben een ander beeld dan bewoners van het Zweedse platteland. Jonge mensen hebben een ander beeld dan bejaarden. Referentiebeelden veranderen net zo als ruimtelijke omgevingen. Mensen hebben het vermogen zich aan veranderende ruimtelijke omstandigheden aan te passen. Om deze reden is de belevingswaarde nooit eenduidig vast te stellen.

Volgens Boerwinkel (1990) leiden te snelle en te rigoreuze veranderingen van een ruimtelijke omgeving tot vervreemding. Volgens de motivatietheorie van Berlyne (1971) streven mensen altijd naar een optimaal niveau van stimulatie, oftewel een optimale combinatie tussen orde (de ruimtelijke omgeving is bekend) en complexiteit (de ruimtelijke omgeving confronteert de waarnemer met onbekende situaties). Uit landschapswaarderingsonderzoek (Berlyne, 1971; Nasar, 1989; Staats, 1989) blijkt, dat complexiteit in een ruimtelijke omgeving aanvankelijk leidt tot een hogere waardering, maar na een

bepaald punt tot waarderingsafname. Afnemende waardering betekent, dat er een toenemende behoefte aan ordening gaat ontstaan. Zodra die ordening is gevonden is weer sprake van een afnemende complexiteit en stijgt de waardering weer. Uit dit oogpunt is het beschermen van historische continuïteit bij ruimtelijke organisatie te legitimeren.

Volgens Coeterier (1977) is eenheid één van de belangrijkste bepalende factoren voor landschapswaardering. Recreanten zien landschappen als een samenhangend geheel, bestaande uit elementen en eigenschappen, die structureel en functioneel samenhangen. Verschillende landschapselementen worden geassocieerd met bepaalde landschapstypen (als reactie op een behoefte aan ordening). Volgens Coeterier worden vooral landschappen met veel elementen die niet in het geheel passen, negatief door recreanten gewaardeerd. Bepaalde ruimtelijke elementen (drukke weg, donker bos) kunnen daarnaast een psychologische barrière vormen voor mobiele recreatie. Daarnaast constateert Staats (1988), dat vooral kleinschalige landschappen door recreanten hoog worden gewaardeerd. Dit wordt bevestigd door onderzoek van Valkenburg (ongepubliceerd) naar het werkelijke gebruik van de buitengebieden van Raalte, Steenwijk en Franeker.

Betekenisverlening aan objecten en gebieden door recreanten en toeristen geschiedt echter niet alleen op basis van de uiterlijke verschijning van die objecten en gebieden. MacCannell (1976) geeft aan dat recreanten betekenis geven aan de ruimtelijke omgeving op basis van 'sights' én 'markers'. Onder 'sights' verstaat hij het ruimtelijk object of gebied zelf. Een 'marker' is een hoeveelheid informatie over de 'sight', waarmee de betekenis van de 'sight' expliciet wordt vastgelegd. Op basis van de relatie tussen een toerist of een recreant en een 'sight' en een 'marker' kan volgens MacCannell de attractiewaarde van een object of gebied worden bepaald.

Beleving heeft niet alleen betrekking op objecten en gebieden. Ook de mensen en dieren, die de ruimtelijke omgeving gebruiken bepalen de belevingswaarde ervan. Zo kan bijvoorbeeld de aanwezigheid van ratten de kwaliteit van zwemwater beïnvloeden, kan het utilitair verkeer het recreatief verkeer hinderen, kunnen plankzeilers in conflict komen met sportvissers (de Miliano en van Sambeek, 1986) en kunnen medewandelaars op een drukke zondag voor rustzoekende wandelaars aanleiding zijn om een geliefd natuurgebied niet te bezoeken.

Met betrekking tot recreatie en toerisme zijn de begrippen gebruikswaarde en belevingswaarde niet duidelijk van elkaar te scheiden.

Conclusie

Bovenstaande operationalisering van het begrip ruimtelijke kwaliteit kan slechts worden beschouwd als een poging om de belangrijkste invalshoeken systematisch op een rij te zetten. Ze kan slechts een aanzet zijn voor de gewenste intersubjectieve definitie van recreatieve of ruimtelijke kwaliteit. Een discussie op dit niveau ter onderbouwing van het recreatief en toeristisch beleid wordt in Nederland momenteel niet gevoerd. Derhalve is er naar onze mening geen sprake van kwaliteitsbeleid. In het licht van het hier gepresenteerde (voorlopige) beoordelingskader kunnen ontwikkelingen in de toeristisch-recreatieve sector zorgwekkend worden genoemd. Commodificatie van ruimte bedreigt een groot aantal informele recreatieve ervaringen, die weinig profijt opleveren. Daarentegen worden nieuwe

winstgevende vormen van recreatie en toerisme ontwikkeld, die duurzaam ruimtegebruik in de weg staan.

6 Kwaliteitsbeleid

Recreatief en toeristisch beleid heeft pas kwaliteit als zij oplossingen kan aandragen voor de in paragraaf 2 onderscheiden hoofdproblemen, namelijk:
-toenemende dominantie van het maatschappelijke organisatieprincipe ten koste van het natuurlijke organisatieprincipe;
-onvoldoende inzicht in de ontwikkeling van de maatschappelijke organisatie, die zich kenmerkt door een toenemende verzelfstandiging van de subsystemen staat en economie. Daardoor onvoldoende mogelijkheden om legitimiteit van overheids- of marktbemoeienis met recreatie en toerisme vast te stellen;

Voor de oplossing van het eerste probleem kan in een tweetal richtingen worden gezocht.

Enerzijds kan worden getracht de maatschappelijke dynamiek te beperken. Dat vereist: ingrijpende beperking van de (auto-)mobiliteit; beperking van het gemiddelde woonoppervlak per inwoner; beperking van de produktie van (luxe) consumptiegoederen; wijziging van produktiesystemen (bijvoorbeeld door ecologische of biologische landbouw). Op het terrein van recreatie en toerisme zou gestreefd moeten worden naar betere vormen van recreatie en toerisme. In dit verband zijn diverse ontwikkelingsconcepten voorgesteld onder namen als eco-tourism, sanfter Tourismus of intelligenter Tourismus. De wenselijkheid van technologische ontwikkelingen op het gebied van recreatie en toerisme (jetskies, ATB-fietsen, vliegvakanties) zou wellicht permanent ter discussie moeten staan. De ruimtelijke organisatie zou vervolgens sterk gericht kunnen zijn op functionele en ruimtelijke verweving van functies (landbouw, wonen, recreatie, verkeer) met veel mogelijkheden voor recreatief en toeristisch medegebruik.

Anderzijds kan worden getracht om behoud en ontwikkeling van natuur en informele recreatie zoveel mogelijk onafhankelijk te maken van dynamische functies als landbouw, verkeer, industrie en wonen. Deze strategie gaat uit van de erkenning, dat maatschappelijke dynamiek in onze samenleving niet is weg te denken. Functies met een lage ruilwaarde worden beschermd tegen de expansie van functies met een hoge ruilwaarde in ruimtelijke netwerkstructuren. Een voorbeeld van deze strategie is het voorstel voor de realisering van de ecologische hoofdstructuur in het kader van het natuurbeleidsplan (Ministerie L&V, 1989). Op deze wijze wordt getracht een duurzame instandhouding van de voor Nederland kenmerkende ecosystemen en de daarin thuishorende plant- en diersoorten te garanderen. Op een soortgelijke wijze worden ruimtelijke concepten bedacht voor netwerkstructuren voor recreatie en toerisme: recreational corridors, green corridors, greenways (Cook, e.a., 1990; Groome, 1990) en recreatief toeristische infrastructuren (Van der Voet, 1989). Een meer integrale oplossing is aangedragen met het casco concept (Kerkstra en Vrijlandt, 1988). Het casco-concept aanvaardt het spanningsveld tussen maatschappelijke dynamiek en fysieke duurzaamheid als startpunt voor de planvorming. Als oplossingsrichting voor de ruimtelijke problematiek van de multifunctionele landelijke gebieden gaat het concept uit van een onderscheid in:

- laag-dynamische processen van functies, die behoefte hebben aan stabiliteit en uitwendige rust;

- hoog-dynamische processen van functies, die juist behoefte hebben aan flexibiliteit.

Dit onderscheid wordt in het casco-concept ruimtelijk vertaald in een landschappelijk raamwerk, dat duurzame voorwaarden schept voor natuurbeheer, bosbouw, (informele) recreatie en waterbeheer en anderzijds produktieruimten, waar optimale produktieomstandigheden voor onder andere landbouw en intensieve recreatie kunnen worden gerealiseerd. Het concept probeert aan het credo 'verweving waar mogelijk, scheiding waar noodzakelijk' een nieuwe uitwerking te geven (van Buuren e.a., 1991). Bij het casco-concept moet het landschappelijk raamwerk gezien worden als de schadeloosstelling voor de speelruimte van de kapitalistische produktie (of ongebreidelde dynamiek) in de produktieruimten.
Koppeling van recreatie en natuur in een beschermde netwerkstructuur roept vooral veel vragen op over afstemming van recreatie en toerisme op natuur (en vice versa). In relatie tot het casco-concept is bijvoorbeeld interessant, welke recreatie-activiteiten plaats kunnen vinden in het landschappelijk raamwerk en welke in de produktieruimte. De besluitvorming over recreatief medegebruik van natuurterreinen wordt momenteel echter teveel bepaald door emotionele argumenten. Sidaway en Thompson (1991) merken in dit verband op: "one frustrating element in the recreation vs conservation debate is that the actual evaluation of impacts is not well founded".

De oplossing ven het tweede probleem kan niet los worden gezien van de gekozen oplossing voor het eerste probleem. Bij de eerste strategie zal de overheid duidelijke normatieve uitgangspunten moeten formuleren ten aanzien van de ontwikkeling van recreatie en toerisme. Richtinggevend is de stelling, dat de vrijheid van recreanten en recreatieve ondernemers ophoudt waar de belangen van andere functies worden geschaad. Het is de taak van de overheid de grens te trekken en te handhaven. Dit betekent de formulering van strakke kaders, die de aard van de commerciële produktie op het gebied van recreatie en toerisme beïnvloeden. Bij de tweede strategie zal de overheid sterk moeten sturen via het ruimtelijke ordeningsbeleid. Bij beide strategieën is derhalve geen terugtredende, maar juist een krachtige overheid vereist. In dit verband concludeert het Projectteam Zonering in het rapport Multiplex (1990): "de problematiek in het landelijke gebied is van dien aard dat de aspecten met betrekking tot de toekomstwaarde de eerste ingang vormen". Ten aanzien van de gebruikswaarde betekent dit, dat de overheid waar nodig een vraagsturende benadering moet kiezen. Het oplossen van de problemen kan niet overgelaten worden aan de werking van het marktmechanisme.

Voor de implementatie van het ruimtelijk beleid dient door de overheid adequaat instrumentarium te worden geschapen.
Hierbij is in eerste instantie te denken aan integrale wetgeving voor recreatie en toerisme, die in tegenstelling tot het Voorontwerp van de Wet op de Openluchtrecreatie (1986) kan bijdragen aan een verdere ontwikkeling van een eigen identiteit van de sector recreatie en toerisme en een wezenlijke bijdrage kan leveren aan behoud en ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit voor recreatie en toerisme. Nu is de wet vooral een beheersreglement, waarmee recreatiemogelijkheden kunnen worden beperkt.

Daarnaast is een evenredige inbreng van de sector recreatie en toerisme van belang in besluitvormingsorganen waar beslissingen worden genomen die consequenties hebben voor recreatie en toerisme.

Tot slot zal een gezonde financiële basis voor het beleid moeten worden gevonden. Daarbij is niet uitsluitend te denken aan publieke verantwoordelijkheden. Ruimtelijke netwerkstructuren voor recreatie en toerisme moeten worden beschouwd als produktiefactor voor private ondernemingen in de toeristisch-recreatieve sector. Verwaarlozing van taken ten aanzien van deze infrastructuur heeft consequenties voor de rentabiliteit van private voorzieningen en accommodaties. Private organisaties zouden derhalve een reëel aandeel van de financiële risico's moeten dragen. Medefinanciering kan plaatsvinden via belastingen of via publiek-private samenwerkingsconstructies.

Literatuur

Bakker, J.G., H.W.J. Boerwinkel, P. Van Bolhuis en J.F.B. Philipsen (1991), Ruimtelijke scenario's voor de funktie-afstemming recreatie-natuur, bijstelling en uitwerking onderzoeksvoorstel VF 1989-1994. Werkgroep Recreatie, Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen.

Beckers, Th. (1983), Planning voor vrijheid, een historisch-sociologische studie van de overheidsinterventie in rekreatie en vrije tijd. LH mededelingen van de vakgroepen voor sociologie nr. 8. Landbouwhogeschool Wageningen, Wageningen.

Beckers, Th. en H. Van der Poel (1990), Vrijetijd tussen vorming en vermaak, een inleiding tot de studie van de vrijetijd. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.

Berlyne, D.E. (1971), Aesthetics and psychobiology. Appleton, New York.

Boerwinkel, H.W.J. (1987), Vrijheid, beheersing en samenleving in de vrije tijd. In: Vrije Tijd en samenleving 5(2).

Boerwinkel, H.W.J. (1986), Vrijheid, conflict en keuze in het recreëren. In: K.L.P. De Soomer, H.W.J. Boerwinkel en R.J. Kleber (red.), Geregelde spanning. Landbouwuniversiteit/ Stichting voor onderzoek naar psychosociale stress, Wageningen.

Boerwinkel, H.W.J. (1990), Inleiding omgevingspsychologie. Collegedictaat Werkgroep Recreatie, Landbouwuniversiteit Wageningen.

Bolhuis, P. Van en M. Van Buuren (1991), Ruimtelijke kwaliteit en landinrichting. In: Hoe duurzaam is ruimtelijke kwaliteit? Discussiebijdragen naar aanleiding van de achtste studiedag van de Werkgroep Landelijk Gebied. Rapporten Werkgroep Landelijk Gebied nr. 3, Wageningen.

Buuren, M. Van, K. Kerkstra en P. Vrijlandt (1991), Kleinschalig, verweven of casco? Het landschap van de zandgebieden nader beschouwd. Landinrichting 31(1).

Cable, T.T. en E. Udd (1990), Endangered outdoor recreation experiences: contextual development and lexicon. Leisure Studies 9.

Clark, R.N, en G.H. Stankey (1979), The recreation opportunity spectrum: a framework for planning, management and research. US Department of Agriculture, Forest Service.

Coeterier, J.F. (1987), De waarneming en waardering van landschappen, resultaten van een omgevingspsychologisch onderzoek. Wageningen.

Commissie Brundtland (1987), World commission on environment and development 1987, Our common future. New York

Cook, E.A. (1990), Urban ecological networks: a planning framework. Arizona State University, Tempe, USA

Grontmij (1988), Beheersvriendelijk plannen en ontwerpen. Grontmij, de Bilt.

Groome, D. (1990), Green corridors: a discussion of a planning concept. In: Landscape and Urban Planning, volume 19.

Haak, M.Th, J.L.M. Van der Voet en C.J.C. De Nijs (1989), Landinrichting en recreatie, de effectiviteit van het landinrichtingsinstrument m.b.t. het behoud en de ontwikkeling van een recreatief toegankelijk landelijk gebied. Landinrichting 26(6).
Habermas, J. (1981), Theorie des kommunikativen handelns. Bd 1 und Bd 2. Suhrkamp verlag, Frankfurt.
Harper, W. (1986), Freedom in the experience of leisure. Leisure Sciences 8(2).
Katteler, H.A. en J.A. Kropman (1977), De voorkeur voor intensieve en extensieve openluchtrekreatie. ITS, Nijmegen.
Kelly, J.R. (1982), Leisure. Prentice Hall, New Jersey.
Kelly, J.R. (1991), Commodification and consciousness: an initial study. In: Leisure studies volume 10.
Kerkstra, K. en P. Vrijlandt (1988), Het landschap van de zandgebieden, probleemverkenning en oplossingsrichting. Studiereeks Bouwen aan een levend landschap nr.8. Dienst Bos en Landschapsbouw, Utrecht.
Kerkstra, K. (1991), Het casco-landschap als architectonisch concept. In: Het onderzoek gebundeld! Een presentatie van de vakgroep Ruimtelijke Planvorming ter gelegenheid van het afscheid van prof ir J.P.A. van den Ban. Rapport 6, vakgroep Ruimtelijke Planvorming, Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen.
Kleefmann, F. (1984), Planning als zoekinstrument. 's Gravenhage.
Kleefmann, F. (1991), Duurzaamheid en dynamiek, aanleiding voor een nieuwe planningsaanpak. In: Congresproceedings Planologische Discussiedagen, Technische Universiteit Delft, Delft.
Kremer, A.A. en P. Veen (1983), De plaats en betekenis van stedelijke recreatie binnen het vrijetijdsgedrag. Groningen/Nijmegen.
Kroon, H.J.J. (1979), De bossen bij Appelscha: recreatieve waardering en gedrag. Staatsbosbeheer, Utrecht.
Lengkeek, J. (1992), Recreatie en toerisme: wiens belang? In: Mededelingen van de Werkgroep Recreatie nr 19(9-46). PUDOC, Wageningen.
MacCannell, D. (1976), The tourist, a new theory of the leisure class. Schocken books, New York.
Miliano, J.E.M. De en W.F.A.M. Van Sambeek (1986), Sportvissen en plankzeilen, een onderzoek naar conflicten en maatregelen. Mededelingen van de Werkgroep Recreatie nr 4. PUDOC, Wageningen.
Ministerie van landbouw en visserij (1984), Structuurschema openluchtrecreatie, deel d: regeringsbeslissing. Staatsuitgeverij, 's Gravenhage.
Ministerie van landbouw en visserij (1989), Natuurbeleidsplan, beleidsvoornemen. SDU, 's Gravenhage.
Ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij (1991), Kiezen voor recreatie, beleidsnota openluchtrecreatie 1991 - 2010, beleidsvoornemen. SDU, 's Gravenhage.
Ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (1990), Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, deel 1: ontwerp - planologische kernbeslissing. SDU, Den Haag.
Nasar, J.L. (1989), Perception, cognition, and evaluation of urban places. In: Altman, I. en Zube E.H., Public Places and Spaces. Plenium Press, New York/London.
Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme (1991), Trendrapport toerisme 1990, Breda
Neulinger, J. (1979), The psychology of leisure, research approaches to the study of leisure. Thomas books, Springfield USA.
Nijenhuis, G.W. en J.F.B. Philipsen (1991), Golf? Ja, natuurlijk! Rooilijn 24(5).
Philipsen, J.F.B. en J.G. Bakker (1989), Privatisering van water- en hengelsportaccommodaties, een onderzoek naar processen en effecten. Mededelingen van de Werkgroep Recreatie nr 15. PUDOC, Wageningen.

Philipsen, J.F.B. en J.L.M. van der Voet (1991), Economisering en het streven naar een recreatief toeristische infrastructuur. In: H.N. van Lier (red), Economisering in planning en beleid voor openluchtrecreatie en toerisme, Mededelingen van de Werkgroep Recreatie nr 18. PUDOC, Wageningen.
Philipsen, J.F.B. (1991), Is er een ruimtelijk toekomstperspectief voor recreatie? Visie en geschikt beleidsinstrumentarium meer dan ooit noodzakelijk. In: Congresproceedings Planologische Discussiedagen. Technische Universiteit, Delft.
Podilchak, W. (1991), Distinctions of fun, enjoyment and leisure. Leisure Studies volume 10.
Projectteam Zonering (1990), Multiplex, een bouwsteen voor zonering van de landelijke ruimte. Een studie verricht in opdracht van de Rijksplanologische Dienst. RPD, Den Haag.
Provincie Zuid-Holland (1989), Recreatieroutes in Zuid-Holland, Het groene netwerk. Studienota bevattend: deelnota 1, de basis; deelnota 2, de elementen. Provincie Zuid-Holland, Den Haag.
Scott, P. (ongepubliceerd), Access for recreation to the countryside, a comparative study on different countries in Europe. Scottisch Countryside Commission, Perth.
Sidaway, R.M. e.a. (1986), Access Study: summary report of the study access to the countryside for recreation and sport (Cheltenham)
Sidaway, R.M. (1990), Birds and walkers, a review of existing research on access to the countryside and disturbance to birds. Ramblers' Association, London.
Sidaway, R.M. en D. Thompson (1991), Upland recreation: the limits of acceptable change. Ecos 12(1).
Sociaal en Cultureel Planbureau (1990), Sociaal en cultureel rapport 1990. SCP, Rijswijk.
Spijker, J.H. (1989), Toegankelijkheid buitengebied, een onderzoek naar de toegankelijkheid voor de recreatievormen fietsen, wandelen en paardrijden in Apeldoorn. Doctoraalscriptie. Landbouwuniversiteit, Wageningen.
Staats, H.J.A.M. (1988), Ruimtelijke kwaliteit van veranderend landschap, omgevingspsychologisch onderzoek naar kenmerken van disharmonie en schaal van het landschap. Rijksuniversiteit Leiden, Leiden.
Staats, H.J.A.M. (1989), Openluchtrecreatie en grootstedelijke omgeving. Het compensatiemodel benaderd vanuit de omgevingspsychologie. Rijksuniversiteit Leiden, Leiden.
Valkenburg, H.D. (nog niet gepubliceerd), proefschrift.
Valkenburg, H.D., C.F. Jaarsma en H.N. van Lier (1991), Energie en openluchtrecreatie in landelijke gebieden: naar duurzame inrichtingsconcepten door planning en (land)inrichting. In: Congresproceedings Planologische Discussiedagen. Technische Universiteit, Delft.
Vermeersch, E. (1990), Weg van het WTK-complex: onze toekomstige samenleving. In: Denkbeelden voor de 21e eeuw. Commissie Lange Termijn Beleid, Zeist.
Voet, J.L.M. van der (1986), Denkbeelden en perspectieven voor recreatief gebruik vankleinschalige zandgebieden. In: Maatschappelijke en ruimtelijke problemen van de kleinschalige zandgebieden, PCRO Capita Selecta 1985-1986. Landbouwuniversiteit, Wageningen.
Voet, J.L.M. van der (1987), Recreatief gebruik van waterschapsterreinen. Mededelingen van de Werkgroep Recreatie nr 9. Pudoc, Wageningen.
Voet, J.L.M. van der (1989), Recreatie in het landelijk gebied. De Landeigenaar 35(6).
Voet, J.L.M. van der en M.Th. Haak (1989), Op weg naar een recreatief toegankelijk gebied? Landinrichting 29(5)
Voorontwerp Wet op de Openluchtrecreatie (1986)
Zwaan, P., J. Lengkeek en J.L.M. van der Voet (1990), Gemeentelijk toeristisch beleid: een kwestie van kiezen! Recreatie & Toerisme (1990)5.

De rijksoverheid als regisseur

P.E.Th.M. Post

1 Kiezen voor recreatie

In oktober 1991 presenteerde de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de Beleidsnota Openluchtrecreatie 1991-2010 onder de titel 'Kiezen voor Recreatie'. Een kernpunt in deze nota vormt de aankondiging van het voornemen dat de overheid verder terugtreedt uit een volwassen wordende sector.
De belangrijkste rijksverantwoordelijkheden die voor de komende periode op dit beleidsterrein zijn voorzien, zijn:

- wet- en regelgeving;
- de publieke infrastructuur van nationale betekenis;
- de inbreng van het openluchtrecreatiebeleid in nationale ruimtelijke en beleidsplannen;
- (stimuleren van) onderwijs, onderzoek en voorlichting;
- (stimuleren van) landelijke coördinatie en afstemming tussen de regio's;
- scheppen van voorwaarden en aangeven van randvoorwaarden voor het particulier initiatief;
- versterking van de sector.

Dit terugtreden en vooral de daarmee gepaard gaande forse bezuinigingen op het Rijksbudget voor de sector, bepalen de inspraakreacties op de hiervoor genoemde beleidsnota. Niet alleen de inhoud van het beleid, maar vooral ook de vraag naar de rol van de overheid en met name die van de centrale overheid zou in die discussie centraal moeten komen staan.
In dit artikel wordt die rol van de centrale overheid nader verkend. Dat wil ik doen door de nota 'Kiezen voor Recreatie' uit 1991 te vergelijken met de 'Structuurvisie Openluchtrecreatie' van die zelfde overheid die in 1977 verscheen.
Ik kies juist voor de vergelijking tussen deze nota's omdat de Structuurvisie uit 1977 kan worden gezien als een uitvloeisel van de gedachte van de verzorgingsstaat (openluchtrecreatie als vorm van welzijnsbeleid), waar de Beleidsnota uit 1991 een exponent vormt van de trend van een in algemene zin terugtredende overheid. Vervolgens zal ik het proces analyseren dat zich in de periode tussen het verschijnen van beide nota's heeft voltrokken en zal ik ingaan op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die in dat proces naar mijn mening een grote rol hebben gespeeld, zoals bijvoorbeeld het decentralisatiestreven, de organisatie van het binnenlands bestuur, de overheidsfinanciën, de 'economisering' van de recreatie, de opkomst van de natuur- en milieubescherming etc.
Op grond van deze analyse tracht ik te komen tot een positionering van het huidige openluchtrecreatiebeleid in relatie tot andere sectoren van overheidszorg.
Tot slot zal ik een perspectief voor de openluchtrecreatie als een openbaar goed schetsen.

2 Structuurvisie

De structuurvisie uit 1977 onderscheidde een aantal doelen voor het openluchtrecreatiebeleid, te weten:
"de bevordering van het in vrijheid kunnen deelnemen aan een verscheidenheid van vormen van openluchtrecreatie, door in beginsel alle categorieën van de bevolking.
Vormen van openluchtrecreatie, die:

- bijdragen tot zelfontplooiing van de mens en beleving van natuur en cultuur;
- optimaal zijn afgestemd op de in Nederland aanwezige ruimtelijke mogelijkheden, zowel kwantitatief als kwalitatief;
- zodanig worden geleid dat zij bijdragen aan de kwaliteit van het leefmilieu".

De structuurvisie legde het accent op de kwaliteit van het leefmilieu - in de stad èn in het landelijk gebied - en op de belevingsaspecten vanuit de recreant. De visie voorzag, ter realisering van de doelstellingen, in een aantal instrumenten, waaronder planvorming, onderzoek, voorlichting en educatie, voorzieningen in en nabij de woonkern, voorzieningen in het landelijk gebied en bijdragen in beheer en onderhoud.
Aan subsidies werd toen jaarlijks ruim 76 miljoen verstrekt, waarvan 66 miljoen in investeringen en bijna 10 miljoen in beheers- en exploitatiesubsidies.

Zo heeft het Rijk inmiddels sedert het begin van de jaren zeventig voor een bedrag van circa 2 miljard geïnvesteerd in de openbare recreatieve infrastructuur, waarmee naar schatting ruim 1 miljoen openbare recreatieplaatsen zijn gerealiseerd.

Bij het nalezen van de eerdergenoemde passages uit de visie van 15 jaar terug, valt een aantal dingen op. In de eerste plaats is dat de brede doelstelling van het beleid: "recreatie voor iedereen", in de terminologie van de beleidsnota 1991.
In de tweede plaats valt op dat de kwaliteit van het leefmilieu, in de stad en in landelijk gebied zo prominent wordt genoemd. In de nota 'Kiezen voor Recreatie' wordt de verandering van kwantiteitsbeleid naar kwaliteitsbeleid voor de recreatie als een trendbreuk aangegeven. In de visie uit 1977 was deze aandacht voor de kwaliteit en de belevingsaspecten van de recreatie kennelijk al vanzelfsprekend.
In de derde plaats valt de grote aandacht op voor de recreatie in en nabij de woonkern. Voor 'recreatie en wonen' was in die tijd zelfs een afzonderlijk begrotingsartikel gemaakt met een jaarlijkse uitgave van in totaal 7 miljoen. Gezien de prioriteitsstelling werd echter circa 15 miljoen wenselijk geacht.
In de laatste plaats valt meer algemeen het niveau van de voor subsidies beschikbare financiën van toen en van nu op; 50 miljoen in 1992, dalend tot circa 40 miljoen vanaf 1994, waaruit overduidelijk het verminderde belang blijkt dat binnen de rijksbegroting aan recreatie wordt toegekend.
Daarbij komt nog dat de besteding van een belangrijk deel van dat bedrag zal worden gedecentraliseerd, waarbij nog geenszins zeker is dat de betrokken gelden blijvend voor de recreatie beschikbaar komen.

Uit de bovenstaande vergelijking kan gemakkelijk het beeld ontstaan dat de structuurvisie van toen, zowel wat betreft de visie als wat betreft middelen, anno 1992 niet zou misstaan en in ieder geval een betere uitrusting zou hebben geboden om de problemen in de kwaliteit van de recreatie en in het behoud van de leefbaarheid van ons land in de komende periode aan te kunnen.

Wat is er dan gebeurd met een sector die in maatschappelijke en economische zin zó van betekenis is en - daar is iedereen van overtuigd - ook nog zoveel groeimogelijkheden heeft, dat diezelfde sector wordt geconfronteerd met een minimale rijksvisie op toekomstige ontwikkelingen en een nagenoeg ontbreken van instrumenten om de nog overgebleven 'schrale' doelstellingen te realiseren?
Ik zal hierna een aantal ontwikkelingen analyseren die naar mijn mening een belangrijke rol hebben gespeeld in het proces dat heeft geleid tot een sterk verminderde aandacht voor de recreatie bij de rijksoverheid. Voor een deel zijn die ontwikkelingen toe te schrijven aan meer algemene veranderingen in het denken over de rol van de overheid en de teruggang van de verzorgingsstaat. Voor een ander deel zijn deze ontwikkelingen toe te schrijven aan faktoren die zijn gelegen in de sector zèlf. Het zijn vooral deze laatste die mijn aandacht krijgen.

