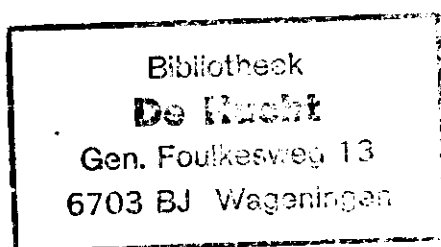


~~Alt 533~~

Economisering in planning en beleid voor openluchtrecreatie en toerisme

1703.C.11



foulesweg

**Mededelingen van de Werkgroep
Recreatie 18
Papers of the Centre for
Recreation Studies 18**

Doel van deze reeks is te informeren over onderzoek en onderwijs aan de Landbouw-universiteit, 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.

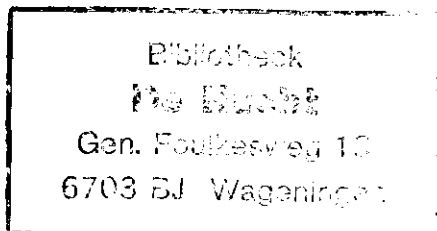
Een kernredactie wordt gevormd door:
Dr H.W.J. Boerwinkel, Drs J.W. te Kloeze
en Ir J.L.M. van der Voet.

Floris 106

Economisering in planning en beleid voor openluchtrecreatie en toerisme

H.N. van Lier ed.

Weergave van de bijdragen aan de PHLO-cursus
Recreatievoorzieningen 1989 - 1990 - 1991 te
Wageningen



1991

7 26 1 177 2. 2

**CIP-Gegevens Koninklijke
Bibliotheek. Den Haag**

Economisering

Economisering in planning en beleid voor
openluchtrecreatie en toerisme / H.N. van
Lier ed. – Wageningen: Landbouwniversiteit.
– III. – (Mededelingen van de Werkgroep
Recreatie; 18)

Weergave van de bijdragen aan de PHLO-
cursus Recreatievoorzieningen 1989-1990-1991
te Wageningen. – Met lit. opg.
ISBN 90-6754-191-5

Trefw.: openluchtrecreatie; Nederland /
toerisme; Nederland.

BIBLIOTHEEK
LANDBOUWUNIVERSITEIT
WAGENINGEN

© Landbouwniversiteit, Wageningen 1991

Niets uit deze uitgave, met uitzondering van
titelbeschrijving en korte citaten ten
behoefte 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 Landbouwniversiteit, Postbus 9101,
6700 HB Wageningen. Voor alle kwesties
inzake het kopiëren van deze uitgave:
Stichting Reprorecht, Amsterdam.

Gedrukt in Nederland

VOORWOORD

De mens verandert. Dat wil zeggen de mensheid als groep en als cultuurverschijnsel, maar ook de mens als individu. Dit heeft te maken met de veranderingen van zijn omgeving; sociale en economische op de eerste plaats. Het zijn veranderingen die de mens zelf geïndiceerd heeft, al dan niet gewild, en die gevolgen hebben voor hem of haar in het dagelijkse leven. Eén van die gevolgen is veranderingen in het recreatiegedrag, de omvang en besteding van de vrije tijd.

Alhoewel de vrijetijdskunde als wetenschap geen lange ervaring kent, is het wel duidelijk dat kennis over de recreatie en het recreatiegedrag, zoals zich dat bijvoorbeeld manifesteert ten plattelande, zowel de omgeving/voorzieningen (het aanbod) als de mens (de vraag) omvat. Beide zijn in beweging. De omgeving verandert doordat de bestemming, vormgeving, inrichting en het beheer van die omgeving verandert. Men hoeft slechts te denken aan de uitbreiding van steden, industriegebieden en infrastructuur, maar ook aan de veranderingen in het grondgebruik in landelijke gebieden door o.a. de ontwikkelingen in de landbouw en het plattelandsverkeer. De mens, als vragende, verandert onder invloed van de toename van de welvaart, de omvang van de vrije tijd, de mobiliteit enz. Meer algemeen verandert het recreatiegedrag in de richting van frequenter, actiever, meer individueel, hetgeen om anderssoortige mogelijkheden vraagt.

De planning van voorzieningen heeft zich altijd in het spanningsveld van vraag en aanbod, met elk hun eigen dynamiek, bewogen. Een ontwikkeling van de laatste tijd is die welke in dit boekwerk omschreven wordt als economisering. Hieronder moet algemeen worden verstaan een ontwikkeling waarbij planning, vormgeving, inrichting en beheer/exploitatie van voorzieningen ten behoeve van recreatie en toerisme in toenemende mate afgestemd worden op de dynamiek van de vraag. Marktgerichtheid, flexibiliteit in de tijd, economisch verantwoorde opzet en exploitatie van voorzieningen zijn daarbij sleutelbegrippen.

Het zijn deze begrippen die centraal staan in de verschillende hoofdstukken in dit boek. Daarbij wordt van diverse zijden naar eveneens diverse aspecten van het begrip economisering gekeken. De 'kijkers' zijn deskundigen uit het veld, maar wel van diverse pluimage, van wetenschappelijke onderzoekers via beleidsmakers naar managers en praktijkgerichte personen.

H.N. van Lier
Wageningen, voorjaar 1991.

INHOUDSOPGAVE

pag.

VOORWOORD

i

DEEL A: ACHTERGROND EN THEORIE

1.	WAT WORDT BEDOELD MET 'ECONOMISERING'?	1
	H.N. van Lier	
1.1	Openluchtrecreatie: een taak van de overheid alleen?	1
1.2	Recreatie en toerisme in getal en maat: enkele cijfers	3
1.3	Een nadere afbakening en definiëring	5
1.4	Is er iets nieuws onder de 'recreatiezon'?	12
1.5	Enkele voorbeelden	14
1.6	Slot	16
1.7	Literatuur	17
2.	BETEKENIS EN OMVANG VAN HET VERSCHIJNSEL ECONOMISERING	19
	W.L.G. Sliepen	
2.1	Inleiding	19
2.2	Economisering nader beschouwd	20
2.3	Privatisering van verblijfsaccommodaties en jachthavens bij gemeenten in Nederland	27
2.4	Samenvatting	29
2.5	Literatuur	31
3.	DE MAATSCHAPPELIJKE ECONOMISCHE BETEKENIS VAN RECREATIE	33
	J. van der Vlies	
3.1	Inleiding	33
3.2	De macro-economische betekenis van recreatie- projecten, bepaald op basis van het systeem van Nationale Rekeningen	33
3.3	Beperkingen van de benaderingswijze volgens het systeem van Nationale Rekeningen	37
3.4	Benadering volgens het consumentensurplus	38
3.5	Slotopmerkingen	47
3.6	Noten	48
3.7	Literatuur	49

4.	DE ECONOMISERING VAN DE OPENLUCHTRECREATIE BEZIEN VANUIT DE OVERHEID	51
	M.A. Verhoef	
4.1	Inleiding	51
4.2	Overheid en openluchtrecreatie	51
4.3	Maatschappelijke ontwikkelingen en openluchtrecreatie	53
4.4	Overheid en economisering van de openluchtrecreatie	55
4.5	Enkele vormen van economisering	56
4.6	Literatuur	59
5.	DE PARTICULIERE SECTOR EN DE ECONOMISERING VAN RECREATIEVOORZIENINGEN	61
	A.J. de Vries	
5.1	Inleiding	61
5.2	De belangstelling tot investeren en exploiteren	61
5.3	De rolverdeling	62
5.4	Samenwerken in de ontwikkelingsfase	65
5.5	Literatuur	66
6.	MAATSCHAPPELIJKE VERANDERINGEN EN HUN GEVOLGEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN HET TOERISTISCH- RECREATIEF PRODUKT OP REGIONAAL NIVEAU	67
	A.G.J. Dietvorst	
6.1	Inleiding	67
6.2	Verscheidenheid	67
6.3	Individualisering	69
6.4	Vervlakking	71
6.5	Openbare ruimte	72
6.6	Marktgericht produktdenken	73
6.7	Van clusters naar complexen	75
6.8	De (lokale of regionale) produktontwikkeling	79
6.9	Stimulerende planning	81
6.10	Het organiserend vermogen van regio's	82
6.11	Conclusie	83
6.12	Literatuur	83

DEEL B: PLANNING EN GEBRUIK

7.	ECONOMISERING EN HET STREVEN NAAR EEN RECREATIEF-TOERISTISCHE INFRASTRUCTUUR	87
	J.F.B. Philipsen en J.L.M. van der Voet	

7.1	Inleiding	87
7.2	Ruimtelijke doelstellingen ten aanzien van de recreatie	88
7.3	Toegankelijkheid als toetsingskader	89
7.4	De partijen bij de besluitvorming over de toegankelijkheid	93
7.5	Economisering	98
7.6	Economisering door meervoudig grondgebruik: recreatief gebruik van waterschapsterreinen	100
7.7	Economisering door privatisering: water- en hengelsport-accommodaties	105
7.8	Verandering van publieke taken en verantwoordelijkheden: ontwikkelingsrichtingen	110
7.9	Conclusies	114
7.10	Literatuur	115
8.	GEVOLGEN VAN PRIVATISERING VOOR DE RECREATIE-PLANNING R.C.A. Meester	119
8.1	Inleiding	119
8.2	Verschuivingen in de recreatieplanning	119
8.3	Commercialisering en privatisering van recreatievoorzieningen	120
8.4	Enkele bedrijfskundige (analyse)technieken in de recreatieplanning	123
8.5	Conclusies	129
8.6	Literatuur	129
9.	HET FUNCTIONEREN VAN RECREATIESCHAPPEN IN RELATIE TOT RECREATIE EN TOERISME H.J. van Oostrum	131
9.1	Inleiding	131
9.2	Recreatieschappen	131
9.3	Analyse van de recreatieschappen als bedrijfsorganisaties	135
9.4	Ontwikkelingen en knelpunten in de toeristisch/recreatieve sector op regionaal niveau	140
9.5	Bestuurssamenstellingen in de non-profit organisaties	145
9.6	Profit versus non-profit	149
9.7	Negatieve invloeden op het management van recreatieschappen	151
9.8	Samenvatting	154
9.9	Literatuur	155
10.	RANTSOENERING VAN HET GEBRUIK VAN RECREATIE-TERREINEN A.M. Filius	157

10.1	Waarom rantsoeneren?	157
10.2	Wel of niet rantsoeneren?	157
10.3	Criteria voor keuze rantsoeneringsmethode	158
10.4	Methoden van rantsoenering	160
10.5	Voorkeuren van (potentiële) gebruikers	167
10.6	Richtlijnen voor de beheerder	167
10.7	Conclusies en aanbevelingen	170
10.8	Literatuur	170
11.	CONFLICTSITUATIES IN DE OPENLUCHTRECREATIE	173
	J.G. Bakker	
11.1	Inleiding	173
11.2	Enkele voorbeelden van conflicttypen in het landelijk gebied	174
11.3	Begrip conflictgedrag	177
11.4	"Conflict sportvisser en plankzeiler", een case	177
11.5	Conflicten verblijfsrecreatie en natuur, een case	183
11.6	Resumé	187
11.7	Literatuur	187

DEEL C: MANAGEMENT EN MARKETING

12.	BEDRIJFSMANAGEMENT VAN RECREATIE- EN GROEN- VOORZIENINGEN	189
	P.J.P. Zuurbier	
12.1	Inleiding	189
12.2	Bedrijfsmanagement = sturen naar resultaten	189
12.3	Welke managementtaken vragen meer aandacht?	192
12.4	Knellende verhoudingen tussen bestuurders en managers	195
12.5	Hoe kan de kwaliteit van het bedrijfsmanagement versterkt worden?	198
12.6	Samenvatting	199
12.7	Literatuur	200
13.	MARKETING VAN DE OPENLUCHTRECREATIE	201
	J.A.T. Cornelissen	
13.1	Inleiding	201
13.2	Maatschappelijke veranderingen	201
13.3	Rol overheid	202
13.4	De opkomst van marketing	205
13.5	Wat is marketing?	207
13.6	Literatuur	211

14.	OVERHEID EN ONDERNEMER (SAMEN) IN EEN PROJECT	213
	A. Tol	
14.1	Inleiding	213
14.2	Overheid en recreatie, een korte geschiedenis	214
14.3	Ondernemer (te)en(over) beherende overheid, een schets van wisselende omstandigheden	216
14.4	Ontgronding en recreatie, een groeiende betrokkenheid	218
14.5	Ontwikkeling en actualiteit	219
14.6	Literatuur	221

DEEL D: DE TOEKOMST

15.	DE TOEKOMST IS AL BEGONNEN. RECREATIEBELEID IN DE JAREN NEGENTIG	223
	Th.A.M. Beckers	
15.1	De betere wereld	223
15.2	De toekomst als ontwerp	224
15.3	Stedelijke recreatie als sluitpost	226
15.4	Modellen van overheidsinterventie	227
15.5	De jaren negentig als synthese	228
15.6	Literatuur	229
16.	DE VISIE VAN DE OVERHEID OP DE OPENLUCHTRECREATIE	231
	G.H. Helming	
16.1	Plaatsbepaling van de overheid	231
16.2	De verschijningsvorm	231
16.3	Betekenis recreatie	232
16.4	Taakverdeling	233
16.5	Taak overheid	234
16.6	Invalshoeken van beleid	234
16.7	Samenhang in overheidsoptreden	235
16.8	Veranderingen in opstelling van het rijk	235
16.9	Landbouw en recreatie	236
16.10	Volkshuisvesting en recreatie	237
16.11	Betalen voor recreatie?	237
16.12	Literatuur	238
17.	VISIE PARTICULIERE SECTOR OP TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN	239
	F.J. de Zee	
17.1	Inleiding	239

17.2	Ontwikkelingen in de particuliere sector op het gebied van de recreatie	239
17.3	Ondernemersprofiel	241
17.4	Het ondernemerskompas	242
17.5	Literatuur	246
EEN TWEETAL CASES		247
CASE 1:	DE FLEVOHOF IN FLEVOLAND	249
	H. Eshuis	
1.	Inleiding: de totstandkoming	249
2.	Exploitatie: de huidige situatie	252
3.	De toekomst: marktverkenning en samenwerking	255
4.	Enkele conclusies	258
CASE 2:	HET PROJECT WATERSTAD IN DE BINNENSTADSONTWIKKELING VAN ROTTERDAM	261
	J.W.C. Vader	
1.	Inleiding	261
2.	Toeristisch-recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden	262
3.	Binnenstadsplan	264
4.	Plan 'Rotterdam-Waterstad'	266

1. WAT WORDT BEDOELD MET 'ECONOMISERING'?

H.N. van Lier, Vakgroep Ruimtelijke Planvorming, Landbouwwuniversiteit Wageningen

1.1 Openluchtrecreatie: een taak van de overheid alleen?

Als zoveel zaken die politiek geladen zijn en die om ruimtelijke voorzieningen vragen is de openluchtrecreatie in Nederland een zaak die de overheid aangaat. De vraag is evenwel: "gaat het de overheid alleen aan?" Het antwoord is duidelijk en eenduidig: nee.

Het vaststellen van deze conclusie is niet moeilijk. Moeilijker wordt het evenwel om vervolgens te bepalen:

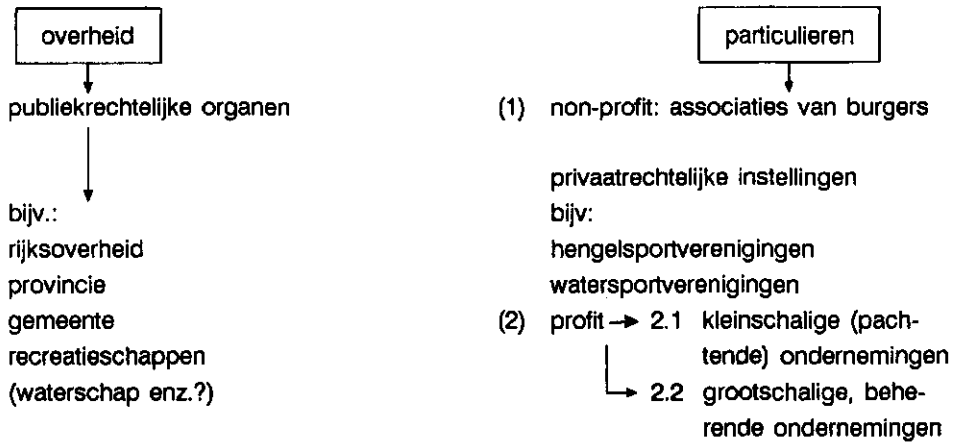
- wie dan de 'anderen' zijn die verantwoordelijk zijn voor de voorzieningen op het gebied van de openluchtrecreatie;
- in welke mate deze verantwoordelijkheid geldt en hoe dit is afgestemd op de taak van de overheid.

Of anders gezegd: waar ligt de afbakening van de taken tussen de overheid en de 'anderen' en wie zijn die anderen. Hierop is geen eenduidig antwoord te geven en wel om twee redenen:

- de taakafbakening zal van land tot land, en wellicht ook van gebied tot gebied sterk verschillen;
- de taakafbakening is geen constante in de tijd: afhankelijk van vele factoren (niet in het minst de financiële middelen) verschuiven taken in de tijd, met als algemene tendens in de laatste jaren (althans voor Nederland): een verschuiving van overheidstaken naar 'anderen'.

Wat wordt bedoeld met 'anderen'? In feite is er sprake van vele belangengroepen (ieder-
een?). Er zijn echter twee groepen die, actief, een belang hebben bij openluchtrecreatie:

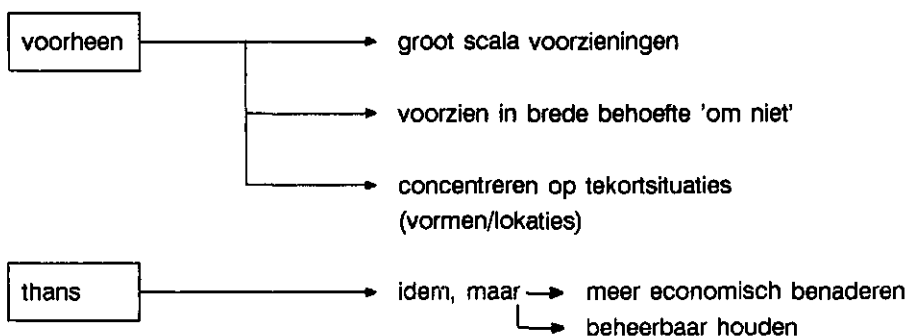
- de profitorganisaties: particuliere 'ondernemingen' die een produkt tegen betaling aanbieden met een winstoogmerk als doel (van "kamers te huur" tot aan Centerparcs);
- de non-profitorganisaties: verenigingen en clubs die, vaak in overleg met de overheid (subsidies!) voorzieningen creëren voor de eigen leden (of tegen betaling: derden); het hele veld overziende kunnen de verschillende belangengroepen als volgt gegeven worden (Figuur 1.1):



Figuur 1.1 De verschillende belanghebbenden in toerisme en (openlucht)recreatie (ontleend aan Kobes, 1988)

Bij de verschuiving van taken speelt zeer sterk een rol de behoefte en noodzaak om - ook de openluchtrecreatie - meer 'economisch' te benaderen. Dit betekent (hier): bestuderen van die mogelijkheden die de kosten meer in overeenstemming brengen met de baten. Met kosten en baten worden in principe bedoeld: alle kosten en alle baten, dus ook de niet in geld uitdrukbare eenheden. De wijze waarop dit geschiedt is velerlei. Men komt in de literatuur veel termen tegen, die ieder weer anders 'geladen' zijn: privatiseren, commercialiseren, profijtbeginsel, dereguleren, decentraliseren, enz. Dit complex van mogelijkheden wordt hier aangeduid met het begrip 'economisering': het meer vanuit (bedrijfs)economisch oogpunt benaderen van de openluchtrecreatie inclusief moderne vormen van management, productformulering, marketing e.d.

Samenvattend kan gesteld worden dat de taak van de overheid als volgt 'geëvolueerd' is (Figuur 1.2):



Figuur 1.2 Verschuivingen in uitgangspunten ten aanzien van de openluchtrecreatie door de tijd heen

Hier tussendoor, maar zeker niet onafhankelijk daarvan, speelt het gegeven dat de recreant als vrager van voorzieningen verandert. Zonder er hier verder op in te gaan kan deze verandering kort omschreven worden als meer actief, meer individueel gericht, korter en vaker. De totale omvang van recreatie en toerisme is groot en van behoorlijk maatschappelijk belang, zoals in par. 1.2 wordt aangegeven. In par. 1.3 wordt, in het verlengde van het reeds gestelde, een nadere afbakening en definiëring van het begrip economisering gegeven, terwijl in par. 1.4 een en ander in een wat breder kader wordt geplaatst. In par. 1.5 worden enkele thans bekende voorbeelden gegeven van onderzoek gericht op privatisering, terwijl de laatste paragraaf afsluit met een samenvatting en conclusies.

1.2 Recreatie en toerisme in getal en maat: enkele cijfers

De sector toerisme is in Europa een van de snelst groeiende sectoren. Deze groei is zo snel dat het in 2000 wel eens de grootste bedrijfstak in de 12 landen van de EC zou kunnen zijn. Momenteel omvat deze bedrijfstak in de twaalf landen van de EC reeds zo'n 7.4×10^6 arbeidsplaatsen. Daar staat tegenover dat de bedrijfstak nauwelijks steun ondervindt vanuit het Europees budget. Waar bijv. de landbouw zo'n 65% vanuit dit budget krijgt, krijgt toerisme en recreatie slechts een fractie daarvan. Ondanks de verwachting dat de sector nog sterk zal doorgroeien is er niet voorzien dat het beleid via EC-subsidies daar een belangrijke sturing aan zal geven. De sector zal het op de eerste plaats op eigen kracht moeten doen. Wel kunnen ombuigingen in het EC-budget indirect betekenis hebben voor toerisme en recreatie. Zo zal bijv. een toename van bosbijdragen niet alleen voor de boer, de houtteler en de natuurbeweging van belang zijn, maar het zal ook betekenis hebben voor de recreatie. In Nederland is de jaaromzet in de sector zo'n 30×10^9 gulden, dat bij elkaar gebracht wordt met zo'n 240.000 arbeidsplaatsen (cijfers CBS, 1985, ontleend aan De Clerq, 1988). Ter vergelijking: de jaaromzet in de land- en tuinbouw bedroeg in dezelfde periode zo'n 23×10^9 gulden met 260.000 arbeidsplaatsen. Vooruitkijkend is de verwachting dat de sector toerisme en recreatie nog verder zal stijgen, terwijl steeds meer vraagtekens worden geplaatst bij de groei in land- en tuinbouw.

Enige cijfers met betrekking tot de omvang van de recreatie is gegeven in de volgende tabel:

Tabel 1.1 Enige cijfers m.b.t. de omvang van de recreatie in Nederland
(ontleend aan De Clerq, 1988)

- omzet (guldens) in dagtochten en verblijfsrecreatie :	16 x 10 ⁹
- aantal dagtochten per week :	25.2 x 10 ⁶
- verdeling over activiteiten in %:	
familie en kennissen :	40
recreatie buiten :	19
stadsbezoek :	17
sport :	12
attractie punten :	3
culturele activiteiten :	2
diversen :	6

Naast deze omvangcijfers en de verdeling over activiteiten is het, gezien vanuit de economisering, nog van belang te weten hoeveel geld er besteed wordt aan de verschillende activiteiten. Tabel 1.2 geeft hierover enig inzicht.

Tabel 1.2 Uitgaven (in guldens) per persoon en per dagtocht, onderverdeeld naar soort activiteit (ontleend aan De Clerq, 1988)

- bezoek aan attractiepunten	23.70
- culturele activiteiten	21.40
- stadsbezoek	14.80
- sport en spel	8.40
- recreatie buiten + bezoek aan familie en kennissen	7.10
- overige activiteiten	10.80

Economisering richt zich in eerste instantie op die projecten dan wel onderdelen en activiteiten daaruit die economisch te exploiteren zijn. In Nederland zijn er reeds veel daarvan, zoals de volgende tabel laat zien.

Tabel 1.3 Bezoekersaantallen (jaar cijfers) van een tweetal soorten projecten in Nederland (ontleend aan De Clerq, 1988)

soort project	aantal projecten	gem. grootte in ha	aantal bezoekers	
			totaal	gem. p. project
1. recreatie (dag) project, niet zeer intensief, ruim en in een nat. omgeving	347	67	344×10^6	127×10^3
2. specifieke at- tractiepunten, intensief	46	37	$17,2 \times 10^6$	374×10^3

De sector toerisme en recreatie in Nederland heeft als belangrijk kenmerk verder nog dat hij niet gemaakt wordt door en voor Nederlanders alleen. Enerzijds is er sprake van een behoorlijke omvang van inkomend toerisme, anderzijds van een enorme omvang van uitgaand toerisme; Nederlanders die hun tijd en geld elders spenderen. In 1988 was de vakantieparticipatie gestegen tot 73,5%. Dit betekende in totaal zo'n 24×10^6 vakanties. Evenwel vond slechts 14×10^6 hiervan in het binnenland plaats. Ergo: 10 miljoen vakanties gaan naar het buitenland. De uitgaven die hiermee gepaard gaan zijn gelijk aan de opbrengsten van de Nederlandse gasexporten, of tweemaal zo hoog als de export van Nederlandse zuivelprodukten. Dit alles veroorzaakt een tekort op de reisverkeersbalans van zo'n $7,5 \times 10^9$ gulden. De verwachting is dat dit tekort nog zal toenemen (zie ook De Clerq, 1988).

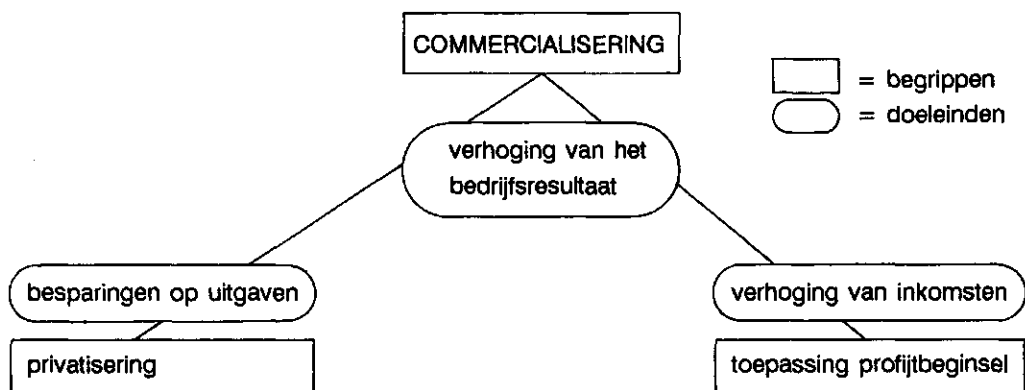
1.3 Een nadere afbakening en definiëring.

De behoefte aan 'economiseren' in de sfeer van toerisme en recreatie sloten aan bij algemene maatregelen van het rijk om het tekort op de begrotingen te verminderen. Voor deze gevoelde noodzaak van bezuinigingen gaat het volgens Koopmans en Wellink (1987) om de volgende besparende beleidsvarianten:

- a) een verhoging van de doelmatigheid van de voortbrenging van voorzieningen;
- b) een herziening van het allocatiemechanisme ten behoeve van een beter op de gebruiksvoorkeuren afgestemde allocatie, nader te verdelen in:
 - toepassing van het profijtbeginself;
 - privatisering;
 - decentralisatie;
 - deregulering;
- c) het verlagen van het voorzieningenniveau.

De volgende begrippen komen voor: commercialisering; privatisering; toepassing profijtbeginstel en economisering.

Volgens Van Gelder (1987) is **commercialisering** een combinatie van privatiseren en het profijtbeginstel (Figuur 1.3) met een duidelijk winst oogmerk.



Figuur 1.3 Commercialisering in relatie tot privatisering en de toepassing van het profijtbeginstel

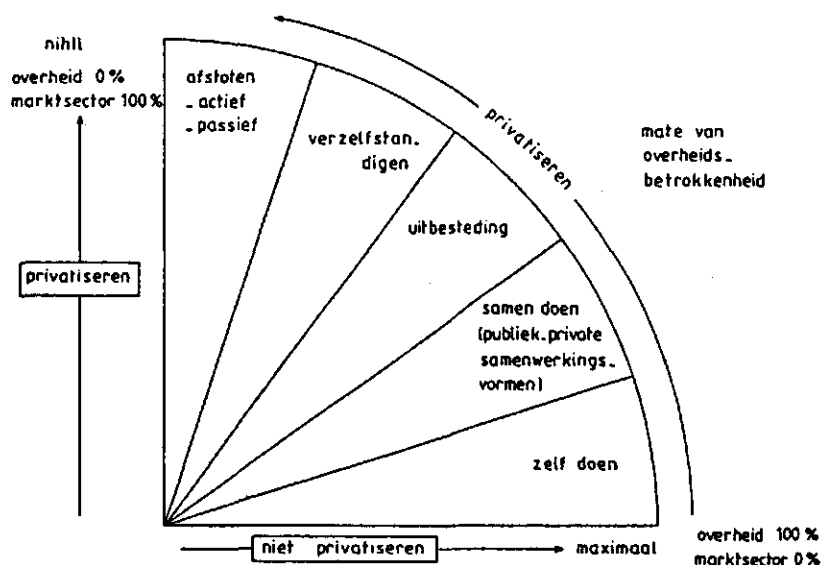
De Grontmij (1987) geeft de volgende definitie:

Commercialisering omvat "alle veranderingen in de voorzieningswijze van een dienst of goed, waarbij als doelstelling geldt het meer marktgericht uitvoeren van activiteiten gekoppeld aan een streven naar kostenverlaging en/of opbrengstverhoging".

Uitgaande van deze omschrijving betekent dit bijv. voor recreatievoorzieningen dat een zodanige commerciële basis gekozen wordt dat een bedrijfseconomische bedrijfsvoering verantwoord is.

Het privatiseren (van overheidstaken) is nauw verwant met het feit dat de Nederlandse economie de laatste twee decennia geconfronteerd werd met een aanzienlijke stijging van het aandeel van de overheidsuitgaven in het materieel inkomen. Privatisering is een instrument, dat ontwikkeld is om de omvang van de collectieve uitgaven terug te kunnen dringen en het is te definiëren als: "alle veranderingen in de voorzieningen van een dienst of goed, waarbij de inbreng van particulieren toeneemt ten opzichte van die van de overheid tot en met het punt, waarop sprake is van afstoting van overheidsactiviteiten zonder meer" (zie ook: Edwards, 1983).

In figuurvorm kan dit als volgt worden weergegeven:

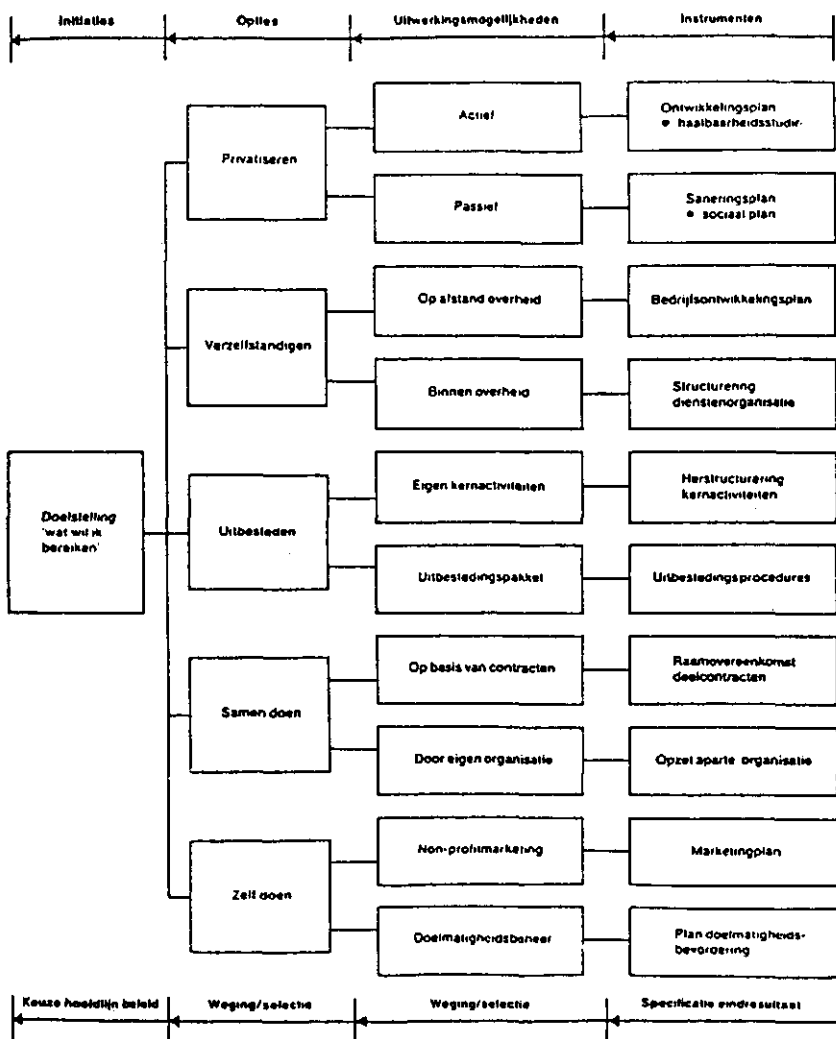


Figuur 1.4 Privatisering van overheidstaken (Van Dam, 1988)

Een nadere omschrijving hiervan is nog te geven voor wat betreft de uitwerkingsmogelijkheden en de instrumenten voor de in Figuur 1.4 aangegeven vijf vormen van privatiseren.

Een bijzondere vorm van samenwerking is die van publiek-private samenwerking: P.P.S. Deze samenwerkingsvorm verschilt op een drietal punten van andere samenwerkingsvormen (zie o.a. Van Dam, 1988):

- Door alle partijen wordt risicodragend kapitaal in het project geïnvesteerd: het concrete eindproduct in ruil voor deze financiële middelen wordt pas op langere termijn dan gewoonlijk zichtbaar.
 - De partijen verschillen niet alleen in middelen en instrumenten, maar ook in doelstellingen:
 - * de overheid is behartiger van het algemeen belang; ze zal echter ten bate hiervan haar eigendomsrechten en verantwoordelijkheid gedeeltelijk uit handen moeten geven ter verkrijging van de nodige private middelen;
 - * de ondernemingen hebben een bedrijfseconomische functie.
- Bij P.P.S. dient men te komen tot gemeenschappelijke doeleinden die uitgaan boven de eigen doelstellingen, maar die ook weer niet in strijd is met het algemeen belang.
- Overheid en bedrijfsleven dienen bij de samenwerking een mentaliteitsverandering te ondergaan: overheid is initiërend; bedrijfsleven moet gewinnen aan 'andersoortige' rendementen.