3 Decentralisatie

Vaak wordt gezegd dat de overgang van het beleidsterrein Openluchtrecreatie van het toenmalige ministerie van C.R.M. naar het, eveneens toenmalige, ministerie van Landbouw en Visserij in 1982 mede oorzaak is geweest van de afnemende aandacht van rijkszijde. Ik waag dat in zijn algemeenheid te betwijfelen.
Binnen C.R.M. woedde ten tijde van de overgang al een jarenlange discussie over de invulling van de Kaderwet Specifiek Welzijn, met daarin een programma dat voorzag in een algehele decentralisatie van het voorzieningenbeleid. Kort daarvoor was door de toenmalige Staatssecretaris voor C.R.M. een keuze in deze richting gemaakt en deze was als zodanig ook aangekondigd in het beleidsvoornemen van het Structuurschema Openluchtrecreatie. Je zou kunnen zeggen dat de openluchtrecreatie door de gong werd gered toen tijdens de kabinetsformatie Landbouw en Visserij de zorg voor het natuurbehoud op zich nam en, omwille van de toen bestaande eenheid in de directie (NBOR) de recreatie voor lief nam.
Landbouw had het decentralisatiestreven zeker niet hoog in het vaandel staan en weerstond met succes de pogingen van Binnenlandse Zaken om de openluchtrecreatie het bijna exclusieve werkterrein te maken van de gemeenten en de provincies. In de Regeringsbeslissing van het Structuurschema Openluchtrecreatie werd dan ook gekozen voor de voortzetting van het systeem van specifieke uitkeringen, die op termijn een wettelijke grondslag zouden krijgen in de Wet op de Openluchtrecreatie.
Nu, bijna 10 jaar later, valt op dat de decentralisatie-tendens, waarschijnlijk vooral vanwege de behoefte aan bezuinigingen op de Rijksbegroting, toch zódanig heeft doorgezet dat het in de politieke discussies bijna sacrale waarden heeft gekregen.
Binnen het ministerie dat inmiddels Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is gaan heten, is de sector dan echter niet meer het enige beleidsterrein waarop de decentralisatiediscussie zich richt. Natuurbehoud en landinrichting vormen een veel vettere buit.
In zo'n proces ligt het voor de hand dat het ministerie, als wisselgeld, kiest voor het decentraliseren van een deel van het recreatiebeleid. Opvallend is dat dat deel nu juist de verantwoordelijkheid voor de recreatievoorzieningen in het landelijk gebied betreft, terwijl het ministerie bij uitstek het landelijk gebied als beleidsobject heeft.
Decentralisatie van de uitvoering van het recreatievoorzieningenbeleid hoeft op zichzelf geen bezwaren met zich te brengen voor de beleidsvoering door het Rijk.
Voorwaarde is daarbij evenwel dat de zekerheid blijft bestaan dat financiële middelen - onverkort - beschikbaar komen voor de realisering van het recreatiebeleid. En dat nu is

uiterst onzeker omdat het decentralisatiestreven erop is gericht de middelen voor de recreatie op termijn in de algemene middelen voor de Provincies, via het Provinciefonds, te laten vloeien en daar onderdeel te laten uitmaken van de interne prioriteitenstelling van de Provincies.
Eerder gedecentraliseerde onderdelen van rijksbeleid, zoals bijvoorbeeld het fietspadenbeleid van Verkeer en Waterstaat, laten zien dat daardoor aan de realisering van dit soort voorzieningen een einde komt.
De lokale en regionale democratie pakt kennelijk de zorg voor openbare recreatie niet langer op, wanneer de specifieke uitkering als stimulans vervalt. De vrees dat dit afkalvingsproces van de recreatie verder zal doorzetten is gerechtvaardigd bij het horen van uitspraken dat, "wanneer het Rijk stopt met 75% subsidie, de betrokken gemeenten en provincies ook zullen afhaken".
Illustratief in dit verband is ook het zoeken van provincies en gemeenten naar volledige dekking van hun aandeel in de kosten voor de openbare
recreatie d.m.v. toeristenbelastingen (geraamde jaarlijkse opbrengst van circa 70 miljoen), privatisering van openbare recreatiegebieden (Maasplassen) en heffing van retributies (f 10,- Veerse Meer).
Een verwijt in de richting van de recreatiesector zèlf zou nog kunnen zijn dat, door het stelsel van specifieke uitkeringen voor de recreatie, de lagere publiekrechtelijke lichamen nooit echt gewend zijn geweest om, in de eigen afweging tussen de verschillende maatschappelijke belangen en het stellen van financiële prioriteiten, de recreatie een volwaardige plaats toe te kennen. Met andere woorden ze zijn door het Rijk teveel verwend! Je zou ook kunnen zeggen: de lagere overheden zijn opportunistisch geweest in het gebruikmaken van rijksregelingen.

4 Financiën

De structurele financieringstekorten van de overheid hebben ongetwijfeld hun uitwerking op de recreatie niet gemist. Ook eerder is gewezen op de achteruitgang van de sectormiddelen van ruim 76 miljoen in 1977 tot circa 40 miljoen thans, waarvan nog maar een klein deel (circa 1/3) rechtstreeks door de sector zèlf zal worden besteed. Het andere deel wordt gedecentraliseerd of 'versleuteld', via de landinrichtingsprojecten.
Een mogelijkheid om de middelen voor de recreatie te versterken diende zich recent aan in de voornemens tot invoering van een pleziervaartuigbelasting. De geraamde opbrengst daarvan (circa 80 miljoen per jaar) zou gebruikt kunnen worden voor het wegnemen van structurele knelpunten in de watersport, zoals knelpunten in de toervaart bij bruggen en sluizen (B.R.T.N. 1990), veiligheidsmaatregelen en milieuvoorzieningen.
Bij de voorbereiding van het wetsontwerp werd binnen het ministerie evenwel gekozen voor aanwending van een deel van de vrijkomende middelen voor de uitvoering van het natuurbeleidsplan; een ander deel wordt door Verkeer en Waterstaat bestemd voor de uitvoering van de derde nota Volkshuisvesting. De sector recreatie krijgt niks en de knelpunten in de recreatietoervaart en in de milieuvoorzieningen voor de watersport worden niet opgelost bij gebrek aan geld.
Wrang daarbij is dat Verkeer en Waterstaat vaarwegen voor de pleziervaart dreigt te sluiten wegens de bezuinigingen op de personele begroting waardoor 60 à 70 brug- en sluiswachters moeten afvloeien. Daarnaast leidt de uitvoering van het natuurbeleidsplan tot ontwikkeling van natuurprojecten in watergebieden, waarmee de watersport, die daar nota bene zelf aan heeft meebetaald, aan banden wordt gelegd!

5 Beheer

Het Rijk heeft voor de recreatievoorzieningen steeds het accent gelegd op nieuwe investeringen. Voor beheer en onderhoud waren alleen in een aantal zogenaamde rijksrecreatiegebieden bijdragen in het begrotingstekort beschikbaar.
De beherende recreatieschappen dringen reeds lang aan op het verlichten van subsidievoorwaarden in die zin dat door heffing van retributies of door het toelaten van exploitatie-elementen de beheerskosten van openbare recreatiegebieden en -voorzieningen kunnen worden verlicht. Het ministerie is daarin steeds meegegaan om oplossingen voor het tekort aan beheersgelden mogelijk te maken (zie in dit verband de enkele jaren geleden verschenen Nota Beheersbeleid).
Dit alles had tot gevolg dat het begrip 'openbare' recreatie die gratis beschikbaar is voor iedereen (ten algemene nutte) geleidelijk aan werd uitgehold. De recreatie werd 'geëconomiseerd' (term is ontleend aan Van Lier) en de recreant, inmiddels gewend aan steeds hogere entreeprijzen in de commerciële dagrecreatieparken, betaalde zonder opvallend te morren. Beginnend met het heffen van parkeergeld, denken nu een aantal recreatieschappen serieus over het invoeren van verdere gebruiksbelastingen. Het Veerse Meer heeft inmiddels besloten om met ingang van het recreatieseizoen 1992 van elke watersporter een tientje te vragen voor het gebuik van schapsvoorzieningen.
Door deze economisering heeft de recreatie ook een belangrijk deel van zijn oorspronkelijke identiteit verloren. Het begrip openbare recreatievoorzieningen is uitgehold; kennelijk kan er voor worden betaald, zodat het geen onderwerp meer hoeft te zijn van overheidszorg. Hoe verkeerd deze opvatting is hoop ik in het vervolg van mijn bijdrage aan te tonen.

6 Natuur en Milieu

De laatste ontwikkeling, die ik wil analyseren in het proces dat heeft geleid tot een sterk verzwakte positie van de sector recreatie, betreft de opkomst van de natuur- en milieubescherming.
Recreatie is traditioneel gebonden aan het behoud van de in ons land aanwezige natuur- en landschapswaarden. Hetzelfde kan uiteraard worden gezegd van de kwaliteit van het milieu. Recreatie is daarvan in hoge mate afhankelijk. Nog maar tien jaar geleden trokken natuurbescherming en recreatie gelijk op in het beschermen van hun gezamenlijke belangen. Men denke in dit verband bijvoorbeeld aan het openhouden van de Oosterschelde.
Deze situatie is inmiddels drastisch veranderd. De natuurbescherming heeft de recreatie in de hoek van de vervuiling en de verstoring geplaatst en legt met een rijk instrumentarium aan aanwijzingen in het kader van de natuurbeschermingswet, beheersplannen, aanwijzing tot wetland en MER-procedures, recreatieve ontwikkelingen en zelfs bestaand recreatief gebruik steeds verder aan banden.
In een paginagroot artikel in het dagblad De Stem van 18 januari 1992 onder de kop "De groene terreur slaat toe" werd uiteengezet hoe liefde voor de natuur haat tegen de mens kan worden. Prikkeldraad en verbodsborden maken de natuur steeds ontoegankelijker voor gewone mensen. Dat is het resultaat van de milieu-lobby in Nederland.
In de voorbereidingen van een herziene Planologische Kernbeslising voor de Waddenzee en in de voorbereiding van een nieuw geïntegreerd 'groen' structuurschema (Landbouw, Natuurbeheer en Openluchtrecreatie) binnen en buiten het ministerie is de veranderde houding van natuur jegens de recreatie goed voelbaar.

In de Voordelta heeft de particuliere recreatiesector bijtijds een plan opgesteld om tot een verantwoorde afstemming van natuur- en recreatiefuncties te komen. Het resultaat van de 'afweging' van belangen door de overheid laat echter aan de recreatie nauwelijks ruimte en presteert het zelfs om pal vóór het recreatieconcentratie-gebied Brouwersdam een natuurkerngebied aan te wijzen, dat geheel voor de recreatie gesloten wordt!
Op andere plaatsen is de situatie niet beter. Schepen van de 'bruine vloot' worden in de Waddenzee door milieu-organisaties geënterd omdat zij de zeehonden zouden verstoren. Dat er over het beheer en het gebruik van de Waddenzee afspraken zijn gemaakt tussen recreatieorganisaties en de natuurbescherming wordt op zo'n moment gemakshalve maar even vergeten.
Waar recreatie aangewezen is op een zo goed mogelijke integratie van recreatie met natuur, zien we de natuur steeds sterker een beleid kiezen dat op segregatie is gericht. Andere ministeries die hierbij betrokken zijn, zoals VROM, volgen dezelfde koers. Verkeer en Waterstaat heeft zich, door het integraal waterbeheer en het daarbij behorende ecologische herstel tot haar verantwoordelijkheid te nemen, in de waterrecreatiegebieden die in Rijksbeheer zijn, ontwikkeld tot een milieudepartement van de eerste orde dat zo mogelijk nog sterker dan het natuurdepartement de waterrecreatie beperkingen oplegt.

7 Positiebepaling

Mijn conclusie zal voor de lezer géén verrassing zijn. Ik beschouw de huidige positie van de openbare recreatiesector als een hele zwakke.
Er is slechts een zeer beperkte visie van de overheid. Er is geen geld voor realisering van het nog wèl geformuleerde beleid. Er zijn géén signalen dat lagere publiekrechtelijke lichamen in het gat stappen dat door de terugtredende rijksoverheid ontstaat. Er is veel tegenwerking vanuit de natuur- en milieubescherming.
Nog erger dan de hiervoor genoemde ontwikkelingen acht ik het volledig gebrek aan politieke belangstelling voor de recreatie. Bijeenkomsten van de sector over de toekomst van de recreatie in ons land zoals op 15 januari 1992 in Ede, worden niet door kamerleden bezocht. Behandeling van de rijksbegroting voor de openluchtrecreatie in de Tweede Kamer levert niet meer op dan een voorspelbaar en plichtmatig vraag- en antwoordspel met de bewindsman. De gedifferentieerdheid in recreatievormen en daarmee ook de versnipperde belangenbehartiging maakt dat 'de recreant' in Den Haag niet wordt gehoord. Recreatie is geen politiek onderwerp en wordt kennelijk gezien als een terrein waarvoor geen strategie op landelijke schaal nodig is en dat verder kan worden verzorgd door de marktsector.

Ik heb in het voorgaande een aantal ontwikkelingen de revue laten passeren die naar mijn mening in belangrijke mate bepalend zijn geweest voor de positie waarin de recreatiesector thans verkeert. Veelal zijn dit ontwikkelingen van buitenaf waarop de recreatiesector zèlf weinig vat heeft. Er zijn echter ook intrinsieke oorzaken aan te wijzen voor de verzwakking van de sector. Hiervoor heb ik al gewezen op de versnipperde belangenbehartiging in de recreatie en op het geringe organisatorische vermogen van de sector om zijn belangen te bepleiten.
In het overheidsbeleid is dit manco onderkend, hetgeen in de eerdergenoemde nota 'Kiezen voor Recreatie' heeft geleid tot de keuze van het beleidsthema: 'versterking van de sector'. De positie van de sector (overheid, bedrijfsleven en consumentenorganisaties) werd door het beleid lang verontachtzaamd.

Ten tijde van CRM was bij de directie Openluchtrecreatie welgeteld één man belast met het structureel onderhouden van de contacten met het particulier initiatief. Mede door de relatief ruime beschikbaarheid van financiële middelen, werd het beleid gekenmerkt door een éénzijdige oriëntatie op de aanleg van recreatievoorzieningen in plaats van op de positie van de recreatie en de recreatiesector in zijn algemeenheid. Na de overgang naar het ministerie van Landbouw groeide het besef dat een sterke gebundelde belangenbehartiging, zoals die in de landbouwsector vruchtbaar was gebleken, ook voor de recreatie onmisbaar is.
Het corporatistische model (term ontleend aan Jaap Langkeek in dit boek) van de landbouw werd daarom voor de recreatie min of meer gekopieerd; sectorale wetgeving, een sectoradviesraad, een eigen planning- en financieringssysteem, het vormen van overlegplatforms tussen overheid en particulier initiatief en een versterking van de inzet van instrumenten als onderzoek, voorlichting en onderwijs, gericht op de belangen van vooral de particuliere sector, waren het gevolg.
Geconstateerd kan worden dat dit model zeker vruchten begint af te werpen. De sector wordt zich bewust van de kansen en de bedreigingen en zoekt steeds meer de weg van de samenwerking. De vraag is of deze nieuw ontstane samenwerking niet te laat komt om de verzwakkingsprocessen van de sector te keren. Nu al staat de sectorwetgeving ter bescherming van de recreatiebelangen ter discussie en drogen de geldstromen, benodigd voor de verdere versterking van de sector, op.

Het hiervoor genoemde corporatistische model heeft ook nadelen. Het houdt het risico in dat de recreatiesector zichzelf isoleert ten opzichte van andere maatschappelijke belangen. Hetzelfde hebben we zien gebeuren met de landbouwsector die - te laat - de signalen uit de maatschappij verstond waar het ging om de overproduktie en de belasting van natuur- en milieuwaarden.
De recreatiesector heeft zich, mede door relatief ruime rijkssubsidies in de totstandkoming van de recreatief-toeristische infrastructuur (circa f 2 miljard in de afgelopen 25 jaar) en door een éénzijdige oriëntatie daarop, gekoesterd in een zeker 'isolement' ten opzichte van andere terreinen van overheidszorg. Een duidelijk voorbeeld vormen de recreatieschappen. Zij zijn ontstaan omdat de zorg voor openluchtrecreatie in hoge mate een gemeentegrens-overschrijdende aanpak behoeft, welke aanpak door de Rijksoverheid fors gestimuleerd werd door een daarop afgestemd plannings- en financieringsmodel. Nu de planningsprocedure en de financieringsstromen verdwijnen, zijn veel schappen hun basis kwijt en zoeken, in nood, naar allerlei handvaten om hun voortbestaan te legitimeren. Het 'isolement' kan ook de reden zijn dat de
lagere publiekrechterlijke lichamen in het algemeen zo terughoudend zijn in het op zich nemen van de zorg voor de openbare recreatie en de daarbij behorende lasten.

8 Openbare recreatie

Bij de beschrijving van de problematiek van de beheerslasten in de recreatie heb ik het proces van 'economisering' geschetst waardoor het begrip 'openbare recreatie' haar betekenis heeft verloren. Gesteld kan worden dat de recreatiesector er niet in is geslaagd om het begrip 'openbaar' in de recreatie verder te operationaliseren en het daarmee als 'collectief goed' te verankeren in de beleving van de burger en daarmee in het overheidsbeleid.

De zorg voor de recreatie vanuit de overheid heeft daardoor zijn oorspronkelijke identiteit verloren. Het antwoord op de vraag waarom overheidszorg nodig is, wordt dan ook steeds meer gevonden in het economische belang van de sector en de daarin werkzame bedrijven. Openbare recreatiemogelijkheden zijn in ons dicht bevolkte land en in onze prestatiemaatschappij, naar mijn mening, onmisbaar voor de leefbaarheid van ons land en voor het individueel welzijn. Ook voor het verantwoord blijven omgaan met de waarden van natuur en landschap vraagt de recreatie om een ruimtelijke inpassing en regulering, waarin openbare recreatiemogelijkheden essentiële elementen vormen. Recreatie kan ook veelal het draagvlak bieden voor natuur- en milieubescherming. Niet alle recreatiemogelijkheden kunnen via de marktsector worden aangeboden. Algemene gebruiksvoorzieningen, zoals wandel- fiets- en ruiterroutes, vaarwegen, bossen en groenvoorzieningen, kunnen alléén via de algemene middelen tot stand gebracht worden en behouden blijven. Het stopzetten van de overheidsverantwoordelijkheid voor de openbare recreatieve infrastructuur zal er bijvoorbeeld toe leiden dat datgene wat in de afgelopen 20 jaar tot stand is gebracht (ad 2 miljard) zal verloederen en latere generaties tot enorme herinvesteringen zal nopen. Het afkalven van de bestaande infrastructuur is nu al op tal van plaatsen zichtbaar. Als zodanig vormen openbare recreatiemogelijkheden basiswaarden in onze samenleving, die in belangrijke mate bijdragen aan de invulling van het begrip 'kwaliteit' uit de recent gepresenteerde Beleidsnota Openluchtrecreatie. De politiek trekt daaruit helaas geen consequenties.

Een beschouwing als deze vraagt ook om een nadere analyse van de positie van het recreatiebeleid binnen het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Hoe ziet deze er thans uit?
Kort nadat Landbouw de verantwoordelijkheid voor de recreatie van het toenmalige CRM overnam, vond een splitsing plaats van de toenmalige directie Natuurbehoud en Openluchtrecreatie en vormde de recreatie een zelfstandige eenheid binnen het ministerie.
Gesteld kan worden dat door de departementsleiding voldoende voorwaarden werden geschapen voor de ontwikkeling van een sterk zelfstandig beleidsterrein. Zij het met een sterk op de agrarische belangen gerichte signatuur. Onderwerpen als de sportvisserij, het volkstuinieren, de hobbydierhouderij en de paardesport werden uit de traditionele landbouwdirecties losgemaakt en toegevoegd aan openluchtrecreatie. Een Ontwerp van Wet voor de Openluchtrecreatie werd ingediend en de Kampeerraad werd opgevolgd door de Voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie. Het onderzoek- en voorlichtingscircuit werd versterkt. Het projectmatig werken werd ingevoerd en vond zijn weerslag in jaarlijks verschijnende Meerjarenprogramma's voor Recreatie en Toerisme. De samenwerking tussen overheid, recreatief bedrijfsleven en recreantenorganisaties nam sterk toe. Met het toeristisch beleid van Economische Zaken werd een hechte band gesmeed op het gebied van de toeristische infrastructuur.
Alles overziende, had de sector zich een sterke positie binnen dit ministerie en binnen het overheidsbeleid in brede zin moeten kunnen verwerven. Waarom is dat dan niet gebeurd? Veel van de oorzaken die daarvoor zijn aan te geven heb ik in het voorgaande al genoemd, voor een deel liggen ze binnen de sector zèlf, voor een deel zijn het meer externe factoren die een rol hebben gespeeld. Voor een ander deel zijn zij ook gelegen in de positie van openluchtrecreatie binnen Landbouw en in de positie waarin het departement zich thans zèlf binnen de Rijksdienst bevindt.

Begin jaren '80 kon L&V, naast V&W, nog worden gezien als één van de sterkste Haagse departementen. Onafhankelijk, met geheel eigen instrumenten voor inrichting en beheer, onderwijs, voorlichting en onderzoek en een sterke achterban van de landbouw met een hechte politieke verankering; naar buiten toe als een sterke eenheid opererend.
Het ministerie kan worden verweten - en wordt dat ook - dat het géén lange-termijn-visie ontwikkelde hoe om te gaan met de belangen van de landbouw in relatie tot andere maatschappelijke belangen.
Dit gebrek aan visie werd pijnlijk zichtbaar toen de produktieoverschotten in EG-verband hun tol gingen vragen, ontevreden akkerbouwers de straat op gingen en het natuur- en milieubesef het plotseling ging winnen van de agrarische lobbies. Landbouw was niet voorbereid en ook niet opgewassen tegen de golf van kritiek die zich over het landbouwbeleid uitstortte. Het falen van het visserijbeleid was daarin de druppel die de emmer deed overlopen. En Landbouw reageerde krampachtig, ontkende de problemen en ging steeds voorzichtiger naar buiten optreden; hetgeen de kritiek nog verder aanwakkerde. Over Landbouw wordt nu gesproken als een 'reus op lemen voeten' en de bestaansreden van het departement wordt publiekelijk bediscussieerd.
Natuurbehoud heeft handig van de interne verzwakking van Landbouw enerzijds en van de toename van het milieubesef anderzijds, weten te profiteren om zijn positie binnen het ministerie te versterken.
Zo heeft het ministerie in de zorg voor de natuur een nieuwe legitimatie voor de bestaansreden van het departement gevonden, hetgeen o.a. tot uiting kwam in de naamsverandering van het departement.
Naast landbouw en natuur neemt de recreatie binnen de ministeriële belangenafweging en -aandacht niet langer een herkenbare positie in. Bezuinigingen gingen aan natuurbehoud voorbij, maar werden wèl afgewenteld op de recreatiesector. De decentralisatie werd eenzijdig binnen de recreatiesector gevonden. Natuurbehoud bleef tot nu toe goeddeels buiten schot.
De personele organisatie van de recreatiesector binnen LNV onderging in de afgelopen 10 jaar vele veranderingen. De functies van de buitendienst- ambtenaren voor de sportvisserij (VA's) werden opgeheven. De kampeer- raadconsulenten verdwenen. Sinds 1982 telt Openluchtrecreatie al de vierde directeur (gelukkig is het een hele goeie!). Als gevolg van de grote efficiency-operatie bij het Rijk zal de directie Openluchtrecreatie vóór 1994 bijna 40% van zijn personeelsformatie moeten inleveren en zal de buitendienst die thans per provincie opereert teruggebracht worden tot circa 4 regio's. Het voortbestaan van een zelfstandige directie Openluchtrecreatie staat thans ernstig op de tocht. Daarmee komt ook de erkenning van een zelfstandige sector recreatie binnen het maatschappelijke krachtenveld direct in het gedrang.

Dit alles steekt schril af bij de ruimte die natuurbehoud thans in politieke, organisatorische, personele en financiële zin krijgt.
Illustratief in dit verband is dat een consulentschap voor de openluchtrecreatie in de provincie met een bezetting van vaak niet meer dan 2 beleidsfunctionarissen moet gaan verdwijnen, terwijl tegelijkertijd het consulentschap Natuurbehoud, Bos- en Landschapsbouw en Faunabeheer zich trots in de provincie presenteert in een hernieuwde formatie van soms wel 20 mensen. Wat verschil in machtsverhoudingen al niet kan betekenen!

Tot zover mijn analyse van het proces dat tot de verzwakking van de recreatiesector bij de centrale overheid heeft geleid en het weinig florissante beeld dat ik op grond daarvan moet schetsen van de positie van de recreatiesector anno 1992.

9 Perspectief

Ik wil mijn beschouwing niet eindigen voordat ik een nieuw perspectief voor een recreatiebeleid op landelijke schaal heb geschetst.
Dit nieuwe perspectief kan mijn inziens worden 'opgehangen' aan de volgende sleutelbegrippen: openbaarheid, toegankelijkheid en leefbaarheid.

Openbaarheid

In het voorgaande heb ik geconstateerd dat de rijkszorg voor de recreatie zijn oorspronkelijke identiteit is kwijtgeraakt door de uitholling van de openbaarheid van de recreatie. De gebezigde terminologie verstaat zich slecht met de individualiseringstendensen in het recreatief gedrag. Openbaarheid refereert aan massaliteit en uniformiteit.
Ook omdat ik geen betere benaming heb kunnen vinden, wil ik toch vasthouden aan het begrip 'openbare recreatie' omdat dat mijn inziens de kern van de rijkszorg voor de recreatie raakt. Het gaat om díe mogelijkheden voor recreatie die niet door de marktsector zullen, en kunnen, worden aangeboden. Discussies over de recreatie stonden in de laatste tijd vooral in het teken van de beschikbare instrumenten en kregen daardoor een sterk technocratisch karakter. Ik pleit ervoor om het begrip 'openbaarheid' in de recreatie opnieuw te operationaliseren en de waarde ervan als collectief goed in de samenleving te verankeren. Waarom zijn openbare recreatiemogelijkheden nodig? De redenen daarvoor zijn eenvoudig terug te vinden in het onderstaande schema.

recreatieprodukt	
a. commercieel	b. niet-commercieel
c. duurzaam	

Het recreatieprodukt kan worden onderscheiden in:

a een commercieel produktonderdeel dat inspeelt op de hier en nu vraag van de consument en als *verkoopwaarde* kan worden gedefinieerd;

b een niet-commercieel produktonderdeel; bijvoorbeeld in de vorm van openbare voorzieningen, zoals: fietspaden, groenvoorzieningen etc., die kan worden gekarakteriseerd als *gebruikswaarde*;

c een produktonderdeel niet afhankelijk van de directe vraag van de consument, maar dat de basis voor de recreatiemogelijkheden biedt. Het gaat hier bijvoorbeeld om de kwaliteit van natuur en landschap of om de beschikbaarheid en kwaliteit van vaar- en viswater. Ik beschouw dit als de *duurzame waarde* van het recreatieprodukt.

De drie genoemde onderdelen van het recreatieprodukt kunnen niet van elkaar worden gescheiden. Het commerciële en niet-commerciële produktonderdeel vullen elkaar aan en

hebben elkaar nodig. Met name hier liggen ook de relaties tussen bijvoorbeeld toerisme (verkoopwaarde) en openluchtrecreatie (gebruikswaarde). Zowel het commerciële en niet-commerciële produktonderdeel zijn beide afhankelijk van de duurzame waarden; van de instandhouding van kwaliteit van natuur en landschap en hebben zèlf ook de verantwoordelijkheid daarin om deze waarden in stand te houden en te versterken. Het gaat hier dus om de relaties tussen toerisme en openluchtrecreatie enerzijds en natuur en milieu anderzijds.
De verantwoordelijkheid van de overheid (waaronder het Rijk) voor de openluchtrecreatie ligt derhalve vooral op de onderdelen *b.* en *c.* van het eerder genoemde totale recreatieprodukt. De commercie is primair verantwoordelijk voor onderdeel *a.*
Men heeft elkaar echter allemaal nodig en men zal zich bewust moeten zijn van de interrelaties binnen het totale recreatieprodukt om die interrelaties ook te kunnen blijven leggen.
Dit kan alleen als de overheid zichzelf hier de rol van regisseur toebedeelt. Zonder overheid is er geen programma.

Toegankelijkheid
De toegankelijkheid gaat het kernprobleem voor de recreatie worden. Ik heb al gewezen op de beperkingen die vanuit natuur- en milieubeheer in toenemende mate aan de recreatie worden opgelegd. Zonder overheidsregie zal dat tot steeds grotere conflicten tussen natuur- en recreatiebelangen leiden.
Het begrip 'toegankelijkheid' zal een nieuwe dimensie moeten krijgen, waarin natuur en recreatie zoveel mogelijk opnieuw worden geïntegreerd. 'Toegankelijkheid' wil ook zeggen dat de openbare recreatiemogelijkheden voor iedereen bereikbaar zijn en dat fysieke, psychische en financiële drempels voor deelname aan recreatie ook voor minder kansrijken in de samenleving worden weggenomen.

Leefbaarheid
De instandhouding van de leefbaarheid van ons land hangt in belangrijke mate samen met de kwaliteit van de leefomgeving en met de recreatieve
gebruiks- en belevingsmogelijkheden daarvan.
De zorg voor de leefbaarheid van ons land vraagt om een overheid die een lange-termijnvisie ontwikkelt, lange-termijn-doelen stelt. Die overheid voert de regie voor de beantwoording van de vraag hoe in de komende jaren waarin vrije tijd en mobiliteit toenemen, evenals de belangstelling voor de 'groene' en 'blauwe' ruimtes als recreatieruimtes, met de recreatie moet worden omgegaan en daarvoor ook de voorwaarden schept.

10 LNV als regisseur?

De zorg voor de openbaarheid/toegankelijkheid voor de recreatie en de leefbaarheid van ons land is een zaak die primair tot de verantwoordelijkheid moet worden gerekend van de rijksoverheid. Het gaat hier om een problematiek op landelijke schaal die niet aan de provincies alléén kan worden overgelaten.
Steeds vaker wordt gepleit voor een bundeling van de overheidszorg voor recreatie en toerisme als panacée voor de gerezen problemen in de sector van de openbare recreatie. Ik zou hiervan willen zeggen dat een verandering van organisatie niet altijd een oplossing biedt. Belangrijker is mijns inziens dat binnen de overheidszorg erkend wordt dat aan de

openbare recreatie en aan de duurzame instandhouding daarvan (zie schema) blijvend aandacht moet worden besteed; ook op landelijk niveau.
LNV heeft intussen als ministerie dat de verantwoordelijkheid draagt voor het landelijk gebied een unieke kans om aan de leefbaarheid van ons land in de komende jaren een belangrijke bijdrage te leveren.
Deze bijdrage kan bestaan in een 'revitalisering' van het landelijk gebied en de daarin te onderscheiden functies: landbouw- en voedselvoorziening, natuur- en landschapsbehoud, -ontwikkeling èn openluchtrecreatie.
Juist de recreatie als uitvloeisel van de verstedelijking die zich in het ruimtegebruik vooral richt op het landelijk gebied, kan een brugfunctie vervullen tussen het verstedelijkingsbeleid van VROM en het beleid voor het landelijk gebied van LNV. Laatstgenoemde departement heeft met een geïntegreerde functiebenadering voor het landelijk gebied een sleutel in handen voor het bewaren van de leefbaarheid van ons land, niet alleen voor het platteland zèlf, maar ook voor het verstedelijkte deel van Nederland. Welke organisatie ook de verantwoordelijkheid voor de regie moge voeren; één ding is zeker: de recreatie kan niet zonder centrale regie!