Figuur 1.5 Samenwerken als optie in de strategie van overheidsorganisaties (Van Dam, 1988)

Door Van Dam (1988) wordt van P.P.S. gesproken indien:

- er een of meer publieke partijen zijn;
- er een of meer private partijen zijn;
- er gezamenlijk gewerkt wordt aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling;
- iedere partij zich met de eigen doelstelling blijft indentificeren met
- inbreng van middelen en risico aanvaarding door elk van de partijen en
- verdeling van opbrengsten in overeenstemming daarmee, waarbij

- zowel de publieke als de private partijen een mentaliteitsverandering jegens elkaar ondergaan, terwijl
- de samenwerking plaatsvindt in een, door de betrokken partijen opgezet, organisatorisch verband.

Zoals Figuur 1.4 laat zien zijn er verschillende vormen van privatiseren. De meest voorkomende zijn (zie: Philipsen, 1988):

- uitbesteding, waarbij de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor de beschikbaarheid van de voorziening onaangetast blijft; voorbeelden zijn het uitbesteden van het beheer van rendabele eenheden van een toeristisch-recreatief project, zoals kantinebeheer of parkeerplaatsheffing aan particulieren;
- overlaten, waarbij de overheid de taak weliswaar afstoot, maar de vervulling van die taak door de particuliere sector nadrukkelijk op prijs stelt en daarom stimulerend optreedt d.m.v. planning, regulering en/of financiering; bij overlaten draagt de overheid in het algemeen slechts de exploitatie van een accommodatie over aan de private sector; om met betrekking tot planning, regulering en financiering een stevige vinger in de pap te houden, blijft de overheid bij overlating meestal eigenaar van de accommodatie (of van de grond);
- afstoting, waarbij de overheid zich helemaal onttrekt aan de taakbehatiging; de activiteit wordt binnen de vrije markt al of niet weer opgenomen.

In de discussie over privatisering worden de volgende motieven gebruikt:

1. het bedrijfseconomisch motief;

het gaat hier om het uitgangspunt, dat een organisatie gebaseerd op particulier initiatief, in bedrijfseconomische zin efficiënter kan produceren dan de overheid; m.a.w. ze zou een aantal taken tegen lagere kosten uit kunnen voeren dan de overheid; globaal zijn daarvoor drie redenen aan te geven:

- een bedrijf streeft naar een uit bedrijfseconomisch oogpunt optimale omvang, terwijl de schaal van een overheidsvoorziening wordt bepaald door de bestuurlijke indeling;
- een bedrijf wordt door de concurrentie t.o.v andere bedrijven gedwongen tot verhoging van de efficiency van de produktie;
- een bedrijfsmanager is i.t.t. een overheidsmanager gemotiveerder vanwege zijn directe belang bij het opvoeren van de winst;

2. het bestuurlijk motief;

voorstanders van dit motief wijzen erop dat het overheidsapparaat zo ingewikkeld is geworden, dat geen efficiënte besluitvorming meer mogelijk is; ze pleiten ervoor, dat de overheid zich weer moet gaan concentreren op de kern van haar taak: coördinatie van activiteiten vanuit het bewaken van het algemeen maatschappelijk belang;

3. het budgettaire motief;

het gaat hier kortweg over de wens de overheidsuitgaven te beperken; in de geraadpleegde literatuur wordt dit motief in het algemeen als het meest belangrijke beschouwd (Koopmans/Wellink, 1987; Kroese/Slangen, 1986);

4. een zeggenschaps/sociaal motief;

dit houdt in dat de besluitvorming en uitvoering van taken overgelaten wordt aan belanghebbenden, meestal in georganiseerd verband (verenigingen, stichtingen e.d.).

Soms heeft privatisering verhoging van overheidsinkomen tot gevolg. In het algemeen is dit echter geen vooropgesteld motief om te privatiseren, maar moet het beschouwd worden als een positief bijeffect.

Toepassing van het profijtbeginzel kan gedefinieerd worden als "het in rekening brengen van (een deel van) de kost- of marktprijs aan de gebruiker van een bepaalde overheidsvoorziening". Het profijtbeginzel is gebaseerd op de gedachte dat de burgers moeten bijdragen in de kosten van de overheidsvoorzieningen naar de mate van het profijt dat zij van de voorzieningen ondervinden (Wellink, 1987). Dit in tegenstelling tot belastingheffing volgens het draagkrachtbeginzel, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de overheid belasting heft bij de burgers op basis van de mogelijkheid die het inkomen van de burgers daartoe biedt. Toepassing van het profijtbeginzel zou vooral gewenst kunnen worden geacht wanneer van een voorziening niet door iedereen, maar door bepaalde groepen burgers gebruik wordt gemaakt (individuele goederen).

Voor toepassing van het profijtbeginzel kunnen drie motieven worden genoemd:

1. het verdelingsmotief;

hierbij gaat men ervan uit dat sommige gebruikers van een bepaalde overheidsvoorziening te weinig en andere gebruikers van dezelfde voorziening te veel betalen voor het gebruik in relatie tot het profijt dat ze ervan hebben;

2. het allocatiemotief;

door middel van toepassing van het profijtbeginzel kan de overheid de gebruikers van een bepaalde voorziening dwingen een afweging te maken tussen het nut en het bedrag dat hij/zij ervoor betaalt;

3. het budgettaire motief;

door toepassing van het profijtbeginzel kan de overheid de financieringslast van bepaalde voorzieningen afwentelen op de gebruikers.

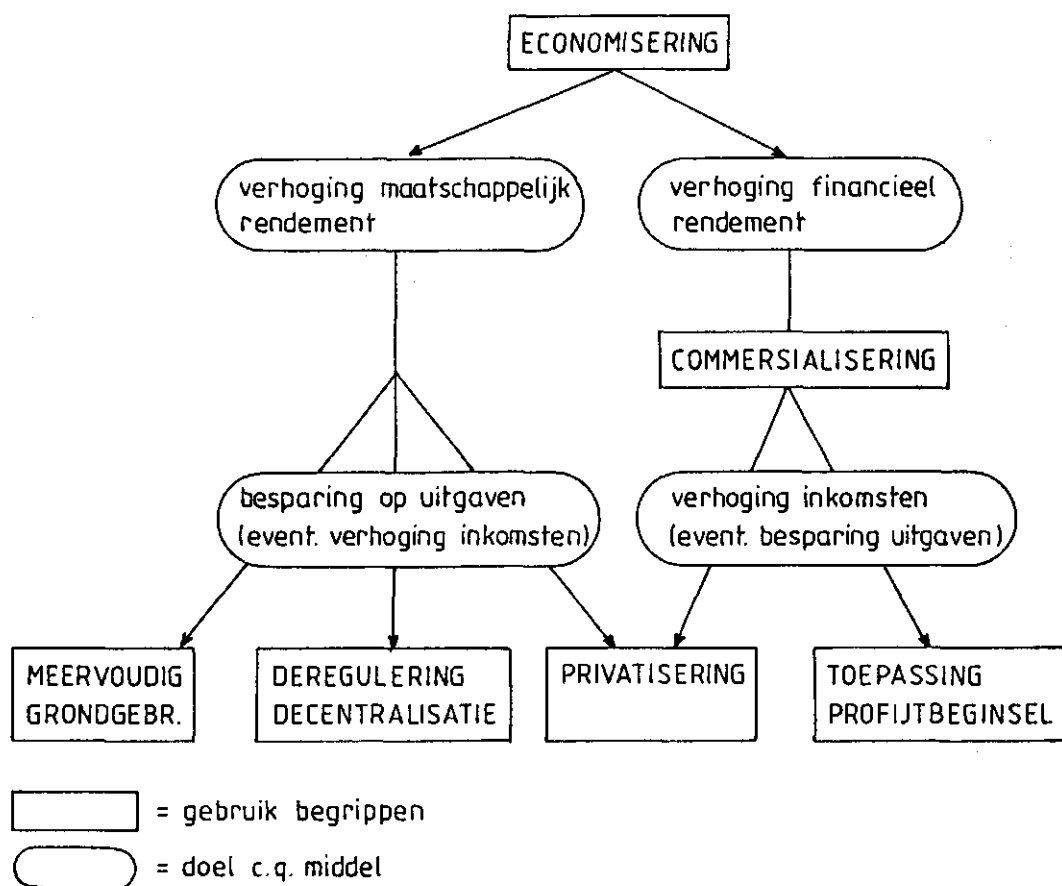
Tegenstanders van de uitvoering van het profijtbeginzel beweren, dat de invoering ongewenste externe maatschappelijke effecten kan hebben. Daarnaast bestaan er goederen, waarvan de overheid vindt, dat het nut ervan door de burgers wordt onderschat en het gebruik ervan gestimuleerd dient te worden (merit-goods). Ook heeft invoering van het profijtbeginzel ongewenste effecten op de inkomensverdeling en treedt er verlies van arbeidsplaatsen op. In sommige gevallen is de invoering van het profijtbeginzel zelfs zinloos, omdat de heffingskosten niet in verhouding staan tot de opbrengst.

Het begrip economisering tenslotte kan nu beschreven worden in het gehele spectrum van overheidsregelen, die leiden tot kostenverlaging en/of opbrengstenverhoging.

Het kan als volgt worden gedefinieerd:

"alle veranderingen in de voorzieningswijze van een goed of dienst, waarbij als doelstelling geldt het met zo hoog mogelijk maatschappelijk en/of financieel rendement uitvoeren van activiteiten, gekoppeld aan een streven naar kostenverlaging en/of opbrengstverhoging".

Een en ander is als volgt weer te geven (Figuur 1.6).



Figuur 1.6 Economisering, uiteengelegd in gebruikte begrippen, doeleinden en middelen

Uit de figuur valt duidelijk af te leiden, dat niet bij elke verandering in de voorzieningswijze van een goed of dienst, waarbij sprake is van een op kostenverlaging en/of opbrengstverhoging gerichte doelstelling, uitsluitend sprake is van een streven naar hoger financieel rendement of verhoging van de winst. Het is mogelijk dat er in eerste instantie sprake is van een maatschappelijke doelstelling, waarbij tegelijkertijd gestreefd wordt naar financiële

efficiency. Er kan in dat geval niet worden gesproken van commercialisering.

Er kan sprake zijn van een streven naar het doelmatig realiseren van maatschappelijke doelstellingen door de overheid zelf alsook van een streven naar dereguleren en decentraliseren, waarbij als motief geldt een efficiënte besluitvorming en streven naar zo groot mogelijke betrokkenheid en het krijgen van zeggenschap bij de gebruikers.

Naast de in deze figuur weergegeven begrippen zijn er dus in dit verband dan ook nog drie begrippen te onderkennen die ook bij alle genoemde begrippen een rol kunnen spelen: deregulering, decentralisatie en meervoudig grondgebruik.

Deregulering is:

"het afschaffen, vereenvoudigen en verminderen van de regelgeving, teneinde administratieve belemmeringen en kosten voor het bedrijfsleven te verminderen".

Deregulering leidt tot overheidsbesparingen op kosten i.v.m. de invoering en handhaving van regels (Wellink, 1987). Naast dit economische motief gaat het hier ook om een motief van maatschappelijk/politieke aard, namelijk om de bureaucratie te verminderen.

Decentralisatie is:

"het verminderen van de bemoeienis van hogere ten opzichte van lagere publiekrechtelijke lichamen en het overlaten van de bevoegdheid tot regeling aan de lagere overheden, waarbij deze de gelegenheid wordt geboden een eigen beleid te voeren" (Koopmans/-Wellink, 1987).

Door het verhogen van de financiële autonomie, gekoppeld aan een beperking van het budget van de lagere overheid verschuift de rijksoverheid in feite de verantwoordelijkheid voor de bezuinigingen naar een lager overheidsniveau. Ook hier kan het politieke motief meespelen om de besluitvorming op lager niveau te doen plaatsvinden.

1.4 Is er iets nieuws onder de 'recreatiezon'?

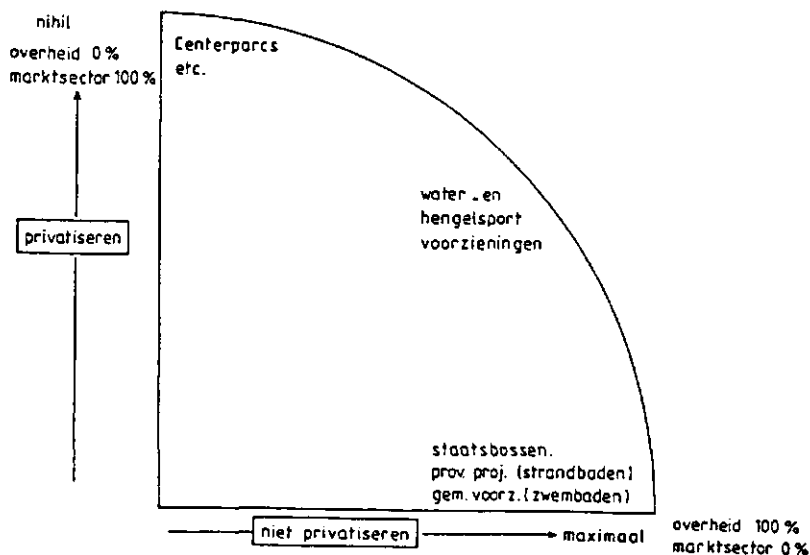
De overheid heeft een taak. De taak was, is en blijft om te streven naar zo goed mogelijke voorzieningen voor de burger. Dus ook voor de (openlucht)recreatie. In toenemende mate schakelt zij daarbij 'anderen' in: lagere overheden, burgers (verenigingen/clubs) en particuliere ondernemingen. Hierbij doen zich evenwel minstens twee belangrijke problemen voor:

Meervoudig grondgebruik is het streven naar een zo goed mogelijk laten samengaan van maatschappelijke activiteiten. Doel is om beide zoveel mogelijk van elkaar te laten profiteren met een minimum aan schade of hinder. Voorbeelden zijn landbouw en openluchtrecreatie (zoals wandelen) of natuur en recreatie. Het komt vooral voor in landelijke gebieden.

- a) Voor gebieden en terreinen komt het voor, dat delen niet en delen wel te privatiseren zijn. In het algemeen geldt dat intensief gebruikte terreinen 'verkoopbaar' zijn, terwijl extensieve delen dat niet zijn. In dit laatste geval zijn de beheerskosten vaak hoger dan de inkomsten en is er vaak sprake van nevendoeleinden (bijv. natuurbeheer).

b) De overheid is niet alleen voor recreatie verantwoordelijk. Het voorzien in een breed scala van recreatiemogelijkheden moet vaak samengaan met de verantwoordelijkheid voor andere functies. Een bekend voorbeeld is openluchtrecreatie in landelijke gebieden. Het samengaan in landbouwgebieden, bossen en natuurterreinen heeft zelfs geleid tot een zekere wijziging in type voorzieningen: van grootschalige, intensief gebruikte projecten naar recreatief medegebruik.

'Vertaling' van het algemene privatiseringsplaatje (Figuur 1.4) naar de recreatie, zou het volgende beeld kunnen geven (Figuur 1.7).



Figuur 1.7 Voorbeelden van al dan niet gedeeltelijk te privatiseren recreatievoorzieningen

Waar een voorziening uiteindelijk terecht komt, wordt door verschillende factoren bepaald. Philipsen en Bakker (1988) komen tot ten minste drie belangrijke factoren:

1. de hoogte van de kosten om de voorziening te kunnen aanbieden via het marktmechanisme (bijv. te hoge inningskosten bij entreeheffing);
2. de hoogte van de prijs voor de gebruiker (hangt nauw samen met tijdsduur ter ontwikkeling van het project en investeringen voor aanleg, onderhoud en beheer);
3. de positieve en negatieve effecten bij voorziening via de markt;
positieve effecten zijn bijvoorbeeld: versterking leefmilieu (werkgelegenheid); negatieve effecten zijn bijvoorbeeld: milieuvervuiling en congestieverschijnselen.

Dit alles leidt dan ook tot vele combinatiemogelijkheden zoals Figuur 1.8 laat zien.

eigendom:

1. dagrecreatieve voorzieningen in de openlucht
- parken / plantsoenen

- recreatieprojecten

- visvijvers e.d.

2. watersportaccommodaties

3. attractiepunten

4. kampeeraccommodaties

beheer:

1 dagrecreatieve voorzieningen in de openlucht
- parken / plantsoenen

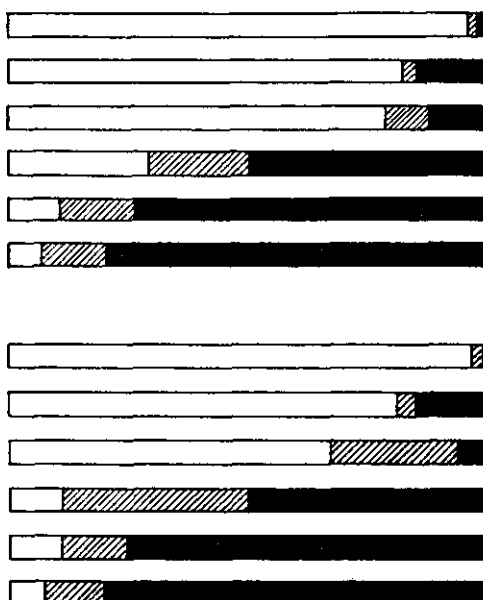
- recreatieprojecten

- visvijvers

2. watersportaccommodaties

3. attractiepunten

4. kampeeraccommodaties



LEGENDA :



Figuur 1.8 Eigendoms- en beheerssituatie bij enkele recreatievoorzieningen
(Philipsen, Bakker, 1988)

Uit dit alles blijkt dat gegeven de vraagstelling in de kop van deze paragraaf, er in feite gesteld mag worden dat er niets nieuws is, zelfs niet onder de 'recreatiezon'.

1.5 Enkele voorbeelden

Een nadere beschouwing van de dagelijkse praktijk laat reeds vele voorbeelden van geprivatiseerde overheidstaken - in welke vorm dan ook - zien. Daarbij is het wel mogelijk om nog een onderscheid te maken in:

- reeds langer voorkomende vormen zoals bijvoorbeeld:
 - . P.P.S. in landinrichtingsprojecten;
 - . kamperen bij de boer;
- meer recentere aanpak, zoals bijvoorbeeld:
 - . de privatisering van water- en hengelsportaccommodaties;
 - . specifieke projecten.

Door Van Dam (1988) is een onderzoek verricht naar de relatie P.P.S. en landinrichtingsprojecten. Wat dit laatste betreft heeft de overheid zich reeds lang verantwoordelijk gevoeld

(d.m.v. wetgeving en institutionalisering) voor de inrichting van landelijke gebieden. Aanvankelijk was dit vooral landbouwkundig gericht, later richtte het zich op alle uncties. Het onderzoek kwam - overigens na bestudering van slechts de kavelaanvaardingswerken en boerderijverplaatsing - tot de volgende conclusies:

- Landinrichtingsprojecten zijn een goed voorbeeld van P.P.S. Landinrichting is zelfs al sinds de jaren 30 een voorloper.
- Het genereren van nieuwe geldstromen laat te wensen over: het is erg afhankelijk van de subsidiemogelijkheden.
- De besluitvorming wordt door de overheid bepaald. Dit gaat ten koste van de slagvaardigheid en marktgerichtheid van de private sector.
- Er ontstaan zeker problemen indien de subsidiegrens beneden een bepaalde waarde daalt. De vraag rijst of de huidige private sector niet te beperkt is. Is er ruimte voor banken of andere bedrijven in de verbetering van de inrichting ten behoeve van agrarische sector?
- Wordt er voldoende marktgericht gedacht bij de bepaling van de functies van het landelijk gebied (bijv. t.a.v. de openluchtrecreatie; de opengaande Europese grenzen in 1992)?

Door Bakker en Heil (1988) is onderzoek gedaan naar het kamperen bij de boer: aard, omvang, financiële aspecten en toekomstmogelijkheden.

Enkele bevindingen:

- Slechts voor een minderheid geldt dat de inkomsten uit de kampeergelegenheid belangrijk is voor het voortbestaan van het agrarisch bedrijf (er is dan een tendens naar meer investeringen of zelfs geheel overgaan naar een kampeerbedrijf).
- De activiteit is in het algemeen slechts interessant voor kleinere bedrijven van het gemengde type.
- Naast deze 'noodzaak' blijkt ook dat aanbieders een meer positieve houding hebben ten opzichte van de recreatie dan niet-aanbieders.
- De toekomstmogelijkheden zijn onduidelijk. Zo doet zich de vraag voor hoe groot de markt is.

Door Philipsen en Bakker (1988) is recentelijk gerapporteerd over een onderzoek naar de effecten van privatisering op de sportvisserij in het Middenlimburgse Maasplassengebied. Hierbij is o.a. gekeken naar het effect op het gebruik, de betalingsbereidheid, de kosten, motieven en doelstellingen en knelpunten (zie bijdrage Philipsen, Hoofdstuk 7).

Door Kobes (1988) is een vergelijkend onderzoek gedaan naar de effecten van privatisering voor (delen van) een tweetal recreatieprojecten met voorzieningen voor dag- en verblijfsrecreatie en een jachthaven. Uit het onderzoek blijken de volgende verschillen:

- het beleid is anders gericht;
dit komt tot uiting in de beheers- en exploitatievorm: waar bij de ene de nadruk ligt op het in stand houden van de invloed van de overheid, wordt bij de andere gestreefd naar privatisering van kleinschalige, exploitabele eenheden;

- mogelijkwerijs houdt dit verband met de ouderdom: de oude voorziening is weinig geprivatiseerd; de recente voorziening daarentegen hoofdzakelijk;
- de gevolgen voor de gebruiker zijn duidelijk:
 - . in de geprivatiseerde voorziening moet betaald worden: de mensen komen van buiten de regio (vakantiegeangers);
 - . in de weinig-geprivatiseerde voorziening is de entree gratis: de mensen komen uit de eigen regio;
- het ondernemersklimaat is verschillend, gunstiger voor de geprivatiseerde dan voor de niet-geprivatiseerde;
 - de redenen hiervoor zijn:
 - minder overheidsbemoeienis;
 - betere investeringsmogelijkheden (i.v.m. kredietverlening);
 - de opbouw van 'stille reserves';

De verschillende onderzoeken maken duidelijk dat er vele vormen van 'economiseren' zijn, dat er geen vaste recepten zijn voor de te kiezen vorm en dat de uiteindelijke wijze sterk door 'lokale' omstandigheden wordt bepaald.

1.6 Slot

In het voorgaande is de vraag aan de orde gesteld of de planning en het beleid ten aanzien van toerisme en recreatie niet meer economisch gericht moet worden: aandacht aan marktgerichtheid, slagvaardigheid, inschakelen private sector, toepassen profijtbeginsel, kortom: economiseren.

Vanuit een omschrijving en afbakening van begrippen en het aangeven van het belang van de sector wordt aangetoond dat economiseren een belangrijke voorwaarde is voor het laten meegroeien van de sector met de dynamiek in de maatschappij. Een en ander wordt toege-licht met het kort beschrijven van een aantal voorbeelden.

Zowel uit deze inleiding (eerste hoofdstuk) als uit de verdere hoofdstukken blijken evenwel een aantal belangrijke conclusies te trekken. Kort samengevat komen deze op de volgende drie conclusies neer:

1. Ondanks noodzaak en behoefte aan economiseren, in welke vorm dan ook, behoudt de overheid als democratisch gekozen vertegenwoordigers van alle belanghebbenden, een grote verantwoordelijkheid voor in feite het gehele brede scala aan voorzieningen t.b.v. recreatie en toerisme. Dit betekent niet dat het maken en exploiteren ervan door de overheid moet gebeuren, wel dat het beleid zo moet zijn dat de door de maatschappij gewenste voorzieningen en aanpassingen daarin tot stand komen. Delen daarvan kunnen beter aan de private sector overgelaten worden, andere delen kunnen uitsluitend door de overheid gebeuren, terwijl er vele gevallen zijn waarin door samenwerking voorzieningen tot stand komen.

2. De verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor toerisme en recreatie staat niet los van andere zaken. Belangen van de sector moeten afgewogen worden tegen andere belangen waar dezelfde overheid ook verantwoordelijk voor is: verkeer en vervoer; natuur en landschap; landbouw; leefbaarheid landelijke gebieden, het milieu enz. Toerisme en recreatie staan niet op zichzelf.
3. Binnen het scala van deze verantwoordelijkheden zijn er diverse mogelijkheden om de private sector in te schakelen voor toerisme en recreatie. Dit moet dan evenwel gebeuren vanuit een zeer duidelijk beleid op de sector (in bijv. de betrokken regio) en vanuit kennis van zaken, met durf en met creativiteit. Het is een uitdaging die de moeite waard is.

1.7 Literatuur

BAKKER, R.J. en A.E. HEIL (1988), De minicamping als nevenbedrijf voor boeren in Oost- en Midden Brabant. Doctoraalscriptie Vakgroep Cultuurtechniek van de Landbouwuniversiteit Wageningen

CLERCQ, R.G. DE (1988), Het hart van Brabant en het toeristisch-recreatieve bedrijfsleven. Lezing Heidemijsymposium

DAM, D.J.M. VAN (1988), Publiek Private Samenwerking en Landinrichtingsprojecten. Doctoraalscriptie Vakgroep Cultuurtechniek van de Landbouwuniversiteit Wageningen

EDWARDS, A.R. (1983), Privatisering, een publieke keuze, Studies nr 4 (Den Haag: VNG)

GELDER, W.T. VAN (1987), Bestuurlijke aspecten van en ervaringen met commercialisering op dagrecreatiecomplexen, Recreatie en Toerisme 7/8

GRONTMIJ (1987), Kurenpolder: onderzoek naar mogelijkheden van commercialisering en privatisering, concept, Breda

HOFHUIS, P.J.M., Privatisering en toepassing profijtbeginsel, uit: Open Universiteit. Economie van de collectieve sector 1, cursus-deel 3, blok 3, De overheidsuitgaven

KOBES, B. (1988), Concurrenren of subsidiëren; een onderzoek naar de effecten van privatisering in de toeristisch-recreatieve sector, in het bijzonder in de Mockerplas en WRC Eysden. Doctoraalscriptie Vakgroep Cultuurtechniek van de Landbouwuniversiteit Wageningen

KOOPMANS, L. en A.H.E.M. WELLINK (1987), Overheidsfinanciën, Hoofdstuk 10: Belastingen, zesde, geheel herziene druk (Leiden: Stenfert Kroese)

KROESE, E.P. en L.H.G. SLANGEN (1987), Economische aspecten van de openlucht-recreatie, Hoofdstuk 6: Profijtbeginssel in inkomensverdeling (Wageningen: Vakgroep Staatshuishoudkunde van de Landbouwuniversiteit)

PHILIPSEN, J.F.B. (1988), Begripsafbakening Economisering, Commercialisering, Privatisering en Profijtbeginssel. Stencil Landbouwuniversiteit Wageningen

PHILIPSEN, J.F.B. en J.G. BAKKER (1988), Privatisering van water- en hengelsport accommodaties; een onderzoek naar processen en effecten, concept-eindverslag, Werkgroep Recreatie van de Landbouwuniversiteit Wageningen

2. BETEKENIS EN OMVANG VAN HET VERSCHIJNSEL ECONOMISERING

W.L.G. Sliepen, Nederlands Research Instituut voor Recreatie en Toerisme, Breda

2.1 Inleiding

Het begrip economisering is verbonden met overheidsmaatregelen gericht op een verbetering van de verhouding tussen kosten en opbrengsten. De besteding van overheidsbudgetten wordt daarbij geëvalueerd in termen van maatschappelijk nut of in op geld waardeerbare opbrengsten. Binnen het kader van dit overheidsstreven worden begrippen gehanteerd als kosten-baten-analyse, commercialisering, privatisering en profijtbeginzel. De definiëring van deze begrippen en hun onderlinge relatie is uiteengezet in een notitie van J. Philipsen (Landbouwniversiteit Wageningen, juni 1988).

De rol van de overheid in het economisch proces is al geruime tijd het onderwerp van soms felle discussie, gevoerd door economen en politici. In de klassieke economische theorie, die eind 18e eeuw werd verkondigd door Adam Smith, was er weinig speelruimte voor inmenging van de overheid. Het gedrag van producenten en consumenten werd gecoördineerd door de prijsvorming, het macro-economisch evenwicht kwam tot stand zonder interventie van de overheid. Ook in de negentiende eeuw stond overheidsinmenging niet hoog genoteerd. De Industriële Revolutie had geen behoefte aan voorwaardenscheppend beleid door overheidsinstanties. In de opvatting van de Franse econoom J. Say kan de ondernemer c.q. het particuliere initiatief zonder veel risico produceren, aangezien deze producten moeiteloos werden afgenomen door de consument. Anders gezegd: de ondernemer kan zich permitteren om op bestelling te produceren.

Maatschappelijke problemen als overproductie en werkeloosheid konden zich wel tijdelijk voordoen, maar door veranderingen in het productieproces (bijvoorbeeld arbeidsintensiever of kapitaalintensiever produceren) werd op termijn toch weer een evenwichtssituatie bereikt. Deze opvattingen over de macro-economie waren geruime tijd maatgevend voor de inrichting van de economische politiek. Men zou hier kunnen spreken van economisering avant la lettre.

Door de depressie in de dertiger jaren van de 20e eeuw is aan de laissez-faire opvatting van de overheid abrupt een einde gekomen. Het Keynesiaanse denken deed zijn intrede; de essentie van het economisch proces werd verschoven van de aanbod- naar de vraagzijde i.c. van producent naar consument. Onderbezetting, onderbesteding en werkeloosheid zijn niet alleen sleutelwoorden in het economisch denken, maar tevens de harde realiteit.

Aan de overheid werd een actieve rol toebedacht, waarbij overheidsuitgaven en belastingdruk zodanig worden gemanipuleerd dat de totale afzet op nationaal niveau voldoende is om de beschikbare productiecapaciteit te vullen en volledige werkgelegenheid te garanderen.

De depressie wordt bestreden door belastingverlaging en uitgavenverhoging gelijktijdig te realiseren. Dit systeem van functional finance heeft tot gevolg dat de overheid zich in de

schulden steekt. Tekorten op de overheidsbegroting worden echter gezien als effectief middel om het economisch proces te stimuleren en werkeloosheid te verminderen. Verhoging van het nationale inkomen kan in dat geval eveneens als een vorm van economisering worden beschouwd.

Na de Tweede Wereldoorlog is het mede de taak van de overheid om de opbouw van het industriële apparaat te stimuleren. De expansie van de economie mondt uit in de hoogconjunctuur van de zestiger jaren. De overheid wordt onder druk gezet door uiteenlopende belangengroepen, variërend van ambtenaren met excessieve looneisen tot infrastructurele voorzieningen om het explosieve autoverkeer in goede banen te leiden.

In de zeventiger jaren groeit het besef dat terugdringing van de collectieve uitgaven noodzakelijk is. Het particuliere initiatief moet nieuw leven worden ingeblazen, teneinde economische groei te verzekeren en omvangrijke, structurele werkeloosheid te voorkomen. De overheid wordt steeds meer gezien als een bureaucratische moloch, die bezwijkt onder een veelheid van taken die zij niet meer onder controle heeft. De hoge belastingtarieven en sociale premies werken verlamdend op het investeringsgedrag van ondernemers. Het financieringstekort van de overheid staat hier haaks op de Keynesiaanse theorie. Gevreesd wordt, dat de blijvende financieringstekorten van de overheid het particuliere initiatief te sterk zullen afremmen. Daarnaast ontstaat het gevoel dat er een ondoorzichtig en bureaucratisch ambtelijk apparaat is gegroeid, dat in vergelijking met grote particuliere ondernemingen de toets der kritiek niet kan doorstaan.

In de tachtiger jaren worden de voordelen van afslanking in het overheidsapparaat en structurele verhoging van het begrotingstekort steeds breder uitgemeten. Privatisering wordt gepropagandeerd als middel om de marktsector te versterken, de doelmatigheid van de overheid te vergroten en budgettaire besparingen te realiseren.

Laten wij eens nader bezien, welke betekenis dit alles heeft voor de toeristisch-recreatieve sector.

2.2 Economisering nader beschouwd

2.2.1 Algemeen

Economisering zoals eerder omschreven is een ruim begrip, dat nadere rubricering en inhoudelijke specificatie vereist. Hierbij gaat het niet alleen om verplaatsing van activiteiten van de overheid naar de particuliere sector, zoals bijvoorbeeld bij privatisering, maar ook om toenemende efficiency binnen de overheidsorganisatie. Daarbij willen wij benadrukken dat de besluitvorming naar economische principes zowel gericht is op opbrengsten c.q. nuttigheden als op exploitatietekorten c.q. maatschappelijke offers. Hiermee is ook aangeduid dat bezuiniging op zich nog geen economisch juiste beslissing hoeft in te houden. Zowel voor de overheid als particuliere organisaties geldt, dat verkregen nuttigheden waar mogelijk moeten worden gemaximaliseerd ten opzichte van daarmee samenhangende kosten.

Uitgaande van het toeristisch-recreatieve aanbod wordt voorgesteld om het begrip economisering op basis van twee criteria van een nadere inhoud te voorzien. Deze criteria hebben betrekking op:

- a) de oriëntatie van de economisering, dat wil zeggen intern gericht binnen de overheids-huishouding of gaande in de richting van de particuliere sector;
- b) de calculeerbaarheid van het rendement, waarbij enerzijds sprake kan zijn van een op geld waardeerbare kosten-opbrengstverhouding volgens bedrijfsmatige uitgangspunten, terwijl anderzijds wel de kosten zijn aan te geven, maar de opbrengsten veelal niet eenduidig zijn vast te stellen.

Middels deze criteria komen een viertal velden naar voren, die een nadere typering van het begrip economisering mogelijk maken. Schematisch is dit als volgt voor te stellen:

	intern gericht binnen de overheid	verschuivingen van overheid naar particuliere sector
rendement eenduidig te calculeren	. verzelfstandiging van overheids- taken . toepassing profijtbeginself (1)	. afstoten naar de markt- sector (2)
rendement niet een- duidig te calculeren	. instandhouding of verhoging van het maatschappelijk nut per gebruiker bij minimale kosten (3)	. economisering middels toe- nemende complementariteit binnen het toeristisch- recreatieve produkt (4)

Figuur 2.1 Een typologie van economisering

2.2.2 Economisering als intern en calculeerbaar proces

In **situatie 1**, volgens Figuur 2.1, zijn diverse algemeen bekende voorbeelden te geven die betrekking hebben op verzelfstandiging van overheidstaken. Voor bepaalde staatsbedrijven of overheidsdiensten betekent dit een nieuwe organisatorische eenheid, die gestalte krijgt in een bepaalde rechtsvorm (bijvoorbeeld Postbank en Staatsdrukkerij-uitgeverij). Het eigendomsrecht ligt middels aandelenparticipatie duidelijk bij de overheid. Efficiency-verbetering en afslanking zijn hierbij belangrijke achterliggende motieven. De ontwikkeling van dergelijke profit-centra gericht op het toeristisch-recreatieve aanbod biedt weinig perspectief in Nederland. Van verzelfstandiging is wel sprake in organisatorische zin, bijvoorbeeld met betrekking tot recreatieschappen of met betrekking tot de collectieve promotie van het

toeristisch produkt in Nederland op binnen- en buitenlandse markten door het Nederlands Bureau voor Toerisme. De collectieve belangenbehartiging veronderstelt hier een efficiëntere aanpak dan door gemeenten respectievelijk het toeristisch bedrijfsleven mogelijk is. Een rendementsbeoordeling, zoals in de particuliere sector, is hier echter niet aan de orde. Evenmin is te verwachten dat de verzelfstandiging van recreatieschappen en toeristische non-profit organisaties in de toekomst afstoting naar de marktsector zal inhouden. Vastgesteld moet worden, dat hier niet duidelijk is wie voor welke prestaties hoeveel betaalt.

Dit laatste is wel het geval voor een aantal andere voorzieningen die een rol spelen in de vrijetijdsbesteding, zoals zwembaden, musea en bibliotheken. Voor deze voorzieningen kan het rendement in bedrijfseconomische zin wel worden vastgesteld, maar dit is in de regel negatief. De gebruikers leveren hier weliswaar een bijdrage in de kosten van overheidsvoorzieningen, maar deze is niet dekkend. Het ziet er ook niet naar uit dat deze situatie zich fundamenteel zal wijzigen. In relatie tot gemeentelijk geëxploiteerde zwembaden worden overal in Nederland veranderingen doorgevoerd die de exploitatietekorten tot hanteerbare proporties moeten terugbrengen. Deze activiteiten kunnen zowel betrekking hebben op een meer recreatieve inrichting van bestaande zwembaden als op de realisatie van een nieuw grootschalig project, onder gelijktijdige sluiting van een of meerdere conventionele zwembaden. Dit alles is erop gericht om de gemiddelde exploitatietekorten per gebruiker te verlagen, echter zonder de illusie dat deze kosten zullen verdwijnen van de gemeentelijke begroting. Economisering is hier zeker aan de orde, maar levert geen bedrijfsvoering op die zich in de marktsector zou kunnen handhaven. Dit laatste is vermoedelijk wel het geval voor een commercieel geëxploiteerd dagrecreatief project als Tropicana van Center Parcs in Rotterdam.

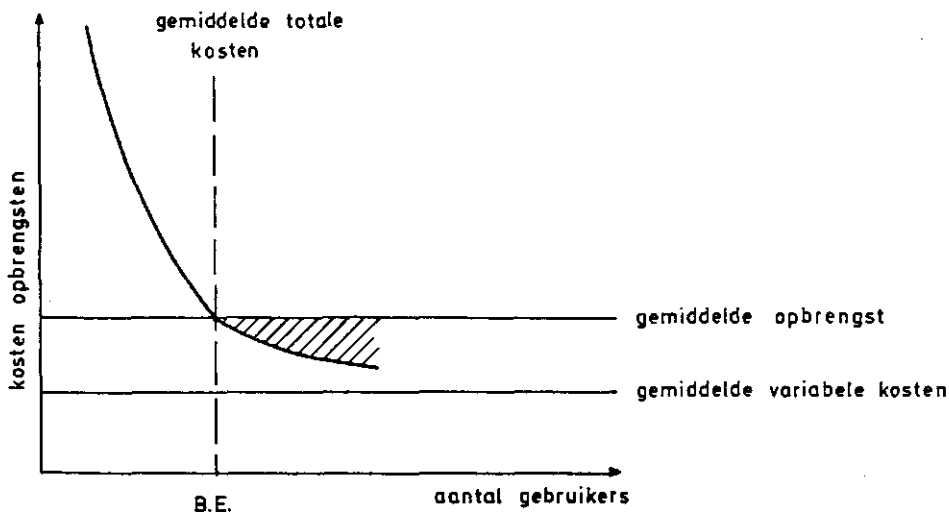
Hoewel voor het gebruik van zwembaden, musea, bibliotheken, cultuurhistorische objecten, schouwburgen e.d. het profijtbeginsel wordt gehanteerd, moet gelijktijdig worden vastgesteld, dat financiële bereikbaarheid voor grote lagen van de bevolking het belangrijkste uitgangspunt is en blijft voor de overheid. Commerciële exploitatie van deze vrijetijdsprodukten zou bij de huidige dienstverlening en geldende exploitatiekosten tot een drastische prijsverhoging moeten leiden. Hiermee zou dit aanbod voor vele huidige gebruikers onbetaalbaar worden.

2.2.3 Economisering als extern en calculeerbaar proces

In **situatie 2**, volgens Figuur 2.1, komt economisering naar voren als een activiteit waarbij overheidstaken worden overgeheveld naar de particuliere sector, waarbij het rendement niet alleen calculeerbaar is, maar kennelijk ook voldoende voor bedrijfsvoering in de vrije markt. In dit verband wordt de term privatisering veelvuldig gebruikt.

Het afstoten naar de marktsector is slechts dan zinvol indien hier, bedrijfseconomisch gezien, voldoende argumenten voor bestaan. In concreto is dat het geval indien de gemiddelde opbrengst per gebruiker ten minste gelijk is aan de gemiddelde totale kosten per gebruiker. Dit evenwicht kan worden aangeduid als het break-even point. Toename van het aantal gebruikers leidt tot een positief verschil tussen de gemiddelde opbrengst en gemid-

delde kosten (winst), terwijl negatieve verschillen tussen beide grootheden tot verliessituaties leiden. Nemen wij een bepaald recreatieobject in gedachten (bijvoorbeeld kampeerbedrijf, jachthaven, attractiepoint), dan kan het bovenstaande, sterk vereenvoudigd, als volgt worden voorgesteld:



Figuur 2.2 Kosten en opbrengstverhouding van een recreatieobject

Terwille van de eenvoud is de gemiddelde opbrengst per gebruiker constant gehouden, hetgeen kan worden opgevat als één toegangsprijs, geldend voor alle bezoekers, of een gelijkblijvend gemiddelde, indien uiteenlopende toegangsprijzen worden gevraagd. Verder worden de gemiddelde variabele kosten eveneens constant verondersteld. In deze situatie hangt het break-even point af van de omvang van de vaste lasten (bijvoorbeeld personeel, afschrijvingen) en de ontwikkeling van het aantal gebruikers. Indien commerciële exploitatie voorop staat, dan zal de winst die rechts van het break-even point ontstaat zodanig groot moeten zijn, dat voor de ondernemer een gewenst rendement op eigen vermogen wordt gerealiseerd. In de verblijfsrecreatieve sector is het verschil tussen opbrengsten en exploitatiekosten voor vele bedrijven slechts marginaal of negatief, indien bedrijfseconomische criteria strikt worden gehanteerd. In dergelijke calculaties wordt de arbeid van meewerkende gezinsleden die niet op de loonlijst voorkomen, gewaardeerd en wordt rente berekend over het eigen vermogen dat de ondernemer in het bedrijf heeft gestoken. Het zal duidelijk zijn dat gewaardeerd loon en berekende rente door vele ondernemers niet expliciet in een beoordeling van het exploitatieresultaat worden betrokken.

Uit het structuuronderzoek verblijfsrecreatiesector in 1984 blijkt, dat het gemiddelde economische resultaat sterk negatief is voor bungalowbedrijven, terwijl dit voor kampeerbedrijven, zij het in mindere mate, ook het geval is. Ook voor jachthavens moet worden gerekend met een economisch resultaat dat gemiddeld negatief is. Voorts wordt in het betreffende onderzoek geconcludeerd, dat de gemiddelde bedrijfsuitkomsten in de periode 1972-1982 aanzienlijk slechter zijn geworden.

Uit het voorgaande mag blijken, dat economisering in de zin van afstoten naar de marktsector voor commerciële exploitatie in een aantal gevallen de bedrijfseconomische toets niet kan doorstaan. Eerder is sprake van een financiële bijdrage van de overheid om onrendabele elementen in het recreatieobject te neutraliseren. Toch is afstoten van overheidsactiviteiten naar de particuliere sector in een aantal gevallen een realistische optie. Hierbij valt te denken aan de exploitatie van recreatieobjecten door verenigingen die, gezien hun doelstelling, genoeg nemen met een break-even situatie of bereid zijn om exploitatiekosten middels hoofdelijke omslag over hun leden te dekken. Deze gang van zaken is de meest gebruikelijke en komt veelvuldig voor bij verenigingen voor tennis, watersport, hockey e.d.

2.2.4 Economisering als intern en niet-calculeerbaar proces

Verhoging van het maatschappelijk nut van vrij toegankelijke recreatievoorzieningen staat hier centraal in het economiseringsproces, zoals in Figuur 2.1 is weergegeven onder **situatie 3**. Het maatschappelijk nut laat zich in termen van opbrengsten minder gemakkelijk vaststellen dan in de voorgaande situaties. Vrij toegankelijke voorzieningen vormen de basis van het toeristisch-recreatieve aanbod en kunnen worden samengevat in landschappelijke kwaliteiten, cultuurhistorische waarden en stedelijke infrastructuur. Vaste en variabele kosten laten zich in de regel wel berekenen, maar het nut dat openbare recreatievoorzieningen opleveren voor de gebruikers valt niet eenduidig vast te stellen.

De afwezigheid van prijsvorming maakt een bedrijfseconomische benadering tot een arbitraire zaak. Economisering krijgt hier onder andere haar beslag door een efficiënter beheer van recreatieruimten en ruimtelijke concentratie ten behoeve van recreatieactiviteiten. Dergelijke maatregelen behoeven de appreciatie van de gebruiker niet aan te tasten. Actieve vormen van overheidsbeleid zijn echter gericht op verhoging van het nut voor de gebruiker en zullen dan in de regel ook gepaard gaan met extra overheidsuitgaven of een reallocatie binnen bestaande budgetten. In de immateriële sfeer valt hierbij te denken aan gerichte voorlichting inzake de recreatiemogelijkheden voor de plaatselijke bevolking of recreanten van buitenaf. In fysieke zin is de overheid grotendeels verantwoordelijk voor handhaving van de kwaliteit van de toeristisch-recreatieve infrastructuur en de toegankelijkheid hiervan.

Bij dit alles is het de vraag, welke de op geld waardeerbare effecten zijn van het recreatiebeleid van de overheid. Het gaat hier om een complex verschijnsel, dat zich moeilijk laat

traceren als een geheel van geaggregeerde nuttigheden. Indien men toch een zekere indicatie wil hebben dan zijn variabelen als de omvang van het bezoek, de gemiddelde verblijfsduur, de afstand tussen herkomst en bestemming en het bestedingsniveau per recreatiedag indicatief voor de waardering van de gebruikers.

Voor een dieper inzicht in de appreciatie van de gebruiker, zijn echter meer gegevens nodig over het gebruik van openbaar toegankelijke recreatievoorzieningen en dienen vooral beter hanteerbare concepten voor het maatschappelijk nut te worden ontwikkeld.

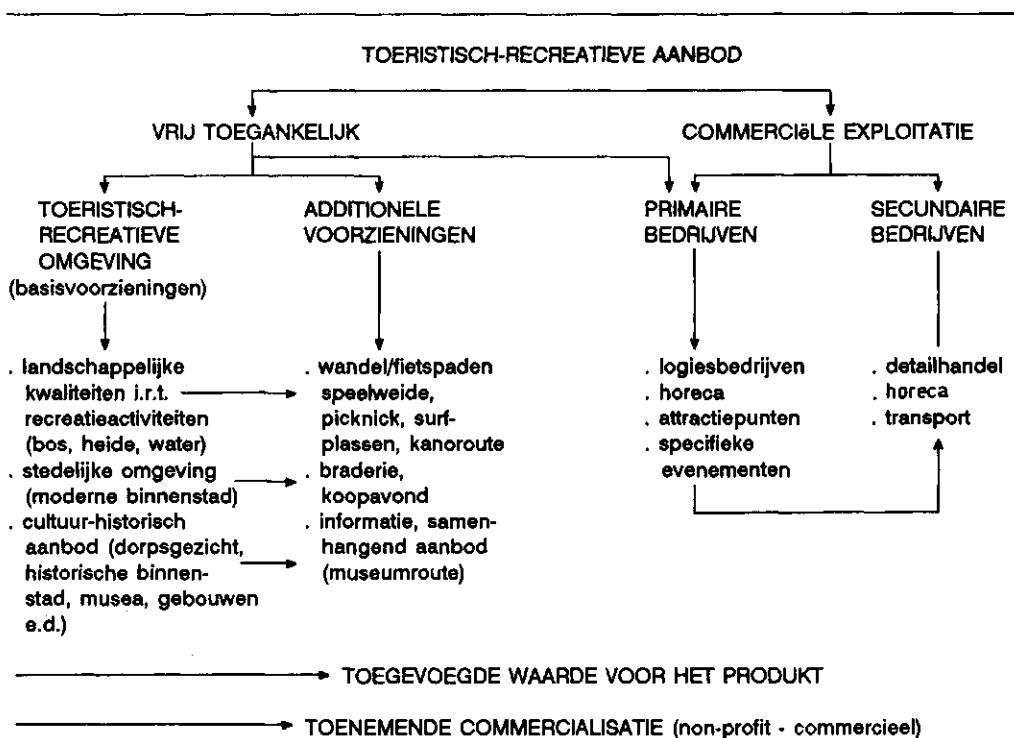
2.2.5 Economisering via toenemende complementariteit binnen het toeristisch product

Het is onmiskenbaar dat de belangstelling van de overheid voor de sociale en economische betekenis van toerisme en recreatie in de tachtiger jaren stelselmatig is toegenomen. Op rijksniveau is sprake van een Rijksmeerjarenprogramma voor Toerisme en Recreatie en inmiddels is de derde Nota Toeristisch Beleid uitgebracht door het Ministerie van Economische Zaken onder de titel "Ondernemen in Toerisme" (zie **situatie 4**, Figuur 2.1).

Voorts zijn voor alle provincies inmiddels toeristisch-recreatieve overall-plannen afgerond en bijveren vele gemeenten zich in een planmatige doorvertaling hiervan op het lokale of regionale niveau.

Hierbij valt op dat de voorzieningen die aan de vrijetijdsbesteding ten grondslag liggen steeds vaker in hun samenhang naar voren worden gebracht. Er is toenemend besef dat het toeristisch-recreatieve aanbod berust op een aantal basisvoorzieningen (bijvoorbeeld landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten), die na een zekere 'bewerking' kunnen leiden tot geapprecieerde recreatiemogelijkheden. De rol van de overheid in dit proces is van doorslaggevend belang en legt het fundament voor de macro- of regionale economische betekenis van toerisme en recreatie. Het bedrijfsleven kan hier worden beschouwd als een geheel van meetpunten, waar de toeristisch-recreatieve consumptie zijn beslag krijgt. Deze situatie is goed vergelijkbaar met een bedrijfskolom, waar producten en diensten worden geproduceerd en via distributie en promotie worden afgezet bij de uiteindelijke gebruikers. Hier is sprake van een toegevoegde waarde, die tot stand komt doordat de overheid investeert in toeristisch-recreatieve infrastructuur, die sterk bepalend is voor de commerciële exploitatie van de dag- en verblijfsrecreatieve sector. Deze samenhang is in de onderstaande figuur weergegeven.

In Figuur 2.3 is ook aangegeven dat het structureren van een toeristisch-recreatieve bedrijfskolom complexer is dan het weergeven van een bedrijfskolom voor andere dienstverlenende activiteiten die volledig aan het marktmechanisme zijn onderworpen. In het vrij toegankelijke aanbod ontbreken veelal de criteria om vast te stellen onder welke omstandigheden de overheidsgelden zo optimaal mogelijk worden aangewend. Het economisch effect kan weliswaar worden berekend via de toeristisch-recreatieve bestedingen, gericht op de bedrijven, maar dit geeft niet de totale betekenis weer. Immers niet alle recreatieve activiteiten zijn gekoppeld aan daadwerkelijke bestedingen. In vele gevallen levert het gebruik van het vrij toegankelijk aanbod wel nuttigheden op die niet op geld waardeerbaar zijn.



Figuur 2.3 Samenhang toeristisch-recreatieve aanbod

Hoewel het nut van samenwerking tussen overheidsinstanties en de particuliere sector zeer goed kan worden beargumenteerd, valt nauwelijks te beredeneren onder welke omstandigheden deze samenwerking zo optimaal mogelijk is. Het probleem zit hem weer in het zichtbaar maken van het totale maatschappelijke rendement, dat mede via de toeristisch-recreatieve infrastructuur tot stand kan komen. Een ander, niet minder belangrijk probleem is, in welke mate de particuliere en de overheidssector moeten bijdragen in de totale investeringen en exploitatiekosten van bijvoorbeeld het regionaal toeristisch-recreatieve aanbod.

Zoals bekend, worden er ondermeer via public-private partnerships pogingen ondernomen om tot een hanteerbare samenhang te komen in de samenstelling en marktwerking van het toeristisch-recreatieve produkt. In andere hoofdstukken wordt hieraan aandacht besteed.

Ten aanzien hiervan wordt beperkt tot de volgende opmerkingen:

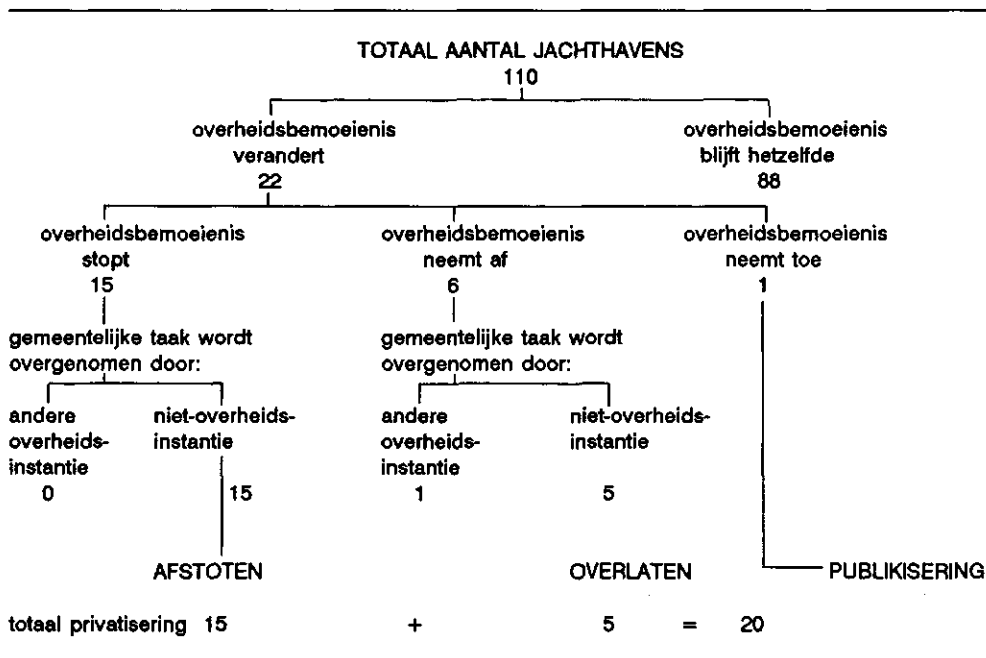
- De toekomstige ontwikkeling van het toeristisch-recreatieve aanbod in Nederland is sterk afhankelijk van de vraag of de intenties van de overheid en het particuliere bedrijfsleven met elkaar in overeenstemming zijn te brengen.
- Een benadering van samenwerkingsvormen langs de lijn van het marketingdenken en de daarin aanwezige systematiek biedt goede perspectieven. In dit verband ben ik zo vrij om ter illustratie te verwijzen naar de oriënterende studie "Marketing van de historische

omgeving", die onlangs door het NRIT is afgerond.

- c) Economisering betekent in dit verband nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven, die enerzijds het nut voor de gebruikers vergroten en anderzijds leiden tot rendementsverbetering (of handhaving) van de betrokken marktsector. Anders geformuleerd: economisering is gericht op het zo veel mogelijk verkleinen van strijdigheden tussen overheidsbeleid en particulier initiatief, met als richtsnoer de uiteindelijke gebruiker.

2.3 Privatisering van verblijfsaccommodaties en jachthavens bij gemeenten in Nederland

Begin 1988 is door het NRIT een vooronderzoek gestart naar het verschijnsel privatisering in de toeristische sector bij 123 gemeenten. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van eigendom of exploitatie van jachthavens en verblijfsaccommodaties. In totaal werden 110 jachthavens en 93 verblijfsaccommodaties geregistreerd waar gemeenten bij waren betrokken. Conform de definitie van de VNG is de privatisering omschreven als "alle veranderingen waarbij de inbreng van particulieren toeneemt ten opzichte van de overheid". Een van de doelstellingen van het onderzoek was het vaststellen van de mate waarin privatisering op dit moment een rol speelt en de vorm waarin dit voorkomt. Hiertoe is de huidige situatie van de gemeente, die zowel eigenaar als exploitant dan wel één van beide kan zijn, vergeleken met de verwachtingen die er bij gemeenten leven voor de nabije toekomst.



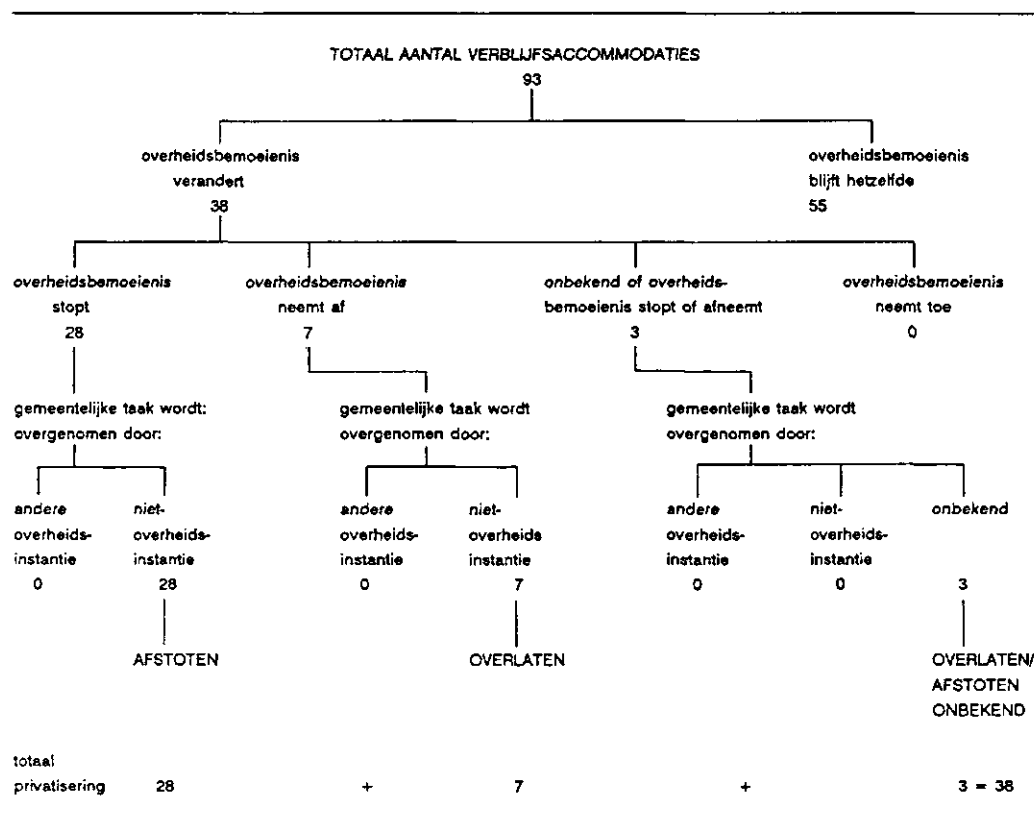
Figuur 2.4 Privatisering jachthavenaccommodaties bij gemeenten (Bron: NRIT, 1989)

Voor de **jachthavenaccommodaties** kan dan worden vastgesteld dat er in 80% van de gevallen in de toekomst niets verandert, dat wil zeggen de huidige overheidsbemoeienis blijft bestaan. Voor de resterende bedrijven bestaan plannen tot privatisering, waarvan het merendeel is gericht op afstoten van de gemeentelijke taak naar de particuliere sector, terwijl voor een meerderheid van de bedrijven de overheidsbemoeienis afneemt zonder geheel te verdwijnen (= overlaten). In één geval neemt deze bemoeienis toe, zodat hier van publiekisering kan worden gesproken.

De privatiseringsintenties zijn in Figuur 2.4 schematisch voorgesteld.

Voor circa ¼ van de bedrijven kan worden vastgesteld dat er in het verleden ook reeds veranderingen zijn opgetreden in de overheidsbemoeienis, waarbij toename en afname ongeveer in gelijke mate scoorden.

Voor **verblijfsaccommodaties** kan worden waargenomen dat de intentie tot privatisering bij circa 40% van de bedrijven aanwezig is. Evenals bij de jachthavens gaat het dan in het merendeel van de gevallen over afstoten naar de particuliere sector. Een en ander is in Figuur 2.5 weergegeven.



Figuur 2.5 Privatisering verblijfsaccommodaties bij gemeenten (Bron: NRIT, 1989)

Voor ruim 20% van de verblijfsaccommodaties is er in het verleden sprake geweest van veranderingen in de overheidsbemoeienis met het accent op publisering.

Bezien wij de gevonden resultaten, dan ligt privatisering in de verblijfsrecreatieve sector op grote schaal voor de komende jaren niet in het verschiet. Het totale aantal bedrijven dat bij privatisering kan worden betrokken is, ten opzichte van het totale aanbod binnen Nederland, betrekkelijk gering. Bovendien zijn er aan de privatiseringsplannen nogal wat onzekerheden verbonden. In veel gevallen moeten accommodaties worden overgenomen die reeds jaren met exploitatietekorten kampen. Belangrijke uitbreidings- en vervangingsinvesteringen zijn dan nodig om in de toekomst tot een acceptabel rendement te kunnen komen. Zonder financiële participatie van de gemeente is overname door de particuliere sector in de regel weinig aantrekkelijk.

2.4 Samenvatting

De economische politiek is weinig eenduidig over het vaststellen van de omvang en besteding van overheidsbudgetten. Actieve en passieve regulatie corresponderen met bijbehorende theorieën en wisselen elkaar over een langere periode af.

Economisering als streven om de verhouding tussen kosten en opbrengsten van overheids-gelden in maatschappelijke zin te maximaliseren is geen verschijnsel van recente datum.

In de tachtiger jaren groeit de overtuiging dat de nationale schuld een onaanvaardbare druk gaat uitoefenen op toekomstige generaties en op kortere termijn leidt tot frustraties van de marktsector. Termen als commercialisatie, privatisering e.d. doen hun intrede en verwijzen naar nieuwe verhoudingen tussen overheid en particuliere sector.

Deze ontwikkeling heeft ook haar repercussies voor de toeristisch-recreatieve sectoren.

Uitgaande van het toeristisch-recreatieve aanbod kan middels een tweetal criteria nader inhoud worden gegeven aan het begrip economisering. Het eerste criterium hangt samen met het feit of de economisering zich afspeelt binnen de overheidshuishouding zelf (efficiency-verbetering) dan wel is gericht op de particuliere sector.

Het tweede criterium hangt samen met de calculeerbaarheid van het rendement, hetgeen voor het merendeel van de overheidsbestedingen niet goed mogelijk is.

Combinatie van beide criteria levert een viertal aandachtsvelden op. Ieder aandachtsveld representeert een bepaalde vorm van economisering.

In paragraaf 2.2.1 wordt economisering aangeduid als een intern en calculeerbaar proces. Verzelfstandiging van overheidstaken vormt hiervan een onderdeel, evenals toepassing van het profijtbeginsel. Verzelfstandiging van overheidsactiviteiten op toeristisch-recreatief gebied tot profitcentra lijkt hier niet aan de orde. Op het terrein van de vrijetijdsbesteding worden een aantal voorzieningen aangeboden, die onder het profijtbeginsel vallen (bijvoorbeeld zwembaden, musea, bibliotheken). Economisering zal hier in de regel niet leiden tot een

positief rendement in bedrijfseconomische zin. Eerder gaat het hier om terugdringen van exploitatietekorten.

In paragraaf 2.2.2 wordt economisering gezien als een extern en calculeerbaar proces. Het gaat hier om overheveling van overheidsarbeidstaken naar de particuliere sector. Het afstoten naar de marktsector is echter alleen zinvol, indien hier bedrijfseconomisch gezien ook argumenten voor bestaan. In de verblijfsrecreatieve sector komen nogal wat bedrijven voor met een marginaal exploitatieresultaat. Voor recreatiebedrijven die van overheidswege (veelal gemeenten) in een verliesgevende situatie worden doorgeschoven naar de particuliere sector, bestaat vermoedelijk weinig animo. Voorzover commerciële exploitatie niet voorop staat is privatisering een realistische optie. Te denken valt aan verenigingen voor watersport, tennis, hockey e.d.

In paragraaf 2.2.3 gaat het vooral om verhoging van het maatschappelijk nut van vrij toegankelijke recreatievoorzieningen. Het resultaat van economisering is in termen van opbrengsten en daaraan gerelateerde kosten moeilijk vast te stellen. De afwezigheid van prijsvorming voor openbare recreatievoorzieningen onttrekt deze aan een bedrijfseconomische beoordeling. De vrij toegankelijke toeristisch-recreatieve infrastructuur is sterk bepalend voor de appreciatie van binnen- en buitenlandse recreanten. De overheid is grotendeels verantwoordelijk voor handhaving van de kwaliteit van het collectieve aanbod, maar mist voldoende inzicht om het effect van haar beleid op dat terrein te beoordelen.

In paragraaf 2.2.4 wordt het toeristisch-recreatieve aanbod voorgesteld als een geheel van vrij toegankelijke en commercieel geëxploiteerde voorzieningen. Naarmate deze samenhang bewuster wordt nagestreefd, kan de toegevoegde waarde groter worden. Dit proces vereist creatieve samenwerkingsvormen tussen overheid en particuliere sector, waarbij doelstellingen van maatschappelijk nut en bedrijfseconomische uitgangspunten met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. De oprichting van public-private partnerships dient in dit verband te worden nagestreefd. De mogelijkheden die deze organisatievorm biedt zullen echter nader moeten worden onderzocht, terwijl in de komende jaren enkele lopende projecten nader kunnen worden geëvalueerd.

Uit recent onderzoek komt naar voren dat er in de komende jaren geen privatiseringsgolf is te verwachten in de verblijfsrecreatieve sector. Van de jachthavens die door gemeenten worden geëxploiteerd en/of in eigendom zijn, wordt in bijna 20% van de gevallen voorzien dat de overheidsbemoeienis zal afnemen. Het vergelijkbare percentage voor verblijfsaccommodaties ligt op 40%. Over de realisatie van een aantal plannen bestaat echter de nodige onduidelijkheid, terwijl de vooruitzichten op een rendabele exploitatie in de marktsector ongunstig zijn.

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN (1990), Ondernemen in Toerisme (Den Haag)

NRIT (1987), Camping De Reebok - exploitatieverwachting (Breda)

NRIT (1989), Privatisering in de toeristische sector - studie naar omvang en procesgang (Breda)

NRIT (1989), Een boekje open over toeristisch privatiseren (Breda)

NRIT (1990), De macro-economische betekenis van toerisme en recreatie binnen Nederland (Breda)

SALVATORE, D. (1989), Theory and problems of managerial economics (McGraw Hill Inc.)

3. DE MAATSCHAPPELIJKE ECONOMISCHE BETEKENIS VAN RECREATIE

J. van der Vlies, Stichting Het Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam

3.1 Inleiding

De economische betekenis van de recreatie, of van een bepaald recreatief object, kan op verschillende niveaus en vanuit uiteenlopende invalshoeken worden benaderd. Het is mogelijk om het belang van de individuele recreant of bedrijfshuishouding weer te geven; er is dan sprake van een benadering op microniveau. Op het zogenoemde mesoniveau kan het belang van de recreatie voor een gehele bedrijfstak in beschouwing worden genomen.

Bij een benadering waarbij de betekenis vanuit het perspectief van de gehele economie c.q. samenleving wordt gezien is een macro-economische invalshoek van toepassing.

In het navolgende wordt het toeristisch-recreatieve gebeuren, in nationaal of regionaal verband, benaderd vanuit de macro-economie.

Op de eerste plaats wordt nader ingegaan op de mogelijkheden die het systeem van Nationale Rekeningen heeft te bieden. Daarbij wordt als het ware een 'vertaling' gegeven van toeristisch-recreatieve bestedingsimpulsen in termen van werkgelegenheid, toegevoegde waarde enz. Op de tweede plaats wordt een andere benadering geschetst, waarbij de maatschappelijke waarde van een recreatieproject wordt berekend in termen van consumentenut. Beide benaderingen zijn diverse malen gehanteerd, onder meer in het kader van een studie uit 1984 over de recreatie op het eiland Texel (Nederlands Economisch Instituut, 1984a en 1984b).

3.2 De macro-economische betekenis van recreatieprojecten, bepaald op basis van het systeem van Nationale Rekeningen

Eerst wordt de benaderingswijze geschetst waarbij gebruik wordt gemaakt van het systeem van Nationale Rekeningen. Dit systeem biedt goede mogelijkheden om macro-economische effecten te meten in termen van productie, werkgelegenheid, toegevoegde waarde enz. Bovendien is het mogelijk om door toepassing van bepaalde methoden, zoals de zogenoemde input/output-analyse, niet alleen de directe effecten te meten, maar ook rekening te houden met indirecte effecten die ontstaan doordat de initiële impulsen in de gehele economie doorwerken.

Er zijn diverse goede voorbeelden van dit type studies aan te duiden. De titel van deze studies vangt veelal aan met "de economische effecten (of betekenis) van ...", gevolgd door het onderwerp van studie in kwestie.

Genoemd kunnen worden bijvoorbeeld:

- de economische effecten van de recreatie op Texel van het NEI in 1984;

- de NRIT studie "Toeristische Consumptie en effect op werkgelegenheid", Breda, 1984;
- de macro-economische betekenis van de Olympische Spelen, door het NEI, 1985;
- de economische betekenis van de sportbeoefening door de Stichting Economisch Onderzoek, Amsterdam, 1988.

Globaal uiteengezet, wordt in deze studies als volgt te werk gegaan. Aangevangen wordt te achterhalen wat de omvang is van de zogenoemde 'directe impulsen'.

In studies naar de economische betekenis van toeristisch-recreatieve projecten wordt vaak uitgegaan van de bestedingen van toeristen en recreanten.

Op basis van schattingen omtrent de aantallen recreanten naar categorie en hun uitgaven naar bestedingsrichting is na te gaan welke sectoren directe impulsen zullen ondergaan. Doorgaans gaat het daarbij eerst en vooral om de horecasector, terwijl ook sectoren als cultuur en recreatie, handel en transport niet onbelangrijk zijn. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende tabel die is samengesteld op basis van cijfers van het NRIT (1984).