Literatuur

LNV (1991), 'Kiezen voor Recreatie'. Beleidsnota Openluchtrecreatie 1991-2010, Beleidsvoornemen. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, SDU: Den Haag

CRM (1977), 'Structuurvisie Openluchtrecreatie'. Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Staatsuitgeverij: Den Haag

LaVi (1989), 'Notitie Beheerbeleid'. Ministerie van Landbouw en Visserij, SDU: Den Haag.

Lier, H.N. van (ed.) (1991), 'Economisering in planning en beleid voor openluchtrecreatie en toerisme': Weergave van de bijdragen aan de PHLO-cursus Recreatievoorzieningen 1989-1990 te Wageningen. Landbouwuniversiteit: Wageningen.

Zelforganisatie van de regio?
Nieuwe rollen voor een terugtredende overheid

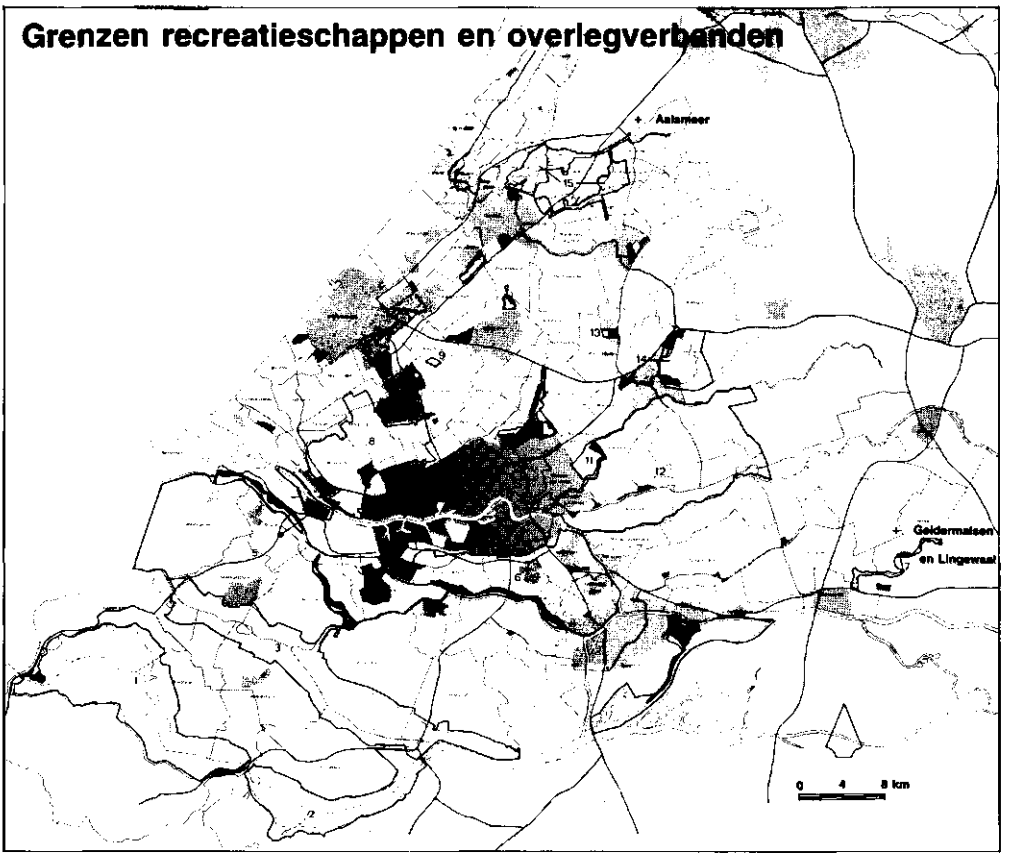
G. J. de Vink

1 Inleiding

Decentralisering, regionalisering, economisering, privatisering en vooral: bezuinigen. Dat zijn de trefwoorden van het recreatiebeleid van de negentiger jaren. Ze markeren een overgang naar andere rollen van de overheid; een terugtredende overheid. In deze bijdrage zal gezocht worden naar de achtergronden van de rolverandering van een provinciale overheid; naar hoe de rolverandering in de praktijk van de recreatieplanning gestalte krijgt en naar de realiteitswaarde van de rolverandering. Voor deze bijdrage wordt het recreatiebeleid in Zuid-Holland en de veranderende rollen van de provincie daarin als referentiekader gebruikt. Tot op zekere hoogte zal de bijdrage (gezien de specifieke relatie van de Provincie Zuid-Holland met de regionale samenwerkingsorganen) een 'Zuidhollands' verhaal worden, maar men zal er waarschijnlijk genoeg elementen in vinden die in breder verband herkenbaar zijn. Voor een goed begrip zal er eerst een kenschets gegeven worden van de specifieke relatie tussen de provinciale overheid en samenwerkingsorganen op het gebied van recreatie in Zuid-Holland.

In tegenstelling tot veel andere provincies is de relatie tussen provincie en gemeentelijke samenwerkingsverbanden in Zuid-Holland van oudsher zeer hecht geweest, zowel inhoudelijk als financieel. In de dicht bevolkte provincie Zuid-Holland is deze relatie al vroeg op gang gekomen. Reeds in de jaren vijftig is een begin gemaakt met de aanleg van grote recreatiegebieden in de buurt van Rotterdam. De gebieden van recreatieschap de Oude Maas op het eiland IJsselmonde en van recreatieschap De Brielse Maas op het eiland Voorne-Putten zijn bekende voorbeelden. Dit proces is doorgegaan, met als gevolg een netwerk van recreatiegebieden, met name in de omgeving van Rotterdam. Het noorden van de provincie was minder goed bedeeld met nieuwe projecten, maar daar was van oudsher de ontwikkeling van de Noord- en Zuid-Hollandse plassen in recreatief opzicht interessant. Omdat recreatieschappen in dit deel van de provincie (tot op de dag van vandaag) ontbreken heeft de provincie er zelf het nodige gerealiseerd. De waarden in het oosten van de provincie hebben hun landelijke karakter grotendeels gehouden. Dit is het domein van het recreatieve medegebruik en de routegebonden recreatievormen die op de beleving van natuur en landschap gericht zijn. In het zuiden van de provincie vallen vooral de ontwikkelingen in de deltawateren op, waarbij het zoeken naar evenwicht tussen natuurontwikkeling en recreatie het belangrijkste streven is. Midden Delfland tussen Den Haag en Rotterdam is een verhaal apart. Daarvoor werd een nieuwe wet gemaakt, die als voorloper van de nieuwe landinrichtingswet een gecombineerde benadering van het gebied voorstond vanuit landbouw, natuur en recreatie.
Van oudsher zijn er in Zuid-Holland 'provinciale recreatieschappen' gevormd, omdat zonder de katalysator-rol van de provincie de gemeenschappelijke regelingen, gezien de complexiteit van de planning van recreatiegebieden in de dichtbevolkte randstad, niet van de grond kwamen. De provincie Zuid-Holland heeft er altijd geld, energie en menskracht voor over

gehad om de samenwerking tussen gemeenten onderling en de provincie van de grond te krijgen en te houden. Het feit dat de Gemeente Rotterdam al snel een initiatiefrijke partner bleek verklaart waarom er in dat deel van de provincie de meeste recreatieschappen zijn ontstaan, zoals te zien is op onderstaande kaart.



legenda

1 Natuur- en Recreatieschap De Grevelingen
2 Bestuurlijk overleg Krammer-Volkerak
3 Natuur- en Recreatieschap Haringvliet
4 Natuur- en Recreatieschap De Hollandsche Biesbosch
5 Recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg
6 Recreatieschap IJsselmonde (i.o.)
7 (Natuur- en) Recreatieschap Lingegebied
8 Recreatieschap Midden Delfland
9 Recreatieschap Dobbeplas
10 Recreatieschap Rottemeren
11 Recreatieschap Hitland
12 Recreatieschap Krimpenerwaard
13 Recreatieschap Bospark Waddinxveen-Boskoop
14 Recreatieschap Reeuwijkse plassen en omgeving
15 Recreatieschap Hollands plassengebied (i.o.)
15a Convenant Leiden-Noord

Men zou in Nederland wat betreft de intensieve omgang met recreatieschappen gaandeweg kunnen spreken van een 'Zuidhollands model', dat gekenmerkt wordt door de volgende aspecten.

- De provincie neemt voor een bepaald percentage deel in de exploitatie van een recreatieschap. Voor de vorming van nieuwe samenwerkingsverbanden is geld beschikbaar.
- De provincie betaalt een aantal personen ten behoeve van de schappen (secretarissen) en levert een vertegenwoordiger in het schapsbestuur (voorzitter of bestuurslid).
- De provinciale groendistricten werken als technische dienst voor zowel recreatieschappen (tegen een zekere betaling) als voor eigen provinciale projecten.

De provinciale sturing in dit model is relatief groot en de provinciale formatie logischerwijze omvangrijk.

2 De noodzaak van rolverandering: oorzaken

Door veranderde inzichten gaat de rol van de provincie vanaf het einde van de jaren tachtig veranderen. De argumenten daarvoor zijn als volgt.

- Inspelen op veranderende recreatiepatronen is noodzakelijk;
- De afstemming van vraag en aanbod vraagt om aanpassing;
- Kwaliteit wordt belangrijker;
- Decentralisatie- en bezuinigingstendensen worden sterker;
- De huidige manier van recreatieplanning overleeft zichzelf;
- Meer aandacht voor privatisering en publiek-private samenwerking.

Inspelen op veranderende recreatiepatronen is noodzakelijk

Wellicht is de snelheid van verandering niet de meest belangrijke factor, maar is het vooral de versnippering en de fragmentering van de vraag die de komende tijd de meeste hoofdbrekens gaat kosten. Het aanbod van recreatievoorzieningen (zowel oud als nieuw) is niet zo maar aan te passen aan een nieuw soort gebruik dat gekenmerkt wordt door de trefwoorden snel, dynamisch, flexibel, vluchtig, versnipperd.

De afstemming van vraag en aanbod vraagt om aanpassing

Niet alleen de recreatiepatronen fragmenteren. Ook de samenstelling van de bevolking verandert vrij ingrijpend de komende decennia, hetgeen invloed heeft op het gebruik van recreatievoorzieningen. Vaak is er sprake van aanbod dat al vele jaren bestaat (de eerste recreatiegebieden rond Rotterdam dateren van de het begin van de jaren vijftig) naast nieuw te ontwikkelen aanbod. Elk aanbod schept een eigen specifieke vraag en de verschillende soorten aanbod zullen elkaar gaan beïnvloeden, soms zelfs beconcurreren. Dat geldt zeker als men bedenkt dat de inrichting van nieuwe recreatiegebieden niet zoveel afwijkt van de reeds bestaande. We maken, uitzonderingen daargelaten, nog steeds meer van hetzelfde. Alleen liggen de nieuwe recreatiegebieden over het algemeen dichter bij de stedelijke concentraties. Daardoor kan het rendement van oudere, verder weg gelegen, gebieden afnemen.

Kwaliteit wordt belangrijker
Steeds meer wordt men in de recreatieplanning geconfronteerd met verschuivingen in de behoefte van kwantiteit naar kwaliteit. Het opheffen van kwantitatieve tekorten lijkt in de nabije toekomst, behoudens zeer plaatsgebonden problemen, niet meer zo nodig. Maar daartegenover staat een schrikbarend tekort aan kwaliteit (routes verbindingen, toegankelijkheid, beleving natuur- en landschap enzovoort). Meer en meer wordt erkend dat de kwaliteit van de (recreatie)landschappen een belangrijke factor is in het woon- en werkmilieu. Dat de factor 'groen' steeds belangrijker wordt als vestigingsfactor voor zowel bedrijven als woningen. In de Vierde Nota Extra (VINEX, 1990) en uitwerkingen daarvan zoals die in het Groene Hart of het Rivierengebied nemen begrippen als ruimtelijke kwaliteit een centrale plaats in. De nieuwe Beleidsnota Openluchtrecreatie 1991-2010 heeft als titel meegekregen 'Kiezen voor recreatie' (LNV, 1991). Het kiezen voor recreatie blijkt in deze nieuwste beleidsnota neer te komen op kiezen voor kwaliteit. "Kiezen voor recreatie betekent voor het Rijk ook kiezen voor een bepaalde aanpak: sturen op hoofdlijnen, scheppen van voorwaarden en het stellen van randvoorwaarden. De uitvoering geschiedt waar mogelijk door andere overheden, organisaties en bedrijven", vermeldt de populaire samenvatting van de beleidsnota. Het rijksbeleid lijkt een behoorlijke ommezwaai te maken. "Tot nu toe was het beleid vooral gericht op het wegwerken van tekorten aan recreatiemogelijkheden. De koers wordt nu verlegd naar een meer op kwaliteit gericht recreatiebeleid". Dit kwaliteitsbeleid biedt, volgens de brochure: "Perspectieven om in te spelen op het steeds individueler wordend recreatiegedrag, op een gewenste grotere rol van de marktsector en op het behoud en de benutting van bestaande en potentiële recreatiekwaliteiten van ons land".

Lang is er door verschillende instanties voor een dergelijke ommezwaai in het recreatiebeleid gepleit. Zo werd in Zuid-Holland op basis van de uitkomsten van het onderzoek Recreatieruimten in Zuid-Holland in 1986 al geconcludeerd dat er aanleidingen waren voor een beleidsombuiging in de richting van een kwalitatieve benadering. In hoofdlijnen stelde men in het rapport de volgende nieuwe beleidslijnen voor:
- van 'opvangbeleid' naar 'kwaliteitsbeleid', dat wil zeggen naast inrichting toenemende aandacht voor beheer en ontwikkeling van aanwezige potenties, natuurbouw, medegebruik en dergelijke;
- van provinciale tekorten naar het oplossen van regionale en lokale knelpunten;
- van algemeen naar doelgroepenbeleid;
- van buitenstedelijke openluchtrecreatie naar een 'breed recreatiebeleid' met het oog op vrije-tijd-nieuwe-stijl (PRRN, 1986:14).

Men vindt dergelijke bewoordingen nu terug in de Beleidsnota openluchtrecreatie. Toch zitten er in de trendbreuk die het rijk aankondigt tegenstrijdigheden. Deze maken het twijfelachtig of het nieuwe kwaliteitsbeleid is waar te maken. Deze tegenstrijdigheden zijn:
- de keuze voor kwaliteit is ingegeven of gaat in ieder geval gepaard met zware bezuinigingen;
- de inhoudelijke onderbouwing van het kwaliteitsbeleid is zwak want het is onduidelijk wat nu de kwaliteit is waar de recreanten om vragen;
- de legitimatie van het openluchtrecreatiebeleid lijkt te verschuiven van collectieve naar individuele aspecten, echter zonder daarvan de consequenties aan te geven;

- het nieuwe kwaliteitsbeleid moet worden gerealiseerd met hetzelfde oude instrumentarium dat nog uit de 'kwantitatieve tekorten periode' stamt en niet is toegerust voor de nieuwe taken.

Sterkere decentralisatie- en bezuinigingstendensen
Sinds een aantal jaren waart het spook van de decentralisatie door de recreatieplanning. Niet dat het er tot nu toe concreet van gekomen is, maar steeds weer wordt er betoogd hoe belangrijk het is dat de beslissingen op een zo laag mogelijk bestuursniveau genomen worden. Voor recreatieplanning zit daar wel iets in. De lokale en regionale overheden staan tenslotte het dichtst bij de burger. Decentralisatie is ook steeds gekoppeld aan bezuinigingen. Een decentralere planning zou goedkoper uitvallen. Minder overleg, directere lijnen, minder nota's en directer uitvoeren leveren allemaal besparingen op. In de meest recente voorstellen heeft het Rijk voorgesteld om de uitvoering van het beleid op het gebied van de Randstadgroenstructuur buiten landinrichtingsverband te decentraliseren naar het Provinciefonds, echter nadat er een efficiency korting is toegepast (Rijksmeerjarenprogramma, 1991). Voor de toekomst van de recreatieplanning lijkt vooralsnog decentralisatie van rijkstaken naar de provincie een noodzakelijke voorwaarde voor verandering. Of het ook een voldoende voorwaarde is, is nog niet duidelijk.

De huidige manier van recreatieplanning overleeft zichzelf
In de recreatieplanning overheerst de aanbodgerichte benadering nog sterk (zie ook De Vink, 1990). Dat vloeit voort uit de welzijn-traditie, waarin de openluchtrecreatie groot is geworden. De doelstelling was nooit zozeer het voldoen aan een specifieke maatschappelijke vraag, maar de recreatiegebieden werden (en worden) aangelegd omdat ze bijdragen aan een beter woonklimaat, gezondere leefomgeving, menselijke ontplooiing. Vaak ook in combinatie met doelstellingen die uit andere beleidssectoren stammen, zoals bufferen tegen stedelijke of industriële ontwikkelingen, het behouden of ontwikkelen van landschappelijke waarden, het storten van afval of het winnen van zand. Op zich zijn deze doelstellingen overigens legitiem, zij het dat men dan ook niet moet verlangen dat het recreatieve gebruik alleen het (voort)bestaan van deze gebieden moet kunnen verantwoorden en financieren. De laatste paar jaar echter wordt steeds meer nadruk gelegd op de vraag van de recreanten. Wat willen ze, wat doen ze en hoe kunnen we het produkt daarop afstemmen. De marketingbenadering heeft aarzelend ingang gevonden. Dit geldt vooral voor de nog aan te leggen projecten, maar ook het gebruik van reeds bestaande voorzieningen staat ter discussie. Een verdere ontwikkeling op dit gebied staat onherroepelijk voor de deur, ook al omdat door krappere financiële middelen hardere prioriteiten gesteld zullen moeten worden. Dat lukt alleen als men de inzet van middelen kan toetsen aan de mate waarin daarmee (beleids)doelstellingen worden gerealiseerd. Daarvoor moeten de doelstellingen duidelijker dan voorheen geformuleerd worden in termen van doelgroepen en hun recreatieve vraag. De afgelopen tijd is de kritiek op het planningsysteem toegenomen. Het planningsysteem van rijk, provincie en recreatieschappen is gericht op aanleg en inrichting en bekommert zich niet om beheer en onderhoud. De lokale overheden draaien hiervoor op en dat wordt een steeds groter probleem. Herinrichting vanwege de veranderde vraag wordt door het rijk wel als noodzaak erkend, maar een specifiek beleid dat voorzien is van de nodige geldmiddelen is er niet. De doelstelling van de Randstad Groen Structuur (RSGS), het aan elkaar koppelen van verschillende instrumenten, is maar zeer ten dele gelukt. In de praktijk blijft de inzet van de verschillende

instrumenten gescheiden. Daardoor komen er steeds vaker 'verdelingsdiscussies' voor in gebieden die nu juist met een integrale aanpak en een gecombineerde financiering te helpen zouden zijn. Trouwens, ook de instrumenten zelf staan ter discussie. Het wordt in het algemeen steeds moeilijker om RSGS-projecten te realiseren. Dit is te begrijpen als men bedenkt dat de 'gemakkelijke' projecten zo langzamerhand in uitvoering zijn gekomen en dus de 'moeilijke' overblijven. De moeilijkheid zit hem vaak in de verwervingskosten van de grond. Gronden dicht bij de steden- en die zijn juist aantrekkelijk voor recreatie- zijn zeker in de randstad duur. Zowel het beleid op dat gebied als de geldmiddelen zijn nauwelijks toereikend meer om dergelijke gronden ook voortvarend aan te kopen of om de uitkoop van bestaande functies te regelen. Gevolg; stagnatie en een verdere temporisering van het uitvoeringsprogramma. Zo langzamerhand zijn we op deze manier al aan het plannen voor een periode die pas over dertig jaar ingaat. Dit lijkt zinloos, gezien de te verwachten veranderingen in het recreatiepatroon en de verdergaande claims op gebieden voor woningen, infrastructuur, bedrijventerreinen en - in Zuid-Holland zeer belangrijk- afvalberging. Daar komt bij dat het planning- en financieringsysteem voor de openluchtrecreatie in het geheel niet is toegerust om bijvoorbeeld in combinatie met het bedrijfsleven naar oplossingen te zoeken voor de realisatie van groenstructuren. Toch is dit de lijn die zowel in rijks- als in provinciale beleidsnota's steeds duidelijker naar voren komt, meestal als oplossing voor de financiële problemen.

Meer aandacht voor privatisering en publiek-private samenwerking

In het beleid van zowel rijksoverheid, provincies als (samenwerkende) gemeenten vindt men de wens om de recreatieplanning meer commercieel te benaderen. Er wordt dan meestal gedoeld op privatisering en op publiek-private samenwerking. Meestal spelen financiële problemen op de achtergrond de hoofdrol en denkt men er op deze manier uit te komen. Met name bij de natuur- en recreatieschappen zijn er voorbeelden van privatisering van voorzieningen om geld vrij te maken voor de exploitatie van de overige gedeelten van het recreatiegebied. De te privatiseren activiteiten betreffen vaak zwemgelegenheden, campings en jachthavens. Voor wat betreft de PPS-constructies zijn er wat ervaringen opgedaan, maar doordat de overheid zo terughoudend reageert als het gaat om het uit handen geven van de sturingsmogelijkheden via de ruimtelijke ordening of anderszins is er nog lang geen sprake van een alternatief voor het bestaande instrumentarium. Er is zeker nog geen sprake van een principiële keuze voor samenwerking met het bedrijfsleven als gevolg van een veranderde legitimatie van het openluchtrecreatiebeleid (bijvoorbeeld van collectieve naar individuele aspecten). In de discussies over de mogelijke relatie tussen bedrijfsleven en overheden kristalliseren wel een aantal mogelijke opties uit als het gaat om de mogelijkheden voor (mede)financiering van de 'groene' inrichting van gebieden wanneer stedelijke en industriële functies zoals woningbouw, kantorenlokaties, bedrijventerreinen, infrastructuur en glastuinbouw uitbreiden in het landelijke gebied. Daardoor gaan natuur- en landschappelijke waarden verloren en worden de recreatiemogelijkheden verminderd. Compensatie of meebetalen aan de groene inrichting ter plaatse of elders is dan een oplossing voor de verloren gegane waarden, zo is de redenering. Uitbreiding van stedelijke functies wordt zo gemaakt tot een alternatieve kostendrager voor de ontwikkeling van groen.

Het is logisch dat de ontwikkeling van stedelijke functies als alternatieve kostendragers voor groen in de Randstad het meest speelt. Daar hebben we immers te maken met de meeste expansiedrift van de stedelijke functies. Voorbeelden zijn:

- de noodzaak om in de komende decennia nog honderdduizend woningen te moeten bouwen;
- de nog steeds expanderende markt voor nieuwe lokaties voor kantoren en bedrijven;
- plannen voor grootscheepse landwinning (nieuwe Maasvlakte, Kustlokatie);
- infrastructurele werken (nieuwe autosnelwegen, TGV, Betuwe Spoorlijn).

Ook vanuit de toekomstige ontwikkeling van de groene functie zijn er argumenten om te zoeken naar alternatieve kostendragers, zoals:
- bezuinigingen, gekoppeld aan kostenstijgingen in de recreatiesector maakt het realiseren van recreatief aantrekkelijke groengebieden die uitsluitend publiek gefinancierd worden in de nabije toekomst moeilijk;
- de publieke financiering van ook voor de recreatie belangrijke natuur(ontwikkelings)gebieden staat, mede door bezuinigingen, onder druk;
- de zogenaamde Grote Groengebieden zijn waarschijnlijk niet uitsluitend publiek te financieren;
- het Rijksbeleid lijkt het accent meer te gaan leggen op medefinanciering vanuit de private sector, zo blijkt uit recente nota's.

Voldoende redenen om op zoek te gaan naar koppeling van financiering van stedelijke en landelijke ontwikkelingen. Waarom zou de private sector mee gaan betalen aan de groene inrichting? De sectoren zijn de afgelopen jaren altijd strikt gescheiden geweest. De zorg voor de kwaliteit en inrichting van de groene ruimte was vooral een overheidsaangelegenheid, gebaseerd op de ideeën van de verzorgingsstaat. Natuur, landschap en recreatiegebieden kosten geld en brengen niets op, dus de overheid moest er voor opdraaien. Woningen, kantoren en bedrijven leveren wel geld op dus dat werd overgelaten aan de particuliere sector. Dat werd altijd als principe aanvaard.
De verandering van houding is uiteraard te legitimeren vanuit de schaarste aan middelen in de groene sectoren, maar dat is onvoldoende om het bedrijfsleven over de streep te trekken.
Een andere mogelijkheid is de legitimering via de meerwaarde die een groene omgeving van hoge kwaliteit zou leveren voor de bedrijven. Deze meerwaarde is gebaseerd op de idee dat het voor bedrijven belangrijk is om hun werknemers een goede groene woonomgeving in het vooruitzicht te kunnen stellen met voldoende mogelijkheden om naar buiten te trekken in de vrije tijd. Natuur- en landschapswaarden en recreatiemogelijkheden als vestigingsvoorwaarden voor industrieën en bedrijven dus. Als tweede argument geldt dat de afstand tussen aantrekkelijk woonmilieu en bedrijven zo klein mogelijk moet zijn, zodat zowel de woon-werk mobiliteit als de woon-recreatie mobiliteit binnen de perken gehouden kan worden.

Door het Staring Centrum is onderzocht wat de betekenis is van de Randstadgroenstructuur voor de vestiging van bedrijven. De belangrijkste conclusies zijn dat de meeste bedrijven tegenwoordig aandacht besteden aan de kwaliteit van de omgeving. Dat geldt in het bijzonder voor hoogwaardige produktiebedrijven en kantoren. Groen is van belang op het niveau van de lokatie. Als de rijksoverheid de relatie tussen de Randstadgroenstructuur en de bedrijven wil versterken dan dienen de volgende factoren meer aandacht te krijgen:

organisatie van de verantwoordelijkheid, cultuur en communicatie, economische factoren, regelgeving en ruimtelijk ontwerp (Andersson, 1991).

Het zoeken naar mogelijke (mede)financiering van stedelijke functies voor groen is al lang gaande, op verschillende niveaus en vanuit verschillende invalshoeken. Als we binnen Zuid-Holland de stand van zaken opmaken, dan zijn er minimaal vier verschillende groepen mogelijkheden te onderscheiden:

1 Publiek-private samenwerking (PPS) en bosaanleg;
2 Wonen in het groen;
3 Compensatieboekhouding;
4 Fondsvorming.

PPS en Bosaanleg

Door de Heidemij is in 1990 een onderzoek verricht (in opdracht van de Stichting Raad voor het Agrarisch Vastgoed, SRAV) naar de mogelijkheden om bosaanleg te combineren met kantorenlocaties en huizenbouw. Op de Recreatiemarkt 1990 is hierover gerapporteerd door J. L. M. Kapteijn van de SRAV (Kapteijn, 1990). Essentie van deze constructie is dat het mogelijk zou zijn om bos te financieren uit bouwlokaties voor kantoren en woningen. Wel moet de overheid dan toestaan dat ongeveer 10% van een geplande boslokatie wordt gebruikt voor de bouw-activiteiten. De bosaanleg zou dan als PPP-constructie kunnen worden gerealiseerd volgens de berekeningen van de Heidemij.

Wonen in het Groen

Door de Grontmij is uitgerekend dat het mogelijk moet zijn om aan een gemengde woningbouw/bedrijven lokatie (van ca 2500 ha) 25% (dus 625 ha) extra aan bos-, recreatie-, en natuurgebied extra toe te voegen en dit te financieren uit een toeslag op de kavelprijs (ca 1400,-- per woning of ca 200/m² befrijfsruimte) (Grontmij, 1990). Het idee van de Grontmij is gepresenteerd op de Recreatiemarkt Zuid-Holland 1990 en daarna doorgesproken met de Gedeputeerde in januari 1991. Het heeft tot op heden nog niet tot concrete uitwerkingen in Zuid-Holland geleid.

Compensatieboekhouding

De compensatieboekhouding is een instrument dat ontwikkeld is in het Beleidsplan Natuur en Landschap van de Provincie. Het gaat erom dat schade door uitbreiding van stedelijke functies aangebracht aan natuur- en/of landschap gecompenseerd dient te worden door de veroorzaker van die schade. De compensatie kan in natura plaats vinden (bijvoorbeeld bij zandwinningen), maar ook financieel. Dit zou dan moeten gebeuren in de vorm van een storting in het Stimuleringsfonds Natuur- en Landschap (SFNL)(Beleidsplan Natuur en Landschap, 1991). Er zijn nog geen concrete uitwerkingen van het financiële deel van de compensatie.

Fondsvorming

Het is denkbaar om de compensatieboekhouding te verbreden en een fonds te maken waarin door bijvoorbeeld de grote industrieën en bedrijven bedragen worden gestort die kunnen worden gebruikt om verlies aan natuur- landschap of recreatiewaarden te compenseren.

Toekomstige uitwerkingen
De stand van zaken tot nu toe geeft aanleiding om de inspanning in de toekomst vooral te richten op concrete uitwerkingen. Ideeën zijn er genoeg. Het gaat erom of de overheden in staat zijn om de samenwerking met het bedrijfsleven daadwerkelijk vorm te geven. Dat betekent een houdingsverandering en het intensief zoeken naar lokaties voor experimenten. Gezien de complexiteit van de situatie in de Randstad verdient het de voorkeur dit projectmatig verder te ontwikkelen.