Tabel 3.1 Netto^{a)} bestedingen c.q. directe productie per bedrijfsklasse samenhangend met toeristische consumptie in Nederland, 1982

bedrijfsklasse	bestedingen (miljarden gulden; prijspeil 1982)	aandeel (%)
horeca	8,2	42
handel ^{b)}	2,6	13
cultuur en recreatie	2,5	13
transport, communicatie	0,9	5
overige bedrijfsklassen	5,2	27
totaal	19,4	100

a) na aftrek BTW en somming handelsmarges

b) handelsmarge

Cijfers samengesteld op basis van NRIT-gegevens (1984)

In de tabel zijn de totale toeristisch-recreatieve uitgaven in 1982 herleid tot directe productie-impulsen, die naar een aantal bedrijfsklassen zijn gespecificeerd. Daaruit blijkt dat de horeca

inderdaad een zeer belangrijk aandeel heeft in het geheel. De enige bedrijfsklasse waarin de term recreatie voorkomt, is de sector cultuur, sport en recreatie. Deze sector heeft een aandeel van 13% in het totaal der bestedingen.

Uitgaande van de primaire impulsen per bedrijfsklasse, vinden zogenoemde input-output werkingen plaats ter raming van de macro-economische effecten. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

1. directe effecten die gerealiseerd worden in de bedrijfsklassen waarop de uitgaven in eerste instantie zijn gericht;
2. de indirecte effecten, welke tot stand komen in de toeleverende sfeer;
3. de geïnduceerde bestedingseffecten, die voortkomen uit de besteding van lonen en overig inkomen dat op directe en indirecte wijze is verdiend.

Dit kan als volgt nader worden toegelicht.

Ad 1. en 2. Directe en indirecte effecten

Als gevolg van de toeristische/recreatieve uitgaven, worden in de bedrijven die rechtstreeks met de recreanten te maken hebben (zoals restaurants, campings enz.) omzetten gevormd op grond waarvan (directe) effecten op werkgelegenheid, inkomen enz. ontstaan. Maar er ontstaan niet alleen directe effecten. Er vinden ook uitstralingseffecten in de rest van de economie plaats, die ook wel worden aangeduid als 'multiplier-effecten'. (Een multiplier is een vermenigvuldigingsfactor die de mate van doorwerking of uitstraling weergeeft. Een multiplier met een waarde van bijvoorbeeld 1,5 geeft aan dat er, behalve het oorspronkelijke directe effect ter grootte van 1, nog een additioneel, indirect effect van 0,5 optreedt. De effecten kunnen daarbij zijn uitgedrukt in termen van werkgelegenheid (er is dan sprake van een werkgelegenheids-multiplier), doch ook in termen van produktie, import, lonen en toegevoegde waarde.)

De multiplier-effecten komen in essentie tot stand in de toeleverende sfeer. De ondernemingen en bedrijven waarop de directe impulsen zijn gericht, zijn voor hun functioneren immers afhankelijk van andere bedrijven die hen de benodigde goederen en diensten (de zogenoemde 'inputs') leveren. Een bar is bijvoorbeeld afhankelijk van o.a. een brouwerij. Ook deze bedrijven zijn op hun beurt afhankelijk van (weer andere) ondernemingen, die eveneens toeleveringen nodig hebben enz. enz. Met andere woorden: er is sprake van een complex geheel van intermediaire leveringen. In het economische jargon heet het dat aan de 'output' van een bepaalde bedrijfsklasse een zekere 'input-structuur' ten grondslag ligt. De multiplier-effecten worden overeenkomstig deze terminologie, dan ook veelal bepaald met behulp van een zogenaamde input-output analyse, die plaatsvindt op basis van een input-output tabel (I/O-tabel). (De I/O-analyse wordt door het CBS omschreven als een statistisch-economische methode welke inzicht verschaft in de relatie tussen de finale bestedingen en de produktie van bedrijfsgroepen, alsmede de verschijnselen die bij deze produktie optreden (CBS, 1979).) De input-output tabel die door het CBS ook in de Nationale Rekeningen wordt gepubliceerd, geeft een statistische beschrijving van alle goederen- en dienstenstromen tussen sectoren van een economie in een bepaald jaar.

Ad 3. Geïnduceerde bestedingseffecten

Naast de hier genoemde directe en indirecte effecten bestaat er nog een derde categorie effecten, namelijk de zogeheten geïnduceerde bestedingseffecten. Het op directe en indirecte wijze met de recreatie verdiende inkomen vindt in belangrijke mate weer een weg naar de Nederlandse economie in de vorm van bestedingen. Door deze bestedingen ontstaan ook nu weer, in verschillende ronden, productie-, werkgelegenheids- en inkomenseffecten. Met dergelijke effecten is in de I/O-analyse geen rekening gehouden, aangezien de I/O-tabel een open systeem beschrijft, zonder een relatie te leggen tussen het gerealiseerde inkomen en de bestedingen. 1) De geïnduceerde bestedingseffecten dienen derhalve op een andere manier te worden berekend en wel aan de hand van een macro-economisch consumptie-model, bestaande uit een verzameling vraagfuncties. 2)

Voorbeelden van de aanpak die zojuist zijn geschetst, betreffen de eerdergenoemde studies die door het Nederlands Economisch Instituut zijn verricht naar de economische effecten van de recreatie op Texel (1984b) en de economische betekenis van de Olympische Spelen (1985). Op deze plaats worden bij wijze van illustratie, de werkgelegenheidsramingen weergegeven die het NRIT op basis van de totale toeristisch-recreatieve uitgaven in 1982 heeft opgesteld. 3)

Tabel 3.2 Werkgelegenheidseffecten gegenereerd door toeristisch-recreatieve bestedingen in Nederland (1982)

direct	arbeidsplaatsen		totaal
	indirect	geïnduceerd	
178.000 (55%)	54.000 (17%)	89.000 (28%)	321.000 (100%)

Bron: NRIT, 1984

Uit de cijfers kan worden opgemaakt dat de schatting van de directe werkgelegenheid in 1982 ca. 178.000 arbeidsplaatsen belooft. Dit aantal is 55% van de totale werkgelegenheid van ca. 320.000 personen.

Dit werkgelegenheidsaantal van 320.000 vormde in 1982 ongeveer 7% van de totale werkgelegenheid in Nederland (Tabel 3.3).

Tabel 3.3 De directe- en totale toeristische, recreatieve werkgelegenheid in 1982, absoluut en in procenten van de totale werkgelegenheid in Nederland

Totale werkgelegenheid in 1982 (x 1.000)	4.625	(100%)
Toeristische/recreatieve werkgelegenheid in 1982		
- direct (x 1.000)	178	(4%)
- totaal (x 1.000)	320	(7%)

3.3 Beperkingen van de benaderingswijze volgens het systeem van Nationale Rekeningen

Tot nu toe is aandacht besteed aan de mogelijkheden van het systeem van Nationale Rekeningen om de macro-economische betekenis van toerisme en recreatie te kunnen bepalen.

Thans zal in kort bestek worden stilgestaan bij enkele beperkingen van deze benaderingswijze.

De voornaamste beperking schuilt in de omstandigheid, dat de Nationale Rekeningen zijn gebaseerd op transacties. Uitgaande van de totstandkoming van deze transacties is het mogelijk om deze te vertalen in termen van werkgelegenheid, toegevoegde waarde enz.

Indien aan het toeristisch-recreatieve handelen géén economische transacties zijn verbonden, dan wordt de macro-economische betekenis daarvan niet geregistreerd. Dit houdt in, dat het heffen van toegangsgelden voor het betreden van voordien vrije recreatiegebieden tot een vergroting van uitgaven en daarmee tot een toeneming van de macro-economische betekenis leidt. Het is echter de vraag, of het heffen van toegangsprijzen (door bijvoorbeeld privatisering) de maatschappelijke waarde van dergelijke projecten verandert. Dat wat wordt gemeten is het verschuiven van guldens uit de portemonnee van de consument, de recreant, naar de kassa van de exploitant, bijvoorbeeld de overheid. Hoewel er voor de betrokkenen op microniveau veel kan zijn veranderd, is dit vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel in feite niet het geval.

Een en ander kan ook als volgt worden geïllustreerd.

In Europees verband is de Nederlandse arbeidsproductiviteit per werknemer één van de hoogste. Per hoofd van de bevolking echter ligt deze arbeidsproductiviteit aanzienlijk lager. Dit komt vooral door de nog steeds relatief lage participatiegraad van vrouwen aan het arbeidsproces. Gesteld nu dat de huisvrouwenarbeid geldelijk zou worden gewaardeerd, bijvoorbeeld door huisvrouwen onderling elkaar eenzelfde vergoeding te geven. Het systeem

van Nationale Rekeningen registreert dan al die vergoedingen en diensgevolge een toename van de arbeidsproductiviteit ofwel de welvaart. In feite is er echter niets veranderd.

Een ander voorbeeld betreft economisering. Economisering of privatisering zou kunnen leiden tot het heffen van toegangstarieven van voordien vrij toegankelijke gebieden of tot verhoging van die tarieven. Dit zou ertoe kunnen leiden dat een deel van de recreanten afziet van het bezoek aan die gebieden. Voor de recreanten die nog blijven komen, betekent het een extra uitgave en voor de exploitant een extra inkomen. Hoewel die extra uitgaven en extra inkomsten vanuit nationaal oogpunt tegen elkaar weggestreept zouden kunnen worden, is er sprake van extra transacties volgens het systeem van Nationale Rekeningen.

De tot nu toe geschetste benaderingwijze volgens het systeem van Nationale Rekeningen biedt inzicht in de economische impact van recreatieve uitgaven. Geen inzicht wordt geboden in het nut dat door recreanten aan de recreatie-objecten wordt toegekend.

Thans wordt ingegaan op een benadering die probeert het maatschappelijk nut te benaderen.

3.4 Benadering volgens het consumentensurplus

De benadering van het maatschappelijk nut dat aan een recreatieobject kan worden toegekend is gebaseerd op de eerdergenoemde studie die het Nederlands Economisch Instituut enkele jaren geleden heeft verricht over de recreatie op Texel (zie: Van der Vlies, 1983 en Nederlands Economisch Instituut, 1984a). De Noordzeekust van het eiland wordt door kustafslag bedreigd en vooral de recreatiefaciliteiten en natuurterreinen vlak langs de kust liepen gevaar. Er is in het kader van de te treffen alternatieve kustverdedigingsmaatregelen een aantal studies verricht, waaronder die naar de nationaal-economische betekenis van de recreatie op Texel.

Er is ook een afzonderlijk onderzoek gedaan naar de maatschappelijke betekenis van de camping "Het Kogerstrand". Deze camping heeft een capaciteit van 5.500 slaapplaatsen en jaarlijks vinden er ongeveer een kwart miljoen overnachtingen plaats. De camping is daarmee de belangrijkste overnachtingsgelegenheid op Texel.

Omdat juist deze in de duinen gelegen camping het meest werd bedreigd, is er een aparte studie aan gewijd.

Eerst zijn volgens het systeem van Nationale Rekeningen de totale regionale en nationale effecten bepaald die gegenereerd worden door de uitgaven van de kampeers van "Het Kogerstrand".

Tabel 3.4 Totale regionale en nationale effecten gegenereerd door camping "Het Kogerstrand" op Texel (1982)

	productie- waarde (mln gld)	werkgelegen- heid (mensjaren)	bruto toege- voegde waarde (mln gld)	betalings- balans ^{a)} (mln gld)
Texel	6,8	70	4,2	p.m.
rest Nederland	11,9	90	6,3	p.m.
totaal nationaal	18,7	160	10,5	2,7

a) aangezien effecten voor de betalingsbalans een duidelijk nationale aangelegenheid vormen, is het niet zinvol daarop in nader verband in te gaan

Bron: NEI, 1984; prijspeil 1982

De regionale effecten zijn berekend op basis van een schatting van de directe economische effecten die op Texel zelf tot stand komen en een raming van de regionale doorwerkingen (c.q. regionale multipliers). Uit de tabel blijkt dat de effecten voor het grootste deel (ca. 60%) buiten het eiland, in de rest van Nederland ontstaan. Gezien de relatief zeer beperkte omvang van de economie van Texel is dit niet verwonderlijk.

Verder kan o.a. worden afgeleid dat met de bestedingen van de recreanten een totale nationale werkgelegenheid van ca. 160 mensjaren samenhangt. Hiermee is echter nog geen inzicht verkregen in het nut dat de gebruikers aan de camping beleven. Om dit nut te kwantificeren dient een andere methode te worden gevolgd. Hierbij is getracht het maatschappelijke (recreatieve) nut van de camping te kwantificeren op basis van een geschatte vraagrelatie.

3.4.1 Het maatschappelijk nut van camping "Het Kogerstrand"

Wat betreft de camping is uitsluitend aandacht besteed aan het nut dat de gebruikers daaraan ontleen op basis van haar recreatieve functie. Het gaat dus om de waarde van het kampeerterrein in zijn hoedanigheid van verblijfplaats voor de recreatie en niet om de waarde van het terrein in andere, bijvoorbeeld ecologische zin. Overigens geldt daarbij, dat de maatschappelijke waarde van het kampeerterrein mede wordt bepaald door het nut dat de gasten ontleen aan het recreëren buiten de camping.

Globaal gesproken kunnen de relevante methoden in twee groepen worden onderverdeeld, namelijk:

- een groep methoden gebaseerd op gravitatiemodellen; en
- een groep waarderingsmethoden gebaseerd op (te schatten) vraagrelaties.

Bij de eerstgenoemde groep wordt het spreidingspatroon van de recreanten over de verschillende recreatieobjecten bestudeerd, alsook de veranderingen die daarin optreden wanneer er bijvoorbeeld een nieuw object wordt geopend of een bestaand object wordt gesloten (zie o.a. Alderwegen, 1976; McAllister en Klett, 1974; Klaassen en Verster, 1974 en Klaassen, Verster en Wagenaar, 1983).

In principe bieden deze zwaartekrachtmethoden de beste mogelijkheden tot een verfijnde benadering van het recreatiegebeuren; zo kan er bijvoorbeeld rekening worden gehouden met substitutie-effecten. Het bezoek aan een bepaald recreatieobject wordt immers mede bepaald door het gebruik dat er van de andere objecten wordt gemaakt. Daar staat echter tegenover, dat het toepassen van een dergelijk model meer geld en tijd zou gaan kosten dan dat daarvoor in het kader van deze studie beschikbaar was.

Gekozen is daarom voor een aanpak die neerkomt op het toepassen van een methode behorende tot de tweede groep: het schatten van een vraagrelatie. Voor de camping "Het Kogerstrand" is daartoe een vraagrelatie geschat, die het verband weergeeft tussen 'prijs' en 'vraag'. Tot de **prijs** zijn de gemiddelde reis- en overnachtingskosten per persoon per nacht gerekend. De **vraag** luidt in termen van aantallen overnachtingen. Naarmate de afstand tot de camping op Texel toeneemt, stijgen ook de reiskosten van en naar de camping en neemt de 'prijs' voor het gebruik toe. Naarmate de prijs stijgt, daalt de belangstelling van de recreant. Het aantal overnachtingen zal dan afnemen. Voorts is het aantal overnachtingen van recreanten uit een bepaalde herkomstzone afhankelijk van de bevolkingsomvang van die zone. Het vaststellen van een vraagrelatie zoals hier beschreven, is de basis voor een reiskostenbenadering van de maatschappelijke waarde van de camping.

Inzake de maatschappelijke waardebepaling kan men stellen, dat het maatschappelijk nut van de camping minimaal gelijk zal zijn aan de som van de reiskosten en overnachtingsgelden van alle campinggasten (waarbij de jaarlijkse stromen contant worden gemaakt). Daarenboven is er sprake van een extra waarde gelijk aan het totale '**consumentensurplus**' van de recreanten die van de camping gebruik maken.

Ter toelichting van het economische begrip 'consumentensurplus' het volgende citaat:

".... the price which a person pays for a thing can never exceed, and seldom comes up to that which he would be willing to pay rather than go without it: so to that the satisfaction which he gets from its purchase generally exceeds that which he gives up in paying away its price: and he thus derives from the purchase a surplus of satisfaction. The excess of the price which he would be willing to pay rather than go without the thing, over that which he actually does pay is the economic measure of this surplus satisfaction. It may be called CONSUMERS' SURPLUS" (Marshall, 1960, Hoofdstuk 6).

Het consumentensurplus van een individu kan derhalve worden opgevat als de extra hoeveelheid geld, welke deze consument voor een bepaald goed maximaal wenst te betalen boven het bedrag dat hij daadwerkelijk voor dat goed betaalt. 4) Het consumentensurplus is het totale (in geld uitgedrukte) nut dat aan het goed wordt ontleend, verminderd met het bedrag dat er daadwerkelijk voor is betaald: de zogenaamde 'willingness to pay' minus 'actual pay'.

3.4.2 De vraagcurve voor "Het Kogerstrand"

Vraagcurven stellen gebruikelijk de relatie voor tussen prijs en gevraagde hoeveelheid. Dit is eveneens het geval bij de vraagcurve aangaande de camping "Het Kogerstrand", met dien verstande dat op een bepaald moment voor hetzelfde goed verschillende prijzen, d.w.z. reis- en overnachtingskosten gelden. Dit houdt verband met o.a. de omstandigheid dat men op verschillende afstanden van de camping kan wonen en dus niet dezelfde reiskosten heeft. Ook van invloed zijn o.a. de duur van het verblijf en de groepsgrootte. Om de vraagcurve te kunnen schatten, is een uitgebreide steekproef uit de administratie van de camping getrokken. Ook zijn gegevens verzameld en berekend over variabelen als de duur van het verblijf, de groepsgrootte en de reiskosten 11).

Tabel 3.5 Het absolute en het relatieve aantal overnachtingen op jaarbasis en de gemiddelde reis- en overnachtingskosten (per persoon per nacht) naar herkomstzone in 1982

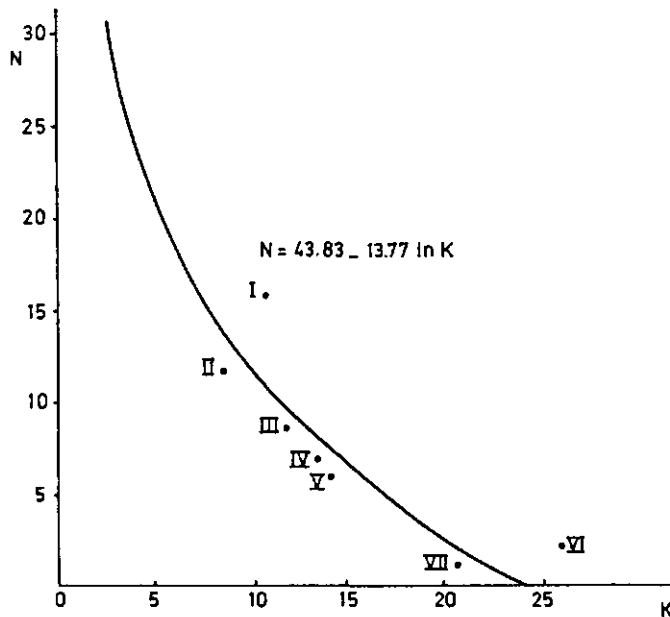
zone	absoluut aantal overnachtingen	relatief aantal aantal overnach- tingen per 1.000 inw. (N)	gemid. reis- en overnachtungs- kosten p.p.p.n. in gld (K)
I (100 km)	49.980	17,2	8,86
II (150 km)	62.450	11,1	4,83
III (200 km)	33.240	7,8	12,02
IV (275 km)	14.060	5,7	15,04
V (325 km)	59.500	4,5	16,05
VI (425 km)	30.600	1,9	25,23
VII (700 km)	14.850	0,5	21,62
totaal	264.680	3,5	14,04

De verzamelde en berekende gegevens zijn ingedeeld naar een beperkt aantal herkomst-zones (7 in totaal). Per herkomstzone is zowel het absolute als het relatieve aantal overnachtingen (per 1.000 bewoners) op jaarbasis berekend (zie Tabel 3.5). Men kan inderdaad constateren, dat het relatieve aantal overnachtingen (de derde kolom in Tabel 3.5) in het algemeen afneemt naarmate de gemiddelde reis- en overnachtingskosten toenemen (de laatste kolom van de tabel).

Om de algemene, voor elke zone geldende, vraagcurve af te leiden, is gebruik gemaakt van de in Tabel 3.5 vermelde data aangaande het (relatieve) aantal overnachtingen per 1.000 inwoners (N) en de gemiddelde reis- en overnachtingskosten (K), voor elke herkomstzone i ($i = I$ t/m VII). Bij de specificatie van de relatie tussen N_i en K_i is gebleken dat deze relatie het beste wordt weergegeven door het logaritmische verband:

$$N = 43,83 - 13,77 \ln K \quad (R^2 = 0,87) \quad (3.1)$$

In Figuur 3.1 wordt een voorstelling van de curve weergegeven, waarbij tevens de in Tabel 3.5 vermelde waarden voor de afzonderlijke zones zijn aangeduid.



Figuur 3.1 De algemene vraagcurve: het relatieve aantal overnachtingen N als functie van de reis- en overnachtingskosten K

Het verloop van de curve is asymptotisch ten opzichte van de verticale as. Het snijpunt met de horizontale kosten as ligt bij ca. 24 gld. Dit bedrag van 24 gld is nu op te vatten als de 'willingness to pay', het **maximale** in geld uitgedrukte (bruto) nut dat een individu aan een overnachting op de camping ontleent.

Het vaststellen van de vraagrelatie zoals hier beschreven, is de basis voor de 'travel cost approach' ofwel reiskostenbenadering van de maatschappelijke waarde van de camping. In dit verband zij voor wat betreft de economische literatuur dienaangaande met name verwezen naar werken van Clawson en Knetsch (1959, 1966), waarbij ook de naam van Mansfield (1971) nog vermeld kan worden.

3.4.3 Het consumentensurplus

Om het consumentensurplus te berekenen van de recreanten uit herkomstzone i dient de in Formule 3.1 gespecificeerde relatie enigszins te worden gewijzigd. De berekening dient namelijk plaats te vinden op basis van het absolute aantal overnachtingen op jaarbasis in plaats van het relatieve aantal uitgedrukt als fractie van de bevolking: Ergo:

$$OV = \frac{B(43,83 - 13,77 \ln K)}{1000} \quad (3.2)$$

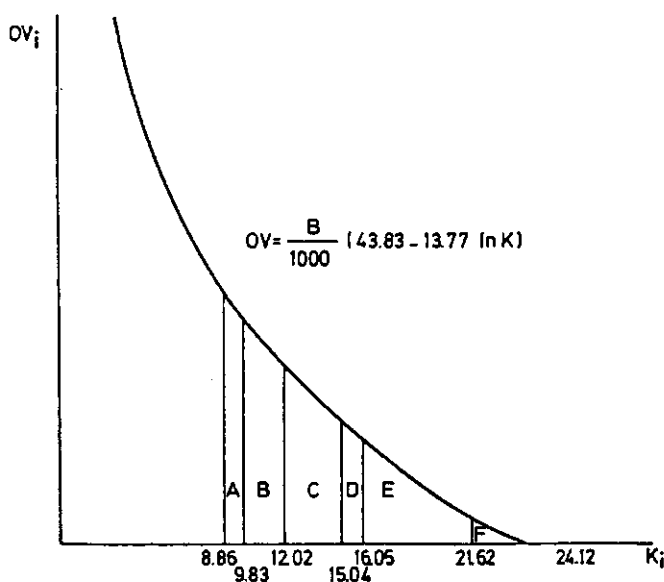
waarin: OV_i = absoluut aantal overnachtingen op jaarbasis in de camping "Het Kogerstrand" (van recreanten afkomstig uit zone i);

B_i = bevolkingsomvang (van zone i);

K_i = gemiddelde reis- en overnachtingskosten per persoon (uit zone i) per nacht.

Het **maximale** in geld uitgedrukte (doch niet daadwerkelijk betaald) **netto**-nut dat een recreant uit zone i aan een overnachting op de camping ontleent is nu gelijk aan fl. 24,12 (de maximale 'willingness to pay') verminderd met de voor die zone geldende gemiddelde reis- en overnachtingskosten K , zoals vermeld in Tabel 3.5. Dit verschil is het **maximale** individuele consumentensurplus van een recreant uit zone i en bedraagt voor bijvoorbeeld zone I: fl. 24,12 - fl. 8,86 = fl. 15,26 (p.p.p.n.). Nu is het echter niet zo, dat elke recreant dit maximale individuele consumentensurplus behaalt. Zo is het voorstelbaar dat men aan een overnachting niet meer bruto-nut ontleent dan dat men ervoor heeft betaald. 6) Het netto-nut, ofwel het consumentensurplus, is in zo'n geval nihil. Het individuele consumentensurplus beweegt zich derhalve tussen de extremen $(24,12 - K_i)$ en $(K_i = 0)$.

De frequentieverdeling van de overnachtingen van de recreanten uit zone i naar het bruto-nut dat aan een overnachting wordt ontleend, is nu weergegeven door Formule 3.2, welke is op te vatten als een marginale-waarderingscurve. Daarbij is het ter rechterzijde van K_i gelegen gedeelte relevant. Een en ander kan worden geïllustreerd door middel van Figuur 3.2.



Figuur 3.2 De marginale-waarderingscurve

De in deze figuur voorgestelde marginale-waarderingscurve betreft de relatie van Formule 3.2, welke uiteraard hetzelfde 'verloop' (dezelfde elasticiteit) heeft als die van Figuur 3.1. De curve geldt in principe voor elke herkomstzone, al is voor elke herkomstzone het aantal overnachtingen OV verschillend. 7) In de figuur zijn op de horizontale as de 'maximale willingness to pay' aangegeven en de in Tabel 3.1 vermelde reis- en overnachtingskosten K voor de zones I t/m V en VII. Ten aanzien van zone VI geldt, dat de daadwerkelijke reis- en overnachtingskosten per persoon per nacht circa één gulden hoger zijn dan de 'willingness to pay' van circa fl. 24,--. Voor deze zone wordt ervan uitgegaan dat het bruto-nut ontleend aan een overnachting gemiddeld opweegt tegen de daadwerkelijke kosten. Met andere woorden: het consumentensurplus is nihil.

Het consumentensurplus van de recreanten uit elk van de zones I t/m V en VII wordt bepaald door het oppervlak tussen de marginale-waarderingscurve en de horizontale K-as ter rechterzijde van de voor die zone geldende K_i . Dit houdt derhalve in, dat voor zone I het oppervlak van A t/m F relevant is. Voor zone VII geldt daarentegen alleen het oppervlak F.

Deze oppervlakten kunnen per herkomstzone I t/m V en VII worden berekend door de integraal te nemen van het door de marginale-waarderingscurve bepaalde oppervlak met als ondergrens de voor die zone geldende K_i en met als bovengrens de maximale 'willingness to pay' van fl. 24,12.

$$\begin{aligned}
 \text{Consumentensurplus zone } i &= \int \frac{24,12 B_i (43,83 - 13,77 \ln K)}{K_i^{1.000}} \\
 &= \frac{B_i}{1.000} \left[43,83 K_i - 13,77 (K_i \ln K_i - K_i) \right] \frac{24,12}{K_i} \quad (3.3)
 \end{aligned}$$

(i = I t/m V en VII)

Het totale consumentensurplus van alle recreanten te zamen is berekend op ca. fl. 1,3 mln. per jaar. Om dit jaarlijkse bedrag contant te maken, dient een disconteringsvoet te worden toegepast. In 1984 gold de door de Commissie Ontwikkeling Beleids Analyse (COBA) aanbevolen disconteringsvoet van 10%. Toepassing daarvan over een periode van 50 jaar leidt tot een gediscoteerd consumentensurplus van ca. fl. 13 mln. Gezien de omstandigheid dat er momenteel een duidelijk lagere disconteringsvoet wordt gehanteerd, is dit bedrag te beschouwen als een minimumraming. 8) Geconcludeerd kan worden dat het verdwijnen van de camping "Het Kogerstrand" per saldo tot een maatschappelijk verlies van minimaal circa fl. 13 mln. zal leiden. 9)

3.4.4 De (prijs)elasticiteit van de vraag

Het vaststellen van een vraagrelatie zoals in het voorafgaande is geschied, kan een tweetal doeleinden dienen: de maatschappelijke waardebeoordeling van de camping, alsmede het analyseren van een te verwachten vraagreactie bij een prijsverandering. De mate waarin de vraag reageert op een verandering in de prijs wordt weergegeven aan de hand van het begrip elasticiteit. Men spreekt over de prijselasticiteit van de vraag, aan te duiden door middel van het symbool ϵ .

Ten aanzien van de functie $N = 43,83 - 13,77 \ln K$ geldt:

$$\epsilon \triangleq \frac{dN/N}{dK/K} = \frac{dN}{d \ln K} \cdot \frac{1}{N} = -13,77 \cdot \frac{1}{N} = \frac{-13,77}{43,83 - 13,77 \ln K} \quad (3.4)$$

Onder 'de' prijselasticiteit wordt verstaan de elasticiteit die geldt bij de gemiddelde prijs K. Deze gemiddelde prijs K bedraagt fl. 14,04 (zie Tabel 3.5). De elasticiteit is dan gelijk aan:

$$\bar{\epsilon} = \frac{-13,77}{43,83 - 13,77 \ln 14,04} = \frac{-13,77}{7,45} = -1,85$$

Een prijselasticiteit - 1,85 houdt in dat bij een prijsstijging van 1% de vraag met - 1,85% zal afnemen. De vraag (het aantal overnachtingen als fractie van de bevolking) is dus vrij 'elastisch' (d.w.z. gevoelig voor veranderingen in de reis- en overnachtingskosten p.p.p.n.).

In onderstaande Tabel 3.6 wordt de prijselasticiteit van de vraag berekend voor elk van de voor de zones I t/m V en VII geldende K (de gemiddelde reis- en overnachtingskosten p.p.p.n.). 10)

Tabel 3.6 Elasticiteit van N voor verschillende waarden van K

zone	K (gld.)	ϵ
I	8,86	-1,00
II	9,83	-1,11
III	12,02	-1,44
IV	15,04	-2,12
V	16,05	-2,46
VII	21,62	-9,14

Ingezien kan worden dat, naarmate de gemiddeld reis- en overnachtingskosten K hoger zijn, de elasticiteit toeneemt. De constatering is geheel overeenkomstig het verloop van de in Figuur 3.1 geschetste curve, welke een sterkere kromming vertoont naarmate K toeneemt. In principe impliceert deze bevinding dat een verhoging van de reis- en overnachtingskosten - bijvoorbeeld door een verhoging van de kampeertarieven - het aantal overnachtingen van recreanten uit zones met hoge reis- en overnachtingskosten relatief sterker doet dalen dan het geval is bij zones met een lagere K.

Een en ander wordt geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld, waarbij uitgegaan wordt van een verhoging van K met fl. 0,10 voor elke zone. Dit dubbelkje impliceert voor de recreanten uit zone I een verhoging van K ten bedrage van 1,13%. Aangezien de elasticiteit -1,00 bedraagt, leidt deze prijsverhoging in principe tot een verlaging van het aantal overnachtingen (uitgedrukt als fractie van de bevolking) ter grootte van $1,13 \times 1,00 = 1,1\%$. Bij een K van fl. 15,04 resulteert de 10 cent prijsverhoging in een daling van de vraag met $0,66\% \times 2,12 = 1,4\%$.

3.4.5 Afroming van het consumentensurplus

Denkbaar is de mogelijkheid dat (althans een deel van) het consumentensurplus wordt 'afgeroomd'. Dat wil zeggen: door een heffing in een of andere vorm zou men de recreanten

voor hun thans (nog) niet betaalde, doch wel genoten, nut kunnen laten betalen.

Te dien aanzien realiseert men zich echter dat een verhoging van de gemiddelde reis- en overnachtingskosten zal leiden tot een vermindering van de vraag c.q. het aantal overnachtingen, zoals hiervoor werd geïllustreerd.

De mate waarin de vraag vermindert, hangt daarbij af van de hoogte van de prijsstijging. Op basis van de hoogte van de in de vorige paragraaf berekende gemiddelde elasticiteit van de vraag kan evenwel worden gesteld dat een verhoging van de gemiddelde reis- en overnachtingskosten waarschijnlijk tot een daling van de totale opbrengsten zal leiden. Een verhoging van (stel) 10 cent impliceert een stijging van 0,71% van de gemiddelde reis- en overnachtingskosten ad 14,04 gld. Daar staat evenwel een daling van de vraag ter grootte van $1,85 \times 0,71\% = 1,32\%$ tegenover. Dit houdt in dat de totale opbrengsten zullen dalen tot $1,0071 \times 98,68\% = 99,38\%$ van de opbrengsten van vóór de prijsverhoging van 10 cent.

Ingeval de vraag elastisch reageert op een tariefsverhoging, resulteert een dergelijke verhoging in een daling van de totale opbrengsten.

Ten aanzien van de elasticiteit spelen uiteenlopende factoren een rol, zoals de seizoensinvloed en de mate waarin men zich bewust is van de kosten die men maakt. Daarnaast is van belang of een eventuele verandering in de reis- en overnachtingskosten ook voor andere recreatiemogelijkheden (waaronder nabijgelegen campings) zal gelden. Hoewel aan de waarde van de berekende gemiddelde prijselasticiteit van de vraag mede om deze redenen geen grote nauwkeurigheid kan worden toegekend, is het echter niet aannemelijk dat de vraag niet-elastisch is, d.w.z.: dat de elasticiteit een absolute waarde heeft welke kleiner is dan één. Dit impliceert dat voorshands eerder een verlaging van een verhoging van de totale opbrengsten kan worden verwacht, indien men de kampeerders een heffing zou laten betalen ter medefinanciering van de kustverdediging. Het nut van een dergelijke maatregel is derhalve twijfelachtig.

3.5 Slotopmerkingen

In het voorgaande is getracht een schets te geven van twee manieren om de recreatie vanuit een maatschappelijk economische invalshoek te benaderen.

Eerst de min of meer traditionele benadering volgens het systeem van Nationale Rekeningen en input-output analyse. Bij deze benadering wordt onder meer geregistreerd hoeveel geld er uit de recreatieportemonnees is - of zal zijn - gegaan en hoeveel mensen daaraan - direct of indirect - hun brood verdienen. Geen inzicht wordt echter geboden in het nut dat aan de recreatie wordt ontleend. Daarom is ingegaan op een benadering waarin het consumenten-surplus is gekwantificeerd. Dit surplus vloeit voort uit de omstandigheid dat recreanten doorgaans meer nut aan de recreatievoorziening ontleen dan dat zij er feitelijk in de vorm van reis- en overnachtingskosten voor betalen. Om dit nut te kwantificeren is een reiskosten-benadering gehanteerd, waarin een vraagrelatie is bepaald. Het schatten van dergelijke

vraagrelaties biedt bovendien de mogelijkheid om na te gaan in hoeverre de belangstelling voor het recreatieobject in kwestie verandering ondergaat bij wijziging van de toegangstarieven. Op basis daarvan kan niet alleen worden uitgerekend in hoeverre het consumenten-surplus verandert, maar ook in hoeverre de totale opbrengst voor de exploitant wijziging ondergaat. Vastgesteld werd echter, dat een verhoging van de overnachtingstarieven van de camping zou leiden tot een zodanige afname van het bezoekersaantal, dat de totale opbrengst zou dalen. De reiskostenbenadering is dus niet alleen bruikbaar om het maatschappelijk nut van de recreatie te meten, maar ook om na te gaan in hoeverre de bedrijfseconomische opbrengst verandert door wijzigingen van toegangsgelden.

3.6 Noten

- 1) Opgemerkt dient te worden, dat in studies naar de economische betekenis van bepaalde projecten deze geïnduceerde effecten niet altijd worden meegenomen. Dit kan zijn gebaseerd op praktische overwegingen (men kan dan immers volstaan met de input-output analyse) alsook op het argument dat deze geïnduceerde bestedingseffecten niet eenduidig aan het project zijn toe te rekenen. Daarbij gaat men ervan uit dat ook zonder het project in kwestie inkomen zou zijn gegenereerd en bestedingen zouden worden gedaan.
- 2) Een dergelijk macro-economisch model is het zogenoemde "AMO-K model", Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, december 1982; tevens zij verwezen naar: Nederlands Economisch Instituut (1984c).
- 3) In het najaar van 1989 worden herziene werkgelegenheidsramingen van het NRIT aangaande 1987 verwacht. Deze ramingen werden opgesteld ten behoeve van de nota Toeristisch beleid 1989-1994.
- 4) Dit impliceert dat het consumentensurplus een hypothetische (nuts)waarde is, die niet daadwerkelijk wordt geïnd of betaald.
- 5) Wat betreft de reis- en overnachtingskosten is uitsluitend rekening gehouden met de directe variabele kosten die gemaakt moeten worden ten behoeve van de heen- en terugreis naar de camping en het kampgeld. Uitgaven aan souvenirs, voedsel, kleding e.d. doen dus niet ter zake. Evenmin is rekening gehouden met kosten van reis-verzekeringen en kampeeruitrustingen, de op tijdsverloop gebaseerde afschrijving op de waarde van automobielen, renteverliezen enz.
- 6) Verondersteld wordt dat degenen die aan een overnachting minder nut kunnen ontleen dan zij ervoor betalen niet op de camping komen kamperen.
- 7) B echter ook, zodat het verloop van deze curve niet afwijkt van die van Figuur 1. Aangezien OV voor elke herkomstzone verschillend is, geldt voor elke herkomstzone een andere schaalverdeling van de verticale OV-as.
- 8) Toepassing van de actuele disconteringsvoet (5%) leidt tot een bedrag van ruim 23 mln gld.

- 9) Daarbij is het (positieve) exploitatiesaldo van de camping buiten beschouwing gelaten. Voorts wordt verondersteld dat het opheffen van de camping leidt tot een beëindiging van de met de kampeerplaats gemoeide kosten.
- 10) Een berekening van de elasticiteit m.b.t. zone VI is uiteraard niet zinvol, aangezien de voor die zone berekende gemiddelde K_1 hoger is dan het snijpunt van de curve met de (horizontale) K-as (fl. 24,12).

3.7 Literatuur

ALDERWEGEN, H.A. VAN (1976), Modelmatige benadering van gevolgen van veranderingen in aantrekkelijkheid van recreatiegebieden voor recreanten (Wageningen)

ALDERWEGEN, H.A. VAN (1976), Een modelmatige benadering van het ruimtelijk spreidingspatroon van dagrecreanten in Zuid-Holland (Wageningen)

ALDERWEGEN, H.A. VAN (1976), Toepassing van een spreidingsmodel voor de berekening van het aantal dagrecreanten aan het toekomstig recreatiegebied Midden-Delfland (Wageningen)

CBS (1979), Produktiestructuur van de Nederlandse Volkshuishouding, deel VIII; produktiestructuur en facetten van selectieve groei ('s-Gravenhage)

CBS (1984), Nationale Rekeningen ('s-Gravenhage)

CLAWSON, M. (1959), Methods of measuring the demand for and value of outdoor recreation, Resources for the future, reprint nr. 10

CLAWSON, M. en J.L. KNETSCH (1966), Economics of outdoor recreation (Baltimore)

KLAASSEN, L.H. en A.C.P. VERSTER (1974), SPAMO, een ruimtelijk model (Rotterdam)

KLAASSEN, L.H., A.C.P. VERSTER en Sj. WAGENAAR (1983), Ruimtelijke interactie (Rotterdam)

MANSFIELD, N.W. (1971), The estimation of Benefits from recreation sites and the provision of a new recreation facility, in: Regional Studies, vol. 5, pp. 55-69 (Pergamon Press)

MARSHALL, A. (1920), Principles of Economics (McMillan)

McALLISTER, D.M. en F.R. KLETT (1974), A Modified gravity model of regional recreation activity with application to Ski-trips (U.C.L.A.)

NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT (1982), AMO-K, een arbeidsmarktmodel met twee categorieën arbeid (Rotterdam)

NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT (1984a), De maatschappelijke waardering van de camping het Kogerstrand (Rotterdam)

NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT (1984b), Nationale en regionale economische effecten van de recreatie en landbouw op Texel (Rotterdam)

NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT (1984c), Baten in de nationale verkeers- en vervoersrekening (Rotterdam)

NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT (1985), De macro-economische betekenis van de Olympische Spelen in Nederland (Rotterdam)

NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT (1985), De regionaal-economische betekenis van de Olympische Spelen voor Amsterdam (Rotterdam)

NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT (1987), Sociaal-Economische Analyse van de maatschappelijke betekenis van de recreatie in de Markerwaard (Rotterdam)

NEDERLANDS RESEARCH INSTITUUT VOOR TOERISME EN RECREATIE (1984), Toeristische consumptie en effect op werkgelegenheid (Breda)

STICHTING ECONOMISCH ONDERZOEK, Universiteit van Amsterdam (1988), Economische betekenis van de sportbeoefening (Amsterdam)

VLIES, J. VAN DER (1983), Maatschappelijke kosten van de duinafslag op Texel, Economisch Statistische Berichten, no. 3401, 14 november 1983

VLIES, J. VAN DER, (1985), Macro-economische effecten van de Olympische Spelen in Nederland, Economisch Statistische Berichten, no. 3513, 10 juli 1985

4. DE ECONOMISERING VAN DE OPENLUCHTRECREATIE BEZIEN VANUIT DE OVERHEID

M.A. Verhoef, Directie Openluchtrecreatie, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

4.1 Inleiding

De ontstaansgeschiedenis, de aard en het karakter van met overheidsgeld aangelegde recreatieprojecten zullen eerst besproken worden. Vervolgens wordt een beeld gegeven van enkele ontwikkelingen die de economisering van deze projecten bewerkstelligen. Daarna zal het begrip economisering nader worden uitgewerkt. Tenslotte wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop economisering zich in de praktijk manifesteert.

4.2 Overheid en openluchtrecreatie

Beckers geeft in zijn proefschrift "Planning voor vrijheid" (1983) een treffende beschrijving van de wijze waarop de openluchtrecreatie in de zestiger jaren een terrein van overheidszorg werd. Door de verstedelijking, de toename aan vrije tijd (in 1961 werd de vrije zaterdag ingevoerd) en de groeiende welvaart en mobiliteit werd het uitstapje naar buiten in die jaren in korte tijd zeer populair. Echter meteen al bleek dat problemen met zich mee te brengen. Natuurgebieden kregen soms meer bezoek te verwerken dan wenselijk was. En over het bermtoerisme werd zelfs in de Tweede Kamer als een ongewenst maatschappelijk verschijnsel gesproken.

Het zijn niet alleen deze knelpunten, maar ook de zorg voor voldoende ontspanningsmogelijkheden voor de burger, die hebben geleid tot de aanleg van een veelheid aan recreatievoorzieningen in het landelijk gebied.

De gemeenten namen de eerste verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van deze voorzieningen. Daartoe gestimuleerd door het rijk verenigden zij zich in recreatieschappen, die de planvorming en de aanleg verzorgden en daarna het beheer in handen kregen.

In de benodigde investeringen werden door het rijk en de provincie in het algemeen subsidies van 75% tot 90% verstrekt. De resterende 10% à 25% en de jaarlijkse beheerslasten komen tot op de dag van vandaag voor rekening van de in het betreffende recreatieschap deelnemende gemeenten en in sommige gevallen ook voor een deel van de provincie.

In de periode 1960-1985 investeerden de verschillende overheden gezamenlijk al voor meer dan 2 miljard gulden in recreatievoorzieningen. Een groot areaal aan voorzieningen (recreatieprojecten, fiets- en wandelpaden en picknickplaatsen) werd hiermee tot stand gebracht, zoals:

- in het westen van Nederland: Het Twiske, Spaarnwoude, Rottemeren, Brielse Maas en Oude Maas;
- op de Veluwe de projecten Bussloo en Nulde-Horst;
- in Twente Het Hulsbeek en Het Rutbeek.

Volgens de CBS-bodemstatistiek (1988) was er in 1985 reeds zo'n 50.000 ha dagrecreatieve objecten en terreinen, bossen met recreatieve hoofdfunctie, parken en plantsoenen aangelegd.

Sinds 1981 is het aanbod aan recreatievoorzieningen toegenomen met 5.000 ha tot 49.000 ha. De onderverdeling naar afzonderlijke categorieën is als volgt:

Tabel 4.1 Aanbod aan recreatievoorzieningen naar een drietal categorieën

categorieën	1981 (ha)	1985 (ha)
dagrecreatieve objecten en terreinen	13.300	15.800
parken en plantsoenen	13.900	15.400
bos met recreatieve hoofdfunctie	16.800	17.800
totaal	44.000	49.000

Het is voor het vervolg van het verhaal van belang op te merken dat genoemde recreatieprojecten qua conceptie een duidelijk non-profit karakter hebben meegekregen. Toegangs-prijzen worden in principe niet gevraagd en commerciële attracties trof men er tot voor enkele jaren bijna niet aan. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen.

De eerste reden ligt besloten in de behoeften waaraan dergelijke voorzieningen moesten voldoen, namelijk in de behoefte aan min of meer grootschalige, openbare en vrij toegankelijke gebieden met een natuurlijke, landschappelijke inrichting. In feite vormden zij buiten de bebouwde kom het equivalent van de plantsoenen en parken in de stad en de stranden langs de kust. Het behoeft hier geen betoog dat een exploitatie in de 'profit-sfeer' daarom alleen al uit economische overwegingen niet haalbaar was.

Het openluchtrecreatiebeleid werd in de jaren zestig en zeventig vooral ook gezien als vorm van welzijnsbeleid. Vanuit de welzijnsoptiek moesten projecten bijdragen aan de zelfontplooiing van de mens en de beleving van natuur en cultuur.

Bij de planning van recreatieprojecten werd dit zo geïnterpreteerd, dat commerciële elementen grotendeels buiten het ontwerp werden gehouden en de nadruk werd gelegd op vrij toegankelijke boselementen, waterpartijen, speel- en ligweiden en oeverstroken. Dit is een

tweede belangrijke reden voor het sterke non-profit karakter van de recreatieprojecten.

De recreatieprojecten werden dus aangelegd om activiteiten mogelijk te maken, waaraan door een groot deel van de bevolking kon worden deelgenomen.

4.3 Maatschappelijke ontwikkelingen en openluchtrecreatie

De vraagzijde

Aan de economisering van de openluchtrecreatie liggen maatschappelijke ontwikkelingen aan zowel de vraag- als aan de aanbodzijde ten grondslag. Alvorens op de economisering zelf in te gaan, is het nuttig kort deze ontwikkelingen te schetsen.

Tabel 4.2 Belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen

vraagzijde

- | | | |
|----------------------|---|---|
| - demografisch | : | * afnemende bevolkingsgroei
* vergrijzing, ontgroening |
| - sociaal-economisch | : | * verschillen in inkomen
* verschillen in hoeveelheid vrije tijd |
| - sociaal-cultureel | : | * individualisering
* trendgevoeligheid |

aanbodzijde

- | | | |
|------------|---|---|
| - overheid | : | * uitgaven verminderen
* bezinning op taken, verantwoordelijkheden |
|------------|---|---|
-

Veranderingen aan de vraagzijde hangen in het algemeen samen met demografische, sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Voor wat betreft de demografische ontwikkeling valt op te merken, dat de in de jaren zestig voorziene bevolkingsgroei tot 20 miljoen inwoners in 2000 te hoog is geschat. De huidige prognoses gaan uit van 15 miljoen inwoners in 2000 (gebaseerd op gegevens van de Rijksplanologische Dienst, Ministerie van VROM, ten behoeve van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening).

Naast deze sterk afgenomen bevolkingsgroei, begint de bevolking ook langzaam maar zeker te vergrijzen. Zowel de lagere bevolkingsgroei als de vergrijzing hebben hun consequenties voor de vraag naar recreatieprojecten en de inrichting daarvan. Een lagere bevolkingsgroei impliceert allereerst een geringer aantal potentiële recreanten. Een vergrijzende bevolking vertoont, gemiddeld genomen, een ander recreatiegedrag. De behoefte aan kinderspeelplaatsen zal logischerwijs afnemen, de behoefte aan parkachtige wandelgelegenheden mogelijk toenemen.

Op sociaal-economisch terrein zijn vooral de verschillen in inkomen en hoeveelheid vrije tijd van belang. Hierdoor is er enerzijds behoefte aan gratis recreatiemogelijkheden dicht bij de stad, anderzijds aan meer luxe recreatievoorzieningen.

Belangrijke sociaal-culturele ontwikkelingen zijn de verdergaande individualisering en een toenemende trendgevoeligheid. De individualisering uit zich onder andere in een toename van het recreëren buiten gezinsverband. Vrouwen en mannen zullen een meer gelijkwaardige plaats innemen.

De toenemende trendgevoeligheid komt vooral tot uiting in vormen van sportieve recreatie, die elkaar snel in populariteit lijken op te volgen. Zo was in de jaren zeventig het fietsen zeer populair, was er een snelle popularisering van de surfsport in het begin van de jaren tachtig en staat momenteel de golfsport meer en meer in de belangstelling.

Kortom: een grote vraag naar diversiteit.

De aanbodzijde

Voorals de overheid voorziet in het aanbod aan openbare recreatievoorzieningen. Bij diezelfde overheid hebben zich sinds het begin van de jaren tachtig twee nauw met elkaar samenhangende ontwikkelingen voorgedaan.

Op de eerste plaats zag zij zich geplaatst voor de opgave om haar uitgaven sterk te verminderen. Dit met het oog op de teruglopende groei van het nationaal inkomen, waardoor de financiering van de overheidsuitgaven steeds meer problemen opleverde. Bijna elke beleidssector, op zowel rijks-, provinciaal als gemeentelijk niveau, kreeg met rigide bezuinigingstaakstellingen te maken. Ook beheerders van recreatieprojecten moesten uiteraard een deel van deze taakstelling voor hun rekening nemen.

Op de tweede plaats is de overheid zich meer en meer gaan bezinnen op haar eigenlijke taken en verantwoordelijkheden. Deze bezinning werd vooral ingegeven door de enorme toename van de overheidszorg in de voorafgaande decennia. Geleidelijk werd duidelijk dat nooit in alle behoeften kon worden voorzien - behoeften zijn immers oneindig - en dat er zo een wel erg hoog beslag op de algemene middelen werd gelegd. Toen de groei van het nationaal inkomen stagneerde, kwam de herbezinning op de taken en verantwoordelijkheden van de overheid bijna als vanzelf. Langzaam maar zeker groeide het besef dat de overheid kleiner en doelmatiger moest worden en dat veel dienstverlening beter via het marktmechanisme zou kunnen worden geregeld. Immers wanneer voor het gebruik van voorzieningen moet worden betaald, worden de vraag naar en daarmee de omvang van de benodigde voorzieningen meteen duidelijk.

Beide ontwikkelingen, zowel de noodzaak om te bezuinigen als de daaruit voortkomende herwaardering van het marktmechanisme, blijken een rol te spelen bij de economisering van de openluchtrecreatie.

De overheid zal als aanbieder van recreatieprojecten steeds op de ontwikkelingen aan de vraagzijde moeten inspelen. Zij zal de inrichting van projecten die zijn gebaseerd op een te hoog geschatte bevolkingsgroei moeten bijstellen. De inrichting van projecten zal verder

voortdurend aan nieuwe recreatieactiviteiten moeten worden aangepast. Specifieke, al dan niet commerciële voorzieningen, zullen zo mogelijk in de recreatieprojecten moeten worden opgenomen.

De overheid zal deze voortdurende 'produktaanpassing' met een bescheiden budget moeten realiseren. De marktsector kan echter een gedeelte van deze produktaanpassing voor haar rekening nemen en daarmee het budget van de overheid compenseren. Bovendien wordt steeds meer het principe gehuldigd dat de marktsector een rol behoort te spelen, samen met die overheid.

Naast het meer inzichtelijk maken van keuzemomenten in de plannings- en ontwerpfase kan ook marketing bijdragen aan een optimaal maatschappelijk en economisch rendement. Marketing is hierbij te definiëren als het aanbieden van een produkt of dienst aan een doelgroep, uitgaande van de behoeften en wensen van de doelgroep en van de door de aanbieder gestelde doelen.

In het kader van de marketinggedachte vindt het produktontwikkelingsplan ook in de recreatie steeds meer ingang. Samenwerking van overheden en particulier initiatief, zoals eerder ook al genoemd, is hierbij uitgangspunt.

Op basis van een produktontwikkelingsplan kunnen door de verschillende betrokken partijen: rijk; provincie; recreatieschappen; particulier initiatief, de verschillende onderdelen nader worden uitgewerkt (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990).

4.4 Overheid en economisering van de openluchtrecreatie

Het begrip economiseren betekent volgens Van Dale "besparen, bezuinigen". Wanneer gekeken wordt naar de teruglopende financiële middelen van de overheid en de noodzaak te bezuinigen, lijkt deze definitie goed bij de werkelijkheid aan te sluiten.

Veel beheerders van recreatieprojecten brengen de exploitatielasten omlaag door enerzijds de eigen inkomsten te verhogen en daarmee een deel van de lasten te financieren, anderzijds door de uitgaven te verlagen. Extra inkomsten kunnen worden verkregen door meer commerciële elementen op te nemen of het profijtbeginnsel in te voeren.

De uitgaven kunnen worden teruggedrongen door het onderhoudsniveau te verlagen en het beheer en onderhoud efficiënter uit te voeren.

Hierbij past de waarschuwing dat dit niveau niet onder een nog aanvaardbaar peil mag zakken. De kosten komen dan namelijk naderhand in verhoogde mate naar voren en het gebruik zal door een verminderde aantrekkelijkheid gaan dalen. Dit met alle gevolgen van dien: een neerwaartse spiraal.

Vanuit de hiervoor geschetste herbezinning op de taken en verantwoordelijkheden van de overheid kan het begrip economisering ook ruimer opgevat worden. Niet alleen door efficiency te verhogen en daarmee rechtstreeks de uitgaven te verlagen of door eigen inkomsten te verwerven, maar ook door scherper de taken en verantwoordelijkheden van de

overheid - met name de recreatieschappen - te selecteren, kunnen de exploitatietekorten worden teruggedrongen. Economisering komt dan voor dat gedeelte in feite overeen met het begrip privatisering. Privatisering is het laten verrichten van overheidsdiensten door het particulier bedrijfsleven en/of private rechtspersonen.

Privatisering in dit kader houdt dus in dat de planning, aanleg en beheer en bekostiging, voor een geheel recreatieproject, maar meestal voor onderdelen daarvan, naar de private sector worden afgestoten. Hiermee wordt een terugtreden van de overheid bewerkstelligd en het niveau van de overheidsuitgaven teruggedrongen. Ten tweede neemt de kans op een betere afstemming van vraag en aanbod toe. Ondernemers zijn namelijk in het algemeen beter in staat de vraag en de ontwikkeling daarin snel te volgen. Ten derde is de efficiency van private ondernemingen vaak hoger dan die van overheidsdiensten, waardoor ook hierdoor kosten kunnen worden bespaard.

4.5 Enkele vormen van economisering

Efficiency-maatregelen

Eén van de meest voor de hand liggende vormen van economisering bestaat uit het bevorderen van de efficiency van de interne bedrijfsvoering.

Dit gebeurt op verschillende manieren.

Zo wordt nu veel meer dan vroeger tot uitbesteding van onderhoudswerkzaamheden overgegaan. Wanneer namelijk rekening wordt gehouden met alle overheadkosten, blijken aannemers dikwijls goedkoper te zijn. Ook daar waar eerst loonwerkers op uurbasis werden ingehuurd, levert uitbesteding op aanneembasis veelal aanzienlijke kostenvoordelen op. Ook wijziging in de opzet van de bedrijfsadministratie kan bijdragen aan een hogere efficiency.

Tot in het recente verleden waren veel administraties vooral afgestemd op de controle van de uitgaven. Meer en meer worden deze nu zo ingericht dat ze ook als 'tool of management' kunnen dienen.

Door een verdeling van de kosten in kostensoorten, kostenplaatsen en kostendragers kunnen inefficiëncies snel worden opgespoord (ODRP, 1984)

Voorts kan ook een planmatiger aanpak van het onderhoud bijdragen aan een hogere efficiency en daarmee aan een beperking van de uitgaven. Hiertoe worden op operationeel niveau beheerplannen opgesteld, waarin een visie op het beheer concreet inhoud wordt gegeven en waarin de onderhoudswerkzaamheden over langere termijn worden gepland.

Zo'n planmatige aanpak maakt een meer gerichte uitvoering van de werkzaamheden mogelijk, waarbij een teveel aan onderhoud kan worden voorkomen en via preventief onderhoud de kosten in de toekomst kunnen worden beperkt. Belangrijk is voorts, dat via deze aanpak een meer gelijkmatige en efficiënte inzet van de bedrijfsmiddelen mogelijk wordt. Enerzijds wordt hierdoor de leegloop van productiecapaciteit vermeden, anderzijds worden pieken in de bedrijfsdruk voorkomen en behoeft minder productiecapaciteit tijdelijk te worden ingehuurd.

Toepassing profijtbeginstel

Op veel recreatieprojecten is overgegaan tot invoering of intensivering van het profijtbeginstel. Dat houdt in het vragen van een prijs voor diensten die de overheid heeft geleverd (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990).

Het gaat hier bijna altijd om specifieke onderdelen van recreatieprojecten, zoals bijvoorbeeld parkeerterreinen en ligplaatsen voor boten, waar van de gebruikers een financiële bijdrage wordt gevraagd. Maar ook kan genoemd worden het vragen van een prijs voor een excursie. Met deze bijdragen wordt de bekostiging van de betreffende voorziening geregeld en daalt het exploitatietekort van het totale project. Tevens blijft het gebruik van dergelijke voorzieningen dan beperkt tot diegenen die ook daadwerkelijk bereid zijn hun behoefte aan de betreffende voorziening via betaling van een prijs te tonen. Hiermee wordt het gebruik in zekere zin gereguleerd en wordt op termijn de feitelijke behoefte zichtbaar.

Dit kan op korte termijn leiden tot een betere afstemming van vraag en aanbod.

Het profijtbeginstel is echter slechts beperkt toepasbaar. De inning van de bijdragen kan op zich al hoge kosten met zich meebrengen. Bij toepassing moeten de opbrengsten dan ook altijd tegen de inningskosten worden afgewogen. Doch ook al overtreffen de opbrengsten de inningskosten, dan nog zijn er andere overwegingen die toepassing van het profijtbeginstel in de weg kunnen staan.

Wanneer bijvoorbeeld een toegangsprijs voor recreatieprojecten zelf zou worden gevraagd, komt die toegangsprijs al snel in conflict met de doelstellingen die met het project worden beoogd. Zo daalt de beleevingswaarde van recreatieprojecten omzoomd met hekken en toegangspoorten in aanzienlijke mate. Ook kunnen recreanten uitwijken naar nabijgelegen, kwetsbare natuurgebieden in de onmiddellijke omgeving. Het vragen van een prijs mag de doelstelling van ten algemenen nutte niet aantasten (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1990).

Commercialisering

Op veel recreatieprojecten zijn gedurende de laatste jaren commerciële voorzieningen opgenomen. Gedacht kan hier worden aan golfbanen, skiheuvels, sauna's en restaurants. Veelal worden daartoe gronden in erfpacht aan ondernemers uitgegeven, die er vervolgens investeren en exploiteren. De betekenis van een dergelijke vorm van commercialisering is niet gering. In de eerste plaats dragen de jaarlijkse erfpachtcanons bij aan een terugdringing van het exploitatietekort van het recreatieproject als geheel. In de tweede plaats wordt ook voorzien in een concrete vraag naar meer specifieke recreatiemogelijkheden in een aantrekkelijke omgeving.

In het algemeen hebben deze voorzieningen een positieve uitstraling op het recreatieproject. Er "gebeurt iets" en het bezoek neemt toe. Zo trekt het restaurant het gehele jaar bezoekers, die al snel tot een wandeling zullen besluiten. Hier kan zelfs van een seizoensverbreding worden gesproken.

Terugkijkend lijkt het er veel op dat de afwerende houding van de overheid ten aanzien van de commercie door een meer positieve benadering is vervangen. Terecht wordt nu ingezien

dat de commerciële voorzieningen een aanzienlijke toegevoegde waarde aan een recreatieproject kunnen verlenen. De planning van een recreatieproject wordt hier in feite deels geprivatiseerd. Immers bij de beleidsbeslissing wordt nu de markt medebepalend voor de inrichting van een recreatieproject.

Het moge duidelijk zijn dat commerciële voorzieningen niet onbeperkt op een recreatieproject kunnen worden ingepast. Recreatieprojecten moeten bijvoorbeeld niet in attractieparken veranderen. Daarmee zou het karakter te veel geweld worden aangedaan, zodat de doelgroepen niet meer bereikt worden en zou het gevaar van concurrentievervalsing ontstaan. Immers attractieparken worden zonder overheidsgeld met een normaal ondernemersrisico door de private sfeer geëxploiteerd.

Naar een bedrijfsmatig beheer van recreatievoorzieningen

In het voorgaande werd in vogelvlucht de economisering van recreatievoorzieningen geschetst. Daarbij werd aan de ene kant ingegaan op de veranderende wensen en behoeften van recreanten. Aan de andere kant werd gewezen op de gewijzigde omstandigheden waaronder de overheid in de negentiger jaren moet opereren. In vervolg hierop werd economisering van recreatievoorzieningen behandeld.

Het spreekt voor zich dat maatregelen die economisering van een recreatieproject beogen niet ad-hoc en zonder een zekere samenhang kunnen worden genomen. Een afstemming en inpassing in het totale project is noodzakelijk. Dat geldt bijvoorbeeld voor het al dan niet opnemen van commerciële elementen en voor de aard en omvang daarvan. Maar ook voor de afstemming tussen uit te besteden werk en de aanschaf van materieel en de werving van personeel. Om een dergelijke afstemming te verkrijgen en om de efficiency te bevorderen, zijn beheerders de laatste jaren veel bedrijfsmatiger gaan werken. En hoewel zo'n benadering iets modieus heeft - heel veel non-profit organisaties maken zich de laatste tijd een bedrijfsmatige aanpak eigen - valt daar veel voor te zeggen. Immers wanneer een profitorganisatie haar produkt niet goed op de markt afstemt, of wanneer zij niet efficiënt en kostenbewust opereert, prijst zij zichzelf op korte of langere termijn uit de markt. Er valt dus veel van profitorganisaties te leren.

Bij een bedrijfsmatige aanpak worden expliciet de doelen van de organisatie en het strategisch beleid geformuleerd. Uiteraard rekening houdende met de specifieke belangen die de overheid vertegenwoordigt. Hierdoor wordt richting gegeven aan alle activiteiten die met het beheer van recreatieprojecten samenhangen. Ook wordt zo een kader voor de samenwerking met exploitanten van commerciële voorzieningen geschapen. Bedacht moet namelijk worden, dat de afstemming van belangen van de overheid en van private ondernemers een van beide kanten helder geformuleerd beleid vergt.

Belangrijk bij een bedrijfsmatige werkwijze zijn ook een periodiek marktonderzoek en daaruit voortvloeiende aanpassingen van een recreatieproject. Zo wordt getracht voortdurend het project op de wensen en behoeften van de recreant te laten aansluiten.

Op operationeel niveau wordt een bedrijfsmatige aanpak gekenmerkt door een voldoende gedetailleerd plannings- en budgetteringssysteem en een daarop aansluitende bedrijfs-administratie. Een bedrijfsmatige aanpak, mede toegesneden op de belangen waarvoor de overheid staat, biedt een goede basis voor een verantwoorde en zinvolle economisering van recreatieprojecten.

4.6 Literatuur

BECKERS, TH.A.M. (1983), Planning voor vrijheid (Wageningen)

CBS (1988), Bodemstatistiek 1985 (Den Haag)

MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ (1990), Notitie Beheerbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 441, nr. 1 (Den Haag)

ODRP (1984), Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Handboek bedrijfsbeheersings-systeem recreatieschappen (Den Haag)

5. DE PARTICULIERE SECTOR EN DE ECONOMISERING VAN RECREATIEVOORZIE- NINGEN

A.J. de Vries, De Vries en Partners BV, Apeldoorn

5.1 Inleiding

In dit onderdeel wordt aangegeven hoe de particuliere sector - de commercie - reageert op de mogelijkheden in openluchtrecreatiegebieden te investeren en te exploiteren. Allereerst - wie zijn die investeerders en wat verwachten ze (5.1). Daarna - hoe is de rolverdeling tussen het bedrijfsleven, de overheid, financiers en de adviseurs (5.2). En tot slot - hoe wordt er tussen overheid en investeerder samengewerkt tijdens de ontwikkeling en waar letten we daarbij op (5.3).

5.2 De belangstelling tot investeren en exploiteren

De interesse van de investeerder/exploitant richt zich op rendabele onderdelen of projecten in de openluchtrecreatiegebieden en is niet gericht op overname of privatisering van totale gebieden. Dat is een overheidstaak. Een uitzondering hierop is privatisering van de grindgaten aan de Maas in Limburg. Dat is nog afwachten of met die privatisering het recreatief gebruik en het openbaar karakter niet ernstig wordt verstoord.

Het in exploitatie of ontwikkeling uitgeven van onderdelen van recreatiegebieden zal dan ook niet leiden tot het volledig wegwerken van de exploitatietekorten bij het recreatieschap. Veel belangrijker is dat een deel van de exploitatie ten nutte staat aan de bezoekers, de risico's voor het schap beperkt zijn. Het bezoek aan het gebied wordt gestimuleerd door de aanwezigheid van goede voorzieningen met een exploitatie van derden.

Het belang van de overheid en de investeerders/exploitant kunnen wel eens verschillend zijn. Het bedrijfsleven is alleen geïnteresseerd in ontwikkelingen op kortere termijn.

Eventuele mogelijkheden tot exploitatie dienen helder en duidelijk te zijn voorzien van randvoorwaarden.

De interesse vanuit de particuliere sector kan in positieve zin gericht zijn op eigen exploitatie of negatief zijn door angst voor concurrentievervalsing. Denk maar eens aan de discussie rond De Twiske in Noord-Holland. De sector ziet dit gratis toegankelijk dagrecreatiegebied als dagattractie en is ontevreden over het op deze wijze inzetten van overheidsmiddelen.

Dus duidelijke mogelijkheden bieden en lange periodes van voorbereiden vermijden. Vrijwel geen bedrijf kan zich permitteren een investeringsbeslissing op grond van procedures enkele jaren uit te stellen. Dat komt door onzekere factoren, zoals de hoogte van de rente, de economische situatie en incidenten als een Golfcrisis.

Wil er sprake zijn van nieuwe exploitatiemogelijkheden, dan dient de planvorming bij de regionale overheid of het schap te beginnen. Een zorgvuldig geformuleerde doelstelling,

goede uitgangspunten en scherp geformuleerde randvoorwaarden dienen eerst te worden opgesteld.

Interesse wekken in een te vroeg stadium leidt veelal tot ongewenste, onbetrouwbare processen en nodeloze kosten. Wat is ieders rol en wat zijn de uitgangspunten?

5.3 De rolverdeling

Om een juist beeld te krijgen van mogelijkheden tot ontwikkeling van private initiatieven in publieke gebieden is het goed de rolverdeling van de deelnemers aan dat ontwikkelingsproces te kennen.

5.3.1 De functie van het bedrijfsleven

Algemeen gesteld zal het bedrijfsleven zich op specifieke onderdelen, in de recreatie-gebieden die zich daarvoor lenen, richten op het ontwikkelen, investeren en exploiteren van rendabele activiteiten.

Waar dient op gelet te worden bij de beoordeling van het bedrijfsleven? De toeristisch-recreatieve sector en de horeca kenmerken zich door het volgende profiel van de sector:

- kapitaalintensief;
- toch trendgevoelig;
- kennisintensief;
- contactintensief;
- kent veel laagwaardige, tijdelijke arbeid;
- heel lastig financieerbaar;
- zeer fraudegevoelig.

Deze combinatie van kenmerken noopt tot een zeer zorgvuldige selectie van ondernemers waarmee samen een ontwikkelingsproces wordt doorgemaakt. Mijdt daarbij de plannemakers die niet zelf investeren en check van te voren of de plan-ideeën van ten minste 1/3 eigen vermogen kunnen worden voorzien.

En ga tot slot na - voordat er enig commitment wordt aangegaan - of de hoogte van de investering die de initiatiefnemer voorstaat in een reële verhouding staat tot de omzet. Hoe doet u dat zonder ingewikkelde rekensommen, maar met resultaat?

Laten we een voorbeeld geven op basis van verhoudingsgetallen in de sector, zoals die voorhanden zijn bij het bedrijfsschap.

Een omzet is te verdelen in, bijvoorbeeld:

- 30% ter bestrijding van de vaste lasten;
- 30% personele kosten;
- 30% inkoop en
- 10% voor overige kosten en ondernemersloon.

De vaste lasten bestaan uit rente en afschrijving. Gaat het produktiemiddel lang mee, dan is er een lage afschrijving: 5%.

Gaat het korter mee, dan meer afschrijven: 10% tot 15%.

De eerste rekensom is dus:

de investering x de rente | samen = 30%

de investering x de afschrijving | van de omzet.

Het voorbeeld:

De pier in Scheveningen wordt gerenoveerd voor f 80 miljoen.

De vaste lasten daarvan zijn 10% rente en 5% afschrijving, ofwel f 12 miljoen.

De omzetverhoging dient te zijn f 40 miljoen per jaar, dat betekent 2 miljoen bezoekers meer, als deze exclusief B.T.W. f 20,00 per persoon ter plaatse besteden.

Is dat wel of niet reëel?

Deze rekenmethode - op de achterkant van een sigarendoos uit te voeren, voorkomt dat eindeloos wordt gezeuld met plannen die niet realistisch zijn.

5.3.2 Functie van de regionale overheid

De regionale overheid dient kaders te scheppen door het formuleren van beleids-uitgangspunten en randvoorwaarden. Er dient ten minste aan de volgende onderdelen aandacht te worden besteed bij commercialiseren of privatiseren;

- wat is het karakter van het gebied en welke ontwikkelingen passen daarbij;
- hoe is de publieke toegankelijkheid geregeld en dienen er concessies te worden gedaan;
- welke planologische mogelijkheden worden er geboden; dient er een wijziging plaats te vinden of een MER-procedure;
- aan welke bedrijfsmatige uitgangspunten dient er te worden voldaan; is er sprake van huur, pacht, erfpacht of eigendom van de ondergrond en wie legt de infrastructuur aan;
- op welke wijze worden marktpartijen geworven en is er een zorgvuldige selectie;
- wat voor contract wordt aangeboden in de initiatieffase, de ontwikkelingsfase, de uitvoering en het beheer.