3 Rolverandering van de provinciale overheid in theorie

In welke rollen moet een provinciale overheid kunnen optreden om de veranderingen zoals hierboven geschetst te kunnen blijven sturen, zonder dat dat tot betutteling en een overmaat aan bureaucratie leidt?
In de publikatie Zuid-Holland; naar een nieuw evenwicht beschrijft het provinciaal bestuur de nieuwe rollen die zij voor zichzelf ziet (Provincie Zuid-Holland, 1990). Daarbij: "Ligt het accent niet op bestuurlijke structuren, maar op de bestuurscultuur: hoe kunnen maatschappelijke problemen het meest effectief worden aangepakt (...)". De provincie Zuid-Holland staat een overheid voor ogen die niet moraliseert en betuttelt, maar die flexibel en ondernemend inspeelt op veranderende patronen en behoeften, die aan andere instanties taken durft over te laten, die klantvriendelijk opereert, maar een tik op de vingers van die klanten niet schuwt en die vooral samen met anderen optrekt. Want dat is nodig om de kwaliteit de komende jaren te behouden en uit te bouwen.'
Het provinciale bestuur ziet voor zichzelf vijf verschillende rollen om de maatschappelijke problemen aan te pakken, namelijk als partner, makelaar, projectontwikkelaar, initiatiefnemer en doener.
In haar rol als partner wil de provincie overleggen en samenwerken met alle mogelijke instanties en partners om te boetseren aan een leefbare provincie voor alle bewoners. Duurzaamheid en kwaliteit zijn hierbij de trefwoorden. Het gaat daarbij niet om de vraag van minder overheid en meer markt, maar om een andere overheid, die in samenwerking met het particulier initiatief en de markt de juiste weg zoekt.
Gemeenten kunnen veel zelf, maar niet alles. In de praktijk blijkt nogal eens dat de belangentegenstellingen in complexe, bovenlokale kwesties te groot zijn om de meest adequate oplossingen te bedenken. Op dat moment komt de provincie in beeld. Als eerlijke makelaar: de bemiddelaar tussen rijk en gemeenten, óf als projectontwikkelaar die initiatieven neemt om vanuit een totaal concept plannen te ontwikkelen, te financieren, te coördineren en uit te voeren. En soms ook gewoon als beslisser die aanwijzingen geeft hoe en door wie iets moet worden gedaan.
Uit deze kenschets komt weliswaar het beeld naar voren van een terugtredende overheid, maar niet tot elke prijs.

4 Rolverandering in het recreatiebeleid

Laten we nu eens bekijken in hoeverre de rollen als partner, makelaar, projectontwikkelaar, initiatiefnemer en doener al zijn terug te vinden in het recreatiebeleid van de provincie. Het recreatieve en toeristische beleid van de provincie Zuid-Holland voor de periode 1990-1994 staat beschreven in het Beleid- en Actieplan Recreatie en Toerisme (BART, 1989). Dit plan is overigens eerder verschenen dan de hierboven aangehaalde publikatie 'Zuid-Holland

naar een nieuw evenwicht'. In het BART staan zeven beleidslijnen voor de toekomst genoemd. Voor mijn betoog zijn er twee van belang:

- het vergroten van de zelfstandigheid van de recreatieschappen als uitvloeisel van de daar optredende schaalvergroting en de gekozen regionale invalshoek;
- het meer inschakelen van de marktsector bij het recreatiebeleid om de functie te verbreden en de beheerslasten terug te dringen.

De vergroting van de zelfstandigheid van natuur- en recreatieschappen wordt ook wel 'regio's op eigen kracht' genoemd. Het kan worden gezien als het motto van het Zuidhollandse recreatiebeleid voor de jaren negentig en staat voor het streven om het projectmatige denken te vervangen door het denken in regionaal verband. Een aantal projectgerichte recreatieschappen in Zuid-Holland zijn reeds omgevormd tot regionale natuur- en recreatieschappen en ook eventuele nieuwe schappen zullen op deze leest worden geschoeid. Het idee van de regio's op eigen kracht moet niet alleen bestuurlijk-juridisch vertaald worden (het aanpassen van de gemeenschappelijke regeling), maar ook moet er een inhoudelijke basis voor gemaakt worden. Dat vereist een visie op de ontwikkeling van de totale regio in recreatief-toeristisch opzicht, en een uitwerking door middel van produkt-ontwikkelingsplannen. Daarbij zullen waarschijnlijk de traditionele scheidingen tussen de sectoren (natuur, recreatie, toerisme, woningbouw, bedrijvigheid en infrastructuur) steeds meer (moeten) wegvallen. Zeker wanneer 'regio's op eigen kracht ' ook inhoudt dat deze regio's zoveel mogelijk hun eigen zaakjes moeten regelen (decentraliseringstendensen).
Het kaartje laat echter zien dat de grote regionale natuur- en recreatieschappen zich vooral in het zuidelijk deel van de provincie bevinden. Elders zal de provincie zelf nog veel moeten realiseren. Het gaat dus zowel om terugtreden als overheid (regio's op eigen kracht) als om zelf initiatieven nemen daar waar geen natuur- en recreatieschappen zijn. Dat initiatief kan zijn om een samenwerkingsverband (financieel) te helpen oprichten, maar het kan ook 'ouderwets' neerkomen op zelf doen.
In het BART staan de provinciale rollen op het gebied van het recreatieve- en toeristische beleid vrij nauwkeurig omschreven.

1 ***Planning, aanleg, (her)inrichting en beheer***
Dit zijn de zwaarste recreatieve taken van de provincie. De provincie is hier bezig in zijn rol van doener of projectontwikkelaar met als doel een basispakket van openbare voorzieningen (recreatiegebieden) en een publieke infrastructuur (netwerken, verbindingen) te bieden.

2 ***Creëren van aanvullend aanbod***
De provincie zal aanvullend recreatief aanbod creëren als naar haar mening de marktsector en het particulier initiatief met hun aanbod niet voldoende tegemoet komt aan haar uitgangspunten, zoals differentiatie binnen een regio of de vraag van specifieke doelgroepen met tekorten. De provincie heeft hier de rol van initiatiefnemer.

3 ***Coördinerend optreden***
Beleid- en produktontwikkeling, marketing en promotieaanpak vereisen samenwerking en afstemming op basis van gezamenlijke visies. Hierbij zal de provincie de coördinatie en samenwerking van gemeenten, particuliere sector en marktsector bevorderen. De provincie kan hierin optreden in de rol van makelaar.

4 ***Voorwaardenscheppend en stimulerend optreden***
Een vorm van initiatief, gericht op het inbrengen van het recreatieve belang in allerlei andere processen. Er zal onder andere worden nagegaan of en welke commerciële (toeristisch relevante) exploitaties kunnen worden opgenomen in recreatiegebieden.

Zo bekeken zijn de nieuwe rollen van de provincie althans in theorie terug te vinden in de hoofdlijnen die voor het recreatiebeleid zijn uitgezet. Het wordt tijd voor een confrontatie met de praktijk van alledag.

5 Nieuwe rollen en de realiteit

Zijn er redenen om aan te nemen dat de nieuwe rollen van de provincie ook daadwerkelijk in de nabije toekomst het beeld van het recreatiebeleid bepalen? Of zijn de invloeden van buitenaf (nog) zo sterk dat de verandering zich slechts zeer langzaam of misschien wel helemaal niet zal voltrekken?

Regio's op eigen kracht

De verzelfstandiging van de regio's wordt organisatorisch binnen de provincie letterlijk genomen. Alle uitvoerende diensten, zoals de groendistricten, worden in een aparte tak van dienst buiten het provinciehuis geplaatst. Wat over blijft is een beleidsvoorbereidende en controlerende eenheid die de regionale samenwerkingsverbanden op hoofdlijnen (bij voorkeur op basis van de jaarlijkse begroting en de meerjarenplanning van de projecten) moet sturen. De samenwerkingsorganen op het gebied van recreatie hebben zo een eigen 'recreatie service organisatie' gekregen. De vraag is of hiermee de natuur- en recreatieschappen ook daadwerkelijk zelfstandiger worden. Ze zijn in de nieuwe situatie nog steeds voor de inrichting van gebieden afhankelijk van het PPO-planningsysteem. Dat wordt centraal vanuit het Rijk aangestuurd, met de provincie als intermediair en wordt geregeld op basis van projectfinanciering. In dit verband wordt er discussie gevoerd over de wenselijkheid van een programfinanciering versus de projectfinanciering. Projectfinanciering houdt in, dat eerst bij een concrete subsidie-aanvraag over subsidiëring wordt beslist. Voor een goed functioneren van regio's op eigen kracht is het mijns inziens noodzakelijk dat er in de toekomst gewerkt gaat worden met programfinanciering. Dat wil zeggen dat er voor elk recreatieschap (of ander samenwerkingsverband), gemeente of provincie (voor provinciale projecten) een jaarlijks voortschrijdend meerjarenprogramma wordt gemaakt, op basis waarvan een totaal budget voor de benodigde investeringen beschikbaar wordt gesteld (subsidie). De te realiseren projecten kunnen dan door de subsidieaanvrager zelf worden uitgevoerd, mits ze binnen de programmering vallen. Uitbetaling van het budget kan op jaarbasis geschieden.
Controle van het programma vooraf vindt plaats op basis van globale criteria bij de toekenning van de jaarlijkse budgetten. Voor wat betreft de projecten vindt controle achteraf plaats op basis van een checklist. Er wordt bekeken of het werk is uitgevoerd op de manier zoals is afgesproken en er vindt kwaliteitscontrole plaats.
Eventuele veranderingen in het planning- en financieringssysteem zouden hun beslag moeten krijgen in de al sinds jaren aangekondigde Wet op de Openluchtrecreatie. Begin 1990 is er een voorstel van deze wet ingediend bij de tweede kamer. Daardoor zou zowel het (gewijzigde) planning- als het financieringsysteem van de Openluchtrecreatie een wettelijke basis moeten krijgen. De Directie Openluchtrecreatie van het Ministerie van

Landbouw is overigens voor zover bekend geen voorstander van programfinanciering, hetgeen enigszins vreemd voorkomt in het licht van de bewuste omzetting destijds van de Procedure Projectontwikkeling Openluchtrecreatie in de Planning Procedure Openluchtrecreatie. Men is waarschijnlijk bang om de centrale sturing op te geven, omdat daarmee een belangrijke bestaansreden voor de rijksbemoeienis met de recreatieplanning zou wegvallen. Programfinanciering draagt bij aan een meer flexibele (en meer gedecentraliseerde) planning van openluchtrecreatieprojecten. Het sturen op afstand van de provincie wordt bemoeilijkt zolang het huidige systeem van recreatieplanning (PPO-systeem) nog niet wezenlijk verandert en programfinanciering nog niet mogelijk is. Ook de decentralisatievoorstellen, voor zover ze nu bekend zijn brengen in deze situatie weinig verandering.

Regionale produktontwikkeling

Voor een verzelfstandiging van de regio's is het nodig dat de produktontwikkelingsvisies binnen de regionale samenwerkingsverbanden worden opgesteld. Op basis daarvan kan de provincie haar beleid op hoofdlijnen beter toetsen. Hier zal nog enige tijd het zeer technische karakter dat de schappen in Zuid-Holland hebben een rolverandering van de provincie in de weg staan. De natuur- en recreatieschappen in Zuid-Holland hebben eigenlijk geen beleidsmatige invalshoek binnen het schapsbestuur. Dat was ook niet nodig omdat daarvoor het provinciale apparaat de benodigde dienstverlening kon en wilde leveren. Mijns inziens gaat het hierbij echter om een kwestie van tijd. Met de verzelfstandiging van de schappen binnen de provinciale organisatie zal de noodzaak om een inhoudelijke visie te formuleren met betrekking tot de toekomstige produktontwikkeling binnen het schapsgebied spoedig blijken. Professionalisering op dit gebied binnen de schappen is daarvoor nodig. Een begin van deze ontwikkeling is reeds ingezet in verschillende schappen (IJsselmonde, Haringvliet, Rottemeren). Hoe sterker de regionale natuur- en recreatieschappen formuleren wat men wel en niet wil in de toekomst (doelstellingen, gekoppeld aan produktontwikkeling), hoe afstandelijker de rol van de provinciale overheid kan zijn. Hier geldt eigenlijk dat eerst de rol van het schap zelf moet veranderen.

Waar regionale schappen ontbreken

De provinciale rol in de gebieden waar geen regionale schappen zijn blijft voor het grootste deel gelijk aan wat hij was. In de beleidslijnen van het BART staat dat de provincie de totstandkoming van nieuwe samenwerkingsverbanden zal bevorderen. Er is zelfs speciaal geld gereserveerd om nieuwe schappen van de grond te krijgen. Toch laat het zich aanzien dat er niet veel nieuwe schappen meer bij zullen komen in de provincie. Pogingen tot nu toe leveren niets op; gedeeltelijk omdat bestuurlijk draagvlak ontbreekt, gedeeltelijk om financiële redenen. Wellicht is het fenomeen natuur- en recreatieschap achterhaald en moet er bekeken worden of andere vormen van regionale samenwerking geëigender zijn om de recreatieve inrichtingsproblemen van de komende jaren op te lossen. Te denken valt aan ontwikkelingsmaatschappijen, stichtingen en dergelijke waarin de provinciale overheid eventueel deelneemt of (weer) als katalysator optreedt. De rol van de provinciale overheid kan dan opschuiven in de richting van partner.

Dan blijven er nog enkele terreinen over waar de provincie als doener actief blijft, overigens wel steeds met de bedoeling om de eigen bemoeienis zo kort mogelijk te laten duren. Het

gaat om ontwikkelingen die gewenst zijn vanuit het provinciale beleid dat gericht is op verbetering van de diversiteit, kwaliteit van de recreatievoorzieningen, maar die niet door anderen worden opgepakt. De uitvoering van het Groene Netwerk (een samenhangend stelsel van wandel, fiets, en kanoroutes in het landelijke gebied) is daarvan een goed voorbeeld. Nu eenmaal de start is gegeven komen er steeds meer gemeenten en regionale samenwerkingsorganen die het stokje overnemen. De provincie trekt zich dan letterlijk terug en houdt een globale coördinerende en kwaliteitsbewakende taak over (van doener naar coördinator).

Privatisering en PPS

In de Zuidhollandse schappen zijn een aantal voorbeelden van privatisering en pogingen om met PPS-constructies iets te bereiken. Zo heeft het recreatieschap de Rottemeren een plan geproduceerd dat voorziet in het privatiseren van een zwembad met de mogelijkheid dit kwalitatief aan te passen aan de eisen van deze tijd om zodoende geld vrij te maken om te investeren in andere voorzieningen van het schap. Voor wat betreft de PPS-constructies zijn er een aantal voorbeelden in Zuid-Holland operationeel. Het betreft hier constructies die 'opgehangen' zijn aan zandwin- en/of afvalstortvergunningen (Vlietland, Valkenburgse Meer) en die voorzien in een overeenkomst tussen provincie en een exploitatiemaatschappij. Waarschijnlijk is er in deze gevallen voor een PPS constructie gekozen omdat er in de betreffende gebieden geen rercreatieschap aanwezig is. Dezelfde overeenkomsten zijn ook te sluiten met een samenwerkingsverband.De rol van de provincie is hier die van partner.

PPS-constructies op het gebied van ontwikkeling van woningbouw- en/of bedrijfsterreinenlokaties in combinatie met groenstructuren zijn er (nog) niet. Wel worden op dat gebied pogingen ondernomen. In een werkgroep die zich bezig houdt met PPS en bosaanleg en waaraan naast institutionele beleggers en de provincie ook het rijk deelneemt, worden voorstellen voorbereid om concrete projecten te realiseren. Een moeilijk te nemen barrière hierbij lijkt vooralsnog het scheppen van de planologische voorwaarden waardoor de private sector zekerheid krijgt dat de plannen ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Tevens is het scheppen van voorwaarden voor een aantrekkelijk rendement voor de beleggers nog een moeilijke zaak voor de overheden. Wat dat betreft lijkt het ook voor de provinciale overheid moeilijk zijn sturende rol verder op te geven. De rol van de provincie is in deze gevallen nog die van intermediair en stimulator, maar moet overgaan in die van partner wanneer er experimenten worden gerealiseerd.

6 Een voorlopige conclusie

Een voorlopige conclusie over de rolverandering van de provincie op basis van het voorgaande is dat er veranderingen in de lucht hangen en ook al in gang gezet zijn. Er zijn echter veel externe en interne randvoorwaarden die bepalen of en hoe snel die rolverandering zal kunnen plaats vinden. De starheid van het huidige planningsysteem, met zijn centrale aansturing en projectfinanciering is voorlopig nog een grote sta-in-de-weg voor wezenlijke veranderingen. Datzelfde geldt voor het nog beperkt zijn van mogelijkheden om voorwaarden te scheppen voor PPS-constructies met betrekking tot de relatie van recreatie met verstedelijking of bedrijvigheid. Dat er echter gewerkt wordt aan een situatie waarin er meer autonomie is voor de regionale natuur- en recreatieschappen gecombineerd met een afstandelijker sturing op hoofdlijnen door de provinciale overheid is een richting die is

ingezet en die mijns inziens voorlopig niet meer is te stoppen. Over de snelheid waarmee de veranderingen zich voltrekken is echter zelfs bij benadering geen voorspelling te doen.

Literatuur

Andersson E.A. (1991), De Randstadgroenstructuur en het vestigingsmilieu van bedrijven. Staring Centrum DLO rapport 172. Wageningen.

BART (1990), Beleids- en Actieplan Recreatie en Toerisme. Provincie Zuid-Holland, Den Haag. (Dit plan is vastgesteld door Provinciale Staten op 14 december 1989)

Grontmij (1990), Naar een kwalitatief hoogwaardige Randstad; aanzet tot operationalisering. Grontmij, De Bilt.

Kapteijn, J.L.M.(1990), Investeren met geld. In: Verslag recreatiemarkt Zuid-Holland 1990. Provincie Zuid-Holland, Den Haag.

LNV (1991), Kiezen voor recreatie. Beleidsnota Openluchtrecreatie 1991-2010. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Openluchtrecreatie. Den Haag.

PRRN (1986), Studienota Recreatieruimten in Zuid-Holland. Provinciale Raad voor Recreatie en Natuurbescherming in Zuid-Holland, Den Haag.

Provincie Zuid-Holland (1990), Beleidsplan Natuur en Landschap. Provincie Zuid-Holland, Den Haag.

Provincie Zuid-Holland (1990b), Zuid-Holland naar een nieuw evenwicht. Provincie Zuid-Holland, Den Haag.

Rijksmeerjarenprogramma (1991), Rijksmeerjarenprogramma Openluchtrecreatie en Toerisme. Tweede kamer der Staten Generaal nr. 22309, Den Haag.

Vink, G.J. de (1990), Recreatieplanning; doormodderen of vernieuwen? Recreatie 28(4): 16-20.

De gemeente, de communicatie en de macht van het economisch systeem

P.W. Zwaan, J. Lengkeek en J.L.M. van der Voet

1 Inleiding

Na een periode waarin recreatievoorzieningen haast vanzelfsprekend als welzijnsvoorzieningen door de overheid worden aangelegd, passend in het kader van de verzorgingsstaat, treedt in de eerste helft van de jaren tachtig een ommezwaai op in het (openlucht)-recreatiebeleid in Nederland. De optredende stagnatie in de economische ontwikkeling brengt een bezinning met zich mee op de financiële basis van het overheidsbeleid. De verzorgingstaat en, meer in het bijzonder, het recreatiebeleid staan ter discussie.
In de economische achterstandsgebieden van ons land ontstaan initiatieven om recreatie en vooral het geld opleverend toerisme te ontwikkelen als nieuwe impuls voor de regionale economie. Deze inzet wordt overgenomen door alle provincies, die toeristisch-recreatieve ontwikkelingsplannen (TROP's) gaan opstellen om de impulsen planmatig en doelmatig tot ontplooiïng te brengen. Ook afzonderlijke gemeenten maken lokale plannen om mee te kunnen delen in het toeristische profijt (De Jong en Roelofsen, 1987).
Toch wordt er ook sceptisch gereageerd: is er wel voldoende markt voor zoveel commercieel aanbod; worden provincies en gemeenten niet elkaars concurrenten (zie bijvoorbeeld Bouman en Lengkeek, 1986 en Kersten en Meester, 1985)? De provinciale en gemeentelijke plannen roepen heel wat vragen op. Bij het formuleren van een gemeentelijk toeristisch-recreatief beleid spelen keuzen met betrekking tot het ontwikkelingsperspectief van het toeristisch-recreatief produkt. Waarop moeten deze keuzen worden gebaseerd? Daarnaast zijn ook discussies en standpuntbepalingen nodig over de rolverdeling tussen publieke en private sector. Wiens belangen prevaleren bij het maken van keuzen? Zijn het die van de inwoners, de lokale middenstand, die van grote recreatief-toeristische investeerders, die van de reeds lang van het gebied gebruikmakende verblijfsrecreanten of die van de nieuwe, veel geld bestedende groepen toeristen?

In deze beschouwing wordt een onderzoek gepresenteerd dat is uitgevoerd door de Werkgroep Recreatie van de Landbouwuniversiteit. Opdrachtgever was een kleine gemeente in Nederland, met zo'n 8000 inwoners. Omdat dit relaas over het wel en wee van een gemeente niet door vertegenwoordigers van die gemeente zelf is opgetekend, vanuit hun eigen visie, wordt de identiteit van de gemeente niet nader onthuld. Het relaas heeft daarbij zoveel algemene trekken dat het ook op andere willekeurige gemeenten zou kunnen slaan.
Het onderzoek is in het kader van dit boek interessant omdat er de volgende vragen aan de orde zijn:

- de centrale vraag: in wiens belang is een recreatief-toeristische ontwikkeling ?
- hoe kan de kloof tussen staat en economie en de leefwereld worden overbrugd en is consensus te bereiken over een wenselijke ontwikkelingsrichting in een lokale situatie ?
- welke rol kan de lokale overheid daarbij spelen ?

Daarmee illustreert het onderzoek de mogelijkheden (en moeilijkheden) tot een bredere politisering van het lokale beleid.

2 Exploitatie en communicatie

De onderzochte gemeente bestaat uit twee kerkdorpen en het daar omheen gelegen landelijk gebied. Tussen de beide kernen ligt een relatief klein bosgebied met daarin een concentratie van toeristisch-recreatieve voorzieningen. Deze hebben zowel een lokale, regionale als boven-regionale betekenis.

Economisch gezien is de toeristisch-recreatieve sector van oudsher van belang voor de gemeente. Zij levert werkgelegenheid op, inkomensvorming, en voor de overheid zelf, via de toeristenbelasting, een bijdrage aan de algemene middelen van de gemeente. In de jaren vijftig was de gemeente begonnen met het scheppen van openluchtrecreatieve voorzieningen. Door de aanleg en exploitatie van bijvoorbeeld een openluchtbad heeft de gemeente zich een taak gecreerd bij het verschaffen van een "diversiteit aan recreatiemogelijkheden, tegemoet komend aan de voorkeuren van de bevolking op een zodanige wijze dat iedereen daar gebruik van kan maken". Tot het begin van de jaren tachtig was in de toeristisch-recreatieve sector van de gemeente sprake van groei. Nu signaleerde de gemeente echter dat "de groei van het gemeentelijke marktaandeel in de toeristisch-recreatieve sector stagneert of afneemt".
Op een moment dat in overheidskringen openluchtrecreatie alom in verband wordt gebracht met de economische potenties van het toerisme, wordt de gemeente geconfronteerd met teruglopende inkomsten en oplopende exploitatiekosten van het openluchtbad. De gemeente meende daarom het openluchtbad aan een particuliere exploitant te moeten verkopen, in de lijn van de veranderende opvattingen over de rol van de overheid. Een commerciële exploitatie van het openluchtbad hield tevens in dat de rest van het toeristisch-recreatieve produkt daar beter op zou moeten worden afgestemd. De toeristisch-recreatieve functie moet nieuw leven worden ingeblazen. Aan de gemeentegrenzen plant de gemeente fier borden met daarop 'recreatiegemeente'. Toekomstscenario's moeten worden ontworpen om op basis daarvan gefundeerde keuzen te kunnen maken. Heldere toekomstbeelden verbeteren de communicatie met de inwoners. Besluitvorming over toekomstige ontwikkelingen krijgen daarmee een breder maatschappelijk draagvlak.

Twee bedoelingen van de gemeenten zijn te ontwaren in de fase, die aan het onderzoek voorafging:
- een pragmatische oplossing te vinden voor een exploitatie-probleem;
- het geven van een basis toekomstige ontwikkelingen, en daarover met de bevolking communiceren.

3 Dilemma's voor lokale ontwikkeling

Bij het ontwikkelen van een verantwoord toeristisch-recreatief beleid ziet een gemeente zich voor een aantal dilemma's geplaatst:

a. in welke richting wil men de toeristisch-recreatieve kwaliteiten ontwikkelen?
In de marktkunde wordt vaak gebruik gemaakt van een schema van mogelijke ontwikkelingen, dat door Ansoff (1970) in 1957 werd opgesteld (tabel 1).

tabel 1: produkt-markt strategie ontleend aan Ansoff (1970)

markten/doelgroepen		produkt/diensten	
		bestaand	nieuw
	bestaand	I	II
	nieuw	III	IV

Vier opties liggen voor de hand:
- een versterking van het bestaande produkt voor de huidige doelgroepen;
- een aanpassing van het huidige produkt voor nieuwe doelgroepen;
- het creëren van een nieuw produkt voor de huidige doelgroepen;
- het ontwikkelen van een nieuw produkt voor nieuwe doelgroepen.

Het is duidelijk dat het realiseren van elk van deze opties totaal verschillend beleid vereist.

b hoe kan de gemeente zich profileren op de recreatieve markt, zonder de relaties met omringende gemeenten uit het oog te verliezen? Moet daarbij voor specialisatie danwel differentiatie worden gekozen?

Bij een toename van het aanbod dreigt de consument door de bomen het bos niet meer te kunnen zien. Herkenbaarheid van het produkt zal de kans vergroten dat de doelgroep, waarop men mikt, ook daadwerkelijk wordt aangetrokken. Afstemming met soortgelijke initiatieven in de omgeving kan leiden tot gezamenlijke profilering voor een zelfde doelgroep en tot een zo compleet mogelijk aanbod zodat de attractiviteit wordt verhoogd. Of gemeenten zorgen dat ze verschillende doelgroepen aantrekken, die elkaar in de overlappende invloedssferen niet in de weg zitten.

c hoe kunnen onderdelen van het toeristisch-recreatieve produkt zodanig ontwikkeld worden dat ze elkaar optimaal versterken?

Vanuit verschillende startpunten wijzen auteurs op de wenselijkheid niet langer de afzonderlijke voorzieningen en activiteiten als ingang voor analyse en synthese te kiezen (Dietvorst, 1989; Ashworth en Jansen Verbeke, 1989; Van der Voet, 1989).
Sommige combinaties van voorzieningen en accommodaties kunnen elkaar wat betreft hun gebruik positief en andere elkaar negatief beïnvloeden. Door te streven naar een verbetering van de toegankelijkheid via samenhangende recreatief-toeristische infrastructuren (netwerken) en door daarin bewust elkaar positief beïnvloedende combinaties van voorzieningen op te nemen (complexen) kan het produkt zo effectief mogelijk worden gemaakt. Zowel bij de discussie rondom de toegankelijkheid als bij het streven naar complexen en netwerken wordt erop gewezen dat daarbij niet alleen sprake is van fysiek ruimtelijke aspecten, maar dat daarbij ook sprake is van sociale, juridische, en organisatorische invalshoeken.
Voorzieningen kunnen dus een grotere attractiviteit en doelmatigheid krijgen als ze een onderling samenhangend geheel vormen. Complexen van voorzieningen dienen met zorg te worden ontworpen, omdat niet alle goed combineerbaar zijn. Voor een afgewogen complex van voorzieningen is daarom een voorafgaande bepaling van de richting die men wil inslaan nodig. Dat betekent ook dat men dan andere functies moet laten vervallen.

d hoe kunnen de commerciële en wellicht ook de non-profit sector in dit proces worden ingeschakeld?

De overheid kan veel willen, maar als zij niet zelf tot realisatie kan en wil overgaan en de uitvoering voor een groot deel op de schouders van particulieren legt, dan is een van de belangrijkste opgaven om overleg- en onderhandelingsstructuren te creëren, waarin samenwerking vorm kan krijgen. Het betekent ook het inhoud geven aan een nieuwe, maar niet minder actieve rol van de overheid. Niet afwachten, maar stimuleren. Bovendien betekent het dat de overheid haar aandeel in het totaal te ontwikkelen complex moet leveren: geld, verbetering van ruimtelijke kwaliteiten, dienstverlening en wellicht bovenal een goed onderbouwd idee.

4 Het onderzoek

Gedurende zes maanden is door de Landbouwuniversiteit onderzoek naar bovenstaande dilemma's in de gemeente gedaan op basis van een theoretische analyse, gesprekken met betrokkenen uit de publieke en particuliere sector en raadpleging van plaatselijke en bovenlokale beleidsnota's.

Als belangrijkste onderzoeksvragen kwamen aan de orde:

- Hoe ziet het toeristisch-recreatieve aanbod in de gemeente eruit en wat zijn daarin de sterke en zwakke kanten ?
- Welke ontwikkelingsmogelijkheden heeft de gemeente ?
- Welke keuzen moeten worden gedaan en welke maatregelen dienen genomen te worden om een bepaalde toeristisch-recreatieve ontwikkeling te realiseren ?
- Hoe is daarbij de taakverdeling tussen de publieke en de private sector?

In het vervolg van dit relaas zullen achtereenvolgens aan de orde komen: een schets van het huidige toeristisch-recreatieve produkt van de gemeente; ten tweede een analyse van sterke en zwakke punten; ten derde een beschouwing over doelgroepen, recreatieve activiteiten en benodigde voorzieningen, waarop een toekomstige ontwikkeling kan worden geënt; ten vierde een drietal ontwikkelingsstrategieën; en tenslotte een beschouwing over keuzen en gevolgen daarvan voor taak van overheid en bedrijfsleven.

5 Het toeristisch-recreatieve produkt

Het toeristisch-recreatieve produkt is te beschrijven aan de hand van de indeling in toeristisch recreatief kader en in toeristisch-recreatieve voorzieningen (zie voor dit onderscheid Bouman en Hilhorst 1988).

Toeristisch-recreatief kader

Hieronder wordt het historisch gegroeide decor verstaan van de plaatselijke gemeenschap, het bebouwde gebied en het landschap, dat in de loop der tijd door de interactie tussen mens en omgeving is ontstaan en waartegen de toeristisch-recreatieve activiteiten zich afspelen (zie o.a. van Engelen-Stinesen en Karsmakers, 1984; De Jong en Roelofsen 1987).

Het gebied wordt landschappelijk gekenmerkt door de situering op de overgang van het zeekleigebied in het noordwesten en het dekzandlandschap in het zuidoosten. De beide kerkdorpen liggen net op de overgang tussen beide. Een bosgebied tussen beide kernen

maakt deel uit van dit overgangsgebied. De omgeving van dit bosgebied wordt gekenmerkt door een kleinschalig karakter: kavels van beperkte omvang, verspreid liggende bebouwing en de aanwezigheid van houtsingels en kleine bosjes.
Het bosgebied zelf omvat een toegankelijk natuurpark (18,8 ha), een toegankelijk bos waarin een trimbaan is gelegen (9,8 ha) en verder verblijfsterreinen en een waterwingebied. Het laatste (50,8 ha) is ontoegankelijk. De toegankelijkheid van het gehele bos voor recreatief gebruik is door een en ander beperkt. Ten zuiden van de gemeente bevinden zich grotere bos- en heidecomplexen op het gebied van een andere gemeente. De relatie hiermee is evenwel beperkt door de aanwezigheid van een rijksweg en een spoorlijn.

Ten noorden van de hoofdkern ligt een poldergebied, grenzend aan een rivier. Het is een vlak, open landschap waarin bebouwing ontbreekt, heeft plaatselijk betekenis als natuurgebied. De begrenzing wordt gevormd door de dijk van de rivier. De ontsluiting geschiedt via een plaatselijk dicht netwerk van, vaak doodlopende, plattelandswegen.
De kerkdorpen bieden zelf slechts beperkte recreatieve mogelijkheden. Een ervan bezit, met zijn kleine weekmarkt en winkelapparaat, relatief de beste voorzieningen. Bovendien is daar sprake van een kern met enige historische bebouwing. Een grote stad en in mindere mate de andere grote kernen in de omgeving vormen de stedelijke toeristische omgeving.

Toeristisch-recreatieve voorzieningen en accommodaties
In het bosgebied hebben zich in de loop van de tijd een aantal verblijfsrecreatieve accommodaties gevestigd. Een drietal campings (waarvan een van de gemeente en een van een grote stad verderop), een tweetal kampeerboerderijen, drie vormings- en bezinningscentra en een hotel. Bovendien liggen er het openluchtbad en de sterrewacht.
Het aanbod op de campings bestaat voornamelijk uit vaste standplaatsen. Naast de verblijfsaccommodaties is de belangrijkste dagrecreatieve voorziening het openluchtbad (openluchtbad met diverse attracties, gekoppeld aan camping en overdekt zwembad). Voorts zijn er dagrecreatieve voorzieningen, zoals een manege, een tenniscentrum, een pottenbakkerij en een (sport)vliegveld.
De bereikbaarheid van de recreatieve voorzieningen via het rijkswegennet is goed. Verder is er een beperkt aantal, vooral langs verharde wegen liggende, fietspaden en fietsstroken en plattelandswegen met een beperkte geschiktheid voor wandelen en fietsen. De wandel-, en uitloopmogelijkheden vanuit zowel verblijfsaccommodaties, manege als bevolkingskernen zijn beperkt tot de twee vrij toegankelijke delen van het bosgebied (totaal 28,6 ha). Tenslotte moet worden gewezen op de aanwezigheid van (ten dele psychologische) barrières in de vorm van doorsnijdingen van het grondgebied van de gemeente door een rijksweg (A-58), een tweetal spoorlijnen en de rivier.

6 Sterke en zwakke punten

Een nadere analyse van de toeristisch-recreatieve voorzieningen leidde tot een aantal conclusies.

- Het recreatief-toeristische produkt wordt gekenmerkt door een grote diversiteit, geringe samenhang, veroudering en beperkingen in de kwaliteit. Hoewel momenteel nog sprake is van een aantal redelijk tot goed functionerende bedrijven is, mede gezien de te verwachten demografische ontwikkelingen, de kans aanwezig op een verdergaande stagnatie in de recreatief-toeristische ontwikkeling.

- Bij de verblijfsaccommodaties is sprake van beperkte uitloopmogelijkheden. Het is een stimulans voor verdere verbetering van de accommodaties en daarmee van de recreatie mogelijkheden binnen de terreinen.
- Er is nooit een duidelijke keuze gemaakt aangaande aantal en soort recreatieve activiteiten die men in de gemeente wil bevorderen en evenmin is daardoor gestreefd naar vergroting van de samenhang. Wanneer men daarover wel standpunten in zou nemen, dan kan expliciet worden bepaald voor welke doelgroepen men zijn produkt wil versterken en welke voorzieningen in onderlinge samenhang moeten worden ontwikkeld.
- Door de voorgenomen privatisering van het openluchtbad ontstaat er enerzijds onzekerheid over de relatie tussen de verschillende recreatief-toeristische aanbieders, anderzijds hoeft daardoor de overheid, die tot dan als private ondernemer het bad exploiteerde, niet langer als een concurrent te worden gezien.
- Behalve de inspanningen met betrekking tot het openluchtbad, waar de gemeente optrad als recreatie-ondernemer, heeft de gemeente zich in het verleden betrekkelijk afwachtend opgesteld. Zij heeft zelf weinig initiatieven ondernomen om te komen tot een samenhangende recreatief-toeristische infrastructuur, noch in organisatorische, noch in ruimtelijke zin en heeft in een aantal gevallen initiatieven van anderen tegen gehouden.

7 Doelgroepen en clusters van recreatieve activiteiten

Recreatie en toerisme worden beschouwd als vrijetijdsactiviteiten, die gemeen hebben dat ze contrasteren met betaald werk, thuis zitten, school of huishoudelijk werk en gemotiveerd worden door het genoegen waarmee ze worden beoefend.
De begrippen worden echter veelal onderscheiden door de wijze waarop men naar de activiteiten kijkt. Lettend op het consumptie- en bestedingspatroon waarmee ze gepaard gaan, worden diegenen als toerist beschouwd die uit hun dagelijkse omgeving breken, en die daarbij geneigd zijn om meer geld uit te geven dan de recreanten. Met recreanten doelt men dan op de mensen, die hun vrijetijd op korte afstand van hun dagelijks leefgebied doorbrengen. Recreanten keren na hun recreatie-activiteiten veelal direct weer naar huis terug. Toeristen komen van verderweg en blijven vaak logeren. Voorzieningen voor toeristen leveren op deze wijze bezien dan ook financieel profijt op. Die voor de recreatie dikwijls niet. Het is daarom een beleidsmatig gemaakt onderscheid. Met het onderscheid wordt duidelijk hoe verschillend de financiële betekenis van de recreërende eigen bevolking en die van de toeristen is.

Onderzoek van de psychologen Kremer en Veen (1983) onthulde interessante dimensies van het vrijetijdsgedrag, op basis waarvan de betekenis van recreatieve en toeristische activiteiten voor de betrokkenen gelijktijdig kunnen worden geïnterpreteerd. Verschillende activiteiten blijken voor de betrokkenen overeenkomstige betekenissen te hebben (afgeleid uit de voorkeuren van mensen) en kunnen daarop worden ingedeeld. Kremer en Veen onderscheiden twee hoofddimensies achter vrijetijdsgedragingen:
- de mate waarin activiteiten een plezierige afwisseling vormen op de dagelijkse routines;
- de mate, waarin activiteiten vertrouwd en 'bekend' zijn.

Deze twee dimensies spelen in een wisselende verhouding een rol bij activiteiten, waardoor deze activiteiten ook verschillende betekenissen krijgen (meer of minder afwisselend, of vertrouwd). Ze vonden in hun onderzoek vijf van zulke betekenissen binnen het vrijetijdsgedrag (zie tabel 2).

tabel 2: betekenissen van recreatieve activiteiten

1	— vitaal, expansief	afwisselingsdimensie
2	— uitgaansgezelligheid	
3	— ontspannend in een natuurlijke omgeving	afwisseling/bekendheid
4	— huiselijke gezelligheid	
5	— op eigen persoongericht	bekendheidsdimensie

Activiteiten met een vitaal-expansieve betekenis zijn onder meer sporten, prestaties en inspanningen verrichten. Men is intensief met de activiteit bezig. Ook uitgaan valt daar onder.
Ontspannende activiteiten in een natuurlijke omgeving kunnen zowel (in)spannend zijn als rustig van aard.
Bekendheid en vertrouwdheid spelen een rol als men ergens een tijd verblijft, liefst in de zon, en een kopje koffie drinkt. Huiselijke activiteiten (en de meeste recreatieve activiteiten vinden in en rond het huis plaats) betreffen familiebezoek, met het gezin iets doen of een autotochtje maken. De auto blijkt als verlengstuk van de privésfeer te worden ervaren. De op de eigen persoon gerichte bezigheden omvatten bijvoorbeeld hobbies, vissen en volkstuinieren.

Een manier om doelgroepen voor het toeristisch-recreatief beleid te formuleren is om mensen te onderscheiden naar de activiteiten, die ze bij voorkeur aan de dag leggen (Lengkeek, 1986). Specifieke activiteiten zijn vaak te eenzijdig om als algemeen criterium voor doelgroepen te hanteren. Het onderzoek van Kremer en Veen biedt aanknopingspunten voor criteria, juist omdat de vijf betekenissen van het vrijetijdsgedrag vrij globaal zijn. Vertaalt men deze theoretische onderscheiding van doelgroepen naar de toeristisch-recreatieve mogelijkheden voor de gemeente dan kunnen we het volgende constateren.

Groepen, die van elders komen, zijn: de seizoenkampeerders, de toeristische kampeerders en de groepsgezelschappen.
De seizoenkampeerders baseren hun voorkeuren en gedrag vooral op bekendheid en vertrouwdheid. Ze bezoeken af en toe het openluchtbad, maken korte wandelingen en verblijven veel bij de stacaravan. Het gebied rond de caravan is niet zelden als 'tuintje' ingericht. De caravan biedt huiselijkheid en de standplaats gelegenheid voor hobbyen. De directe omgeving is een vertrouwd en rustig decor.

De toeristische kampeerders zijn meer gericht op ontspanning in een rustige omgeving. Ze zoeken de natuur en de landelijke omgeving op om te wandelen en te fietsen. Afwisselende bezoeken aan bezienswaardigheden en bezoek aan de historische stadskernen in de omgeving staan op hun programma.

De gezelschappen, zoals schoolgroepen en verenigingen, verblijven in de kampeerboerderijen en in de bezinningsoorden. Hun doel is vaak educatief of het houden van een retraite. De omgeving is belangrijk voor wandelen, sportbeoefening en spel. De gezelschappen brengen een wat specifieker gedrag mee dan de twee andere groepen verblijfsrecreanten. Toch is de betekenis van hun activiteiten op soortgelijke wijze te beschrijven.

Dagrecreanten komen uit de regio, zelfs wel van over de landsgrens om het openluchtbad te bezoeken: activiteit en drukte. Over de recreatie van de eigen bevolking geeft het onderzoek helaas weinig inzicht. Ook daar spelen de dimensies echter een rol wanneer naar sportbeoefening en bezoeken aan stamcafé's wordt gekeken.

De verschillende categorieën bezoekers van de 'recreatiegemeente' ontplooien thans ofwel overwegend vitaal-expansieve ofwel overwegend rustige, vertrouwde vrijetijdsgedragingen. Voorzieningen voor de ene groep hebben maar beperkte aantrekkelijkheid voor de andere. Dit maakt ook inzichtelijk wat de eerdere constatering, dat er weinig samenhang is tussen de voorzieningen, betekent. Meer samenhang kan worden gezocht door activiteiten te clusteren rond de verschillende betekenissen van het vrijetijdsgedrag, die Kremer en Veen aangaven. Het uitgangspunt is dan dat de clusters van activiteiten die op het algemene betekenisniveau overeenkomst vertonen, elkaar minder in de weg zullen zitten en elkaar meer versterken.

De centrale vraag, die in het begin van ons betoog is opgevoerd, kan nu concreter worden gesteld: voor welke cluster van activiteiten wil men het toeristisch-recreatieve produkt verder ontwikkelen? Mogelijkheden voor rustige activiteiten van de eigen bevolking en van de seizoenkampeerders met hun vaste standplaats? Intensieve, sportieve activiteiten voor wellicht een deel van de eigen bevolking.?Rustige padenstelsels voor de toeristische kampeerders? Of het bieden van mogelijkheden voor samenhangende activiteiten voor geheel nieuwe toeristische marktgroepen? Het schema van Ansoff heeft de alternatieven al opengelegd.

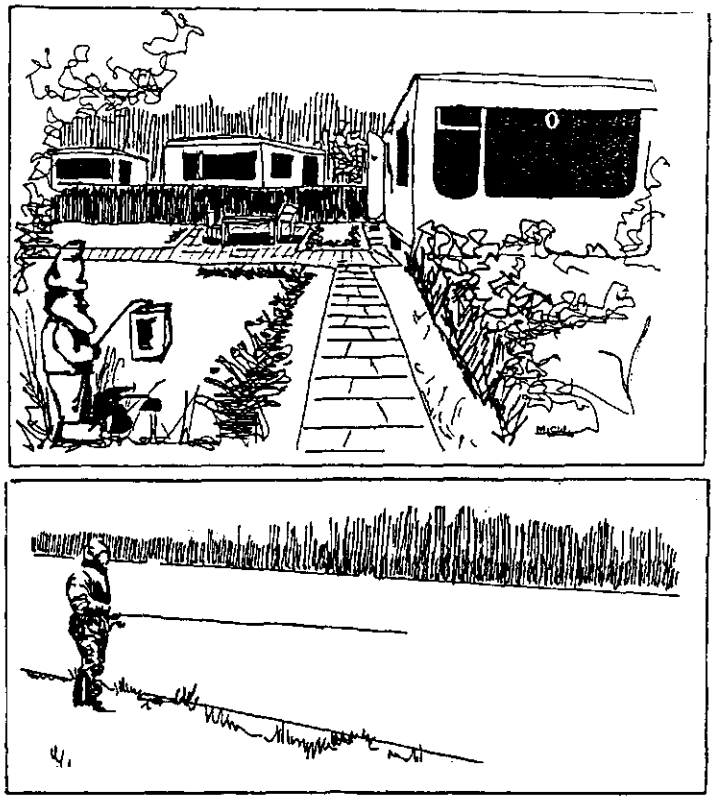
Uiteraard hoeft het produkt geen mono-cultuur te worden voor een al te eenzijdige cluster van activiteiten. De clusters bieden bovendien zelf al een zekere diversiteit van vergelijkbare activiteiten. Toch kan de hiervoor geschetste invalshoek goede aanknopingspunten geven om beter duidelijk te maken wat men wil ontwikkelen en hoe men zich wil profileren op de markt en, niet in de laatste plaats, wat men niet wil ontwikkelen.

9 Drie ontwikkelingsperspectieven

Om aan het voorgaande uitwerking te geven, is een drietal ontwikkelingsperspectieven geformuleerd.
Het doel daarvan was primair om binnen de gemeente te komen tot een discussie als voorbereiding voor een gezamenlijk door overheid en bedrijfsleven gedragen besluitvorming.
Basis voor alle drie de modellen is de aanname dat een duidelijker specialisatie in het recreatief-toeristisch produkt en het aanbrengen van een duidelijker samenhang tussen de verschillende onderdelen van het recreatief-toeristische produkt kan leiden tot kwaliteitsverhoging, tot verdere profilering en daarmee tot verbetering van de aanbodspositie in wijder verband.

Model I 'consolidatie van de positie'
Het eerste model gaat uit van het consolideren van het huidige recreatief-toeristische aanbod. Achteruitgang zal actief worden tegengegaan, maar groei en nieuwe ontwikkelingen worden niet gestimuleerd. Kwaliteitsverbetering is nodig om de huidige marktgroepen te binden. Het accent ligt op recreatievormen waarbij bekendheid en rust een belangrijke rol spelen. Binnen de verblijfsrecreatie betekent dit kiezen voor seizoensrecreatie. Voor de dagrecreatie zijn rustige, weinig voorzieningen vergende, op een 'natuurlijke' omgeving gerichte activiteiten van belang. Dat wil zeggen dat een verbetering van de wandelmogelijkheden nodig is binnen en direct rondom het bosgebied bij de verblijfsaccommodaties. Ook het aanbrengen van verbeteringen in de vismogelijkheden past in dit model (Zie afbeelding 1).
De rol van de overheid beperkt zich tot aanleg van de recreatief-toeristische infrastructuur en tot het verbeteren van de landschappelijke situatie in en rond het bosgebied.

Afbeelding 1: consolidatie van positie (bekendheid en rust)

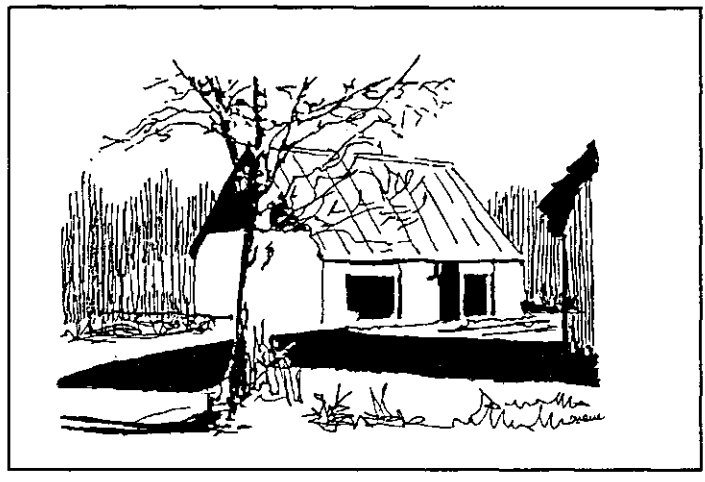


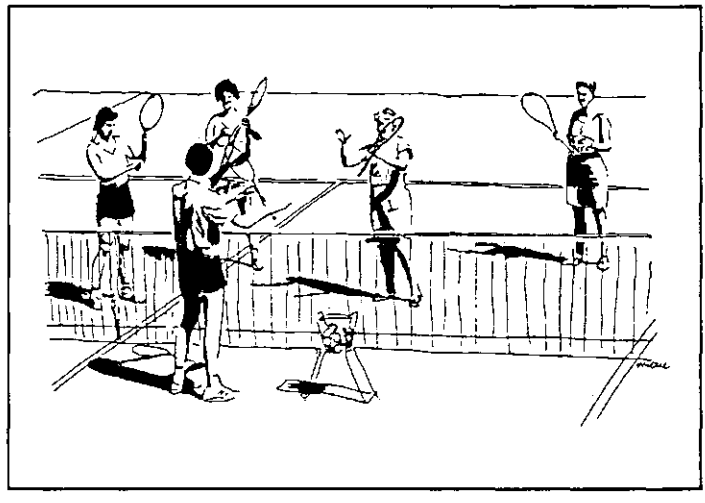
Model II 'nieuwe ontwikkelingen'

Het tweede model richt zich juist op het aantrekken van nieuwe marktgroepen. Het ontwikkelen van een kwalitatief hoogwaardig recreatief-toeristisch produkt, gericht op korte, luxe vakanties met een actieve sportieve dimensie, staat centraal. De accommodaties voor de seizoenrecreatie zullen geleidelijk aan plaats maken voor luxe verblijfsaccommodaties. Bouw van vakantiebungalows, hotels, dagrecreatievoorzieningen met een sportief, actief karakter (paardrijden, sportvliegen, ballonvaren, tennissen, de organisatie van allerlei evenementen etc.) passen in dit beeld. De relatie tussen verblijfsaccommodaties en dagrecreatieve mogelijkheden kan gestalte krijgen via arrangementen en ook seizoensverlenging kan zo worden verwezenlijkt (zie afbeelding 2).

Uitvoerende taken liggen in eerste instantie bij het bedrijfsleven. De rol van de overheid beperkt zich tot die van regisseur en tot het nemen van infrastructurele maatregelen van beperkte omvang (dorpskommen) en ten behoeve van de bereikbaarheid van de accommodaties per auto vanaf de rijksweg. Veel aandacht is nodig voor promotie teneinde de nieuwe doelgroepen te bereiken.

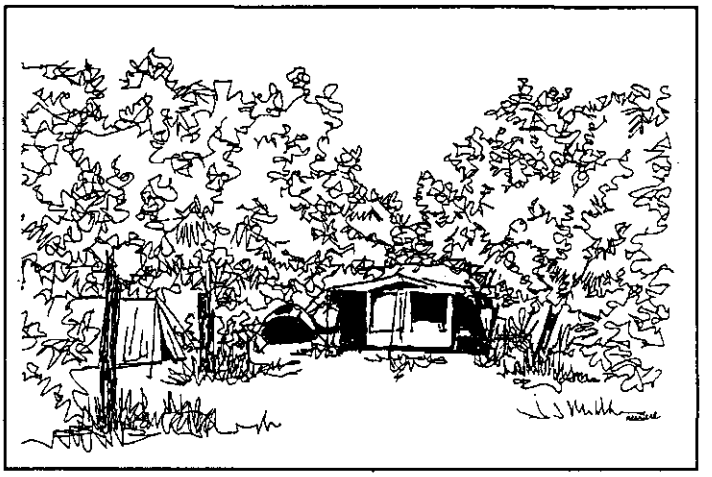
Afbeelding 2: nieuwe ontwikkelingen (en luxe)

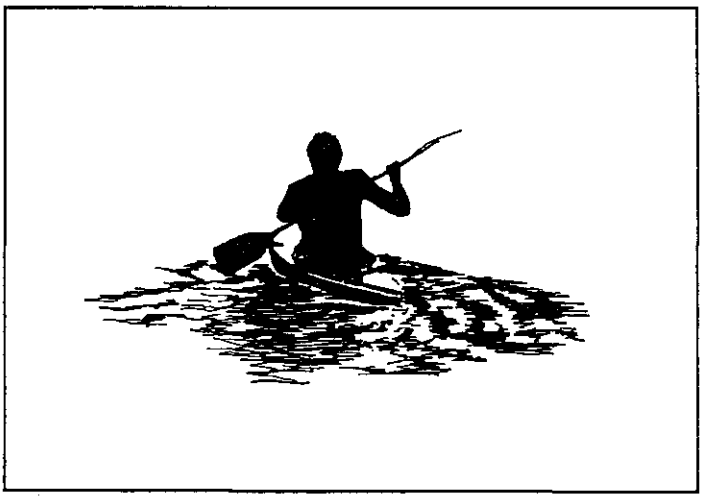




Model III 'schakel in een groter geheel'
Het derde model heeft als uitgangspunt de recreatie in een 'natuurlijke' omgeving. De toeristische verblijfsrecreatie wordt in samenhang met de routegebonden recreatie centraal gesteld. De recreatievormen vinden plaats in een rustige omgeving en zijn op afwisseling gericht (zie afbeelding 3). Een dergelijk beleid kan gestalte krijgen via een verschuiving binnen de verblijfsrecreatie naar de toeristische standplaatsen. Voorwaarde is daarnaast een uitbouwen van de recreatief-toeristische infrastructuur voor de verschillende vormen van recreatie in relatie met de rest van de regio. Dit betekent een uitbouwen van de voet-, fiets- en ruiterpadennetwerken, van de bewegwijzering en van de daaraan op te hangen informele recreatieve ruimten.
Een dergelijk netwerk beperkt zich niet tot het bosgebied maar omvat in principe het gehele grondgebied van de gemeente, dus inclusief open gebied langs de rivier.
Naast ondersteuning van het particulier initiatief betekent dit model voor de overheid een actief inrichtings- en beheersbeleid met betrekking tot de eerder genoemde (voorwaarden scheppende) infrastructuur en met betrekking tot natuur en landschap. Het bedrijfsleven kan daarop inspelen en daaraan ondersteuning geven.

Abeelding 3: schakel in een groter geheel





10 De organisatie van de toekomst

Uit het voorgaande is duidelijk dat de overheid een essentiële rol behoudt. Welke rol, is de vraag. Het antwoord daarop hangt ten eerste af van welke richting men wil inslaan. Maar bij elk van de drie scenario's zal de overheid wat moeten doen. Wat dat is hangt ook weer af van de inhoud die aan het 'scheppen van voorwaarden' wordt gegeven. Is de rol van de gemeente passief afwachtend, maar positief medewerkend als er initiatieven van derden komen? Stelt de gemeente zich actief op als regisseur, stimuleert zij visie- en planvorming en neemt daartoe ook initiatieven zonder zich evenwel financieel te laten betrekken in samenwerkingsvormen bij het scheppen van het aan te bieden produkt? Of komt er een taakverdeling en samenwerking tot stand tussen publieke en private sector (profit en non-profit) bij de realisatie van het produkt? Het zijn keuzen die ook bij de verdere uitwerking van de aangegeven modellen moeten worden gemaakt.

Gezien de geuite wens tot stimulering van de recreatief-toeristische ontwikkeling in de gemeente mag van een actieve gemeentelijke overheid worden uitgegaan. De aangegane discussie over de ontwikkelingsperspectieven is daarbij een eerste stap op de weg naar het ontwikkelen van een visie op de gewenste ontwikkelingsrichting van recreatie en toerisme binnen de gemeente. Op basis van de keuzen die worden gedaan, zal de gemeente initiatieven moeten nemen. Het is daarbij van belang dat, zolang nog niet voor een richting is gekozen die ook haalbaar begint te lijken, er een gemeenschappelijk traject is van voorbereidende maatregelen die voor alle modellen een tijdlang dezelfde zijn. De gemeente regisseert en enthousiasmeert en zal als essentieel onderdeel van zijn publieke taak investeringen moeten doen in verbetering van het niet vermarktbare deel van het toeristisch-recreatieve produkt (zorg voor infrastructuur met als doel bereikbaarheid, ontsluiting en toegankelijkheid voor de gewenste gebruikersgroepen, zorg voor natuur en landschap etc).
Een andere belangrijke taak van de gemeente is de planmatige afstemming van het beleid met de andere regionaal relevante overheden. De complex-vorming van samenhangende voorzieningen op het lokale niveau (zowel wat betreft ruimtelijke, organisatorische en overleg structuren als gebruiksmogelijkheden), kan ook model staan voor het tot stand brengen van samenhang op regionaal niveau.
Tenslotte kan de gemeente het initiatief nemen voor het instellen van een projectontwikkelingsgroep, bestaande uit ondernemers, ambtenaren en maatschappelijke organisaties. Bij de realisatie daarvan bestaat er het dilemma van de al dan niet democratische besluitvorming binnen de groep en de controle op haar functioneren. Een oplossing daarvoor is wellicht het, op basis van een besluitvorming op hoofdlijnen in de raad, verlenen van zekere volmachten aan een dergelijke projectgroep, binnen van te voren afgesproken grenzen, die efficiënt, flexibel en snel handelen mogelijk maken. Belangrijk is daarbij de vorming van een stimuleringsfonds, waaruit de projectgroep kan putten om aarzelende participanten over de drempel te helpen. Wellicht dat de opbrengsten uit de verkoop van het openluchtbad en de opbrengsten van de toeristenbelasting daar een basis voor kunnen leggen. Een voorwaarde voor een dergelijke samenwerking is dat ondernemers, ambtenaren en verenigingen elkaars taal leren spreken. Een gezamenlijk doel is daarvoor de eerste stap en continue samenwerking de tweede.

11 Ideaal en werkelijkheid

Met het onderzoek hebben we niet beoogd een kant en klaar recept te geven voor gezonde groei in de toeristisch-recreatieve sector. De intentie is wel om alle betrokkenen bij de beoordeling van nieuwe ontwikkelingen een analytisch houvast te geven en een gemeenschappelijk vertrekpunt voor discussie over de gewenste richting van de ontwikkelingen. De geconstrueerde modellen kunnen deze discussie van een heldere structuur voorzien. Zeker kan men vragen stellen bij een toepassing van de 'recreatie'-theorie van Kremer en Veen op toeristische gedragingen. Een fundamentele discussie over gewenste ontwikkelingen vergt betrouwbare, getoetste inzichten. De vraag is of men altijd moet wachten tot de wetenschap eindelijk klaar is met het vinden van finale antwoorden.

Het onderzoeksresultaat is aan bestuurders en bevolking gepresenteerd met behulp van zoveel mogelijk visuele middelen: tekeningen, dia's, kaarten. De publieke discussie bracht een ontmaskering van de bestaande verhoudingen en bedoelingen. Niet dat er onverwachte reacties kwamen uit de bevolking. Men maakte zich zorgen over een sterke toeristische ontwikkeling, maar zag ook positieve kanten. Maar in de discussie werd al ras duidelijk dat de politiek verantwoordelijken, die door het ongelukkige verloop van de verkoop van het openluchtbad al veel gezichtsverlies hadden geleden, zouden vasthouden aan slechts één optie: model II. Oftewel de gemeente mee op in de vaart der volkeren. De meest commerciële variant kwam als, tot dan verborgen, agendapunt naar buiten. De politiek was reeds volledig verstrikt in de eisen die uit het economische voortbestaan van de gemeente voortvloeiden. De verkoop van het openluchtbad aan een ondernemer leverde de volgende onontkoombare stap: een verdere commercialisering van het toeristisch-recreatieve produkt. Op z'n minst diende men een projectontwikkelaar een gunstig vestigingsklimaat te bieden.
Een consequente transformatie van de gemeentelijke toeristisch-recreatieve wereld volgens model II heeft men evenmin aangedurfd. Geen betere harmonisering van produktelementen, maar kool en geit gespaard. Men wilde bestaande belangengroepen, met name de stacaravan bewoners, niet tegen zich innemen met een harde sanering. Commerciële toekomst en behoud van rust zouden samen moeten gaan. Korte tijd na het onderzoek stonden regionale kranten bol van conflicten tussen rustzoekers en gebruikers van het sportvliegterrein. De toekomst moet uitwijzen welke belangen op termijn tot ontplooiing komen en welke zullen worden verdrukt. Onduidelijk is nog hoe en in hoeverre een kleine gemeenschap, inwoners, ondernemers en overheid de ontwikkelingen met elkaar kunnen dragen. Sporen de belangen? Zal het toeristisch produkt bijdragen tot een sterker gevoel van gemeenschappelijkheid (zie hiervoor bijv. Cohen, 1985), of zal men zich verzetten tegen een ontwikkeling die ervaren wordt als iets dat het dorp overkomt? Verzet van lokale groepen tegen een te sterke inbreuk op het "eigene" van een gemeenschap is bepaald niet ongebruikelijk (zie bijv. protesten in het verleden tegen Kasteelpark Arcen of de Mergellandroute). Mogelijk gaat een sterk commerciële ontwikkeling de competentie van lokale, kleinschalige ondernemers te boven. Grote ondernemers van buiten nemen bezit van een deel van de omgeving. Indien dat het geval is, lijkt het zeker niet denkbeeldig dat toeristische ontwikkeling als oneigenlijk, 'niet van ons', wordt ervaren.