Heel belangrijk is daarbij, niet zelf risicodragend ontwikkelen, maar, zoals gezegd, kaders scheppen.

5.3.3 Functie van de rijksoverheid

De rijksoverheid en met name de Ministeries van Economische Zaken en Landbouw dienen de ontwikkelingen in de recreatiegebieden mogelijk te maken, door enerzijds bijdragen te leveren in het aanleggen van de noodzakelijke infrastructuur en anderzijds mogelijkheden te bieden tot realisatie van projecten zonder dat de oorspronkelijke bijdragen dienen te worden terugbetaald.

5.3.4 De functie van banken en financiers

Banken zijn belangrijk voor de financiering van projecten in de toeristisch-recreatieve sector. Niet alleen voor de projectfinanciering, maar ook voor het werven van gegadigden voor de projecten. Wie in een vroeg stadium een bank inschakelt, is verzekerd van twee dingen:

- er is snel zekerheid te krijgen over de mogelijkheden tot financieren van de langlopende middelen, al dan niet met staatsgarantie;
- de gegadigden die vanuit de bank worden voorgesteld zijn veelal betrouwbaar.

Waar let een bank op bij de financiering?

- Op de vermogensverhoudingen tussen eigen vermogen, lang vreemd vermogen en rekening-courant krediet.

Er dient ten minste 35% eigen vermogen aanwezig te zijn.

Zijn er geen subsidiemogelijkheden, dan is er sprake van een relatief hoge financiering van 65%. Vaak is dit op basis van de waarde van het onroerend goed of het productiemiddel te hoog voor de bank en dient er, voor dat deel van het krediet wat de normale bancaire voorwaarden te boven gaat, een krediet met staatsgarantie te worden afgesloten. Een dergelijk krediet met staatsgarantie loopt via de Nationale Investeringsbank (NIB) te Den Haag.

- Op een prognose op basis van veronderstelde kosten en baten over een periode van 5 à 10 jaar vooruit te kunnen kijken.

Van belang:

- de inverdientijd van de lange financiering;
- de bruto en de netto cash-flow;
- de herinvesteringsruimte boven de aflossingsverplichting;
- de risico's verbonden aan omzethoogte en kosten;
- de aanloopverliezen.

Banken die bij uitstek geschikt zijn voor de financiering van de toeristisch-recreatieve sector en de horeca zijn NMB, NIB en RABO.

De NIB kan, behalve het krediet met staatsgarantie, ook de normale lange financiering verstrekken.

5.3.5 Adviserende organen

Er zijn verschillende adviserende organen en adviseurs werkzaam ten behoeve van de sector.

Het inschakelen van een adviseur of adviesorgaan op projectniveau is noodzakelijk wanneer de ondernemer zelf niet over voldoende kennis beschikt en de project- en kredietbeoordeling onafhankelijke advisering vereist.

Waar dient op gelet te worden in een bedrijfsconcept of haalbaarheidsstudie:

- is de vestigingsplaats geschikt;
- past de doelstelling of het thema bij het gebied;
- welke projectonderdelen bieden, qua markt, potentieel de beste kansen;
- welk functioneel en inhoudelijk programma van eisen en investeringsniveau is vereist;
- organisatie- en juridische structuur;
- financiering van het bedrijf - vermogensverhoudingen;
- exploitatie in de tijd geplaatst;
- risicoanalyse:
 - levensduur van de produktonderdelen;
 - kwaliteit management;
 - marktgevoeligheid produkt;
 - gevoeligheid van de kosten en de baten.

Alleen wanneer de adequate kennis van het voorgaande aanwezig is, kan een advies leiden tot een goede toegang tot de financieringsmiddelen.

5.4 Samenwerken in de ontwikkelingsfase

Zoals gesteld dient eerst de regionale overheid haar doelstelling te formuleren en de randvoorwaarden vast te leggen. Dan wordt gezien welke ondernemer past bij de mogelijkheden.

Aan de voorbereiding van plannen zijn kosten verbonden. Het is aan te bevelen deze kosten samen met de private sector te dragen. Ook is het onverstandig als overheid op de stoel van de ondernemer te gaan zitten.

Daarom: Samenwerken kan, wanneer er goede afspraken worden gemaakt.

De structuur van de samenwerking zou die van een publiek-private samenwerking kunnen zijn. Wat wordt hieronder verstaan:

Algemene omschrijving van Publiek Private Samenwerkingsvormen (AKRO - Zoetermeer, juni 1987).

"Van een P.P.S. is sprake wanneer een overheid en één of meerdere private partijen gezamenlijk werken aan realisering van een onderling overeengekomen doelstelling in een door betrokken partijen opgezet organisatorisch verband. Dit met behoud van de eigen identiteit en met inbreng van middelen, risico-aanvaarding en verdeling van opbrengsten in overeenstemming daarmee."

Er zijn verschillende vormen van P.P.S. mogelijk, afhankelijk van wat er dient plaats te vinden en op welk moment. Een meer losse samenwerking kan. Een hele stevige ook.

Moret Advies deed in 1987 een studie voor VROM en onderscheidt 3 fasen in een ontwikkeling die van belang zijn:

- I. de initiatief- en haalbaarheidsfase;
- II. de voorbereiding tot uitvoering en de financieringsfase;
- III. uitvoering, exploitatie en beheer.

Naar ons idee is het wenselijk Fase III nog te scheiden in:

- IIIa. uitvoering en
- IIIb. exploitatie/beheer.

Wil een regionale overheid in enigerlei fase tot een verantwoorde samenwerking met private partijen komen, dan dient:

- a) een doelstelling te worden geformuleerd voor de samenwerking;
- b) de kaders worden aangegeven waarbinnen gewerkt kan worden;
- c) er een beeld te zijn van de financiering in elk van de betreffende fasen van de samenwerking.

Van grof naar fijn werken of van initiatief naar haalbaarheid betekent, die activiteiten ontwikkelen die in elke fase thuis horen.

Daar wordt vaak tegen gezondigd.

Eerst een tekening en nog niet weten of er markt is.

Eerst adverteren en niet weten wat er geboden kan worden.

Eerst investeren en niet weten of er gefinancierd wordt.

5.5 Literatuur

DE VRIES EN PARTNERS B.V. (1989), Basiscursus financieren in de toeristisch-recreatieve sector, Apeldoorn

AMRO/ABN, Kengetallen, Amsterdam

AKRO CONSULT (1987), Publiek Private Samenwerkingsvormen, Zoetermeer

MORET ADVIES (1987), Publiek Private Samenwerking, Checklist

6. MAATSCHAPPELIJKE VERANDERINGEN EN HUN GEVOLGEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN HET TOERISTISCH-RECREATIEF PRODUKT OP REGIONAAL NIVEAU

A.G.J. Dietvorst, Vakgroep Ruimtelijke Planvorming en Werkgroep Recreatie, Landbouw-universiteit Wageningen

6.1 Inleiding

In de jaren tachtig doet zich een aantal maatschappelijke ontwikkelingen voor, waardoor een meer marktgerichte benadering van vraag en aanbod van recreatie en toerisme noodzakelijk wordt. De maatschappelijke veranderingen hebben enerzijds betrekking op demografische, sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen in de samenleving en anderzijds op de toeristisch-recreatieve activiteiten zelf. Geconstateerd kan worden dat de **vraag** sterk gedifferentieerd is en de 'markt' gefragmenteerd en veranderlijk wordt, waardoor het voor aanbieders (bedrijfsleven en overheid) van toeristische en recreatieve voorzieningen en diensten steeds moeilijker wordt om grip op de markt te krijgen c.q. te houden. Het produktdenken heeft in de jaren tachtig plaats moeten maken voor marktgericht denken, en dat is niet alleen voor het toeristisch-recreatieve bedrijfsleven van belang. Ook overheden, bijvoorbeeld de recreatieschappen, moeten de bakens verzetten van een voorzieningen(= produktgericht)-beleid en planning naar een flexibeler, consumentgericht beleid.

In de Memorie van Toelichting van de Rijksbegroting voor het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt aangegeven, dat de steeds grotere vraag naar diversiteit en kwaliteit van voorzieningen en de voortdurende veranderingen in het recreatiepatroon om een marktgerichte benadering vragen, zowel wat betreft de aanleg als het beheer van voorzieningen, opdat snel kan worden ingespeeld op regionale veranderingen. Dit veronderstelt meer samenwerking met het particuliere bedrijfsleven.

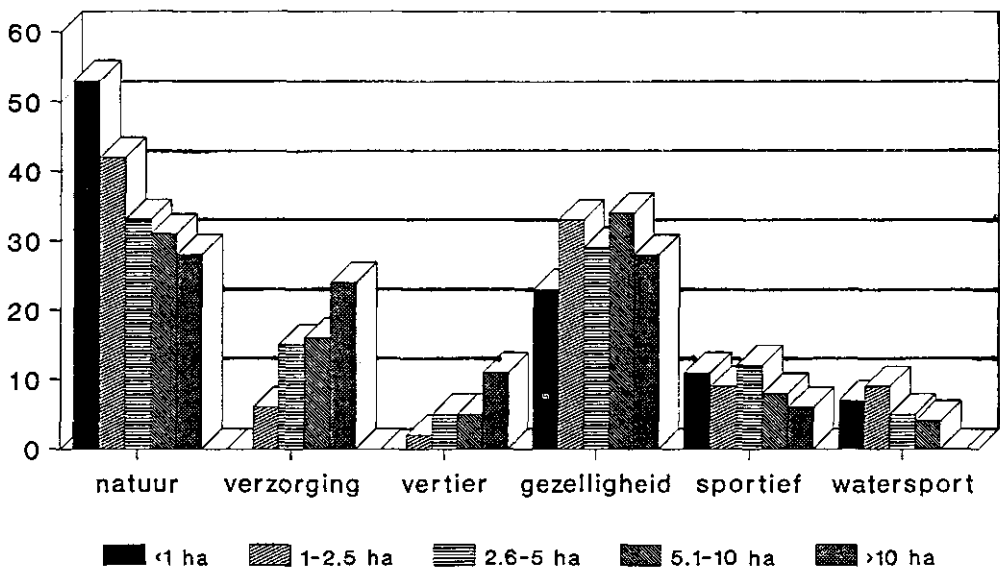
6.2 Verscheidenheid

De voortgaande differentiatie van de vraag is de concrete uiting van het meest kenmerkende van de hedendaagse ontwikkelingen in de toeristisch-recreatieve sector: **verscheidenheid**. Er hoeft in dit verband slechts gewezen te worden op de grote verscheidenheid aan typen huishoudens, waar enkele decennia geleden nog het 'traditionele' gezin met de werkende vader, de zorgende moeder en de afhankelijke kinderen de dominante leefvorm was.

Zo onderscheidt Van Engelsdorp Gastelaars (1989) op basis van tijdbestedingsonderzoek bij Amsterdamse huishoudens grote verschillen qua levenswijze, woonbehoefte en recreatiestijlen. Hij hanteert een huishoudenstypologie met een viertal categorieën: het traditionele, autochtone gezinshuishouden; de starters; de alleenstaande werkers; en de oudere koppels met een arbeidsloos inkomen.

Het zal duidelijk zijn, dat dit slechts een van de vele typologieën is en degenen die vertrouwd zijn met het werk van marketingsdeskundigen weten hoe divers het aantal te

onderscheiden marktsegmenten of anders gezegd doelgroepen wel niet is. Ook de aanbieders van het toeristisch-recreatieve produkt (zie Figuur 6.1) zijn vertrouwd geraakt met een groot aantal typen recreanten, vakantiegangers of algemeen gezegd bezoekers van TR-voorzieningen (natuurzoekers, vertierzoekers, rustzoekers, de durf-en-doe vakantieganger etc. etc.).



Figuur 6.1 Type recreanten in relatie tot de oppervlakte van de campings op de Veluwe (Bron: Sorbi en Hanemaayer, 1989)

Een bijzondere groep die onze aandacht vraagt, is de groeiende groep van de ouderen. Zoals in veel Westeuropese landen wordt de demografische ontwikkeling in Nederland gekenmerkt door ontgroening en vergrijzing. Er zijn echter belangrijke verschillen in de ruimtelijke spreiding van deze processen, veroorzaakt door de ontwikkeling in de binnenlandse migratie (Atzema en Bargeman, 1986). In de peri-urbane en extra-urbane gebieden vergrijst de bevolking in een sneller tempo dan in de stedelijke agglomeraties. Verwacht wordt dat dit proces zich zal voortzetten. De generatie van de jaren zestig en zeventig trok naar de suburbane (groei)kernen. Hun kinderen evenwel verlaten deze kernen richting stedelijke agglomeraties en de minder mobiele ouderen blijven als het ware achter. Bovendien is de groep die in de jaren zeventig nog een belangrijke bijdrage leverde aan de suburbanisatie nu minder geneigd uit de grote agglomeraties te vertrekken. Binnen de grootstedelijke agglomeraties beginnen thans ook de nieuwbouwwijken in een snel tempo te vergrijzen,

terwijl meer centraal gelegen wijken een toenemende concentratie te zien geven van jongere huishoudens (alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens). Voor de relatie stad en (recreatief) buitengebied heeft dit uiteraard belangrijke consequenties. Zo kon bij een onderzoek naar de non-participatie bij Gelderse dagrecreatieprojecten (STEC, 1989) worden vastgesteld, dat in woonwijken die tot het 'verzorgingsgebied' van dagrecreatieprojecten gerekend worden veel non-participanten tot de oudere bevolkingsgroepen behoorden. Het 'produkt' dagrecreatieproject sluit dus niet meer in alle opzichten aan op de veranderende behoeften en wensen, terwijl de voorziening bedoeld is 'ten algemenen nutte'.

Met verscheidenheid is het huidige toeristisch-recreatieve gedrag overigens nog niet voldoende getypeerd. Er is ook een groeiende behoefte aan voortdurende afwisseling. In het rapport Preventie op Deltahoogte (Hamelink en Van der Stel, 1988) wordt geconstateerd:

"De laatste jaren ligt het strandbezoek echter relatief gezien minder in de belangstelling. De recreanten proberen meer uit de beschikbare tijd te halen. Ze willen op één dag veel verschillende ervaringen opdoen. De term 'doe-vacantie' is waarschijnlijk geïntroduceerd om uitdrukking te geven aan de toenemende 'rusteloosheid' van de vacantiégangers".

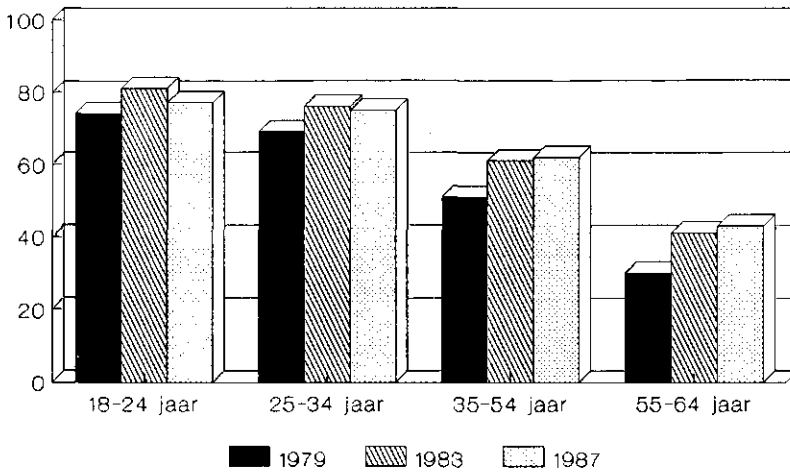
Opaschowski constateert op basis van een vergelijkend tijdsbudgetonderzoek voor de periode 1978-1988 in de Duitse Bondsrepubliek een afnemende participatie aan activiteiten die langer dan twee uur duren. Het ontbreekt ons aan geduld en rust en wij springen van de ene activiteit naar de andere. Amerikanen noemen dit verschijnsel 'hopping' en Opaschowski noemt er een aantal: Tele-hopping, Party-hopping, Kinohopping, Island-Hopping.

Een laatste aspect van het fenomeen verscheidenheid waarmee onze samenleving zo doordrenkt is, heeft betrekking op het gemak waarmee de consument zaken en activiteiten van zeer verschillende waarde en status naast en door elkaar gebruikt. Naast activiteiten die een hoge statuswaarde en/of een hoge esthetische waarde hebben, doet of koopt men dingen die voorheen als banaal, volks of niet-passend werden beschouwd.

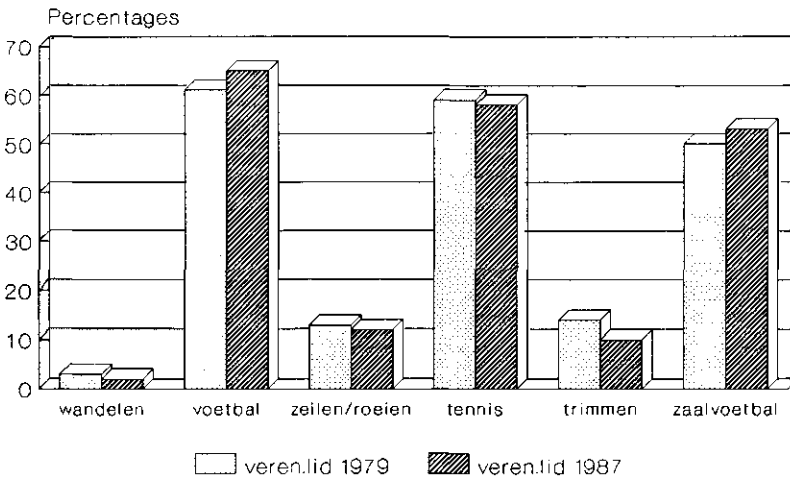
6.3 Individualisering

Bij het complex sociaal-culturele veranderingen speelt de individualisering een belangrijke rol. Tradities verliezen hun betekenis en het vrijetijdsgedrag krijgt een steeds vluchtiger karakter, waarin modische trends elkaar snel lijken op te volgen. Voor de lange termijn bezien vormen individualisering, emancipatie en stijgende cultuurparticipatie basistrends, waarmee in de planning rekening gehouden moet worden. Nadat in de jaren zestig en zeventig door de overheid forse investeringen in de aanleg en inrichting van recreatiegebieden en voorzieningen zijn gedaan, wordt in de jaren tachtig de recreant zelf centraal gesteld en roept de terugtrekkende overheid dat de recreant zelf maar kiezen moet (Van den Hende in zijn afscheidsinterview in Recreatie en Toerisme, 1989/2). Parallel daarmee is ook een individualiseringstrend zichtbaar in de teruglopende verenigingsparticipatie en de relatieve groei van de

individuele vormen van sportieve recreatie (trimmen, surfen, kanovaren, lange afstandswandelen, golf, etc.). De consequentie is dat de ongeorganiseerde vrijetijdsbesteding steeds belangrijker wordt (Figuur 6.2 en 6.3).



Figuur 6.2 Deelname aan sportactiviteiten 1979-1987 (Bron: SCP, 1988)



Figuur 6.3 Deelname aan sport 1979-1983-1987 (Bron: SCP, 1988)

Voor de dagrecreatie in zijn totaliteit concludeert de VAROR (1988) in een van haar recente adviezen dat de volgende wijzigingen waarschijnlijk zijn:

- van passief naar actief;
- van stationair naar mobiel of routegebonden;
- van groepsgebeuren naar individuele vormen;
- van intensief naar extensief.

Voor planning en inrichting hebben al deze nieuwe vormen van ruimtegebruik uiteraard niet geringe consequenties. Tegenover een sterk gedifferentieerd tijdruimtepatroon, kan alleen maar adequaat een evenzeer gedifferentieerd en per huishoudtype of activiteitentype toegankelijk aanbod aan voorzieningen gesteld worden. Voor de overheid betekent dit, dat een herbezinning nodig is op het subsidiebeleid. Op grond van welke motieven gaat men tot subsidiëring over en wat is de meest efficiënte taakverdeling tussen marktsector en overheid, zijn daarbij aan de orde zijnde vragen.

6.4 Vervlakking

Tegenover deze verscheidenheid zien we paradoxaal genoeg aan de aanbodkant van diensten en voorzieningen tendensen tot uniformisering en vervlakking bij tal van produkt-elementen. Algemeen gesteld is er sprake van een 'internationalisatie van de images' of anders gezegd: er is steeds meer van hetzelfde. Dat geldt voor zowel de steden als voor het landelijk gebied.

Hoewel veel steden in Nederland werken aan het versterken van de eigen identiteit, o.a. in het proces van city-marketing, zien we in de binnensteden de grauwsluier van 'steeds meer van hetzelfde'. Dat laatste is met name het geval in het aanbod van winkels.

Het toekomstige platteland dreigt door het proces van voortschrijdende schaalvergroting in de Europese landbouw gekenmerkt te worden door "uitgestrekte industriële agro-landschappen enerzijds, en ontheemde en vervallen residulandschappen anderzijds" (De Regt, 1989). Blaas (1989) schetst in dit verband een somber beeld voor de landelijke gebieden in Nederland, wanneer de ontwikkeling ervan wordt overgelaten aan wat hij 'exogene krachten' noemt. Landelijke gebieden worden dan tot "evenementen-, passanten- en terugtrek-ruimten".

Door rationalisatie is niet zelden het fijnmazige openbare wegen- en waternet verdwenen en is de ruimte a.h.w. geprivatiseerd door de dominante agrarische functie. Nu deze produktiefunctie door veranderende marktomstandigheden onder druk staat en met de andere functies in het landelijk gebied aan een herwaardering toe is, wordt eveneens de betekenis van de openbare ruimte weer van belang. Versterking en/of kwalitatieve herwaardering van specifieke functies kan alleen wanneer gelijktijdig gewerkt wordt aan de kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte door een expliciete aandacht voor het vraagstuk van bereikbaarheid en toegankelijkheid van recreatieve voorzieningen. In feite vraagt dit laatste om een bezinning over de basiskwaliteiten van het landelijk gebied voor o.a. recreatieve activiteiten.

De mono-functionaliteit in delen van de stedelijke woongebieden en de vervlakking van het landelijk gebied staan haaks op maatschappelijke processen als individualisering, differentiatie in leefstijlen en veranderend tijdruimtedrag. Ruimtelijk gezien is een van de consequenties dat de privé-ruimte een steeds prominentere plaats is gaan innemen. Onze huizen worden meer en meer afgeschermd van de buitenwereld, we trekken ons terug in het woondomein, waar ieder lid van het huishouden zijn eigen vertrek en zijn of haar privé-elektronische verbinding met de buitenwereld heeft. Cocooning wordt dit verschijnsel genoemd, waarin de vertrouwde, huiselijke omgeving centraal staat.

Niet alleen de privé-ruimte wordt omheind en van de buitenwereld met rolluiken afgesloten, ook vrijetijdsruimten worden omheind, zoals vroeger de arbeidsruimte werd omheind. Is er niet iets paradoxaals in de wijze waarop moderne kantoren en fabriekscomplexen in open parklandschappen worden gesitueerd, terwijl talloze vrijetijdsbungalowparken van slagbomen zijn voorzien en tal van ontspanningsclubs het 'only-for-members-idee' omhelzen?

Is het te veel om vast te stellen dat de balans tussen private en publieke ruimte verstoord is geraakt?

"Het theater van de stedelijke openbaarheid, waarin het kunnen spelen van diverse rollen centraal staat, raakt allengs verstopt door de opkomst van wat Sennett een nieuwe cultuur van de intimiteit noemt. Moderne mensen groeien meer en meer op in een omgeving, die nog weinig impulsen bevat om 'het andere' tegemoet te treden: de omgeving groeit daarentegen juist uit tot een tweeledige bunker: een lege 'openbare' ruimte die alleen nog funktioneert als doorgangsroute en waar ieder contact gemeden wordt, aan de ene kant en een naar binnen gerichte bouwstijl aan de andere kant." (Boomkens, 1987 over Sennett, *The fall of public man*.)

6.5 Openbare ruimte

De jaren tachtig laten een herleefde belangstelling voor de stedelijke recreatie zien. Belangrijk daarbij is dat stedelijke recreatie niet meer synoniem gesteld wordt met vrijetijdsbesteding in het stedelijk groen. Stedelijke recreatie is meer en meer vooral recreëren in de binnenstad. De binnenstad is kennelijk een geschikte omgeving om op een informele wijze de tijd door te brengen en een eigen invulling te geven aan de vrije tijd.

Van groot belang is de kwaliteit van de openbare ruimte. Onderstreept wordt wat in de Vierde Nota ook wordt aangegeven:

"Voor de ontmoetingsplaatsen zal veel creativiteit nodig zijn. Niet alleen vragen zij een weloverwogen situering; ook hun inrichting is, gezien het uiteenlopend gebruik, van groot belang." (p. 52)

De openbare ruimte heeft niet alleen betekenis als ontmoetingsruimte. Van belang is ook dat functies (en gebouwen) verbonden zijn door een netwerk van openbare ruimten. In bepaalde delen van de binnenstad zien we hoe de kwaliteit van de openbare ruimte wordt aangetast door maatregelen die vanuit één van de stedelijke gebruiksvormen worden genomen. Een goed voorbeeld is het verschijnsel rolluiken in de winkelstraten. Het neerlaten daarvan vormt een hindernis voor de toegankelijkheid van de publieke ruimte, omdat die ruimte niet meer gebruikt kan worden voor het doel waarvoor ze is ingericht. Anders gezegd: de publieke ruimte wordt 'geprivatiseerd'.

Niet alleen overheden springen slordig om met de publieke ruimte. Zodra toeristen en recreanten het goed onderhouden en beveiligde woonhuis hebben verlaten, raken ze bevangen door een gevoel van zorgeloosheid: het besef dat de publieke ruimte een privézorg is, lijkt verdwenen. In het Rapport Preventie op Deltahoogte wordt geconstateerd "dat de trend naar kortere vakanties met zich meebrengt dat de binding aan de omgeving vermindert. Dat verschijnsel wordt vooral in de traditionele familiebadplaatsen gemerkt. Het gevolg hiervan is een verminderde bereidheid zich aan de maatschappelijke 'verkeersregels' te houden."

De juist gemaakte opmerkingen vragen in feite om een herbezinning over de balans tussen publiek en privaat, tussen overheid en marktsector. Nu de periode van het herverdelingsdenken voorbij is en iedereen (en elke regio) voor zichzelf moet zorgen: wie zorgt er dan voor het behoud en de totstandkoming van basiskwaliteiten (landschap, natuur en openbare ruimte) voor het toeristisch-recreatief product? Van essentieel belang is, dat de overheid duidelijk - of in een aantal opzichten duidelijker dan voorheen - haar randvoorwaarden en eisen formuleert. Daarnaast zal de overheid bereid en in staat moeten zijn bepaalde marktprocessen te corrigeren. Het is nl. de vraag of de marktsector wel steeds zo adequaat reageert op de groeiende verscheidenheid aan wensen. Of worden wij onder het mom van 'nieuw', 'uniek' en 'internationaal' op het lokale niveau vooral geconfronteerd met herhalingen, of hoogstens variaties op een thema? Nederland heeft nu zijn eigen Rivièra in de vorm van Port Zélande, laat Gran Dorado in paginagrote advertenties weten. Maar Center Parcs beschouwt in even grote advertenties haar Belgische bungalowparken als de Belgische Rivièra. Is dat nieuw of is er alleen maar sprake van gelijkheid en uitwisselbaarheid?

6.6 Marktgericht produktdenken

De snelle veranderingen van de maatschappelijke context waaraan de verschillende functies van het landelijk gebied voortdurend blootgesteld worden, vragen om een plannings-instrumentarium dat adequaat kan reageren. Omdat bepaalde dragers van de ruimtelijke structuur een trager werkende tijdsklok hebben dan maatschappelijke processen, zou gezocht moeten worden naar een differentiatie in het landinrichtingsproces. Deels moet het gericht worden op het garanderen van basiskwaliteiten voor de belangrijkste functies van het

landelijk gebied, deels moet het voorzien in een continue planning gebaseerd op de principes van de geografische marketing (Ashworth en Voogd, 1987).

Er moet dus op een andere manier aangekeken worden tegen de ontwikkeling van het toeristisch-recreatief produkt. Er is behoefte aan goed gestructureerd produktdenken, zowel in de 'toeristische' marktsector als in de gesubsidieerde openluchtrecreatiesector. Bij zowel lagere overheden als bij de rijksoverheid is dit besef de laatste jaren doorgedrongen. Recreatieschappen hebben grote belangstelling voor het toepassen van marketingtechnieken bij het beheer en de inrichting van recreatiegebieden. Het rijksbeleid zal in de komende jaren worden gericht op kwaliteitsverbetering en produktverbreding van eerder met rijkssteun tot stand gebrachte recreatiegebieden. Daarbij is een zorgvuldige afstemming met andere functies zowel in verstedelijkte als in landelijke gebieden een eerste vereiste.

Het aanbieden van een grote verscheidenheid aan produktelementen voor een steeds meer variatie vragende markt kan alleen, wanneer zorg gedragen wordt voor een goede onderlinge afstemming van toeristische en recreatieve produktelementen.

Er moet bovendien sprake zijn van een voldoende flexibel plannings- en inrichtingsinstrumentarium om een toeristisch-recreatief produkt te kunnen ontwikkelen en beheren, aan te passen of de kwaliteit ervan te verbeteren. Er is immers sprake van snel veranderende behoeften en wensen, waardoor een dynamisch evenwicht tussen vraag en aanbod nodig is. Daarom is een marktgericht, strategisch management en planning nodig, waarbij gezocht wordt naar een haalbare afstemming tussen 'bedrijfsdoelstellingen' en potenties van toeristisch-recreatieve voorzieningen enerzijds en de mogelijkheden van de markt anderzijds.

Dit nieuwe produktdenken veronderstelt de ontwikkeling van een planningsmodel dat:

- een integrale visie op het totale produkt van een regio mogelijk maakt;
- marktgericht is en dus vanuit de vraag van de consument geconstrueerd wordt;
- een stimulerende werking heeft op het planvormingsproces, waardoor regionale kennis, middelen en krachten gemobiliseerd kunnen worden.

Naar verwacht mag worden zal het rijksbeleid zich in de komende jaren sterk maken voor die gebieden in Nederland, die uit toeristisch-recreatief oogpunt verder ontwikkeld en versterkt kunnen worden en gebieden waarbij het accent ligt op het handhaven van de concurrentiepositie in nationaal en internationaal verband. Het is duidelijk dat daarbij gestreefd wordt naar het tot stand brengen van een samenhangend en kwalitatief hoogstaand toeristisch-recreatief produkt op regionale schaal. Een en ander veronderstelt een afstemming per gebied van de aanwezige voorzieningen op het gebied van de dagrecreatie, de verblijfsrecreatie en/of de watersport. Van groot belang daarbij is het creëren van een voldoende draagvlak, zowel bestuurlijk-commercieel als maatschappelijk. Voor het laatste kan worden aangesloten bij ideeën neergelegd in de Vierde Nota en de Nota Regionaal Sociaal Economisch Beleid 1986-1990 over het 'zelf organiserend vermogen van regio's'. Zowel op regionale als op nationale schaal is het stimuleren van de differentiatie in het toeristisch-

recreatief produkt van groot belang. Er zijn tal van knelpunten in dit opzicht:

- er is sprake van produktveroudering bij reeds aanwezige voorzieningen; de bereikbaarheid van tal van voorzieningen laat te wensen over;
- het recreatief medegebruik in gebieden met niet-recreatieve hoofdfuncties kan verbeterd worden;
- er is nog onvoldoende afstemming tussen de overheid en de marktsector (het toeristisch-recreatief bedrijfsleven);
- het zelforganiserend vermogen is in tal van regio's volstrekt onvoldoende.

Om deze knelpunten op te lossen moet in het planningsproces een belangrijke plaats worden toegekend aan het begrip toeristisch-recreatief complex.

6.7 Van clusters naar complexen

Bij een nadere beschouwing van het toeristisch-recreatief produkt in een bepaald gebied is doorgaans sprake van een ruimtelijke groepering van zeer verschillende produktelementen. De ruimtelijke concentratie wordt veroorzaakt door een oriëntatie op een of meerdere (dominante) factoren binnen het produktmilieu. De dominante factor 'strand' veroorzaakt een ruimtelijke concentratie van zeer verschillende produktelementen, zoals een bepaalde verkeersinfrastructuur, restaurants, hotels, pensions, campings, verhuur van strandstoelen, ambulante verkooppunten voor ijs, frites, dranken etc. en sport- en spelvoorzieningen. In de voormalige Zuiderzeestad Enkhuizen zien we op een relatief kleine oppervlakte toeristisch-recreatieve produktelementen als jachthavens, campings, historische gebouwen, een winkelgebied, een bepaalde verkeersinfrastructuur, het Zuiderzeemuseum, een vestingwal, groenelementen etc. etc.

Wanneer niet meer gedaan wordt dan het beschrijven of analyseren van de ruimtelijke concentratie van toeristisch-recreatieve produktelementen, en veel plannen komen niet veel verder dan dit inventariserende stadium, prefereren we het gebruik van het begrip **cluster** voor het aanduiden van zo'n concentratie (het begrip cluster wordt dan gebruikt analoog aan het in de Nederlandse geografie wel gebruikte begrip formatie, zie: Kramer, 1986).

Bij **complexen** is sprake van een bepaalde graad van samenhang tussen de afzonderlijke elementen van het (regionale) toeristisch-recreatief produkt.

De stap van clusters naar complexen kan langs twee verschillende lijnen gemaakt worden. Het is allereerst denkbaar dat de mate van samenhang tussen de produktelementen van een cluster louter vanuit een **aanbodsituatie** wordt nagegaan. Het gaat dan om o.a. organisatorische, infrastructurele of financiële samenhang. In een periode evenwel waarin zo veel aandacht wordt gevraagd voor marktgericht denken, is het exclusief volgen van deze lijn onvruchtbaar. Het aanbod aan toeristisch-recreatieve produktelementen in een bepaald gebied kan, hoe groot de organisatorische coherentie ook moge zijn, op deze manier niet meer beantwoorden aan een veranderende vraag.

Meer effectief is het volgen van de **vraaggerichte** lijn voor de identificatie van toeristisch-recreatieve complexen in een bepaald gebied. Na die identificatie kan voor de toeristisch-recreatieve complexen nagegaan worden hoe het staat met de organisatorische, infrastructuurle en financiële samenhang.