Onze beschouwing eindigt speculatief, omdat onderzoek naar de verdere feitelijke ontwikkelingen niet heeft plaatsgevonden. Een instrument voor communicatie en een maatschappelijk gedragen omvorming van de omgeving en voorzieningen tot een herkenbaar produkt

leek tenminste gegeven. Belangen-dominantie van economische en politieke aard, en compromissen tussen belangen, zijn doorslaggevend gebleken en hebben de basis gelegd voor een verdere 'omvorming' van de fysiek-ruimtelijke omgeving en de betekenissen, die daaraan worden toegekend.

Literatuur

Ansoff, H.I. (1970), Corporate Strategy: an analytic approach to business policy for growth and expansion. Harmondsworth.

Ashworth, G.J. en M.C. Jansen-Verbeke (1989), Functional association: the precondition for the use of leisure as a vehicle for the economic revitalisation of inner areas of cities. Pre-Congresbook, vol 2a, ELRA-Congres Cities for the Future, Recreatiereeks nr 6, Den Haag: Stichting Recreatie.

Bouman, A. en J. Lengkeek (1986), Een vergelijking van toeristisch-recreatieve ontwikkelingsplannen. Vrijetijd en samenleving, 4(1986)3, p.275-291.

Bouman, A. en R. Hilhorst (1988), Onderzoek naar recreatie, toerisme en sport in de Gemeente Roermond. Werkgroep Recreatie, Wageningen: Landbouwuniversiteit.

Cohen, A.P. (1985), The symbolic construction of community. London/New York: Ellis Horwood Ltd Publishers/Tavistock Publications Ltd.

Dietvorst, A.G.J. (1989), Complexen en netwerken: hun betekenis voor de toeristisch-recreatieve sector. Wageningen: Landbouwuniversiteit.

Engelen-Stinesen, D. van en J. Karsmakers (1984), Eeen toekomst voor een verleden? Een verkennend onderzoek onder promotors naar de toeristische ontwikkelingsmogelijkheden van de binnensteden van Kampen, Zwolle en Deventer. Nijmegen/Arnhem.

Jong, A. de en E.J. Roelofsen (1987), Evaluatie van lokaal Toeristisch-recreatief beleid, Arnhem: Heidemij Adviesbureau.

Kersten, P.H. en R.C.A.Meester (1985), Wie spreekt er over toeristisch-recreatieve planning? Recreatie, 23(1985)3, p.4-11

Kremer, A.A. en P. Veen (1983), De plaats en betekenis van stedelijke recreatie binnen het vrijetijdsgedrag. Groningen/Nijmegen.

Lengkeek, J. (1986), Planning voor een doelgroepenbeleid. J. Lengkeek, red. Recreatieplanning, dicht bij huis, ver van huis?, Mededelingen van de Werkgroep Recreatie 2, Wageningen: Pudoc.

Voet, J.L.M.van der (1989); Recreatie en het landelijk gebied, De Landeigenaar, juni 1989, p.12-16.

Zwaan, P.W. (1989), Toeven in Hoeven; keuzen voor eeen toeristisch-rekreatieve ontwikkeling in de gemeente Hoeven. Doctoraalscriptie, Werkgroep Recreatie, Wageningen: Landbouwuniversiteit.

Maasoeverproject tussen Mook en Woudrichem:
samenwerking van overheid en particuliere sector

W.M. Harmsen

1 Inleiding

In het vroege voorjaar van 1984 is op initiatief van het Stadsgewest 's-Hertogenbosch, een intergemeentelijk samenwerkingsverband, het Maasoeverproject tussen Mook en Woudrichem van start gegaan. De introductie-tekst luidde: Maasoevers een toeristische 'topic' van formaat. Als doelstelling werd al snel daarna geformuleerd: Het Maasoever- gebied tussen Mook en Woudrichem dient te worden ontwikkeld tot een herkenbaar en samenhangend toeristisch-recreatief produkt, waarvan een werving uitgaat op binnen- en buitenlandse toeristen en recreanten.
Achterliggende doelstellingen zijn daarbij de sociaal-economische effecten van een dergelijke ontwikkeling in termen van werkgelegenheid, regionaal inkomen, bijdrage aan de reisverkeersbalans en versterking van de structuur van de toeristisch-recreatieve sector. Een en ander dient te worden geplaatst in de toen actuele tijdgeest van 'ruim baan voor de marktsector'.

Marktplan

De nogal pragmatische aanleiding voor het project ging na een globale probleemverkenning over in enthousiasme over de potenties van het Maasoevergebied voor toerist en recreant en leidde tot ruimte voor persoonlijke ambities van de initiatiefnemers, mede gebaseerd op de inschatting van de 'scoringskansen', in casu de realisatie van het project.
Voor het gehele gebied, bestuurlijke grenzen negerend, werd een produktmarktplan opgesteld, waarin de sterke en zwakke punten van het produkt werden aangegeven. Een actieprogramma voor het vernieuwen en toevoegen van bouwstenen voor Maasoevers diende uitgevoerd te worden teneinde bestaande 'kopersgroepen' beter te bedienen en nieuwe kopersgroepen aan te trekken. De voortrekkersrol werd gelegd bij de regionale overheden; voorwaardenscheppende overheidsinvesteringen in de toeristische infrastructuur moesten leiden tot de realisatie van, voor het bedrijfsleven, rendabele projecten. Na op deze wijze als overheid een forse aanzet te hebben gegeven, zou het bedrijfsleven de 'fakkel' automatisch overnemen en zou de overheid kunnen terugtreden, zo was de gedachte. Een en ander heeft anders uitgepakt. Twintig jaar gescheiden optreden van overheden en bedrijfsleven in de sector recreatie, met eigen culturen op het gebied van vergaderen, samenwerken en plannen en fundamentele verschillen in invalshoek bleken in vijf jaar tijd niet automatisch te veranderen in een projectontwikkelingsproces met permanente stimulansen voor vernieuwing en continuïteit. Het marketinghandboek dat een dergelijk automatisme belooft, is gebaseerd op de werking van de vrije markt. Voor Maasoevers gaat deze situatie niet op. Weliswaar gaat het om een heterogeen samengesteld produkt met een groot aantal potentiële doelgroepen, maar omrdat de publieke en private produktaanbieders feitelijk 'eigen' doelgroepen hebben, ingegeven door verschillende waarden en normen en vertaald in verschillende doelstellingen, kan slechts in symbiose - zolang het tot beider voordeel strekt - tot gezamenlijke actie worden gekomen.

Van de drie peilers waarop het Maasoeverproject steunt, te weten produktontwikkeling/ inrichting, promotie en communicatie, zijn de eerste twee direct onderkend en geaccepteerd en geannexeerd door respectievelijk de publieke en private partij.
De communicatie tussen de samenwerkende publieke en private partijen, kwam echter onvoldoende uit de verf. Daardoor was er op het beoogde moment van fakkeloverdracht geen gerede private fakkeldrager om de projectvlam brandend te houden. Aangezien de voortekenen van dit knelpunt reeds in 1986/1987 manifest werden, is een onderzoek ingesteld (Roline de Wilde 1988). Naast de effecten van het Maasoeverproject op naamsbekendheid, bezoekersaantallen, investeringen e.d., werd tevens inzicht verkregen in de meningen van de participanten van publieke en private zijde over elkaar in relatie tot het project.
Aanbevelingen uit het rapport voor de organisatie van het project in de toekomst en noodzakelijk geachte afspraken over de verhouding tussen private en publieke partners zijn weliswaar niet onverkort overgenomen door Maasoevers, maar hebben wel mede richting gegeven aan de organisatie-structuur van het project op dit moment.
In een historisch perspectief van inmiddels zeven jaar Maasoeverproject krijgen relevante aspecten van de samenwerking tussen overheid en private sector een plaats.

2 Historisch perspectief

Het in historisch perspectief plaatsen van het Maasoeverproject, levert een beeld op van golfbewegingen in 'beleid'. Daarmee is het illustratief voor een procesgang Maasoevers en biedt kapstokken voor de beschrijving van de gang van zaken rondom het project.
Al in 1970 is een rapportage verschenen met de titel "Recreatie op en aan de Maas van Heumen tot Woudrichem", ontstaan naar aanleiding van een informeel overleg te Oss op 12 september 1967.
De toenmalige staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM) zette persoonlijk de diverse belanghebbenden met elk hun eigen plannen aan tot een interprovinciaal Maasoeveroverleg. Als doelstelling werd aan de ingestelde werkgroep meegegeven:
"Het opstellen van een ruime inventarisatie van feiten en mogelijkheden met betrekking tot recreatieve zaken op en aan de Maas, teneinde op basis daarvan de provinciale besturen te activeren inzake een te volgen gecoördineerd inrichtingsbeleid."
De werkgroep was samengesteld uit vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, de provinciale planologische diensten en de hoofdafdeling Openluchtrecreatie van het ministerie van CRM.
"Niet slechts een inventarisatie van feiten en mogelijkheden wordt gegeven, maar ook is getracht een toekomstvisie in een structuurschets vast te leggen" luidde de verdere taakopdracht van het overleg.
De openluchtrecreatie stond op dat moment in de kinderschoenen, maar toch werd met het rapport al direct afstand genomen van het in 1967 verschenen rapport Rijn en Lek ("In het licht van vandaag een beperkte verkenning, niet meer dan een inventarisatie", was de kanttekening).
Hoewel ogenschijnlijk met het rapport weinig lijkt te zijn gedaan, hebben de verschillende gemeentelijke en intergemeentelijke overheden - gezien de feitelijke situatie in 1991 - deze structuurschets toch als uitgangspunt voor hun beleid, planvorming en inrichting genomen.

Invalshoek was toen om voor openluchtrecreatie ruimte te creëren ten opzichte van landbouw, natuur, landschap, beroepsvaart en rivierbeheer.
In de daarop volgende 10 jaar hebben recreatieschappen en gewesten langs de Maas hun positie verworven en waargemaakt in de vorm van overheidsinvesteringen in recreatievoorzieningen, aansluitend op de binnen- en buitendijkse ontgrondingen. Voor zover van doelgroepen sprake was, was dat de 'recreant om de hoek'. Gepland werd op basis van opvangcapaciteit, recreatiedruk en aantal pleziervaartuigen per hectare water.
De recreatiebedrijven mochten wel campings en jachthavens exploiteren, maar eigenlijk bedienden zij niet de recreant om de hoek. Waarom zou de overheid aan deze vormen van recreatie medewerking verlenen?

Onrust

Met het inzetten van de economische recessie begin jaren tachtig, ontstond onrust in de regio. Hoewel de subsidies voor openluchtrecreatie gehandhaafd bleven op het niveau van de voorgaande jaren, bleken de erfpachtinkomsten van onderbezette kampeerbedrijven en jachthavens moeilijk inbaar te zijn, evenals de bijdrage van gemeenten in de exploitatie van de openbare recreatievoorzieningen. Discussies over profijtbeginsel, temporisering en privatisering waren niet van de lucht.
In de door de rijksoverheid geïntroduceerde Toeristisch Recreatieve Ontwikkelingsplannen (TROP) per provincie, werd toerisme opgevoerd als nieuw fenomeen ten opzichte van de openluchtrecreatie, met in het kielzog daarvan de economische betekenis van de toeristisch-recreatieve sector.
Hoewel het welzijn van de recreant nog steeds centraal stond, werd daar nadrukkelijk de welvaart van de recreatiesector aan toegevoegd; én vanwege het betaalbaar houden van de recreatievoorzieningen én vanwege het inmiddels onderkende belang van de sector in economische termen als werkgelegenheid, (regionaal) inkomen en nationale reisverkeersbelans. Versterking van de economische structuur van de sector bood dan ook goede mogelijkheden om programma's en projecten op te baseren.
Grontmij, als cultuurmaatschappij verankerd in de marktsector, met in veel gevallen de overheid als opdrachtgever, had de beleidswijziging op rijksniveau wellicht eerder door dan de regionale overheden. Grontmij formuleerde een project voor de toeristisch-recreatieve ontwikkeling van de vestingstadjes aan de Brabantse kant van de Maas in het kader van de pot 'structuurversterkende projecten'.
Een ambitieuze en pragmatische ambtenaar van het Stadsgewest 's-Hertogenbosch zag vervolgens kans om dit projectvoorstel over de provinciegrens heen te tillen en ook qua inhoud te verbreden tot het Maasoevergebied tussen Mook en Woudrichem.
Anekdotisch daarbij is, dat deze ambtenaar de brief voor financiële ondersteuning van het project, opgesteld door een econoom, persoonlijk afleverde bij de beoogde subsidiënt. Blij verrast bleek het 'nieuwe taalgebruik' daar aan te slaan en werd de subsidie toegekend.
Het in 1985 opgestelde marketingplan voor het Maasoevergebied concentreerde zich op de integratie van de commerciële en non-commerciële component van het produkt Maasoevers, zowel organisatorisch als fysiek. Het onderscheid tussen recreant en toerist vervaagde daarbij en werd vervangen door 'huidige en nieuwe kopersgroepen'.
In de daarop volgende jaren werd na marktsegmentatie ingezet op bediening van specifieke doelgroepen.

In het najaar van 1989 werd op rijks- en provinciaal niveau tussen overheden een convenant afgesloten over de Nadere Uitwerking Rivierengebied, zoals aangekondigd in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening.
Deze ruimtelijke visie op de ontwikkeling van het rivierengebied op langere termijn brengt het Maasoeverproject terug bij het startpunt van dit historisch perspectief; de Nota 'Recreatie op en aan de Maas van Heumen tot Woudrichem' van 1970. Het grote verschil daarmee is dat inmiddels een 7-jarig samenwerkingsverband van lokale en regionale overheden en bedrijfsleven de uitvoering claimt. Daarbij wordt in het midden gelaten of 'Maasoevers' richting gevend is voor uitwerking van het Maasoevergebied, of dat de Vierde Nota RO dat is.

Het in 1992 op te stellen MAASterplan zal een nieuwe impuls aan de ontwikkeling van het gebied geven, waarin èn de perspectieven van de Nadere Uitwerking Rivierengebied èn de verworvenheden van zeven jaar Maasoevers geïncorporeerd zijn.

3 Pragmatisme

De aanleiding voor het Maasoeversproject in 1984, werd ingegeven door pragmatische overwegingen. De meeste provincies in Nederland beschikten inmiddels over een TROP of stonden op het punt er één af te ronden. Ook op rijksniveau verscheen een eerste serieuze Nota Toeristisch Beleid (2e nota Toeristisch Beleid).
Recreatieschappen en gewesten werden geconfronteerd met stijgende beheers- lasten van de recreatieve projecten en voorzieningen die zij in het kader van welzijn hadden gerealiseerd. Discussies over profijtbeginsel, commerciële activiteiten van gewesten en schappen, privatisering e.d. stonden op gespannen voet met het adagium 'openbaar en gratis toegankelijke voorzieningen voor iedereen'. TROP's en Nota Toeristisch Beleid pleitten voor ruim baan voor de marktsector en een integratie van toeristische en recreatieve produktelementen; samenwerking van overheid en bedrijfsleven was gewenst. Tevens was overduidelijk dat subsidiekranen zich alleen zouden openen voor de in de TROP's genoemde gebieden en voor projecten met een meerwaarde voor het toeristisch produkt Nederland. Voorwaarde daarbij was samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Aangezien recreatieschappen en gewesten gronden in erfpacht geven aan toeristisch-recreatieve bedrijven (campings, jachthavens, horeca e.d.) en daarmee inkomsten verwerven die ten goede komen aan de niet-commercieel geëxploiteerde voorzieningen, zijn de regionale overheden gebaat bij een goed renderend bedrijfsleven. Een gezond bedrijfsleven dat garant staat voor investeringen in produktverbetering en vooral een grotere opbrengstcapaciteit voor erfpacht heeft. Grotere erfpachtinkomsten kunnen immers de exploitatielasten van de openluchtrecreatievoorzieningen gedeeltelijk opvangen. Een gezamenlijke aanpak van het gehele toeristisch-recreatieve produkt kan daarvoor uitkomst bieden.
Conclusie: Maasoevers diende een prominente plaats in de TROP's van Gelderland en Brabant te krijgen, mede door middel van het etaleren van de samenwerking van overheid en bedrijfsleven.

4 Participanten

De organisatie van Maasoevers is vanaf de start over de volle breedte opgepakt. Alle belanghebbenden dienden vertegenwoordigd te zijn. De enige omissie ten tijde van de start

van het project was het voorbijgaan aan de hengelsportorganisaties. De indertijd gevormde Stimuleringsgroep bestond uit:

- bestuurders en ambtelijke vertegenwoordigers van vijf gewesten/recreatieschappen;
- de directeuren van vijf streek-VVV's;
- vertegenwoordiger van vier Kamers van Koophandel;
- vertegenwoordiger Horeca;
- vertegenwoordiger Hiswa;
- vertegenwoordiger Recron;
- twee koepels van watersportverenigingen (en KNWV);
- de Brabantse ontwikkelingmaatschappij;
- de Rijksconsulentschappen Handel, Ambachten en Diensten (min. EZ) voor Gelderland en Brabant;
- de Consulentschappen Openluchtrecreatie voor Gelderland en Brabant;
- ambtelijke vertegenwoordigers van de provincies Gelderland en Noord- Brabant van de afdelingen Economische Zaken en van Recreatie;
- vertegenwoordiger ANWB.

Afhankelijk van de fase waarin het project verkeerde, hebben leden van de oorspronkelijke stimuleringsgroep afgehaakt, of is gekozen voor een andere vertegenwoordiging van belangen. Zo hebben de Kamers van Koophandel bijvoorbeeld een duidelijker rol gekregen in de projectontwikkeling, heeft de Brabantse Ontwikkelingsmij afgehaakt (toeristische projecten behoren niet tot het directe taakveld) en is vooralsnog afscheid genomen van de watersportverenigingen vanwege de concurrentievervalsing ten opzichte van het bij Hiswa aangesloten bedrijfsleven (paracommercialisme en BTW-kwestie).

5 Publieke en private inbreng

Overheid en bedrijfsleven zijn van meet af aan betrokken bij Maasoevers. De overheid is echter na zeven jaar nog steeds niet 'los' van de stimulerende en initiërende rol zij bij de start vervulde, ondanks andere doelstellingen en afspraken op dit punt. Gelijkwaardigheid in stemverhouding tussen overheid en bedrijfsleven is uiteindelijk geëffectueerd, maar heeft niet geleid tot een gelijkwaardige inhoudelijk/creatieve inbreng in het projectontwikkelingsproces. De taakverdeling die tussen partijen is ontstaan, is enerzijds een praktische oplossing gebleken voor produktontwikkeling en promotie, maar heeft anderzijds het verschil in 'cultuur' van de partijen en de rollen die zij geacht worden te spelen, alleen maar bevestigd.

Met het Maasoeverproject op weg naar privatisering en een terugtredende overheid constateert Roline de Wilde (Maasoevereffectrapportage 1987) een omgekeerde beweging; een vorm van 'publikisering'. De projectorganisatie zag, na pogingen te hebben gedaan om de Streek-VVV's het promotie-traject te laten invullen, een gat ontstaan in de marketing-mix voor Maasoevers. Onderkend werd zowel door overheden als VVV-wezen dat het bedrijfsleven in eerste instantie aangesproken diende te worden op een grensoverschrijdende promotiecampagne. Streek-VVV's en bedrijfsleven slaagden er echter niet in tot bundeling te komen.

Nadat de projectorganisatie noodgedwongen, maar willens en wetens, op de stoel van de VVV ging zitten, verbeterde de verhouding met het bedrijfsleven aanzienlijk, maar die met de VVV's verzelfsprekend niet.

In Maasoevers participerende recreatieschappen en gewesten hebben van meet af aan moeite gehad met deze ontwikkeling (promotie is niet aan ons, maar is des bedrijfslevens en des VVV's) zagen de noodzaak daarvan echter wel in, maar bleven aandringen om de situatie zo snel mogelijk te 'normaliseren'.
Inmiddels is het zover, dat de promotie conform de binnen Maasoevers tot stand gebrachte taakverdeling is toebedeeld aan het bedrijfsleven en wordt het VVV-wezen tegen betaling als facilitair bedrijf ingehuurd.

6 Wantrouwen bij de partners

Overheden en bedrijfsleven werden bij de start van het project beide gehinderd door een behoorlijke portie wantrouwen jegens elkaar. Jarenlang hadden de recreatieschappen en gewesten zich uitsluitend gericht op het treffen van voorzieningen voor openluchtrecreatie. In het kader van het welzijn dienden die voorzieningen bereikbaar en betaalbaar te zijn voor 'de recreant om de hoek'. Dat de recreatie-ondernemer in de sector ook een boterham wenste te verdienen, was in de ogen van de recreatieschappen minder gepast. Men leefde in twee werelden, die van de openluchtrecreatie (welzijn) en die van het toeristisch-recreatief ondernemerschap (individuele welvaart). De gewesten stelden zich dienaangaande iets coulanter op, omdat zij veelal ook een taak op het gebied van bedrijfsvestiging en -ontwikkeling hebben, zij het met een
'focus' op industriële en ambachtelijke bedrijvigheid.
Schappen en gewesten waren derhalve geneigd hun eigen plan te trekken en leuke dingen voor de mensen met overheidsgeld te realiseren.
De commercieel door het bedrijfsleven geëxploiteerde voorzieningen maakten geen onderdeel van die plannen uit en vragen van de recreatie-ondernemers om medewerking aan bijvoorbeeld bedrijfsuitbreiding en de daarvoor benodigde bestemmingsplanwijzigingen werden als niet relevant terzijde geschoven.
Toen Maasoevers in 1984 met het voorstel kwam om te gaan samenwerken, werden de uitgesproken intenties van de tot dan toe tegenstrevende regionale overheden door het bedrijfsleven niet geloofd en dienden de initiatiefnemers zich eerst waar te maken.

7 Marketing-benadering

Voor het doorbreken van de slechte relatie tussen overheid en bedrijfsleven in het Maasoevergebied is een 'nieuwe' planningsvariant geïntroduceerd: de marketing-benadering. Deze aan de bedrijfseconomie ontleende planningstechniek bleek meerdere voordelen te hebben, niet alleen vanwege de doelge- richtheid, maar juist ook om nieuwe partners bij elkaar te brengen. De combinatie van marktonderzoek, marktstrategie en marketing-planning droeg een nieuw taalgebruik en een ander denken aan, dat zowel overheden als de meeste recreatiebedrijven zich eigen hadden te maken.
Het cyclische en daarmee permanente karakter van marketing kwam in de plaats van het 'blauwdruk-denken' (eindplanning) van overheden. De bijna uitsluitende aandacht van overheden en bedrijfsleven voor de p van produkt diende nu gespreid te worden over nog vier andere p's van de marketing-mix. Eén en ander is verwoord in het produkt-marktplan Maasoevers van 1985.
Hoewel inmiddels ook op rijks- en provinciaal niveau de marketing van zowel commerciële als non-commerciële recreatieve voorzieningen als gemeengoed is geaccepteerd, wordt daarmee, ook bij Maasoevers nogal eens 'slordig' omgesprongen.

Doorredeneren over te bereiken nieuwe doelgroepen en een beter aanbod voor aanwezige doelgroepen vindt nauwelijks plaats en verzandt in het zoeken van praktische oplossingen voor het eigen strandbad en het eigen bedrijf.
Hoewel de gewenste produktdifferentiatie daarmee wel is gediend, is er lang niet altijd sprake van een bewuste keuze voor een doelgroepgerichte produktontwikkeling. De autonomie van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de individualiteit van het bedrijfsleven legt beperkingen op aan een optimaal ontwikkelingsscenario voor het gehele Maasoevergebied. Ondanks een gezamenlijk marketingplan, hebben overheid en bedrijfsleven nog steeds een eigen perceptie van de 'markt' en eigen ideeën over hoe deze markt bewerkt moet worden.

8 Project-leven

Een periode van vijf jaar produktontwikkeling, promotie en interne communicatie diende voldoende te zijn om de 'klus te klaren'. In die zin dat verwezenlijking van de hoofddoelstelling aantoonbaar dichterbij zou zijn gekomen en voldoende aanzetten zouden zijn gegeven voor de continuering van het proces, met een terugtredende overheid en een georganiseerd bedrijfsleven dat het voortouw zou hebben overgenomen.
Aan het Maasoeverproject lagen afspraken tussen de vijf initiatiefnemers (recreatieschappen en gewesten) ten grondslag, met een looptijd van vijf jaar. De Stimuleringsgroep Maasoevers was inmiddels omgezet in een stichting, met bestuurlijke vertegenwoordigers van de vijf schappen/gewesten en één vertegenwoordiger namens de vijf Streek-VVV's. De overige participanten in het Maasoeverproject kregen alle de status van adviseur. Twee werkgroe- pen voor produktontwikkeling en promotie en een coördinatieteam bestaande uit de directeuren van de schappen/gewesten gaven 'voeding' aan het bestuur in de vorm van voorstellen voor produktontwikkeling, promotie en interne organisatie/communicatie. Subsdiemogelijkheden en de motivatie van participanten zijn steeds zeer bepalend geweest voor activiteiten die door de stichting werden ontplooid. In de werkbare periode van vijf jaar diende de meerwaarde van samenwerking immers met tastbare resultaten te worden aangetoond. Bovendien was het onmogelijk om de 25 geformuleerde deelprojecten allemaal gelijktijdig uit te voeren. Een proiriteitstelling is bij deze projecten niet aangegeven. Het ging er meer om of de participanten 'rijp' waren voor een bepaald project, of financiële ondersteuning verkregen kon worden en of één en ander georganiseerd kon worden.
Bij het naderen van de eindstreep van de Stichting Maasoevers, medio 1989, werden de deelnemers onrustig.
Er werd gescoord; de herkenbaarheid, naamsbekendheid en samenhang van het produkt Maasoevers was aanzienlijk toegenomen, de bezoekersaantallen stegen explosief, investeringen in commerciële en non-commerciële voorzieningen namen toe. Ook borrelden initiatieven bij Maasoevergemeenten en bedrijfs- leven op die appelleerden aan de ontwikkelingslijnen die in het produkt- marktplan Maasoevers waren uitgezet.
Waar het echter aan mankeerde, was het geloof in continuïteit van het project na medio 1989, de statutair vastgelegde einddatum.

9 Continuïteit

De private sector, met name het toeristisch-recreatieve bedrijfsleven, zou continuïteit moeten bieden. De veronderstelling dat na vijf jaar initiëring, enthousiasmering en stimulering van overheidszijde met eigen middelen aan de schappen/gewesten en rijks/provinciale middelen voldoende zou zijn voor een fakkeloverdracht aan het bedrijfsleven en

een afbouw van de overheidsbemoeienis tot nihil, bleek een overschatting van het 'kunnen' van het bedrijfsleven. Het kleinschalige bedrijfsleven was nauwelijks georganiseerd en van een eenduidige belangengroepering om de fakkel aan over te dragen was geen sprake.
Naast het feitelijk kunnen overnemen van de voortrekkersrol in het Maasoever-project zijn twee andere aspecten het aftasten waard.
Het eerste aspect hangt samen met de wens van de overheden om tot daadwerkelijke overdracht te komen. Zolang het 'mode' is om met het bedrijfsleven samen te werken en dat resultaten oplevert, gaat men door; als de mode over is en de resultaten minder eclatant zijn, trekt de overheid zich terug achter de oorspronkelijke (doel-)stellingen en wil niet meer gehinderd worden door de in het bedrijfsleven gepersonificeerde complicerende factor bij planning en programmering van voorzieningen.
Op de achtergrond lijkt daarbij steeds een lichte vrees aanwezig te zijn, dat de marktsector een alom bepalende richting zou gaan aangeven, waarbij de regionale overheden slechts volgend zouden kunnen en moeten zijn. Schroomvallig waren in de jaren tachtig de bakens van overheden verzet naar een voorwaardenscheppend beleid voor toeristisch-recreatieve voorzieningen.
Steeds werd daarbij gestipuleerd voor welke voorzieningen deze voorwaarden werden geschapen. De overheden roepen daarbij een beeld op, dat zij slechts moeizaam afstand kunnen doen van zeggenschap over de 'inrichting' van de 'maatschappelijke en fysieke ruimte'. Dit is echter tevens een belemmering voor de ontplooiingskansen van de marktsector waaraan het primaat voor de nieuwe ontwikkelingen wordt gegeven.
Een dergelijk dilemma moet maar blijven bestaan en per situatie moet bezien worden hoe de verantwoordelijkheden liggen.
Het tweede aspect dat overigens aan het eerste is gerelateerd, heeft betrekking op het 'willen' van het bedrijfsleven. Hoewel het belang van het bedrijfsleven aansluit bij de ruim geformuleerde doelstelling van het project, is het niet in hun belang om het voortouw van het project op zich te nemen. Zij zijn weliswaar goed in staat om de promotiedoelen te bepalen, maar de produktontwikkeling in de zin van inrichting van 'de ruimte ten algemene nutte', staat verder van hen af en is slechts beperkt te beïnvloeden. De wenselijkheid van marktgerichte produktaanpassingen wordt duidelijk onderkend, maar overstijgt hun kunnen. Daarom willen ze de voortrekkersrol niet overnemen. Het Maasoeverproject zou degraderen tot een promotieclub. Het verzorgen en bekostigen van een centraal aanspreek- en coördinatiepunt voor het gehele project is voor het bedrijfsleven niet aan de orde, zolang de publieke partner dat doet. Bovendien is de overheid gezien haar 'cultuur', maar ook gezien haar verantwoordelijkheid daar beter voor toegerust, respectievelijk, moet daar blijvend aanspreekbaar op zijn.