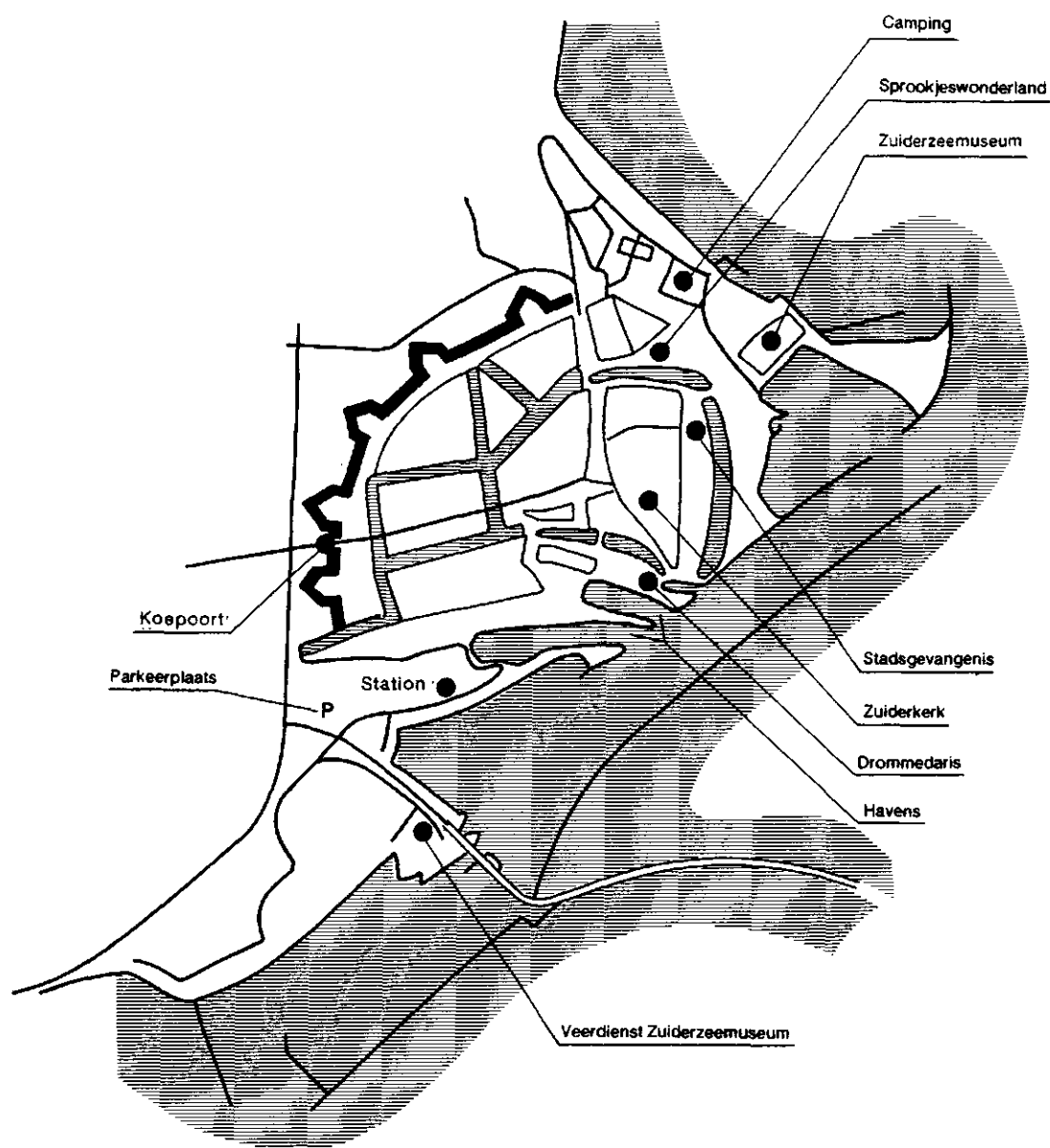
Het criterium voor die samenhang wordt ontleend aan de eis tot marktgerichtheid, met andere woorden het gaat bij complexen om relaties tussen afzonderlijke voorzieningen **die door de bezoeker tot stand worden gebracht**. Daar, zoals we zagen, bij bezoekers zeer uiteenlopende groepen aangetroffen kunnen worden op grond van motieven en persoonlijke achtergronden, zijn er in principe in een bepaald gebied talrijke toeristisch-recreatieve complexen mogelijk.

In onze visie dient als criterium voor de genoemde samenhang de wijze waarop de gebruiker of beter gebruikersgroepen (marktsegmenten) door middel van hun 'tijd-ruimte-gedrag' samenhang brengen tussen de aanwezige produktelementen. Een en ander betekent dat clusters de basis kunnen vormen voor zeer verschillende toeristisch-recreatieve complexen. Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat we te maken hebben met zeer verschillende typen toeristen en recreanten (bezoekers), en anderzijds doordat we te maken hebben met TR-complexen van verschillend schaalniveau. Het Kröller-Müller museum op de Hoge Veluwe vormt voor de verblijfsrecreant in de omgeving van Otterlo een onderdeel van het aanbod aan dagattracties en dus van een lokaal TR-complex, voor de Japanse cultuurtoerist is het Kröller-Müller museum een wellicht dominante attractiefactor in het TR-complex West-Europa.

Cruciaal voor het nieuwe produktdenken is dus de identificatie van toeristisch-recreatieve complexen, gebaseerd op de (potentiële) vraag van uiteenlopende bezoekersgroepen (doelgroepen, marktsegmenten). Het vaststellen van de complexe relaties tussen de ruimtelijke context en het meer individuele vrijetijdsgedrag is een nog niet voldoende verkend empirisch terrein. Verkend zou moeten worden of met behulp van de theoretische noties van het (geografische) tijd-ruimteonderzoek, gecombineerd met de inzichten uit het leefstijlonderzoek een empirisch bruikbare operationalisatie tot stand gebracht kan worden.

In Figuur 6.4, Figuur 6.5 en Figuur 6.6 wordt een illustratie gegeven van de beoogde werkwijze.

Figuur 6.4 is een schets van de voormalige Zuiderzeestad Enkhuizen. Om het voorbeeld niet te gecompliceerd te maken, is een selectie van de daar aanwezige toeristisch-recreatieve produktelementen op de vereenvoudigde kaart weergegeven. Bij een totale representatie van de toeristisch-recreatieve elementen van Enkhuizen zou gesproken kunnen worden van het 'TR-cluster Enkhuizen'.

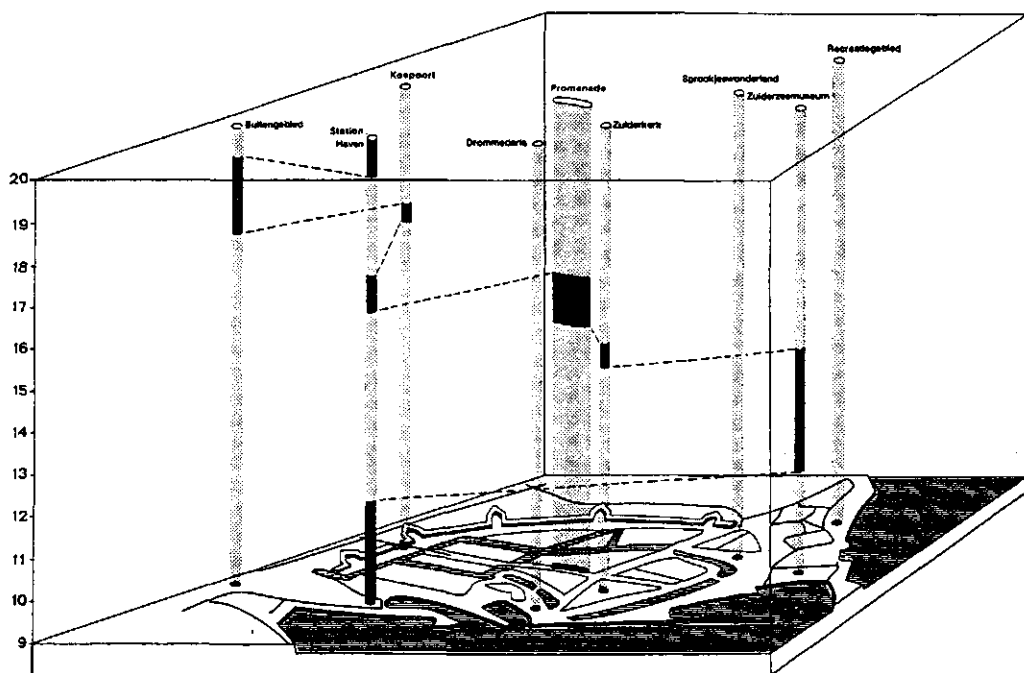


Figuur 6.4 Enkele elementen van het toeristisch-recreatieve cluster in Enkhuizen

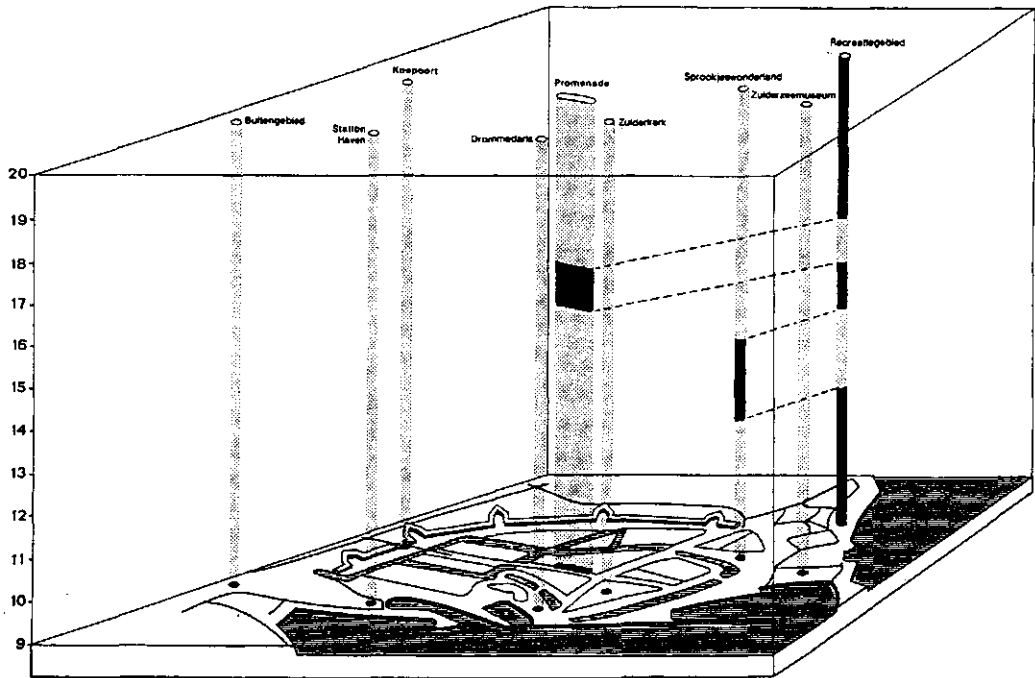
De identificatie van toeristisch-recreatieve complexen wordt duidelijk gemaakt in Figuur 6.5 en Figuur 6.6.

Daarin zien we het (hypothetische) tijd-ruimtegedrag van twee typen toeristen/recreanten weergegeven. Op deze wijze kan van groepen bezoekers worden vastgesteld op welke wijze, met welke motieven en met welke verwachtingen gebruik gemaakt wordt van de aanwezige produktelementen binnen het 'cluster Enkhuizen'. Het 'cluster Enkhuizen' maakt dus deel uit van verschillende toeristisch-recreatieve complexen.

Wanneer de identificatie van de toeristisch-recreatieve complexen een feit is, is de basis gelegd voor een goed gestructureerde produktontwikkeling op regionaal, of zoals in het voorbeeld Enkhuizen, op lokaal niveau.



Figuur 6.5 Het veronderstelde tijd-ruimtepad van een Duits echtpaar per boot in Enkhuizen aangekomen



Figuur 6.6 Het veronderstelde tijd-ruimtepad van een echtpaar met kinderen verblijvend op de stadscamping in Enkhuizen

6.8 De (lokale of regionale) produktontwikkeling

Afhankelijk van de doelstellingen op lokaal of regionaal niveau kunnen in het produktontwikkelingsproces verschillende stappen en/of activiteiten ondernomen worden. Laten we als geleider van het produktontwikkelingsproces het in marketingkringen overbekende Ansoff-model nemen (Figuur 6.7)

	huidig produkt	nieuw produkt
huidige markt	marktpenetratie	produktontwikkeling
nieuwe markt	marktontwikkeling	diversificatie

Figuur 6.7 Ansoffs produkt/marktmatrix

Als we de uitwerking van het Enkhuizenvoorbeeld bezien door de bril van Ansoffs produkt/marktmatrix wordt duidelijk, dat met de identificatie van de toeristisch-recreatieve complexen nog niet veel meer gedaan is dan het in kaart brengen van het bestaande produkt voor de bestaande markt. Het is uiteraard wel een essentiële stap in het proces van produktontwikkeling. Op basis immers van de geïdentificeerde toeristisch-recreatieve complexen kan een SWOT-analyse (Strength-Weakness-Opportunities-Threats) worden uitgevoerd. Daarvoor zijn verschillende methoden beschikbaar, waaronder de portfolio-analyse. Het voert in dit bestek te ver om uitvoerig op de praktische en methodische problemen van de portfolioanalyse of andere vormen van sterkte-zwakteanalyses in te gaan. Op basis van de SWOT-analyse voor elk van de toeristisch-recreatieve complexen kan een strategie worden bepaald voor de verdere produktontwikkeling. Globaal gesproken kan dan gewerkt worden volgens het Ansoffmodel, maar eigenlijk is dat niet genoeg. De keuzen die dan gemaakt moeten worden, veronderstellen een consensus over wenselijk geachte hoofd-richtingen (en dus doelstellingen) voor de toeristisch-recreatieve ontwikkeling in een bepaald gebied. Zeker op regionale schaal is daarbij sprake van een groot aantal alternatieven.

De alternatieven voor de lange-termijn produktontwikkeling kunnen tot twee hoofdtypen worden teruggebracht, elk weer verdeeld in een aantal min of meer tegengestelde mogelijkheden:

A. Strategieën die de richting van de toekomstige ontwikkeling aangeven.

- Expansiestrategie gepaard gaande met ruimteclaims met als doel een grotere instroom van recreanten en toeristen te bewerkstelligen.
- Een consolidatiestrategie, alleen gericht op kwalitatieve verbetering ter handhaving van de marktpositie. Alleen voor de lokale bevolking wordt enige toename in het gebruik van de aangeboden voorzieningen gedacht.
- Restrictieve strategie. Door de aanwezigheid van al te stringente randvoorwaarden dient een ontmoedigingsbeleid op gang gebracht te worden. Verplaatsing, sanering en/of extensivering van bepaalde voorzieningen kan het gevolg zijn. Een en ander kan leiden tot het op gang brengen van demarketing.

B. Strategieën die een meer inhoudelijk uitgangspunt hebben en die een keuze veronderstellen ten aanzien van het type toeristisch-recreatief produkt dat ontwikkeld moet gaan worden. Te denken valt aan:

- een keuze voor een nader uit te werken eigen regionale identiteit voor het TR-produkt;
- een keuze voor een accent op behoud van natuur- en landschappelijke waarden;

- een keuze voor het ontwikkelen van elementen die juist voor de internationale markt van belang zijn of voor een produktontwikkeling die ook voor de lokale bewoner interessant is.

Het is van belang te bedenken dat uiteindelijk niet voor het gehele gebied voor één strategie gekozen hoeft te worden. Afhankelijk juist van doelstellingen en randvoorwaarden kan de ontwikkelingsstrategie ruimtelijk gedifferentieerd zijn. Een mix van keuzes uit de groep A of B behoort ook tot de mogelijkheden.

Het uitgangspunt is het handhaven en verbeteren van de (ruimtelijke) kwaliteit van het toeristisch-recreatieve produkt. In navolging van de Vierde Nota RO wordt daarbij gelet op kwaliteit in de zin van belevingswaarde, van gebruikswaarde en van toekomstwaarde.

6.9 Stimulerende planning

Belangrijk bij het uitzetten van strategische lijnen voor de ontwikkeling van het toeristisch-recreatief produkt in een bepaald gebied is dat daarvan een stimulerende werking uitgaat. Van het (ruimtelijk) planvormingsproces moet een stimulerende werking uitgaan (Raggers en Voogd, 1989). Het gaat daarbij niet alleen om het reguleren van de ruimtelijke effecten van maatschappelijke processen, maar het gaat er tevens om nieuwe ontwikkelingen en activiteiten op gang te brengen.

Voor deze vorm van ruimtelijke planning stellen Raggers en Voogd een drietal voorwaarden:

1. In de planvorming moeten de marktprocessen zichtbaar worden gemaakt. Er moet dus sprake zijn van condities waardoor de dynamische afstemming van vraag en aanbod mogelijk wordt. Dat betekent tevens een inhoudelijke betrokkenheid van alle partijen. Raggers en Voogd wijzen er overigens wel op, dat het zichtbaar maken van de marktprocessen niet hoeft te betekenen dat marktontwikkelingen ook klakkeloos worden gevolgd en zij maken in dit verband een zinvol onderscheid tussen marktconforme planning (waar dat wel gebeurt) en marktgerichte planning.
2. Er dienen op "heldere wijze ruimtelijke prioriteiten te worden gespecificeerd". Deze prioriteitsstelling heeft een signaalfunctie naar gebruikers en potentiële gebruikers.
3. Er moet van uitgegaan worden dat dit signaal een stimulerende werking heeft. Het moet aanzetten tot handelen.

Raggers en Voogd wijzen er verder op dat er sprake moet zijn van een open planproces. Daardoor wordt het mogelijk al in een vroeg stadium met de vele belanghebbenden een ideeënuitwisseling op gang te brengen. Niet het uitschakelen van bepaalde groepen of het reduceren van de complexe structuur tot enkele dominante grootheden (economisch bijv.) moet voorop staan, maar de zorg voor een zo groot mogelijke verscheidenheid en daarmee een maximale dynamiek.

Verscheidenheid en maximale dynamiek in het aanbod van toeristisch-recreatieve voor-

zieningen en diensten, kunnen alleen gerealiseerd worden, wanneer bij de implementatie van de produktontwikkeling aandacht geschonken wordt aan het organiserend vermogen binnen een regio.

6.10 Het organiserend vermogen van regio's

Het begrip 'organiserend vermogen van regio's' duikt o.a. op in de Nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid 1986-1990. Het is "een appèl aan alle verantwoordelijke bestuursorganen, het bedrijfsleven en andere groeperingen binnen de regio in kwestie om met kracht te werken aan de (verdere) ontwikkeling van deze mogelijkheden" (Boekema en Oerlemans, 1989). In de Vierde Nota vinden we eveneens beschouwingen waarin genoemd beginsel centraal staat. We denken met name aan het beginsel 'regio's op eigen kracht'.

Boekema en Oerlemans (1989) wijzen erop dat het regionale sociaal-economische beleid in de jaren zestig en zeventig, zeker wat de achtergebleven gebieden betreft, sterk gebaseerd was op de groeipoolgedachte. Momenteel wordt echter ook vanuit de EG en de OESO een endogene regionaal-economische aanpak voorgesteld. Bij het te voeren ruimtelijk-economisch beleid moeten "de mogelijkheden en behoeften van de kleine(re) onderneming alsmede de aanwending en exploitatie van lokaal c.q. regionaal beschikbare kennis, middelen en krachten centraal staan". Het gaat bij het opsporen van potenties, het bijeenbrengen van participanten en het opzetten van acties en projecten om endogeen ontwikkelingsbeleid gebaseerd op de netwerkfilosofie. In plaats van de oude groeipolen, moeten nu netwerken worden beschouwd als ruimtelijk motorische elementen. Het grote voordeel is (Boekema en Oerlemans, 1989), dat de regionale dynamiek zelf centraal staat en niet een aan een produkt-levenscyclus onderhevige groeipool. Bij de netwerkgedachte zullen de instrumenten zich primair richten op de regionale dynamiek en dus voortdurend anticiperen op veranderingen. Genoemde auteurs betogen dat deze regionaal-economische conceptie probeert aan te sluiten bij de technologische, economische en maatschappelijke veranderingsprocessen. Deze processen veroorzaken een verschuiving van groot- naar kleinschalige bedrijvigheid, van ruimtelijke concentratie naar spreiding, waardoor het belang van de plaatselijk aanwezige potenties toeneemt.

Naar onze mening biedt deze nieuwe 'groeipool'filosofie een uitstekende basis voor de vele kleine toeristisch-recreatieve ondernemers om een endogeen regionaal produktbeleid tot stand te brengen. Netwerken van lokale overheden, lokale instellingen, personen en bedrijven moeten op zoek gaan naar middelen om de aanwezige middelen in de vorm van kennis, menskracht, creativiteit, invloed en financiën te bundelen. Toeristisch-recreatief beleid kan bij uitstek op het regionale niveau gestalte krijgen (Van Heesewijk, 1988).

Onze beschouwing over het organiserend vermogen van een regio en de betekenis van de netwerkfilosofie is om nog een reden relevant bij het denken over mogelijkheden van

toeristisch-recreatieve produktontwikkeling. Het biedt eveneens een perspectief voor het handhaven en uitbuiten van de kleinschaligheid in de bedrijvigheid en mede daardoor van kleinschalige elementen in cultuur en landschap. Uit onderzoek is bekend dat de recreatieve gebruikswaarde van juist kleinschalige landschappen door de bezoekers hoog gewaardeerd wordt. De variatie aan mogelijkheden in kleinschalige landschappen heeft bovendien het voordeel dat de recreatieve druk op een gebied gespreid kan worden. Voor kwetsbare gebieden kan er dan wel gedacht worden aan een bescheiden toeristisch-recreatieve ontwikkeling, zonder dat men het risico loopt een aantrekkelijk gebied op te offeren aan het massatoerisme (De Regt, 1989).

6.11 Conclusie

Het uitgangspunt was, dat de groeiende verscheidenheid in wensen en verlangens van toeristen/recreanten haaks staat op de tendens tot uniformering en vervlakking in zowel het landelijk gebied als de stad. Voorts geldt dat groeiende verscheidenheid aan de vraagzijde van de markt de kans vergroot op draagvlakversmalling en niet-realiseerbaarheid van noodzakelijke of gewenste producten en voorzieningen. Daarbij is eveneens het vraagstuk van de verantwoordelijkheid voor niet vermarktbaar goederen en diensten van belang. Onze stelling is dat monofunctionaliteit, dat wil zeggen de geforceerde dominantie van een bepaalde functie in een gebied anti-ecologisch is. Nu het landschap meer en meer gezien wordt als een uitgangspunt voor het te ontwikkelen toeristisch-recreatief produkt, vormt het bewaken en ontwikkelen van verscheidenheid (en daarmee het behoud van kleinschaligheid) een uitstekend wapen tegen de oprukkende monofunctionaliteit. De identificatie van marktgerichte toeristisch-recreatieve complexen vormt een doeltreffend middel om de kleinschalige verscheidenheid te kunnen handhaven en een even doeltreffend antwoord op de groeiende differentiatie in de vraag naar toeristisch-recreatieve goederen en diensten. Dat kan echter alleen via netwerken als bundelingen van de inspanningen van de marktsector en de overheidssector.

Planning en beleid zijn daarbij noodzakelijk om te komen tot een verantwoorde taakverdeling tussen de private en de publieke sector om het in stand houden van basiskwaliteiten te garanderen.

6.12 Literatuur

ASHWORTH, G.J. en H. VOOGD (1987), Geografische marketing, een bruikbare invalshoek voor onderzoek en planning, Stedebouw en Volkshuisvesting, 85-90

ATZEMA, O.A.L.C en C.A. BARGEMAN (1986), Population changes in non-metropolitan areas in the Netherlands. Paper Second Anglo-Dutch symposium on Rural Geography, Amsterdam

BLAAS, H. (1989), Is er nog toekomst voor de landelijke gebieden van Nederland? Planologische Diskussiebijdragen, Deel I, 107-116 (Delft)

BOEKEMA, F. en L. OERLEMANS (1989), Lokale initiatieven; economische ontwikkeling door een bottom-up benadering, Geografisch Tijdschrift, 203-212

R. BOOMKENS, R. (1987), Richard Sennett, in: CREA, De stad en de toekomst, 8-9 (Amsterdam)

BRO VAN HEESEWIJK BV (1988), Stuurbaarheid toeristisch-recreatieve potenties (Vught)

DIETVORST, A.G.J. (1989), Complexen en netwerken: hun betekenis voor de toeristisch-recreatieve sector. Inaugurale Rede, Landbouwniversiteit Wageningen (Wageningen)

DIETVORST, A.G.J. (1990), De toeristisch-recreatieve sector in de jaren negentig, Geografisch Tijdschrift, 97-100

DIETVORST, A.G.J. (1990), Recreatie en Toerisme: een bron van tegenstellingen. Symposium Recreatie en Toerisme. Kansen, bedreigingen en effecten, Vlissingen, 28 maart 1990

ENGELSDORP GASTELAARS, R. VAN (1989), Nederland ontwikkelt zich tot een pluriforme samenleving, Recreatie en Toerisme, 361-364

HAMELINK, J.K. en J.C. VAN DER STEL (1988), Preventie op Deltahoogte. Een verkenning van een taakopdracht voor preventiebeleid gericht op recreatie en toerisme in de provincie Zeeland (Middelburg)

KRAMER, D. (1989), Sanfter Tourismus: Konzept, Modelle, Probleme, in: A. Steinecke (Hrsg.), Tourismus-Umwelt-Gesellschaft. Wege zu einem sozial- und umweltverträglichen Reisen, Bielefelder Tourismus-Lektionen, Sommersemester, 1988, Schriftenreihe IFKA, Band 8 (Bielefeld)

KRAMER, J.H.T. (1986), Formatie als economisch-geografisch concept. Publikatie nr 40, Vakgroep Economische geografie, KU, Nijmegen

RAGGERS, G.G. en H. VOOGD (1989), Investeren in planvorming, Planologische Diskussiebijdragen, 555-564 (Delft)

REGT, A.L. DE (1989), Kleinschalig landschap in een grootschalig Europa, Ruimtelijke Verkenningen, 1989, 12-44 (Den Haag)

SCP (1988), Sociaal en Cultureel rapport (Rijswijk)

SORBI, E.H. en D.E. HANEMAAIJER (1989), Knelpunten verblijfsrecreatie Veluwe, Research voor Beleid (Leiden)

STEC, (1989), Non-participatie en Gelderse dagrecreatieprojecten (Nijmegen)

VAROR, (1988), De betekenis van de landbouw voor de openluchtrecreatie. Een basis voor verdere advisering (Amersfoort)

7. ECONOMISERING EN HET STREVEN NAAR EEN RECREATIEF-TOERISTISCHE INFRA-STRUCTUUR

J.F.B. Philipsen, Vakgroep Ruimtelijke Planvorming, Landbouwniversiteit Wageningen

J.L.M. van der Voet, Werkgroep Recreatie, Landbouwniversiteit Wageningen

7.1 Inleiding

Sinds het einde van de zeventiger jaren is het beleid van de Nederlandse overheid in het teken komen te staan van een omvangrijke 'heroverwegingsoperatie', die vooral gericht is op een vermindering van de collectieve uitgaven, de afslanking van het ambtelijk apparaat en een vereenvoudiging van de regelgeving. In het kader van deze operatie is een scala van maatregelen voorgesteld, variërend van privatisering en toepassing van het profijtbeginsel tot deregulering en decentralisatie. Tesaamen worden deze maatregelen aangeduid met het begrip 'economisering'.

Uit onderzoek van de Werkgroep Recreatie (Philipsen en Bakker, 1989; Lengkeek, 1989; Van der Voet, 1987, 1988, 1989) is gebleken, dat vooralsnog onduidelijk is hoe deze maatregelen zich verhouden tot bestaande doelstellingen van het toeristisch-recreatief beleid, zoals deze verwoord staan in het Structuurschema Openluchtrecreatie (deel a, 1981) en meer recent in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (deel a, 1989).

Het is de vraag in hoeverre en op welke wijze aan de doelstellingen van het van kracht zijnde recreatiebeleid voldaan kan worden indien publieke financiering van het toeristisch-recreatief beleid door bezuinigingen wordt beperkt en de taakverdeling tussen de publieke en private sector wordt veranderd¹. Voor de beantwoording van deze vragen is het nodig om een toetsingskader te ontwikkelen om de gevolgen van economiseringsmaatregelen voor recreatie en toerisme te kunnen beoordelen.

In dit artikel zal getracht worden om hieraan een bijdrage te leveren. Centraal zullen daarbij de begrippen 'toegankelijkheid' en 'recreatief-toeristische infrastructuur' staan in relatie tot de kwaliteit van de recreatief te benutten ruimte, of in bredere zin de kwaliteit van woon- en leefomgeving.

Vervolgens is de vraag aan de orde welke doelstellingen ten aanzien van behoud en ontwikkeling van recreatieve en toeristische kwaliteiten gesteld dienen te worden en welke bijdrage overheid en particuliere sector daaraan al dan niet samenwerkend kunnen leveren. Van belang is in dit verband de door de overheid te hanteren ideologie ten aanzien van toeristisch-recreatief ruimtegebruik: hebben recreanten en toeristen een fundamenteel recht

1

Men kan zich overigens de vraag stellen of met een wijziging van het beleids-instrumentarium niet tevens op impliciete wijze een doelstellingenwijziging wordt doorgevoerd.

op bewegingsvrijheid of dienen specifieke recreantengroepen hun (al dan niet exclusieve) gebruiksrechten telkens weer te legitimeren en veilig te stellen door onderhandelingen en privaatrechtelijke overeenkomsten met grondeigenaren?

In het artikel zal achtereenvolgens worden ingegaan op:

- de ontwikkeling van het toetsingskader; daarbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:
 - . ruimtelijke doelstellingen ten aanzien van de recreatie (par. 7.2);
 - . toegankelijkheid als toetsingskader (par. 7.3);
 - . de voor de toegankelijkheid van belang zijnde besluitvormingsprocessen (par. 7.4);
- ontwikkelingen op het gebied van economisering; hierbij wordt ingegaan op:
 - . verschillende vormen van economisering (par. 7.5);
 - . economisering door meervoudig grondgebruik: recreatief gebruik van waterschapsterreinen (par. 7.6);
 - . economisering door privatisering: water- en hengelsportaccommodaties (par. 7.7);
- alternatieve ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen en mogelijke taakverdelingen tussen publieke en private sector (par. 7.8).
- conclusies (par. 7.9).

7.2 Ruimtelijke doelstellingen ten aanzien van de recreatie

Als één van de hoofddoelstellingen van het recreatiebeleid staat in het Structuurschema Openluchtrecreatie (deel a, 1981) genoemd:

"het verzekeren van een verscheidenheid aan ruimtelijke mogelijkheden voor de openluchtrecreatie, die tegemoetkomt aan de voorkeuren van groepen en individuen, opdat in beginsel alle categorieën van de bevolking kunnen deelnemen".

Deze doelstelling is tot stand gekomen in de geest van de verzorgingsstaat. Zij gaat uit van de (in principe oneindige) zorg van de overheid voor het bieden van recreatiemogelijkheden aan alle geledingen van de bevolking, ongeacht hun woonplaats en ongeacht hun inkomen. Beleid werd geformuleerd om de grootste knelpunten in de vraag op te lossen via een intensivering van het gebruik van bestaande recreatiegebieden, de aanleg van nieuwe gebieden en het verwezenlijken van mogelijkheden voor recreatief medegebruik. Het beleid is daarbij gericht op:

"het bevorderen en in stand houden van de diversiteit en kwaliteit van de mogelijkheden voor openluchtrecreatie, zowel binnen de stadsgewesten als de overige delen van het land, met name ten behoeve van de toeristisch-recreatieve mogelijkheden".

Het beleid erkent met deze doelstelling, dat het recreatief gebruik van het landelijk gebied

zich niet beperkt tot specifieke recreatievoorzieningen en toeristische attracties. Ook gebieden met een niet-recreatieve hoofdfunctie hebben betekenis voor de recreatie: als ruimte om te verblijven en als doorgangsgebied voor de recreant en de toerist (zie ondermeer Katteler en Kropman, 1977). Als zodanig klinkt een algemene zorg voor de recreatieve kwaliteiten van de woon- en leefomgeving in de beleidsdoelstelling door. Zeven jaar na het verschijnen van deel a van het Structuurschema Openluchtrecreatie komt de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) tot de volgende constatering:

"Via de openbare ruimte komen verbindingen tussen menselijke activiteiten tot stand. De openbare ruimte fungeert voorts als ontmoetingsplaats voor de bewoners van steden en dorpen. De openbare ruimte bepaalt in belangrijke mate de leefbaarheid en de herkenbaarheid van onze dagelijkse leefomgeving. De kwaliteit van de openbare ruimte in en om de steden wordt bedreigd door verval, vervuiling en onveiligheid. Steeds meer auto's leggen beslag op de openbare ruimte. Als de vraag naar een betere openbare ruimte niet leidt tot een verhoging van de kwaliteit van die ruimte dan lopen steden en dorpen het risico uiteen te vallen, dreigen verbindingroutes onbruikbaar en onherkenbaar te worden en ontmoetingsplaatsen hun functie te verliezen".

Het zijn juist deze openbare en andere vrij toegankelijke ruimten die veel vormen van recreatie met hun informele karakter mogelijk maken.

7.3 Toegankelijkheid als toetsingskader

Het behoud van deze recreatieve kwaliteiten is geen vanzelfsprekendheid. Veel maatschappelijke ontwikkelingen vormen een serieuze bedreiging voor het behoud van deze kwaliteiten. Om deze bedreigingen duidelijk te kunnen maken is een operationalisering van recreatieve kwaliteit noodzakelijk. Hier wordt het behoud van recreatieve kwaliteiten van zowel landelijk als stedelijk gebied gelijkgesteld aan het in stand houden of verbeteren van de toegankelijkheid voor recreatie en toerisme. Daarbij wordt uitgegaan van een aantal veronderstellingen omtrent het recreatief en toeristisch gedrag:

1. recreatief gedrag beperkt zich niet louter tot de arbeidsvrije tijd;
2. recreatie is een divers verschijnsel; er kan niet worden gesproken van dé recreant of dé toerist; de verschillende onderdelen van het landelijk gebied worden gebruikt door verschillende groepen gebruikers, ieder met eigen motieven, doelstellingen en eigen wensen ten aanzien van recreatieve omstandigheden;
3. recreatief gedrag kan in principe overal plaatsvinden; het beperkt zich niet tot specifieke recreatievoorzieningen, toeristische attracties, maar vindt ook plaats op terreinen met een niet-recreatieve hoofdfunctie, zoals bos- en natuurterreinen, gebieden met een agrarisch grondgebruik, zandwingebieden, vuilstortplaatsen, e.d.;
4. iedereen neemt tenslotte op een of andere manier aan de recreatie deel, zowel stedelingen als bewoners van het platteland.

Recreatie en toerisme kan vervolgens worden omschreven als een complex van activiteiten, die door mensen voor hun genoegen en ontspanning worden beoefend en waarbij het accent ligt op de besteding van de vrije tijd. Bewegingsvrijheid is daarbij een belangrijk kenmerk van recreatief-toeristisch gedrag.