De eerdergenoemde vrees van overheden om zeggenschap over de inrichting van het gebied te verliezen, moet derhalve bestempeld worden als koudwatervrees, wellicht gebaseerd op ervaringen van schappen, gewesten en gemeenten met in- dividuele bedrijven en de ongewenste situaties die daaruit zijn voortgekomen. In het communiceren van de publieke met de private sector wordt nog steeds uitgegaan van de oorspronkelijk verschillende belangen. Elk incident dat zich op dat vlak voordoet wordt gezien als een bevestiging van de oude belangenstrijd; over en weer. 'Zie je wel, ze doen het weer! Wat zijn ze toch onbetrouwbaar!'

10 Interim-periode

Voor de oplossing van het continuïteitsprobleem is een interim-periode ingebouwd van twee jaar. Tot medio 1991 werd ruimte gegeven voor het organiseren van het toeristische bedrijfsleven in het gebied tot een partij waaraan het initiatief kon worden overgedragen. De Vereniging van Exploitanten Maasoevers (VvE) die in september 1989 is opgericht, is daarvan het resultaat.
Al vrij snel na de oprichting gaf de vereniging haar mogelijkheden en beperkingen aan. Zowel financieel als inhoudelijk rekenden zij de promotie van het Maasoevergebied tot haar verantwoordelijkheid. Ook de bedrijfsge- bonden produktontwikkeling (van aanwezige recreatiebedrijven) behoefde geen directe overheidsbemoeienis. Impliciet werd wel verwacht, dat de gemeentelijke en regionale overheden hun medewerking zouden verlenen aan individuele bedrijfsplannen die in de lijnen van het produkt-marktplan Maasoevers lagen besloten. De VvE achtte zich niet bij machte om het voortouw van de produktontwikkeling van het hele Maasoevergebied over te nemen. Hiervoor is aangegeven dat hier ook 'belang' en 'willen' in het geding zijn.
Vanuit de vereniging is dan ook de claim gedeponeerd om na medio 1991 de overheden te blijven treffen in een overleg, waarin een uitwisseling van ideeën en voornemens plaatsvindt op het gebied van produktontwikkeling en promotie, voor eventuele arbitrage tussen partijen en ter benadrukking van het 'wij-gevoel'.

11 Lastige positie overheden

De bij Maasoevers betrokken overheden zien zich zo voor een dilemma geplaatst. Enerzijds wensen zij vast te houden aan de oorspronkelijke afspraken met betrekking tot de duur van het Maasoeverproject en over te gaan tot de orde van de dag binnen de eigen gebiedsgrenzen. Anderzijds kan de vraag van het bedrijfsleven voor continuering van het overleg, die de overheden zelf impliciet hebben opgeroepen, niet onbeantwoord blijven.
Bovendien zijn grote delen van de rijksnota's, waarin het beleid met be- trekking tot toerisme en recreatie voor het komende decennium is vastgelegd, direct te betrekken op het Maasoeverproject. De Nadere Uitwerking Rivierengebied (4e Nota Ruimtelijke ordening), de toeristische thema's Nederland-Waterland en Cultuurhistorisch erfgoed, Recreatietoervaart in Nederland, natuurgerichte en routegebonden recreatie en de oproep om voor deze onderwerpen samenwerking te zoeken met het bedrijfsleven, appelleren stuk voor stuk aan de eigen verantwoordelijkheid van de (regionale) overheden. Continuëring van overheidszijde aan het Maasoeverproject wordt uit dien hoofde dan ook voorgestaan. Tegelijkertijd zijn de deelnemers van de overheidskant somber gestemd over de mogelijkheden om tot realisatie van deelprojecten te komen. De tot nu toe gebruikelijke financiële regelingen van rijk en provincie voor investeringsprojecten in de toeristisch-recreatieve sector worden grotendeels afgebouwd. Werkend in het veld beseffen recreatieschappen en gewesten dat samenwerking met het bedrijfsleven zoals aangegeven in de (rijks-)nota's een behartenswaardige zaak is, maar dat meebetalen van het kleinschalige toeristisch-recreatieve bedrijfsleven aan bijvoorbeeld planvorming en het aanleggen van een recreatief fietspad niet haalbaar is. Voor het verwezenlijken van de collectieve doelstelling zoals Nederland-Waterland moet praktisch gezien wel een zeer grote stap worden gezet. De hier en daar in den lande voorzichtige aanzet tot samenwerking en bij Maasoevers verhoudingsgewijs al redelijk vergaande vorm van samenwerking, komt zodoende onder grote druk te staan. Samenwerking is een proces dat tijd nodig heeft, zeker indien gestart wordt vanuit

een positie van, historisch gezien, strijdende belangen, omgeven met wantrouwen van publieke en private partijen jegens elkaar.

In de vraag over het al dan niet voortzetten van het Maasoeverproject zijn het aspiratieniveau van samenwerking en het ambitieniveau van het produkt Maasoevers van belang. Het aspiratieniveau heeft te maken met de bestuurlijke en ambtelijke inzet die de overheden zich willen getroosten gerelateerd aan scoringskansen (politiek en maatschappelijk gezien). Het ambitieniveau van Maasoevers slaat op de objectieve mogelijkheden van het produkt in relatie tot de bijdrage aan de behoeftebevrediging van recreant en toerist en de bijdrage aan het nationaal produkt; toeristisch en financieel.

12 Ambitieniveau en marktstrategie

Het ambitieniveau heeft betrekking op de positionering van het gewenste produkt op de nationale en internationale markt en het potentiële bereik van
het produkt en is bepalend voor het handhaven en verbeteren van de concurrentiepositie. Bij een laag ambitieniveau (consolidatie huidige situatie) is een breed overleg van overheden onderling en overheden en bedrijfsleven niet beslist noodzakelijk en is de meerwaarde van een dergelijk overleg discutabel. Indien gekozen wordt voor het handhaven en/of verbeteren van de concurrentiepositie, een hoger ambitieniveau, dan is een offensieve markt- strategie zowel promotioneel als qua produktontwikkeling vereist.

De gebruikelijke opties die zich dienaangaande aandienen zijn:

a. een consolidatie of defensief beleid, waarbij de huidige structuren zoveel mogelijk ongewijzigd blijven en de aandacht gericht is op de huidige gebruikers;
b. een kwaliteitsgericht beleid, waarbij de huidige gebruikers meer en/of betere voorzieningen worden geboden;
c. een expansief beleid, waarbij nieuwe doelgroepen moeten worden aangetrokken met het bestaande aanbod van faciliteiten;
d. een diversificatiebeleid, waarbij nieuwe doelgroepen met daarop afgestemde aanbodwijzigingen moeten worden aangetrokken.

In het kader van het Maasoeverproject is vanaf het begin geopteerd voor a tot en met d. Daarbij dragen overheden (gemeenten, recreatieschappen en gewesten), verenigingen en bedrijfsleven primair zorg voor het defensieve en kwaliteitsgerichte beleid en heeft Maasoevers zich vooral gericht op het expansieve en diversificatiebeleid: marktverbreding en produktdifferentiatie.
Met deze offensieve benadering wordt derhalve gekozen voor een hoog ambitieniveau en continuïteit van de projectontwikkeling. Een zwaardere organisatie- en werkstructuur is daarvoor een vereiste.

In de tweedeling, a en b traditioneel en c en d vernieuwend, ligt zowel een spanning als een meerwaarde voor het project besloten.
De spanning uit zich in de discussie over de wenselijkheid om nieuwe doelgroepen aan te trekken en de druk op het gebied te vergroten. Ook de primaire verantwoordelijkheid van de schappen en gewesten voor het realiseren en beheren van openluchtrecreatieve voorzieningen voor de 'recreant om de hoek' stond enigszins op gespannen voet met het aanbrengen en verbeteren van voorzieningen ten behoeve van de toerist; als openbare voorziening of in samenspraak met het bedrijfsleven. Bovendien is voorlichting over de

voorzieningen een geaccepteerd taakveld van de overheden. Promotie, actieve werving van klanten behoort tot de taken van het VVV-wezen en het bedrijfsleven en is niet des overheids.
Al vrij snel bleek dat Maasoevers in het geheel niet bedreigend was voor de openluchtrecreatie, sterker nog, door de nieuwe wijze van organiseren en presenteren bleken subsidiënten eerder geneigd om ook in de traditonele openluchtrecreatieprojecten te investeren vanwege de integratie van commerciele en non-commerciële componenten tot een totaalprodukt. De dimensionering van de voorzieningen bleek bovendien zodanig, dat van een tekortsituatie voorlopig nog geen sprake zou zijn. Met een betere capaciteitsbenutting zijn zowel overheid als bedrijfsleven gediend.

13 Fakkeloverdracht van overheid aan bedrijfsleven

Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft het de stichting Maasoevers de meeste moeite gekost om de private inbreng in het project vorm te geven. De aanvankelijk veronderstelde spontaniteit van het bedrijfsleven was ver te zoeken. Een interim-periode van twee jaar bleek nodig.
En om inzicht te krijgen in de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het project én om de meningen over verleden en toekomst van het project bij de 'oude' en beoogde 'nieuwe' participanten te peilen, is in juli 1988 de 'Maasoevereffectrapportage' afgerond.
Als belangrijke in het voorgaande minder expliciet gemaakte conclusies leverde dit onderzoek op:

- Door het grote aantal participanten van diverse pluimage is een ingewikkelde beslissingsstructuur ontstaan, die de vorming van een adequaat functionerende organisatorische eenheid bemoeilijkt.
  Commentaar: Doordat de deelnemende recreatieschappen en gewesten vanwege herkenbaarheid, daadkracht en aansprakelijkheid hebben gekozen voor de stichtingsvorm als rechtspersoon, is formeel steeds sprake geweest van een getrapte bestuurlijke verantwoordelijkheid. Bij belangrijke beslissingen behouden de bestuursleden zich echter het recht voor om pas na terugkoppeling met de achterban tot beslissingen te komen. Van een mandaat vanuit de besturen van de deelnemende recreatieschappen en gewesten is geen sprake. Feitelijk hebben dergelijke beslissingen zich alleen voorgedaan op het punt van continuering van het project in 1989 en in 1991. Door de gerichtheid van Maasoevers op de niet-traditionele taakvelden is veelal probleemloos groen licht gekregen op de voorgestelde activiteiten.
- De kleinschaligheid van de (commerciële) aanbieders wordt als complicerende factor aangemerkt.
  Commentaar: Vijf intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn na een kort gewenningsproces, met een goed verhaal nog over de streep te trekken voor een gezamenlijke doelstelling en de verwezenlijking daarvan. Maar hoe zit dat met eerste-generatie-ondernemers in de toeristische sector? Met hun besognes van alle dag, zijn de ondernemers niet echt aanspreekbaar op de structurering van het toeristisch-recreatieve produkt tussen Mook en Woudrichem. In een achternamiddag buiten het seizoen wil een enkeling nog wel eens bespiegelingen wijden aan het onderwerp. Zolang men geïnformeerd blijft over nieuwe ontwikkelingen en deze ontwikkelingen niet belemmerend werken voor

de uitoefening van hun bedrijf, is een door overheden betaald aanspreek- en coördinatiepunt uitstekend.

- De ondernemers geven te kennen behoefte te hebben aan een zelfstandig aanspreekpunt met een meer bemiddelende rol ter zake van eventuele conflicten met gemeenten en schappen op het gebied van planaanpassing ten behoeve van uitbreidingsinvesteringen.
  Commentaar: Het door overheden bekostigde aanspreekpunt onthoudt zich in principe willens en wetens van inmenging in aangelegenheden tussen individuele bedrijven en overheden. In incidentele gevallen wordt wel ingegrepen, omdat bedrijf of overheid een niet bij het gecreëerd samenwerkingsklimaat passende houding vertoond. De Maasoeverorganisatie is echter primair gericht op stimulering en initiëring van nieuwe zaken en heeft slechts secundair de rol van scheidsrechter.
- De produktontwikkeling die heeft plaatsgevonden is voornamelijk van facilitaire aard geweest.
  Commentaar: Na inventarisatie en een sterkte-zwakte analyse van het produkt Maasoevers bleken met name in de voorwaardenscheppende (infrastructurele) sfeer gaten te vallen, waardoor andere commercile produktelementen slechts moeizaam tot ontwikkeling zouden kunnen komen. Feitelijk ontbrak een infrastructuur met 'kortsluitingen', noodzakelijk om het produkt als één geheel herkenbaar en verkoopbaar te maken. Overigens is na een periode van circa drie jaar Maasoevers, waarin de bezettingsgraden van de campings en jachthavens is toegenomen, ook de daardoor ontstane investeringsruimte bij bedrijven omgezet in produktverbeterende, voornamelijk bedrijfsgebonden maatregelen.
- De aanbieders (particuliere sector) vinden dat zij door de overheid, in dit geval de Stichting Maasoevers niet als serieuze gesprekspartner worden gezien.
  Commentaar: Al vrij snel na de idee-vorming over het Maasoeverproject is een organisatieschets gemaakt waarin het bedrijfsleven via overkoepelende branche-organen en Kamers van Koophandel en consumenten via federaties van WSV's en ANWB een plaats hebben gekregen. Bovendien zijn informatie- en inspraakavonden gehouden waarbij eenieder vrij kon 'schieten'.
  Wellicht is het te wijten aan een gebrekkige communicatie en de gesignaleerde verschillen in bedrijfscultuur van overheid en private sector die tot deze conclusie aanleiding hebben gegeven. In de contacten met de collectiviteit van bedrijven en WSV's is nauwelijks blijk gegeven van het gevoelen verwoord in de conclusie. Bij een rondgang langs de bedrijven worden kwesties eerder naar voren gebracht.
- Door de activiteiten van de Stichting Maasoevers is de naamsbekendheid van het gebied toegenomen, zijn de bezoekersaantallen gestegen en zijn met name daarom uitbreidingsinvesteringen gedaan.
  Commentaar: De promotionele acties in het kader van het Maasoeverproject zijn bewust ondernomen om een 'inhaalvraag' te realiseren. het beoogde effect op het investeringsbedrag in de particuliere sector, niet alleen kwantitatief, is niet uitgebleven.
- De participanten van overheidszijde hebben (ten tijde van het onderzoek) een cruciale rol toebedeeld aan een grootschalige ontwikkeling in de vorm van een

complex van verhuurbare bungalows. Daarvan is (toen) de voortgang van het project min of meer afhankelijk gesteld.
Commentaar: Hoewel er nog steeds geen sprake is van een grootschalige ontwikkeling zoals bedoeld, gaat het project nog steeds door. Dat is enerzijds te danken aan het toegenomen inzicht bij overheden dat gewenste produktformules door marktontwikkelingen achterhaald kunnen worden en ook niet 'afdwingbaar' zijn, zowel inhoudelijk als in het perspectief van de tijd. Anderzijds biedt het huidige rijks- en provinciaal beleid nieuwe andersoortige aangrijpingspunten die continuïteit legitimeren.

- Zowel overheden als aanbieders pleiten voor de instelling van een neutraal aanspreekpunt dat min of meer autonoom op kan treden.
Commentaar: Voorbijgaand aan de financieringspartners van een neutraal aanspreekpunt, wordt met de bepleite constructie een instituut gecreëerd, waarvan met name overheden zich kunnen distantiëren.
De te boeken winst voor het bedrijfsleven op dit punt staat niet in verhouding tot het mogelijk verlies aan verbondenheid van overheidszijde met het project. Laatstgenoemden hebben al bij de start van het project de eindigheid van hun participatie aangekondigd. De tendens van een terugtredende overheid versterkt bovendien de neiging tot het kritisch bezien van samenwerking van overheid en bedrijfsleven.

Hoewel de conclusies en aanbevelingen zeker niet allemaal gedeeld worden respectievelijk opgevolgd zijn door de Stichting Maasoevers, is de studie toch mede richting gevend geweest voor de organisatorische koers van het project.

14 Stand van zaken Maasoevers per 1-12-1991

Hoewel de interne promotie/communicatie als één van de drie peilers van het Maasoever-project door middel van informatie-avonden, nieuwsbrieven, bedrijfsbezoek en vergaderingen de nodige aandacht heeft gekregen, moet worden geconstateerd dat de communicatiestructuur niet optimaal is.
Daarvan wordt met name last ondervonden in een periode van stabiliteit van het project, waarbij de promotie en produktontwikkeling in principe ingekaderd zijn. Zowel overheden als bedrijfsleven worden onrustig en hebben de neiging zich terug te trekken, omdat de meerwaarde van gezamenlijk optrekken minder tastbaar is.
In een periode van vernieuwing worden de samenwerkende partners uitgenodigd, letterlijk en figuurlijk over hun grenzen heen te kijken en dan blijkt de communicatiestructuur wel adequaat te zijn. Feitelijk is deze situatie inherent aan de gekozen benadering van het project: Het door middel van marketing-technieken realiseren van een marktbaar produkt Maasoevers.
In het marketingproces worden permanent stimulansen gecreëerd waarbij het te verkopen (regionale) produkt up-to-date blijft en daarmee verkoopbaar is en aanbieders en afnemers tevreden zijn. Een dergelijke stimulans komt binnenkort voorhanden in de vorm van het MAASterplan, een nieuw produkt-marktplan voor het Maasoevergebied, waarmee wordt ingespeeld op de beleidswijzigingen in de sector op rijksniveau alsmede op de trends in het vrijetijdsgedrag.

De opstelling van het MAASterplan wordt begeleid door een werkgroep waarin publieke en private partijen vertegenwoordigd zijn en wordt gesanctioneerd door de besturen van de samenwerkende overheden en de samenwerkende bedrijven.

De organisatie van het Maasoeverproject verkeert momenteel in een situatie waarbij:
- een Vereniging van Exploitanten Maasoevers (VvE) met een budget van f 75.000,- de promotie van het gehele Maasoevergebied voor haar rekening neemt;
- de stichting Maasoevers in maart 1992 wordt omgevormd tot een stuurgroep Overheden Maasoevers (OM) met vooral een taak op het gebied van de voorwaardenscheppende produktontwikkeling voor het gehele produkt Maasoevers (werkbudget circa f 75.000,-);
- VvE en OM tezamen een publiek-privaat-samenwerkingsverband vormen. Daarvoor is een bestuursovereenkomst afgesloten, waarin ook de VvE evenredige zeggenschap heeft over bijvoorbeeld de door rijk en provincies gefourneerde middelen voor projectcoördinatie en -realisatie;
- een 'neutraal' aanspreekpunt Maasoevers niet realiseerbaar is. Vooralsnog wordt bij conflicten tussen partijen gegrepen naar een afgesternde 'bewerking' vanuit de secretariaten van VvE en stichting;
- nog steeds de gewenste 'grote investeerders' wegblijven. Nog steeds zijn er geen gegadigden. Maasoevers beziet dergelijke investeerders nog steeds als zeer welkom, maar ontwikkelt tegelijkertijd initiatieven die aansluiten bij de in het produktmarktplan van 1985 onderkende potenties van reeds aanwezige produktelementen;
- in het produktontwikkelingsproces twee groepen van produktaanbieders zijn weggevallen. Dat zijn de watersportverenigingen, die vanwege hun (valse) concurrentiepositie ten opzichte van commercieel geëxploiteerde havens niet acceptabel zijn voor de VvE en de 'Meelifters', de bedrijven die weliswaar de goede kanten van het Maasoeverproject onderkennen, maar steeds weer argumenten naar voren denken te moeten brengen waarom zij niet meebetalen aan de gezamenlijke promotie.

15 Planmatige 'overkill'?

Aan de vooravond van het op te stellen MAASterplan wordt de Maasoever-projectorganisatie geconfronteerd met een groot aantal sectorale plannen die van invloed zijn op de benutting van de potentiële ontwikkelingsmogelijkheden. Van Rivierwet, Streekplannen, Landschapsvisies, Beleidsnota's Uiterwaarden, 4e Nota RO al of niet 'extra' en NURG, Structuurschema LNO, BOR, 3e Nota Waterhuishouding, Natuurbeleidsplan tot en met lokale Toeristisch-Recreatieve Ontwikkelingsplannen.
Van de riante situatie bij de start van het project in 1984, waarbij het Maasoevergebied uitsluitend als perifeergebied voor het beleid werd aangemerkt en het Maasoeverproject min of meer zelfbepalend was voor een uit te zetten koers, kan inmiddels gesproken worden van een planmatige 'overkill'. In het streven naar een goede interne communicatie en het daarmee bewerkstelligen van een eigen plaats in de verschillende sectorale plannen, teneinde voldoende continuïteit te verkrijgen, zou Maasoevers weggedrukt kunnen worden door het eigen succes. De cumulatie van de genoemde plannen kadert het Maasoeverproject dusdanig in, dat indien alle plannen 'meegenomen' zouden worden, een nul komma nul

speelruimte voor eigen beleid zou resteren. Met dit gegeven kan de Maasoeverprojectorganisatie niet uit de voeten, omdat een realisatie-strategie met een korte tijdhorizon niet meer is te formuleren. De groep waarop het 'wij-' of 'ons-'gevoel van toepassing is, dreigt te groot te worden. Maasoevers staat voor deelbelangen, waarbij aan een groot aantal betrokkenen tegemoet kan worden gekomen, maar niet aan eenieder. Dat dient dan ook in de doelstelling van het project blijvend tot uitdrukking te worden gebracht.

16 Pragmatisme blijft troef

In het spanningsveld van publiek-private-samenwerking in het Maasoevergebied, zal het project een eigen plan moeten blijven trekken.
Daarmee is niet gezegd, dat andere plankaders als niet-relevant ter zijde worden geschoven - dat zou onhandig zijn - maar gaat het er meer om het marktgericht denken en handelen conform de regels van het marketing-proces als overwegend werk-principe te blijven hanteren. Door op die wijze het toeristisch-recreatief produkt vorm te geven worden procesinherente keuzes gemaakt (marktsegmentatie, doelgroepbenadering), waarbij het grote aantal visies en beleidsplannen van dit moment als inkomende factoren - met kansen en bedreigingen - worden beschouwd. De veelheid van uitgangspunten en randvoorwaarden van deze plannen worden zodoende automatisch gereduceerd tot een noodzakelijk en werkbaar aantal.
De situatie van een toeristisch produkt, zoals een attractiepark met een hek erom heen, met binnen het hek bijna onbeperkte bewegingsvrijheid voor het uitkristalliseren van produktformule in relatie tot een homogene doelgroep, één exploitant en exploitatie, planologisch geregeld, voldoende vierkante meters, met een commerciële doelstelling, is voor het Maasoeverproject niet weggelegd.
Met de voorgestane geografische marketing-benadering komt Maasoevers wel in de richting van die situatie. Voor de projectorganisatie is deze aanpak vooralsnog dan ook het meest aansprekend.
Steeds moet daarbij overigens worden gememoreerd dat het Maasoeverproject additioneel is aan de activiteiten van deelnemende gewesten, gemeenten en toeristisch bedrijfsleven.

17 Tenslotte

Zeven jaar Maasoeverproject overheid rechtvaardigt de conclusie dat de werkwijze van de stichting Maasoevers tot een kwalitatief en kwantitatief beter toeristisch recreatief produkt heeft geleid. De vraag of dit resultaat geboekt is door een overtuigde en daadwerke- lijke samenwerking van overheid en bedrijfsleven blijft echter open.
De samenwerking is vaak instrumenteel aangewend in de richting van subsidinten en heeft geleid tot afspraken over taakverdeling tussen publieke en private partijen, waarbij eenieder z'n eigen gang kon blijven gaan.
Desalniettemin zal Maasoevers doorgaan op de ingeslagen weg, met een marktgerichte flexibiliteit bij het formuleren van de strategie en een, afhankelijk van 'nieuw beleid', wisselende tactiek voor operationele deelplannen.
De vraag of het Maasoeverproject ook in het huidige perspectief van decentralisatie van rijkstaken zonder middelen kan overleven en eventueel getemporiseerd, toch nog tot verwezenlijking van de 'oude' aan de verzorgingsstaat gerelateerde doelstellingen komt, kan niet éénduidig beantwoord worden.
Gezien het voorgaande is de Maasoever-aanpak geen panacee; wij van Maasoevers vinden dat het zo moet!

Meepraten en tegenspreken:
de rol van de Stichting Recreatie

V.R. van der Duim

1 Inleiding

In november 1953 werd onder auspiciën van het Ministerie van Onderwijs, Kunst en Wetenschappen een conferentie georganiseerd met als thema 'Natuurbehoud en recreatie'. Het betekende het startsein voor een nationaal recreatiebeleid.
Een paar maanden na de conferentie werd als eerste wapenfeit het 'Werkcomité Natuurbehoud en Recreatie' opgericht. Dit Werkcomité zou samen met het 'Centraal Werkcomité Vacantie' in 1958 opgaan in de 'Stichting Recreatie'. In hetzelfde jaar werd de Minister van Onderwijs, Kunst en Wetenschappen aangewezen als de coördinerend bewindsman voor de openluchtrecreatie en werd de Interdepartementale Coördinatiecommissie voor de Openluchtrecreatie ingesteld.
Vanaf het begin is steeds sprake geweest van een merkwaardig soort dualisme, in die zin dat de Stichting Recreatie zowel 'tegenspeler' als 'medespeler' moest zijn. Enerzijds had de Stichting Recreatie een kritische en visionaire rol en trad zij samen met organisaties uit haar achterban op `tegen` de overheid. Anderzijds was de Stichting Recreatie ook een instantie, die met de uitvoering van beleidsonderdelen kon worden belast.
Steeds heeft de Stichting Recreatie getracht een evenwicht te vinden tussen het 'meepraten en tegenspreken'. Ook nu is dat weer het geval. Het Ministerie van LNV heeft de Stichting Recreatie per 1-1-1993 bezuinigingen opgelegd. De Stichting Recreatie is daardoor genoodzaakt, wil zij haar huidige personeelsformatie in stand kunnen houden, zich te ontwikkelen in de richting van een semi-commerciële organisaties. Het is de vraag hoe deze ontwikkeling zich verdraagt met de oorspronkelijke doelstellingen van de Stichting Recreatie.

In deze bijdrage wordt ingegaan op de plaats en rol van de Stichting Recreatie in het krachtenveld tussen overheid, bedrijfsleven en overig particulier initiatief op het gebied van de recreatie. In de eerste plaats zal worden nagegaan welke ontwikkelingen zich in dit krachtenveld hebben voorgedaan en wat hiervan de gevolgen waren voor de Stichting Recreatie.
In de tweede plaats worden de rollen geanalyseerd, die de Stichting Recreatie in dit krachtenveld heeft gespeeld, c.q. speelt. Tenslotte wordt een blik in de toekomst geworpen.

2 De aandachtsvelden van de Stichting Recreatie

Toen het nationale recreatiebeleid zo'n 35 jaar geleden van start ging, lag de voortrekkersrol duidelijk bij het particulier initiatief. In de jaren zestig en zeventig nam de overheid het heft in handen. Het recreatiebeleid kreeg een plaats binnen de verzorgingsstaat, met als belangrijkste uitgangspunten een planmatige (ruimtelijke) ordening en gelijke kansen voor iedereen. In de jaren tachtig werd de recreatie steeds meer door de marktsector gezien als profijtelijk domein. Tegelijkertijd zag de overheid zich genoodzaakt tot ingrijpende bezuinigingen. Zij bleek financieel niet meer in staat de oorspronkelijke doelstellingen van het

recreatiebeleid overeind te houden. De geografische spreiding van recreatievoorzieningen is weliswaar grotendeels gerealiseerd, maar van de sociale spreiding is in de praktijk niet veel terecht gekomen. Onder invloed van het 'meer markt, minder staat'-principe zijn de ruimtelijke en welzijnsaspecten, die traditioneel de basis vormden van het recreatiebeleid, steeds meer naar de achtergrond verdwenen.
Deze ontwikkeling heeft ook zijn weerslag gehad op de Stichting Recreatie en de onderwerpen die zij in de afgelopen 35 jaar heeft behandeld.

De eerste tien à vijftien jaar hield de Stichting Recreatie zich vooral bezig met het inventariseren en het verkennen van de raakvlakken tussen recreatie en andere beleidsterreinen. Op verzoek van en in nauwe samenwerking met de rijksoverheid en particuliere organisaties werd door beraadsgroepen het onderwerp 'recreatie' nader afgebakend.
Beraadsgroepen werden ingesteld voor onderwerpen als 'oeverrecreatie' (1962), 'dagrecreatie' (1962), 'openbaar vervoer' (1965), 'recreatie in en rond de stad' (1965), 'recreatie en wonen' (1969), 'openluchtrecreatie en de oudere mens' (1972), 'jeugdtoerisme' (1972) en 'recreatie en sport' (1972). De bevindingen van de beraadsgroepen werden gepubliceerd in rapporten. Daarin kregen, afhankelijk van het onderwerp, afwisselend ruimtelijke- en welzijnsaspecten veel aandacht.
In die periode bestond nauwelijks verschil van mening tussen overheid en particulier initiatief over de gemeenschappelijke taak op het gebied van de recreatie. Recreatie werd beschouwd als een sociaal recht, dat democratisch over de samenleving moest worden verdeeld.
Het principe van recreatievoorzieningen 'ten algemene nutte' stond niet ter discussie en recreatie werd beschouwd als zogenaamd 'merit-good'. De overheid zorgde zelf voor aanbod en trachtte de vraag te stimuleren. Ook moest recreatie 'geleerd' worden. Recreatie was een zaak van beschaving, emancipatie en disciplinering. Volgens de statuten van 1958 zou de Stichting Recreatie o.a. bevorderen dat "bij de Nederlandse bevolking de eerbied voor natuur en het gevoel van verantwoordelijkheid voor het behoud van natuur en landschap" werd aangekweekt.

In de jaren zeventig jaren, toen de overheidsbemoeienis met recreatie duidelijk gestalte had gekregen, kregen de onderwerpen een meer politieke lading en de discussies een meer normatief karakter. In 1973 werd zelfs een alternatieve begroting ingediend en in 1980 'recreatie in de politiek' als congresthema gekozen. Het karakter van de beraadsgroepen veranderde. Het abstractieniveau van onderwerpen en discussies nam toe. Beraadsgroepen fungeerden in toenemende mate als kweekvijver voor vernieuwende ideeën. De relatie tussen recreatie en andere maatschappelijke belangen werd verder uitgediept. In die periode werden studiedagen en conferenties gehouden over thema's als 'recreatieonderzoek en -beleid' (1978/79), 'recreatie '98' (1978) en 'de recreatieve stad' (1979). Ook werd getracht politiek Den Haag warm te maken voor een geïntegreerd vrijetijdsbeleid, voor het laatst in het rapport 'Dat noemen ze recreatie' uit 1985. Daarin werden de achterliggende doelstellingen van het recreatiebeleid geproblematiseerd en de politici drie dilemma's voorgehouden die volgens de Stichting Recreatie de grondslag vormen voor het ontwikkelen van een politieke visie op vrije tijd.

Anno 1991 hebben de onderwerpen, die door de Stichting Recreatie worden behandeld, een veel praktischer karakter gekregen en is de dienstverlenende, voorlichtende taak

verder uitgebouwd. De beraadsgroepen van toen zijn verdwenen en permanente overleg-organen geworden, zoals het Overleg Samenwerkingsorganen Openluchtrecreatie (OSO) en Breed Overleg Waterrecreatie (BOW), of werkgroepen rond concrete problemen als landinrichting of vakantiespreiding.
Bovendien is de aandacht voor economische onderwerpen in de afgelopen tien jaar duidelijk toegenomen. In 1983 werd een congres georganiseerd over 'werkloosheid en recreatie, recreatie en werkgelegenheid' en publikaties uitgebracht als '(Re)creatief werk' (1987) en 'De recreant als klant' (1989). Alhoewel in het begin van de jaren tachtig daarbij nog veel aandacht besteed werd aan 'welzijns'-problemen als werkloosheid en 'initiatieven van onderop', verschoof langzamerhand de aandacht naar vraagstukken rond kosten van beheer en inrichting, publiek-private samenwerking en marketing. In 1987 werd zelfs het marketing-concept toegepast op het terrein van natuurgerichte recreatie.
Deze verschuiving in aandachtsvelden heeft natuurlijk alles te maken met de veranderingen in het recreatiebeleid van met name de rijksoverheid. Recreatie staat onder druk: "Bezuiniging op budgetten en personeel, een degradatie van de sector binnen het overheidsapparaat, een beperking tot niet-stedelijke recreatie, een verzwakking van het ecologische ten bate van het economische, het overhevelen van taken naar de marktsector, doelgroepen worden marktsegmenten. De traditionele afkeer van de commercialisering is veranderd in een hartstochtelijke liefde. Opnieuw PPS, maar nu tussen overheid en bedrijfsleven en niet langer tussen overheid en particulier initiatief", aldus Beckers (1989).

3 De rollen van de Stichting Recreatie

De Stichting Recreatie is geen koepelorganisatie in de letterlijke betekenis van het woord, zoals de Nederlandse Sportfederatie dat wel is. Het is ook geen consumentenorganisatie, zoals de ANWB of Consumentenbond. De Stichting Recreatie kent ook geen gelede structuur, met een provinciale en lokale opbouw, zoals de ANVV.
Toch heeft de Stichting Recreatie met deze organisaties een aantal kenmerken gemeen. In deze paragraaf wordt de plaats en functie van de Stichting Recreatie in het maatschappelijk middenveld beschreven aan de hand van de volgende rollen:

1 belangenorganisatie;
2 consumentenorganisatie;
3 koepelorganisatie;
4 service-organisatie.

ad. 1 De Stichting Recreatie als belangenorganisatie

Over het algemeen kennen de recreanten de Stichting Recreatie niet, laat staan dat zij de Stichting Recreatie beschouwen als een organisatie die een bijdrage zou kunnen leveren aan het oplossen van alledaagse problemen op het gebied van de recreatie.
Toch tracht de Stichting Recreatie de belangen van de 15 miljoen recreanten in Nederland te behartigen. Daarbij richt zij zich in eerste instantie niet op de specifieke belangen van bepaalde groepen recreanten. Daarvoor zijn tientallen andere organisaties, zoals de NVVS, de AVVN, de ANWB, de KNAC, de KNVL etcetera. Organisaties die overigens veelal bij de Stichting Recreatie zijn aangesloten. Veel recreatie-activiteiten waar de Stichting Recreatie zich op richt, ontlenen echter hun aantrekkingskracht aan het feit dat ze op zelf gekozen momenten met zelf gekozen gezelschap ondernomen worden: een 'ommetje' maken, fietsen, surfen, wandelen in het bos, zonnen aan een recreatieplas, voetballen in het park en dergelijke.

De belangenbehartigingsfunctie van de Stichting Recreatie wordt belemmerd door:

- de onmogelijkheid een 'achterban' te mobiliseren. Dit wordt nog eens versterkt doordat organisaties voor volksontwikkeling, de jeugd-, vrouwen- en arbeidersbeweging, òf hun (aantrekkings-)kracht hebben verloren òf niet meer bij de Stichting Recreatie zijn aangesloten;
- het bestaan van tegengestelde deelbelangen (bijv. vissers versus surfers, wandelaars versus fietsers, recreatie versus natuur en milieu), die met elkaar in harmonie gebracht moeten worden.

Vooral door het systeem van beraadsgroepen heeft de Stichting Recreatie steeds geprobeerd tegengestelde belangen en visies met elkaar te verzoenen. Het harmoniemodel stond centraal. De samenwerking tussen overheid en de Stichting Recreatie vertoonde duidelijk corporatistische trekken. De Stichting Recreatie vormde voor de overheid zowel een maatschappelijk aanspreekpunt als bron van legitimering van beleid (vgl. Lengkeek in deze bundel). De Directie Openluchtrecreatie en de Stichting Recreatie toonden daarbij een uitgesproken voorkeur voor het 'overleg' als onderhandelingstechniek. Bij de ruil tussen beide partijen werd de inhoud zelden of nooit door een (openlijk) conflict bepaald en was het uitgangspunt dat beide uiteindelijk voordeel hebben bij de uitkomst van de ruil. Verder was en is nog steeds sprake van vele 'personele unies'. Ambtenaren en politici maken deel uit van beraadsgroepen en permanente overlegorganen, gedelegeerden van de rijksoverheid hebben zitting in het bestuur van de Stichting Recreatie en medewerkers van de Stichting Recreatie nemen deel aan adviesorganen van die overheid. Bovendien heeft de Stichting Recreatie in de afgelopen 35 jaar een sterke groei en formalisering doorgemaakt. Het aanal werknemers steeg van 3 naar 17. Door toenemende regelgeving vooraf, controle achteraf en subsidiëring is de Stichting Recreatie, net als vele andere organisaties van particulier initiatief, "met gouden koorden aan de subsidiërende overheid gebonden" (vgl. Van Mierlo, 1988).
Dat alles bemoeilijkt - meer dan vroeger het geval was - de rol van 'tegenspreken'. In praktijk krijgt de belangenbehartiging dan ook vooral vorm in:

- het bieden van tegenwicht ten opzichte van de belangen van landbouw (via het lidmaatschap van de Centrale Landinrichtings Commissie), ruimtelijke ordening (via een plaats in de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening) of natuur en milieu (via een plaats in de Voorlopige Commissie Nationale Parken);
- het op ad-hoc basis overleg plegen met vertegenwoordigers van politieke partijen.

De formele beleidsadvisering is hoofdtaak voor de Voorlopige Adviesraad voor de Openluchtrecreatie (VAROR). Als lid van de VAROR beperkt de Stichting Recreatie zich steeds vaker tot het inbrengen van standpunten in deze adviesraad. Zo behoort bijvoorbeeld het uitbrengen van een eigen reactie op de begroting en het Rijksmeerjarenprogramma Openluchtrecreatie en Toerisme sinds 1989 tot het verleden.

In het begin van de jaren tachtig is wel getracht de belangenbehartiging op het regionale en lokale niveau te verbeteren. Onder invloed van de discussie over decentralisering van het beleid werd voorgesteld een netwerk van regionale adviseurs op te richten (vgl. Lengkeek, 1983).
Deze poging is gestrand door gebrek aan financiële middelen en menskracht. Het gebrek aan menskracht leidde er ook toe dat de Stichting Recreatie genoodzaakt was zich uit Provinciale Adviesraden terug te trekken. Belangenbehartiging op regionaal en lokaal

niveau krijgt nu alleen nog vorm in het kader van landinrichting. Vanuit de Stichting Recreatie wordt getracht de inbreng van recreatiebelangen in landinrichtingsprocedures te verbeteren. Door voorlichting worden lokale en regionale organisaties gestimuleerd deel te nemen aan landinrichtingscommissies.

ad. 2 De Stichting Recreatie als consumentenorganisatie
In het verleden heeft de Stichting Recreatie zich slechts in beperkte mate geprofileerd als consumentenorganisatie. Omdat de Stichting Recreatie geen leden heeft en ook geen gelede opbouw kent, met provinciale en lokale vertakkingen, is direct contact met de recreant alleen mogelijk door voorlichtingscampagnes als 'Veiligheid aan boord', 'Vakantiespreiding' en 'Alleen uit'.
Door het ontbreken van een directe relatie met de individuele recreant is in 1989 besloten alleen nog campagnes te voeren in samenwerking met organisaties die dit wèl hebben (zoals watersport-organisaties, ANWB of VVV's). Voor de voorlichting aan scholieren in het kader van het project 'recreatieve vorming in het onderwijs' is de hulp ingeroepen van een bureau dat wèl directe relaties met het onderwijs onderhoudt.
De belangrijkste 'consumenten' van het 'produkt' van de Stichting Recreatie zijn steeds minder de individuele recreanten en steeds vaker de medewerkers van aangesloten organisaties en studenten in het hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. De functie van de Stichting Recreatie ligt daarmee vooral op het terrein van de tweede-lijnsvoorlichting (zie verder ad. 4).

ad. 3 De Stichting Recreatie als koepelorganisatie
De Stichting Recreatie is nooit een èchte koepelorganisatie geweest. De verschillen in aard en doelstellingen van de aangesloten organisaties hebben dit onmogelijk gemaakt. Met name organisaties als KNWV of ANWB zouden niet eens 'overkoepeld' willen worden. Toch hebben hierover altijd veel misverstand bestaan. Om hieraan voorgoed (?) een einde te maken is in 1990 overgegaan tot statutenwijziging. Het 'Algemeen Bestuur' werd omgedoopt in een 'Platform van aangesloten organisaties'.
Er is één uitzondering op de regel: het Overleg Samenwerkingsorganen Openluchtrecreatie (OSO). Deze 'overkoepeling' van recreatieschappen kent een eigen bestuur (de zogenaamde 'programma-commissie'), dat in bepaalde gevallen fungeert als 'belangen'-groep in de richting van de rijksoverheid.
Net als bij de Stichting Recreatie als geheel is hier sprake van een merkwaardig dilemma. Recreatieschappen praten mee en zijn direct betrokken bij de uitvoering van het beleid van de rijksoverheid (o.a. via de PPO-procedure) en worden anderzijds door die overheid aangesproken als 'belangen-groep'. Zo is het OSO in het recente verleden uitgenodigd plaats te nemen in de VAROR en NRLO.

ad. 4 De Stichting Recreatie als service-organisatie
Door de in het voórgaande geschetste ontwikkelingen heeft de Stichting Recreatie steeds meer het karakter gekregen van 'service-organisatie'. De overdracht van kennis en informatie is hoofdzaak geworden. Voorbeelden hiervan zijn o.a.:
- de door het OSO georganiseerde conferenties en trainingen voor de schapsmedewerkers;

- het project 'recreatieve vorming in het onderwijs' waarin kennis- en informatie-overdracht plaatsvindt van producenten naar (toekomstige) consumenten (i.c. leerlingen van basis- en voortgezet onderwijs);
- de publikaties en brochures voor specifieke belangenorganisaties en organisaties op lokaal of regionaal niveau. Typische voorbeelden hiervan zijn 'Meedoen aan Landinrichting' (1989) en 'Lokaal Recreatiebeleid' (1991);
- de dienstverlening van de Afdeling Bibliotheek, Documentatie en Literatuuronderzoek aan docenten en studenten van instellingen voor hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs en medewerkers van (aangesloten) organisaties.

De nadruk ligt dus steeds meer op tweedelijns voorlichting: de transfer van kennis en informatie tussen onderzoek en praktijk, tussen rijksoverheid en lagere overheden en tussen (aangesloten) organisaties onderling. Zo wordt in 1991 de haalbaarheid van het opzetten van een centraal informatiepunt recreatiemobiliteit onderzocht en een meerjarenprogramma professionalisering voor schapsmedewerkers opgesteld.

Recreatieve vorming in het onderwijs

De in deze bijdrage geschetste ontwikkelingen en daaruit voortvloeiende dilemma's laten zich goed illustreren aan de hand van het project 'recreatieve vorming in het onderwijs'. Aan het eind van de jaren zeventig werd in de beraadsgroep 'recreatieve vorming' een fundamentele discussie gevoerd over de relatie tussen onderwijs en vrije tijd. Onder de titel 'Kennen om te kunnen kiezen, vormingsaspecten van vrijetijdsbesteding in de sfeer van openluchtrecreatie' werd in 1979 een rapport uitgebracht waarin werd aangegeven hoe en onder welke voorwaarden recreatieve vorming een plaats zou kunnen krijgen in het onderwijs. Om de ideeën te kunnen toetsen aan de praktijk werden in de jaren tachtig zogenaamde 'Recreatie-Doe', 'Doe Maar' en later 'Doe Wat'-kranten voor basis- en voortgezet onderwijs uitgegeven. Tot 1990 was de Stichting Recreatie voor de uitgave financieel afhankelijk van projectsubsidies van het Ministerie van LNV. De consequentie hiervan was dat de kranten onregelmatig verschenen (het ene jaar werd wél, het volgende geen subsidie toegekend) en een relatief klein bereik hadden (5 a 10% van het basisonderwijs). De inhoudelijke verantwoordelijkheid berustte echter volledig bij de Stichting Recreatie.
Sinds 1991 wordt het project volledig commercieel gerund door een adviesbureau voor educatieve communicatie. De formule van de Doe Wat-krant wordt per nummer 'verkocht' aan een externe sponsor. De voordelen zijn duidelijk: een professionele aanpak, een groter bereik (nu al 20% van het basisonderwijs, oplopend tot 44% in 1993) en regelmatige verschijning van het blad (gemiddeld 4x per jaar). Het dilemma is echter ook duidelijk: de komende jaren zal moeten blijken of de oorspronkelijke (vrijetijdspedagogische) doelstellingen van het project, zoals verwoord in de publikatie 'Kennen om te kunnen kiezen', zich verdragen met de wensen van de externe sponsors.

4 Verandering van koers

Volgens Van Mierlo (1988) zullen in de komende tien jaar fundamentele veranderingen optreden in de verhouding tussen staat, markt en particulier initiatief. De belangrijkste factoren die daarbij een rol spelen zijn:

- de economische stagnatie in de jaren zeventig en tachtig. De bezuinigingen zullen volgens Van Mierlo (1988) twee veranderingen in de verhouding tussen overheid en particulier initiatief teweeg brengen. Aan de ene kant is sprake van een toenaderingsmodel. Het oude adagium 'wie betaalt, bepaalt' zal leiden tot verscherpte regelgeving met betrekking tot de besteding van overheidsgelden door het particulier initiatief. Een ontwikkeling die overigens in schril contrast staat met het met de mond beleden streven naar deregulering. Aan de andere kant lijkt ook sprake te zijn van een distantiemodel, waarbij de overheid er min of meer gelijktijdig toe overgaat de subsidies aan het particulier iniatief te verminderen. Zoals gezegd zal ook de Stichting Recreatie per 1-1-1993 met aanzienlijke bezuinigingen worden geconfronteerd.
  Deze paradoxale ontwikkeling heeft zich al eerder voorgedaan met betrekking tot particuliere organisaties in de welzijnssector en lijkt zich de komende jaren ook te voltrekken in de sector openluchtrecreatie;
- de toenemende bedrijfsmatige aanpak van maatschappelijke problemen. Steeds vaker richten bestuurders en politici zich op het beheersen van de overheidsorganisatie zèlf, zowel financieel als maatschappelijk. De bedrijfsmatige aanpak van maatschappelijke problemen is het belangrijkste richtsnoer voor handelen geworden. In de recreatiesector is deze ontwikkeling o.a duidelijk waarneembaar in de cursussen strategisch management en marketing voor schapsmedewerkers en het opstellen van een 'Meerjarenprogramma Professionalisering' voor het OSO;
- de opmars van het bedrijfsleven.
  Het particulier initiatief heeft niet alleen te maken met een tweeslachtige overheid, die haar problemen probeert af te wentelen door het tegelijkertijd hanteren van het distantie- en toenaderingsmodel, maar ook met een oprukkend bedrijfsleven. Voor de recreatiesector dreigen hierbij twee gevaren. In de eerste plaats is een marktconform aanbod per definitie selectief. Daarnaast komt de continuïteit van bepaalde voorzieningen en diensten in gevaar. De marktsector zal zich alleen richten op profijtelijke activiteiten.

De Stichting Recreatie heeft dus te maken met een dubbelzinnige overheid en een oprukkend bedrijfsleven. Dit heeft in de afgelopen jaren geleid tot een verandering van koers. Deze koerswijziging heeft, mede in het licht van het voorgaande, er toe geleid dat de rol van 'tegenspreker' steeds meer is vervangen door die van 'medespeler'. Hieraan liggen verschillende factoren ten grondslag.
Zo heeft de minder 'open' houding van de Directie Openluchtrecreatie, o.a. gemarkeerd door de overgang van WVC naar LNV en de daar heersende 'bedrijfscultuur', het proces van verzakelijking versterkt.
In de eerste twintig à vijfentwintig jaar was de centrale vraag hoe met behulp van ruimtelijk instrumentarium de welzijnsdoelstellingen van het recreatiebeleid gerealiseerd konden worden.

Het bereiken van de doelstelling werd in de eerste plaats afgemeten aan de mate waarin 'goed' geachte voorzieningen worden gerealiseerd. De Structuurvisie en het Structuurschema Openluchtrecreatie vormde daarbij het uitgangspunt en het Rijksmeerjarenprogramma Openluchtrecreatie en Toerisme deed jaarlijks verslag van de voortgang in termen van hectares en kilometers. In dit proces werd en wordt de Stichting Recreatie door de overheid 'ingehuurd' om recreatiebelangen te verdedigen ten opzichte van andere ruimtelijke claims. De Stichting Recreatie doet dat als 'tegenspeler' van landbouw, natuur en milieu en verstedelijking in respektievelijk de CLC, VCNP en RARO.
De doelstelling wordt nu in toenemende mate afgemeten aan een tweede criterium: de 'gebruiksintensiteit'. Voorzieningen 'ten algemene nutte' moeten ook worden gebruikt: participatie is de norm, non-participatie is de afwijking daarvan. Daarmee verschuift de centrale vraag naar een meer economisch probleem: "voldoet het toeristisch-recreatieve produkt wel aan de wensen van de consument en hoe kunnen we via promotie en voorlichting er voor zorgen dat recreanten ook daadwerkelijk gebruik maken van de voorzieningen?"
Voor het oplossen van dit probleem wordt het bedrijfsleven ingeschakeld, het instrument van de marketing naar voren geschoven en een beroep gedaan op de Stichting Recreatie. Zij wordt verzocht het marketing-denken bij recreatieschappen te stimuleren en voorlichtingscampagnes te ontwikkelen in het kader van recreatieve vorming in het onderwijs en ter verhoging van het maatschappelijk rendement van de Randstadgroenstructuur.
Beraadsgroepen zijn overlegplatforms als BOW en OSO geworden of werkgroepen rond concrete problemen. De eertijds normatieve discussies hebben een overwegend instrumenteel karakter gekregen. Naast belangenbehartiging richt de Stichting Recreatie zich steeds meer op het leveren van een bijdrage aan de professionalisering van de recreatiesector.

Ook de oprichting van de VAROR heeft het werk van de Stichting Recreatie in een ander daglicht gezet. De van oudsher informele adviesrol van de Stichting Recreatie is overgenomen door een formele adviesrol van de VAROR. Om 'dubbel werk' te voorkomen wordt steeds vaker afgezien van het schrijven van reacties op overheidsnota's en dergelijke. Standpunten van de Stichting Recreatie worden in eerste instantie ingebracht in de VAROR.
In termen van het beleidsproces is de aandacht in het werk van de Stichting Recreatie verschoven van het meewerken aan de beleidsvoorbereiding naar service-verlening in het proces van beleidsuitvoering.
Anders gezegd, van kennisontwikkeling naar kennisoverdracht. Recente publikaties als 'Lokaal recreatiebeleid' of 'Meedoen in landinrichting' zijn niet in de eerste plaats opinievormend, maar primair gericht op het overdragen van praktisch toepasbare kennis en informatie.
Van belang daarbij is ook dat het onderzoek aan universitaire instellingen en bij particuliere (advies-)bureaus sterk is toegenomen, het toeristisch-recreatief onderwijs explosief is gegroeid en de greep van de marktsector op de recreatie steeds steviger wordt. Hierop inspelend heeft de Stichting Recreatie er voor gekozen haar servicefunctie te versterken. Dat betekent bijvoorbeeld verdere uitbouw van het servicepakket van de afdeling Bibliotheek, Documentatie en Literatuuronderzoek. Ook het feit dat de Stichting Recreatie

'onderdak' biedt aan het secretariaat van de Vereniging voor de Vrijetijdssector (VVS) moet in dit kader worden geplaatst.

Daarbij zal in de nabije toekomst voor de 'diensten' van de Stichting Recreatie in toenemende mate betaald moeten worden. Bij de Stichting Recreatie aangesloten organisaties betalen nu reeds jaarlijks een vast bedrag in ruil voor een pakket diensten en produkten. De contributie voor OSO-leden is in 1991 verhoogd. Dat is nog maar het begin. Om de eerder genoemde bezuinigingen op te kunnen vangen, heeft het bestuur van de Stichting Recreatie onlangs besloten tot de oprichting van een commerciële nevenstichting met als doel 'het uitvoeren of doen uitvoeren van projecten ten behoeve van de realisering van de doelstellingen van de Stichting Recreatie'.
Met ingang van 1992 staan de medewerkers van de Stichting Recreatie voor de taak financieel profijtelijke opdrachten te werven die door de nevenstichting kunnen worden uitgevoerd. Dat vereist een 'andere mentaliteit' en een nieuwe 'bedrijfscultuur'. Maar veel wezenlijker is de achterliggende vraag of de Stichting Recreatie er in zal slagen de commerciële activiteiten te relateren aan de functies die de Stichting Recreatie van oudsher heeft vervuld: die van pionier, tegenspeler van de overheid en proeftuin voor nieuwe ontwikkelingen.
Anders gezegd, het is de vraag of het mogelijk is commerciële diensten en produkten te leveren via de nevenstichting die niet alleen niet-conflicterend zijn met, maar zelfs bijdragen aan de oorspronkelijke doelstelling van de Stichting Recreatie, die vooral ligt in het articuleren van algemeen maatschappelijke belangen op het gebied van de openluchtrecreatie.

5 Besluit

In de afgelopen 34 jaar heeft de Stichting Recreatie aan de weg getimmerd met congressen en publikaties over onderwerpen als recreatie en politiek, recreatie en wonen, natuurgerichte recreatie, initiatieven van onderop en vrijetijdsbeleid. Nieuwe ontwikkelingen werden gesignaleerd en bediscussieerd, kennis en informatie werden ontwikkeld en overgedragen en vertaald in (voorstellen voor) acties.
De 'terugtredende overheid' zal in de komende jaren een nog sterker beroep op de Stichting Recreatie doen voor de uitvoering van het beleid, zonder dat de middelen daartoe overigens evenredig worden versterkt. Integendeel. De opgelegde bezuinigingen noodzaken de Stichting Recreatie tot het oprichten van een commerciële nevenstichting.
Ook voor de Stichting Recreatie geldt de vraag: 'wiens belang?' Wordt de toekomst van de Stichting Recreatie vooral bepaald door argumenten die voortvloeien uit de (overigens legitieme) drang om te overleven, danwel door argumenten ontleend aan de maatschappelijke betekenis van recreatie en toerisme zelf? In het eerste geval zal het voor de Stichting Recreatie steeds moeilijker worden een onafhankelijk geluid te laten horen en inhoud te kunnen geven aan de elders in deze bundel door Lengkeek bepleitte 'kritische technologie'. In het tweede geval zal de Stichting Recreatie er ook in de toekomst in moeten slagen de overheid en aangesloten organisaties te overtuigen van het maatschappelijk belang van discussies die niet alleen worden gestuurd door de noodzaak tot materiële reproduktie.

Literatuur

Beckers, Th.A.M. (1983), Het problematische midden; de rol van de particuliere sector in de openluchtrecreatie. In: De Stichting Recreatie midden in de toekomst. Den Haag: Stichting Recreatie.

Beckers, Th.A.M., (1989) De re-creatie van de toekomst. In: Recreatie met beleid, verslag jubileumstudiedag 16-11-1988. Den Haag: Stichting Recreatie.

Beekman, V., Drielsma, F. e.a.(1989), Open en gesloten circuits. Een vergelijking van de belangenbehartiging op het gebied van recreatie, milieu en arbeid in Nederland. Wageningen: Landbouw Universiteit Wageningen.

Lengkeek, J. (1983), Met de neus er bovenop; bundeling van steun en tegenspel voor het regionale en plaatselijke beleid. In: De Stichting Recreatie midden in de toekomst. Den Haag: Stichting Recreatie.

Mierlo, J.G.A. van (1988), Pressiegroepen in de Nederlandse politiek. Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.

10 Over de auteurs

René van der Duim studeerde sociologie aan de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg. Sinds 1985 is hij beleidsmedewerker bij de Stichting Recreatie en sinds 1991 tevens part-time medewerker van de Landbouwuniversiteit Wageningen. Hij schreef zijn bijdrage op persoonlijke titel.

Wim Harmsen is econoom en als beleidsmedewerker recreatie en toerisme werkzaam bij het Stadsgewest 's Hertogenbosch. Hij schreef zijn bijdrage op persoonlijke titel.

Jaap Lengkeek studeerde sociologie aan de Universiteit van Amsterdam en is sinds 1987 verbonden aan de landbouwuniversiteit Wageningen als universitair docent bij de Vakgroep Sociologie van de Westerse Gebieden.

Jan Philipsen studeerde geografie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij is thans universitair docent bij de Vakgroep Riumtelijke Planvorming van de Landbouwuniversiteit Wageningen.

Paul Post is hoofd van de afdeling Sportvisserij en Watersport van de directie Openlucht-recreatie van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Hij schreef zijn bijdrage op persoonlijke titel.

George de Vink is sinds 1987 senior beleidsmedewerker bij de Provincie Zuid-Holland, afdeling Landelijk Gebied. Hij schreef zijn bijdrage op persoonlijke titel.

Han van der Voet studeerde Cultuurtechniek aan de Landbouwuniversiteit Wageningen. Hij was na zijn afstuderen een groot aantal jaren docent bij de Vakgroep Cultuurtechniek en in die hoedanigheid een van de grondleggers van de Werkgroep Recreatie. Sinds enkele jaren is hij coördinator van de Werkgroep Recreatie/LU.

Pieter Zwaan studeerde landschapsarchitectuur met een specialisatie in recreatiekunde aan de Landbouwuniversiteit Wageningen. Hij is nu Intergemeentelijk Projectcoördinator Recreatie en Toerisme met als standplaats de gemeente Maasbree in Limburg.

Reeds verschenen in deze reeks

Recreatie in een veranderende maatschappij. Deel 1: een literatuurstudie
E.A. Andersson en H. de Jong. 1985, 120 blz., ing., (nr. 1)

Recreatieplanning, dicht bij huis, ver van huis? Verslag van een studiedag
J. Lengkeek, red. 1986, 92 blz., ing., (nr. 2)

Effectiviteit van het TROP. Deel 1. Een verslag van onderzoek in de provincies Limburg, Groningen en Drenthe
R. Burgers en A. Bouman. 1986, 88 blz., ing., (nr. 3)

Sportvissen en plankzeilen. Een onderzoek naar conflicten en maatregelen
J.E.M. de Milliano en W.F.A.M. van Sambeek. 1986, 379 blz., ing., (nr. 4)

Opstap in de Oostvaardersplassen. Natuurgerichte recreatie 'n nieuw perspectief
J.J. van den Berg en M. van Buuren. 1987, 32 blz., ing., (nr. 5)

Recreatie in een veranderende maatschappij. Deel 2: een casestudie
E.A. Andersson en H. de Jong. 1987, 208 blz., ing., (nr. 6)

Het gebruik van *luchtfoto's* bij recreatie-onderzoek. Een inventariserend onderzoek
Th.J.M. Thewessen en J.G. Bakker. 1987, 64 blz., ing., (nr. 7)

Effectiviteit van het TROP. Deel 2
A. Bouman en A. Kleemans. 1987, 65 blz., ing., (nr. 8)

Recreatief gebruik van waterschapsterreinen
J.L.M. van der Voet. 1987, 206 blz., ing., (nr. 9)

Effecten van verblijfsrecreatie op het natuurlijk milieu. Een onderzoek in de provincie Noord-Brabant
M.E. Voskens-Drijver, J.G. van der Made en J.G. Bakker. 1987, 200 blz., ing., (nr. 10)

Toegang voor recreatie in het landelijk gebied
J.L.M. van der Voet en R.A.J.P. Burgers, eds. 1987, 164 blz., ing., (nr. 11)

Zwerfafvalbestrijding in bos- en natuurterreinen. Een voorbeeld van een veldexperiment in het recreatieonderzoek
F.G.M. Hoogenboom en H.W.J. Boerwinkel. 1988, 164 blz., ing., (nr. 12)

Kamperen bij de boer en natuurkamperen in Nederland
M.M. Zonneveld. 1988, 301 blz., ing., (nr. 13)

De recreatieve betekenis van het Nationale Park De Hoge Veluwe
Theo de Bruin. 1988, 214 blz., ing., (nr. 14)

Privatisering van water- en hengelsportaccommodaties. Een onderzoek naar processen en effecten
J.F.B. Philipsen en J.G. Bakker. 1989, 303 blz., ing., (nr. 15)

Sterk water. Een onderzoek naar privatisering in de sportvisserij
J. Lengkeek. 1989, 140 blz., ing., (nr. 16)

Recreatie van de stedeling. Consequenties van veranderend gedrag voor het overheidsbeleid
J. Lengkeek en R. de Wilde, eds. 1989, 80 blz., ing., (nr. 17)

Economisering in planning en beleid voor openluchtrecreatie en toerisme
H.N. van Lier, ed. 1991, 281 blz., ing., (nr. 18)

Te bestellen bij uw boekhandelaar of Pudoc, Postbus 4, 6700 AA Wageningen