Uitgaande van bovenstaande omschrijving van recreatie en toerisme is het relevant om vast te stellen aan welke eisen een voor recreatie en toerisme toegankelijke ruimte zou moeten voldoen. Ondanks het feit dat de eisen van uiteenlopende recreatieve en toeristische activiteiten sterk verschillen, mag worden geconcludeerd dat recreatief en toeristisch gedrag steeds de aanwezigheid veronderstelt van (Van der Voet, 1989):

1. landschappelijke, natuurwetenschappelijke, milieuhygiënische en/of cultuurhistorische kwaliteiten.
- Om deze kwaliteiten te kunnen benutten, zal tevens aan de volgende eisen voldaan moeten zijn:
2. bereikbaarheid van de recreatief te gebruiken terreinen of regio's vanuit vaste of tijdelijke verblijfplaatsen van recreanten en toeristen;
 3. een interne ontsluiting van het recreatief te gebruiken gebied en
 4. van toegankelijke ruimten, waar men gedurende enige tijd mag verblijven en eventueel activiteiten kan uitoefenen.

Indien de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening spreekt van het behouden en ontwikkelen van een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte, dan zou daarbij in elk geval gestreefd moeten worden naar het tegemoetkomen aan bovenstaande eisen. Er zal met andere woorden gestreefd moeten worden naar de realisering van een recreatief-toeristische infrastructuur. Daarbij gaat het om (Van der Voet, 1989):

"een samenhangend stelsel van fysieke ruimten, dat het mogelijk maakt om zich in recreatieve zin te ontplooiën en dat daarbij zo min mogelijk belemmeringen geeft aan de bewegingsvrijheid".

Een dergelijke infrastructuur omvat zowel herkomst-, doorgangs-, als bestemmingsgebieden van recreanten en toeristen.

De toegankelijkheid van de ruimte voor recreatie en toerisme is afhankelijk van een groot aantal factoren, die zijn samengevat in de volgende:

1. fysiek-ruimtelijke factoren (recreatief gedrag kan fysiek plaatsvinden of niet);
2. juridisch-bestuurlijke factoren (recreatief gedrag mag of mag niet);
3. sociaal-psychologische factoren (er is sprake van onderlinge hinder van recreanten of barrièrewerking of niet);
4. voorlichting (de gebruiker kent de mogelijkheden of niet).

Achtereenvolgens zullen deze factoren nu verder worden toegelicht.

Fysiek-ruimtelijke factoren

De toegankelijkheid van een gebied en daarmee het aanbod van toeristisch-recreatieve mogelijkheden wordt in belangrijke mate bepaald door ruimtelijke kenmerken (ondermeer afstand, samenhang, aantrekkelijkheid, fysieke barrières in de vorm van wegen en waterlopen) enerzijds en de actieradius van gebruikers anderzijds. Zo wordt in spreidingsmodellen van recreanten veelal uitgegaan van de veronderstelling, dat het recreatieve gebruik toeneemt naarmate gebieden op kortere afstand van de herkomstgebieden van gebruikers zijn gelegen en gebieden in fysiek-ruimtelijke zin toegankelijker zijn. Uit onderzoek (o.a. Kelly, 1978 en Van der Voet, 1986) is echter gebleken, dat de ruimtelijke kenmerken slechts in beperkte mate verklarend zijn voor het recreatieve gebruik. Sociaal-psychologische en juridisch-bestuurlijke factoren spelen daarnaast in elk geval eveneens een rol.

Sociaal-psychologische factoren

Naast de ruimtelijke kenmerken van een recreatieplaats spelen sociaal-psychologische factoren op verschillende wijze mee. Lee (1972) en Cheek, Field en Burdge (1976) wijzen in dit verband op de sociale definitie van recreatieplaatsen: de zogenaamde 'leisure setting'. Het gaat hier om de beeldvorming over en over de beleving van de fysieke omgeving, de daarin optredende fysieke barrières en de daarin voorkomende medegebruikers en hun activiteiten. De sociale definitie van recreatieplaatsen kan voor diverse gebruikerscategorieën sterk verschillen en blijkt mede bepalend te zijn voor het gebruik ervan door de verschillende groepen. Meervoudig gebruik² van terreinen (die een bestanddeel vormen van een recreatief-toeristische infrastructuur) leidt altijd tot interacties tussen verschillende gebruikers(groepen). De aanwezigheid van medegebruikers kan enerzijds aanleiding zijn om een terrein te gebruiken, maar kan anderzijds leiden tot irritaties, hinder en conflicten die kunnen leiden tot verdringing van bepaalde gebruikers(groepen).

Juridisch-bestuurlijke factoren

Het gaat hier om de vraag of en onder welke voorwaarden er door de recreant of de toerist gebruik gemaakt mag worden van de aanwezige fysieke mogelijkheden. Sidaway e.a. (1986) hebben duidelijk gemaakt dat verschillende vormen van recreatie en toerisme zich elk op een eigen wijze toegang tot de ruimte verschaffen. Zij onderscheiden daarbij een viertal strategieën:

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 privé-eigendommen, zonder overdracht van gebruiks- of eigendomsrechten;
3. het verkrijgen van toegang op basis van publiekrechtelijke regelingen en statuten;
4. het gebruik vindt bewust dan wel onbewust wederrechtelijk plaats of is niet expliciet in

²

Meervoudig gebruik kan ook betrekking hebben op het gebruik van mono-functionele recreatievoorzieningen door recreanten met verschillende motieven en doelstellingen.

wetgeving geregeld ('de facto'-gebruik).

Beide eerste strategieën gaan uit van het recht van een eigenaar of rechthebbende van een terrein om aan recreanten de toegang te ontfeggen of een voorwaarde aan de toegang te verbinden (o.a. pachtcanon, toegangsprijs, lidmaatschap van een vereniging). Toegang en toegangsvoorwaarden hangen sterk af van de doelstellingen van rechthebbenden en gebruikers. Lopen deze ver uiteen en is er sprake van hinder en/of schade, dan kan dit aanleiding geven tot reguleringsmaatregelen in het gebruik. Deze kunnen voor één of meer (groepen) recreanten een verminderde toegankelijkheid tot gevolg hebben.

Bij de derde strategie speelt de overheid een centrale rol. Zij kan door wetgeving de toeristisch-recreatieve toegankelijkheid beperken en verruimen. Opvallend is, dat toeristisch-recreatieve toegankelijkheid in sterke mate wordt bepaald door wettelijke regelingen van buiten de recreatiesector. Deze regelingen werken daarbij voor de recreatie veelal beperkend uit. In de bestaande sectorale wetgeving voor recreatie en toerisme zijn daarentegen geen bepalingen opgenomen ter bescherming van de toeristisch-recreatieve toegankelijkheid (Brunenberg en Van der Voet, 1987). Engeland en Zwitserland kennen in dit opzicht een verdergaande wetgeving. De nieuwe Wet Openluchtrecreatie lijkt hierin ook niet te voorzien.

In het geval van 'de facto'-gebruik lijkt in de beleving van de recreant sprake te zijn van publieke goederen (openbaar terrein), waarbij gebruiksrechten als vanzelfsprekend worden verondersteld (zie ook: Herbert en Overbeek, 1984; Van der Kruis en Kropman, 1982; Van der Voet, 1987).

De toegankelijkheid van de ruimte voor recreatie en toerisme wordt dus sterk bepaald door publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regelingen.

Bekendheid met de mogelijkheden

Tenslotte wordt de recreatief-toeristische toegankelijkheid beïnvloed door bekendheid en beeldvorming. De bekendheid met de recreatiemogelijkheden is onder andere afhankelijk van fysieke kenmerken (herkenbaarheid van voorzieningen, oriëntatiemogelijkheden; zie: Lynch, 1984 en Mulder, 1974). Daarnaast wordt de bekendheid onder meer beïnvloed door informatie via sociale contacten, voorlichtingsactiviteiten en reclame en marketing.

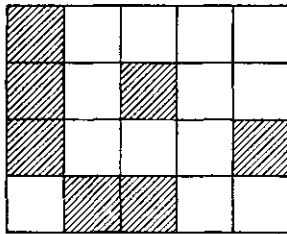
Cumulatieve effecten

De effecten van bovenstaande factoren op de toegankelijkheid blijken vooral als ze in onderlinge samenhang worden beschouwd. Figuur 7.1 geeft voor een fictieve situatie aan wat het cumulatieve effect kan zijn van alle vier de factoren op de toegankelijkheid van een bepaalde regio. Opvallend is de geringe verandering in de toegankelijkheid als uitsluitend tekortkomingen in één enkele factor worden opgeheven. De zorg voor toegankelijkheid vergt derhalve een gecoördineerd beleid. Deze constatering is relevant omdat in de praktijk zelden sprake is van een dergelijk beleid.

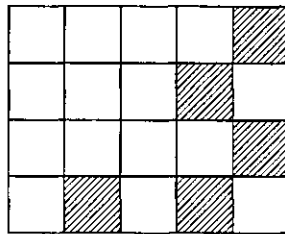
Naast het onderkennen van het belang van toegankelijkheid voor recreatie en toerisme is tevens de vraag naar de kans op realisering ervan van betekenis. Toegankelijkheid mag in dit verband niet als een statisch gegeven worden beschouwd, maar moet gezien worden als een dynamisch begrip. Sidaway e.a. (1986) maken daarom onderscheid tussen 'access' en 'accessibility':

"Access refers to certain rights of approach to entry, which has been defined as legally or conventionally defined rights of entry or use";

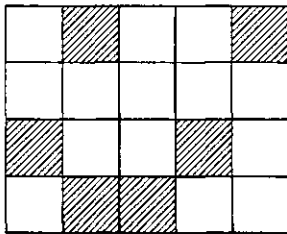
"Accessibility, on the other hand, is a more dynamic notion, referring to whether and how far these rights are recognised and can be exercised in a particular time and place. In these sense, rights of access are necessary, but not sufficient, to guarantee accessibility".



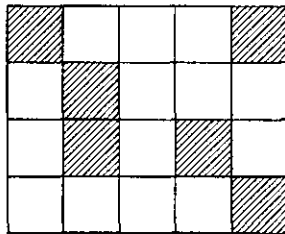
A fysiek/ruimtelijk



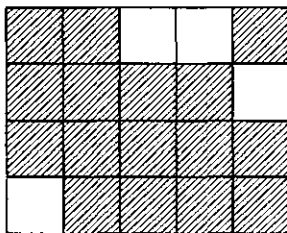
B juridisch/bestuurlijk



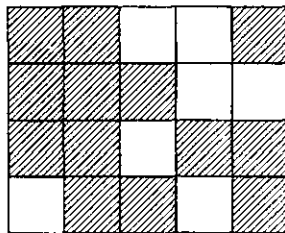
C voorlichting



D sociaal/psychologisch



E totaal (A+B+C+D)

F totaal bij opheffing
juridische beperkingen (B)

Figuur 7.1 Beperking in de toegankelijkheid van twintig fictieve recreatiegebieden per aspect van de toegankelijkheid en als cumulatief effect en de invloed van het opheffen van de juridische beperkingen

De toegankelijkheid van de ruimte voor recreatie en toerisme is met andere woorden een resultante van een besluitvormingsproces, waarin recreanten en hun belangenorganisaties, grondeigenaren en rechthebbende grondgebruikers en hun belangenbehartigers, overheden en natuur- en landschapsbeschermende organisaties een rol spelen.

Rechthebbende grondeigenaren en grondgebruikers

Deze door Sidaway e.a. (1986) als 'resource controllers' bestempelde groep van rechthebbende grondeigenaren en grondgebruikers omvat naast de agrariërs, bos- en landgoedeigenaren en terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties ook de verschillende overheden. Het is hen, zoals reeds is gesteld, vrij om binnen de heersende wetgeving te beslissen over het recreatief gebruik van hun bezittingen. Via privaatrechtelijke overeenkomsten (pacht- en huurovereenkomsten) kan aan recreanten(groepen) een gebruiksrecht worden verleend.

Bij het nemen van beslissingen over het al dan niet verlenen van rechten aan recreanten zullen de rechthebbenden worden beïnvloed door andere participanten in het besluitvormingsproces. Vaak worden zij daarbij bijgestaan door diverse belangenorganisaties. Belangrijke aspecten bij de besluitvorming over het verlenen van gebruiksrechten zijn ondermeer:

- de recreatieve doelstellingen van de eigenaar, de doelgroep waarop hij zijn produkt wil richten;
- de niet-recreatieve doelstellingen van de eigenaar, de houding die hij heeft ten opzichte van de recreatie, de ervaringen die hij met het recreatieve gebruik heeft en de aard van het gebruik dat hij van zijn eigendom maakt;
- de aanspreekbaarheid van de recreant, de recreatieve gebruikersgroep of een vertegenwoordiger daarvan;
- het al dan niet verlenen van vergoedingen voor eventuele geleverde diensten en de hoogte van die vergoedingen;
- het vinden van oplossingen voor eventuele gebruiksrisico's en aansprakelijkheid;
- de mate waarin vooral op lange termijn zeggenschap over de rechten verloren lijken te gaan;
- neveneffecten op aangegane verplichtingen en overeenkomsten;
- precedentwerking.

Opvallend is, dat recreatief gebruik van een terrein met een niet-recreatieve hoofdfunctie vaak weliswaar wordt gedoogd, maar dat er problemen ontstaan zodra men een en ander vast wil leggen, zeker wanneer dat gepaard gaat met een kans op verlies aan zeggenschap op langere termijn (Van der Kruis en Katteler, 1984; Ministerie van Landbouw en Visserij, 1988).

Achter de meningsverschillen tussen het agrarische bedrijfsleven en de overheid met betrekking tot een aantal financiële regelingen bij het stimuleren van het recreatief medegebruik gaat echter een veel fundamenteeler, ideologisch probleem schuil. Het is het verschil van mening over de toelaatbaarheid en wenselijkheid van inbreuken op het eigendomsrecht

vanwege publieke belangen en de manier waarop een dergelijke inbreuk eventueel gestalte moet krijgen: via publieke weg danwel via het marktmechanisme.

Recreanten en recreantenorganisaties

De strategieën waarmee recreanten en toeristen zich toegang verschaffen tot de ruimte (zie par. 3), worden onder andere bepaald door meningen van 'resource controllers' over eigendomsrechten. Daarnaast hangen zij echter sterk af van ideologische opvattingen van recreanten(groepen) over recreatief ruimtegebruik. In de wijze waarop recreanten(groepen) zich toegang verschaffen tot de ruimte herkennen Sidaway e.a. (1986) een drietal ideologieën (zie Figuur 7.2):

1. de opvatting, dat recreantengroepen exclusieve gebruiksrechten mogen claimen voor een bepaald terrein;
2. een meer coöperatieve opvatting, waarbij recreanten bereid zijn een terrein te delen met recreanten die reeds langer toegang hebben tot het terrein; het belang bij het terrein is voor deze recreanten instrumenteel: men is enkel op zoek naar een fysieke ruimte voor de uitoefening van een bepaalde activiteit;
3. een bredere principiële opvatting, die uitgaat van een fundamenteel recht op toegang tot de ruimte voor iedereen.

In Figuur 7.2 zijn ideologieën en strategieën voor enkele recreantengroepen aangegeven.

IDEOLOGIE RECREATIEF RUIMTEGEBRUIK			
STRATEGIE VERWERFING TOEGANG	exclusieve rechten	samenwerking compromis	principiele rechten
koop of huur privaat recht	sportvissers golfers volkstuinders	zaalsport bonden	
toestemming	buitenrijden vanuit rijtscholen en maneges	Nederlandse Kanobond	
publiek rechtelijke overeenkomst	natuur waarneming	lange afstand wandelaars	gebruik openbare wegen
de facto gebruik	berg beklimmers	kanoers	hondenbezitters surfers toerschaatsers mountain bikers

Figuur 7.2 Ideologieën en strategieën bij het verwerven van toegang tot de ruimte door recreanten en toeristen (Bron: naar Sidaway e.a., 1986)

Het succes van een strategie voor toegangsverwerving hangt, naast de aangehangen ideologie onder andere af van:

- de omvang van de recreantengroep;
- de aard (maatschappelijke acceptatie) van de recreatieve activiteit;
- de organisatiegraad van de recreantengroep; in hoeverre is een vertegenwoordiging van de recreantengroep in staat haar achterban te disciplineren;
- de politieke druk die de recreantengroep kan uitoefenen.

Zo hebben sportvissers zich in het verleden vooral via de markt toegang tot de ruimte verschaft door het huren van vis- en looprechten. Het succes van deze strategie werd vooral bepaald door de relatief beperkte ruimtebehoefte (het is een stationaire activiteit). Verder wordt de sportvisserij gekenmerkt door een hechte organisatie en een relatief goede bescherming door wettelijke regelingen. Surfers, wandelaars en motorcrossers hebben meer problemen om zich toegang tot de ruimte te verschaffen. Ze zijn weinig of niet georganiseerd, hebben een relatief groot en bovendien variërend ruimtegebruik (routegebonden activiteit) en zijn in het geval van het crossen maatschappelijk weinig aanvaard. Specifieke recreatiemogelijkheden voor surfers, wandelaars en motorcrossers worden vooral door overheidsbemoeienis tot stand gebracht, terwijl het gebruik verder vooral 'de facto' plaatsvindt.

In het veld van de besluitvorming vormen recreanten en recreantenorganisaties al met al een zwakke en intern verdeelde groep. Dit is zeker het geval indien we deze vergelijken met belangenorganisaties van de landbouw en in mindere mate de natuurbescherming.

Natuur- en landschapsbeschermende organisaties

Deze partij vervult in het besluitvormingsproces een ambivalente rol. Natuur- en landschapsbeschermingsorganisaties functioneren op de eerste plaats als actiegroepen, die de belangen van natuur en landschap veilig stellend, streven naar exclusieve gebruiksrechten met uitsluiting van veel recreatief gebruik. Voorbeelden zijn daarvan te vinden in de discussies over reservaatvorming, instelling van beheersgebieden, rust- en stiltegebieden en het aanleggen van voet- en fietspaden in ondermeer landinrichtingsgebieden (Haak, 1988).

Op de tweede plaats zijn zij terreinbeheerder. In deze hoedanigheid gedogen zij bepaalde al dan niet historisch gegroeide gebruiksrechten van recreanten. Dit blijkt onder andere uit een analyse van de privatisering van visplassen door Lengkeek (1989). Belangrijke factoren zijn daarbij ten eerste de in de eigen statuten verwoorde doelstelling tot het mogelijk maken van het beleven van natuur en landschapswaarden, ten tweede de subsidievoorwaarden van de overheid en ten derde het streven naar een maatschappelijk (en politiek) draagvlak. Alle drie de factoren stoeien op het besef van het publieke belang van een kwalitatief goede woon- en leefomgeving en van de mogelijkheden om die te kunnen beleven. Hun beleid verschilt daarbij van recreatievorm tot recreatievorm met uiteenlopende gevolgen voor de recreatieve toegankelijkheid (Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, 1985).

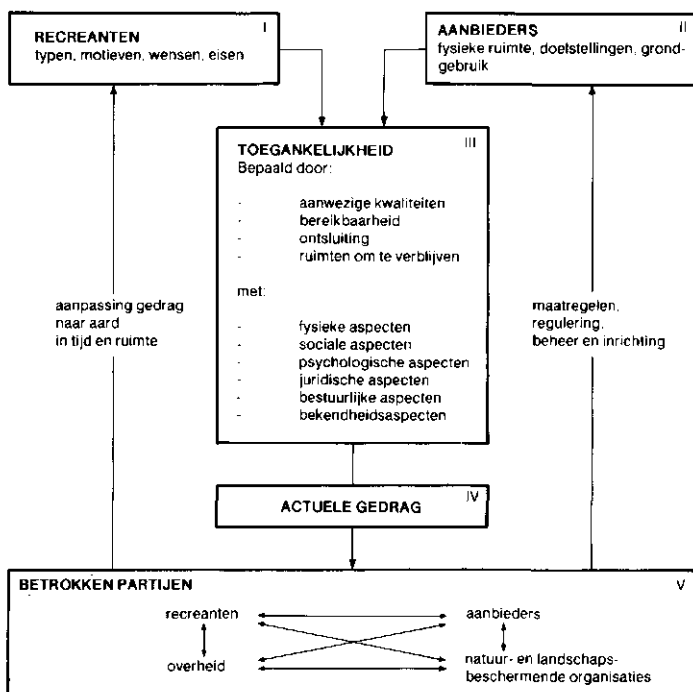
Overheden

De overheden hebben behalve hun publiekrechtelijke taak als behartiger van het algemeen belang tevens een privaatrechtelijke taak als beheerder van overheidseigendommen. Daarmee hebben overheden in het besluitvormingsproces over recreatieve toegankelijkheid niet alleen een regulerende en controlerende (bescherming van publieke waarden en belangen) taak, maar tevens een producerende taak als verschafter van recreatiemogelijkheden via aanleg en beheer van recreatieobjecten en via het mogelijk maken van recreatief medegebruik van haar terreinen. Het handelen van een overheidsinstantie is afhankelijk van de gekozen doelstellingen en van de opvatting over de taakverdeling tussen publieke en private sector. Het gaat daarbij vooral om de discussie of het aanbod van de verschillende onderdelen van de recreatief-toeristische infrastructuur moeten worden gezien als een individueel goed, als bemoeigoed of als een collectief goed. In paragraaf 5 wordt hierop nader teruggekomen.

Het toegankelijkheidsproces

In Figuur 7.3 zijn de belangrijkste begrippen en relaties met betrekking tot de toegankelijkheid in een schema samengevat. Hierin is nog eens aangegeven dat de toegankelijkheid van gebieden voor de recreatie enerzijds samenhangt met doelstellingen en ideologieën van verschillende recreanten(groepen) (I) en anderzijds wordt bepaald door doelstellingen en ideologieën van aanbieders en de wijze waarop deze aanbieders het ruimtegebruik door middel van bestemming, inrichting en beheer beïnvloeden (II). Resultante is een bepaalde vorm van toegankelijkheid van het landelijk gebied (III), welke aanleiding geeft voor een actueel recreatiegedrag (IV). Op basis van de ervaringen met het actuele recreatieve gedrag nemen de verschillende partijen in het besluitvormingsproces (V) stelling in ten aanzien van dit actuele gedrag en trachten in verschillende besluitvormingsprocessen hun eigen positie te verstevigen. Daarbij is sprake van ongelijke machtsverhoudingen tussen de diverse betrokkenen in het besluitvormingsproces. Het geheel leidt tot een dynamisch proces, waarin recreanten(groepen) voortdurend hun gedragingen en strategieën aanpassen aan de gegeven omstandigheden en aanbieders door wijziging van omstandigheden (inrichting, regulering, e.d.) het recreatiegedrag op een of andere wijze trachten te beïnvloeden. De uit dit proces resulterende toegankelijkheid verschilt daarbij sterk van recreatievorm tot recreatievorm.

Het streven naar een recreatief-toeristische infrastructuur vergt inzicht in en beheersing van bovenstaand dynamisch proces. Het beleid zal daarbij voor verschillende vormen van recreatie moeten worden gespecificeerd.



Figuur 7.3 Relatieschema toegankelijkheid

7.5 Economisering

Zoals reeds in de inleiding werd gememoreerd, is het toeristisch-recreatief beleid de laatste jaren meer en meer in het teken komen te staan van de door de overheid gestarte heroverwegingsoperatie. De rijksoverheid is niet meer bereid en in staat verantwoordelijkheid te dragen voor de almaar stijgende kosten voor het in stand houden van een uitgebreid pakket publieke voorzieningen voor recreatie en toerisme. Onder andere in de beide Nota's Toeristisch Beleid (1979 - 1984 en 1985 - 1990), in de daaruit voortvloeiende Toeristische OntwikkelingsPlannen (TROPs) en in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1989) komt de ingezette koers duidelijk tot uitdrukking. De rijksoverheid wil haar takenpakket met betrekking tot de toeristisch-recreatieve sector beperken en tegelijkertijd de ontplooiingsmogelijkheden en verantwoordelijkheden voor het particuliere initiatief verruimen. Hoever ze hiermee wil gaan is onduidelijk. Evenmin is er sprake van een eenduidige opvatting bij de verschillende overheidsinstanties. Volgens de Tweede Nota Toeristisch Beleid (1984) zou de overheid zich moeten beperken tot een voorwaardenschepende, coördinerende en enigszins sturende rol ten opzichte van de particuliere sector. Dit heeft belangrijke implicaties:

- bij de beoordeling van de aanwezige mogelijkheden voor recreatie en toerisme staan de recreatiebehoeften van de eigen bevolking niet meer centraal; de gewenste ruimtelijke kwaliteit wordt steeds meer gerelateerd aan de mogelijkheden voor inkomensvorming en

werkgelegenheidsontwikkeling; het scheppen van voorwaarden voor bedrijfsvestiging en de ontwikkeling van internationaal toerisme wordt steeds belangrijker;

- de decennialang gehanteerde stelling, dat bepaalde recreatievoorzieningen niet via het marktmechanisme kunnen worden geregeld, staat ter discussie; bij toepassing van het marktmechanisme is het realiseren van voorzieningen niet meer afhankelijk van een veronderstelde aanwezige behoefte aan toeristisch-recreatieve mogelijkheden, maar van de bereidheid en de mogelijkheden om voor voorzieningen te betalen.

De doelstellingen van de heroverwegingsoperatie hebben in de toeristisch-recreatieve sector geleid tot de volgende maatregelen (Koopmans en Wellink, 1987):

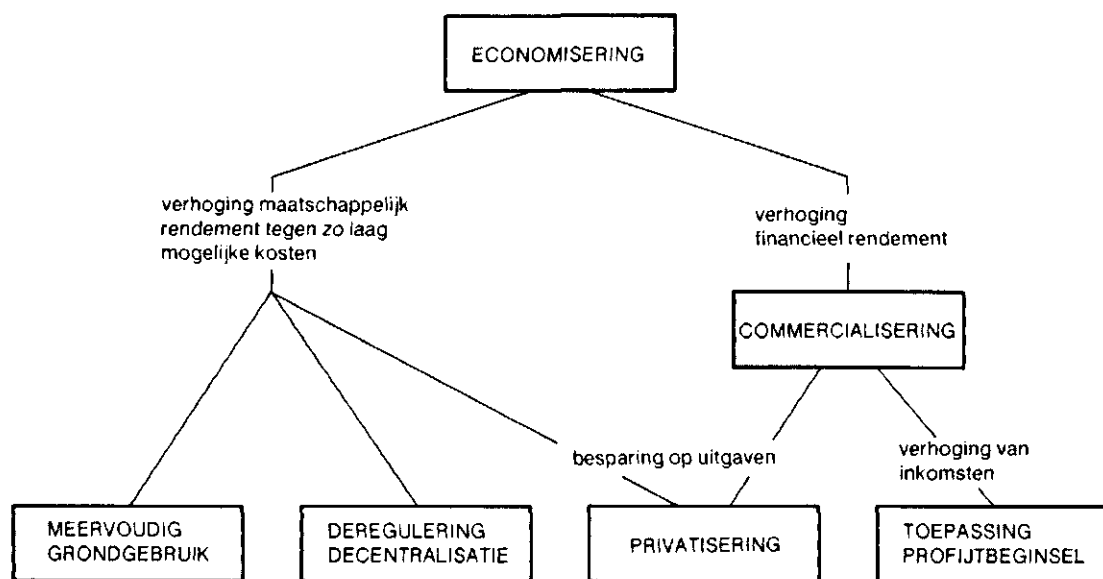
1. verhoging van de doelmatigheid bij het voortbrengen van voorzieningen;
2. herziening van allocatiemechanismen door onder andere privatisering, toepassing van het profijtbeginzel, deregulering en decentralisatie;
3. verlaging van het voorzieningenniveau.

Deze maatregelen zijn samen te vatten onder het begrip economisering. Hieronder wordt verstaan (Philipson en Bakker, 1989):

"alle veranderingen in de voorzieningswijze van een goed of dienst, waarbij als doelstelling geldt het met zo hoog mogelijk maatschappelijk en/of financieel rendement uitvoeren van activiteiten, gekoppeld aan een streven naar kostenverlaging en/of opbrengstenverhoging".

In de bijdrage van Van Lier aan deze bundel is een schema gepresenteerd, waarin verschillende vormen van economisering aan elkaar zijn gerelateerd (Figuur 7.4). In dit artikel zal nader worden ingegaan op twee vormen:

1. meervoudig gebruik van voorzieningen, ruimten en diensten;
het gaat hier om het doelmatiger en efficiënter uitvoeren van overheidstaken ter verhoging van het maatschappelijk rendement van publieke investeringen (par. 6);
2. privatisering;
het gaat hier om een taakverschuiving tussen de publieke en de private sector, waarbij de inbreng van bedrijven en particuliere non-profit organisaties bij het aanbieden van voorzieningen en diensten toeneemt ten opzichte van de inbreng van de overheid; het kan daarbij zowel gaan om verhoging van financieel als van maatschappelijk rendement (par. 7.7).



Figuur 7.4 Vormen van economisering

7.6 Economisering door meervoudig grondgebruik: recreatief gebruik van waterschapsterreinen

Het ontstaan van de beleidscategorie 'recreatief medegebruik' aan het einde van de zeventiger jaren kan worden gezien in het licht van de heroverwegingsoperaties binnen de overheid (Van der Voet, 1987). Ze is in verband te brengen met de in dit kader aan de orde gestelde economisering. Meervoudig grondgebruik is op te vatten als een streven naar verhoging van de doelmatigheid in het ruimtegebruik en in de besteding van de overheidsbudgetten. Leidende gedachte is daarbij om niet langer te streven naar het aanleggen van nieuwe, afzonderlijke infrastructuren voor de recreatie maar om, waar mogelijk, gebruik te maken van reeds bestaande potenties (medegebruik van agrarische gebieden en gebieden met andere functies). Bij aanleg van nieuwe voorzieningen zou moeten worden gestreefd naar een combinatie van verschillende recreatieve en niet-recreatieve functies tot één geheel. Illustratief zijn de initiatieven vanuit de recreatiesector om te komen tot recreatief gebruik van waterschapsterreinen.

Een drietal overwegingen spelen daarbij een belangrijke rol:

- ten eerste gaat het om terreinen die verspreid liggen over het gehele land, waardoor ze in principe een waardevolle bijdrage zouden kunnen leveren aan het tot stand brengen van een recreatief-toeristische infrastructuur;
- ten tweede behoren waterschapsterreinen als eigendommen van lokale overheden in

aanmerking te komen voor een oordeelsvorming over de mogelijkheden van een doelmatiger, dat wil zeggen meervoudig grondgebruik;

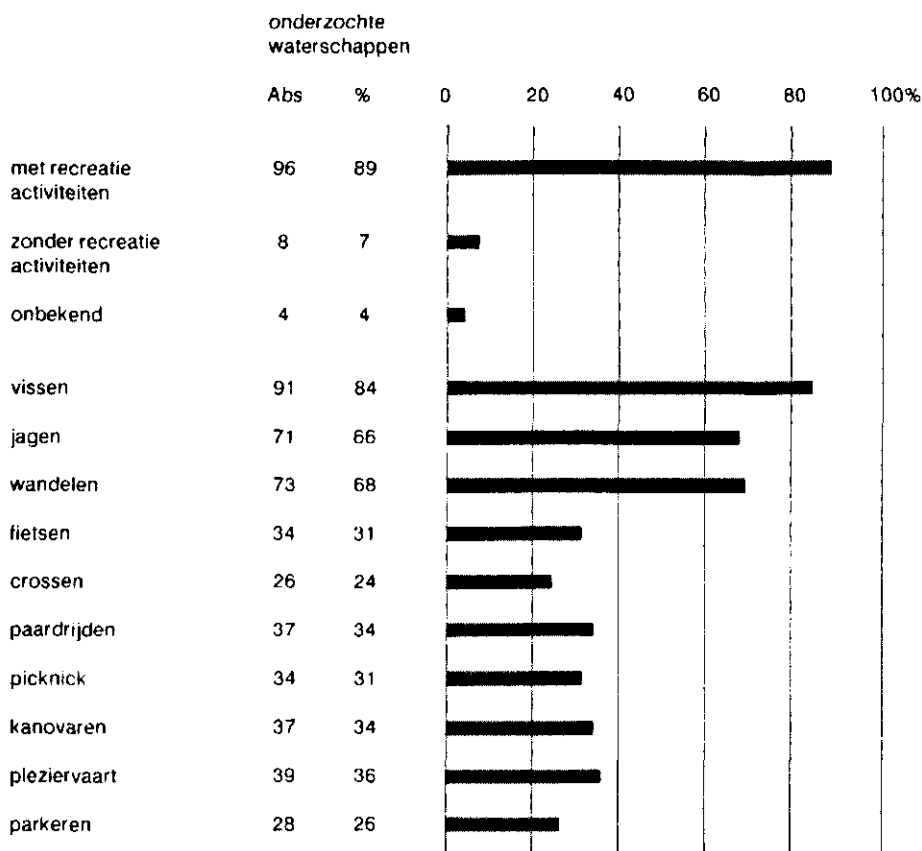
- ten derde valt te verwachten, dat discussies over meervoudig grondgebruik met overheden gemakkelijker zullen verlopen dan met particuliere (veelal agrarische) grondeigenaren.

Het is van belang om te constateren dat de initiatieven bij deze discussie gewoonlijk uitgaan van partijen die verantwoordelijkheid dragen voor de recreatiebudgetten. Een studie naar de mogelijkheden en beperkingen van het recreatief gebruik van waterschapsterreinen verricht aan de Landbouwuniversiteit (Van der Voet, 1987) heeft bij de discussies een rol gespeeld. Het volgende wordt aan deze studie ontleend.

Wanneer naar de fysiek aanwezige waterschapsterreinen wordt gekeken, dan kan worden geconstateerd dat er in ons land circa 53.000 km onderhoudspad, kade en dijklichaam aanwezig is. Daarvan is circa 29.000 km in eigendom van de waterschappen en daarmee in handen van de publieke sector. Hoewel zeker niet alle waterschapsterreinen geschikt zijn voor recreatief gebruik, valt te concluderen dat er sprake is van potentiële mogelijkheden voor de recreatie. Deze zijn er voor mobiele vormen van recreatie als varen, wandelen en fietsen en voor meer plaatsgebonden vormen als de sportvisserij. Voor een beoordeling van de mogelijkheden is echter een nadere beschouwing nodig.

Indien de juridische aspecten nader worden beschouwd, kan worden geconcludeerd dat bij waterschapsterreinen in veel gevallen sprake is van overheidseigendom of van publieke rechten van waterschappen. Dit betekent echter niet, dat de terreinen daarmee automatisch beschikbaar kunnen komen voor andere dan waterstaatsdoeleinden. Een belangrijk kenmerk van waterschappen is hun 'functionele democratie'. In tegenstelling tot de 'algemene democratie' (die functioneert bij gemeenten en provincies) is deze gebonden aan nauw omschreven wettelijke taken, geregeld in waterstaatswetgeving en algemene en bijzondere waterschapsreglementen. Waterschappen hebben als gevolg daarvan één of meer van de volgende taken: waterkwantiteitsbeheer; waterkering; waterkwaliteitsbeheer; en beheer van infrastructuur. Daarnaast is de trits belang-betaling-zeggenschap voor hen een wezenlijk criterium voor toetsen en uitvoeren van hun taken. Het bieden van recreatiemogelijkheden behoort niet tot hun wettelijk omschreven taken. Bovendien betalen recreatie en toerisme doorgaans geen waterschapslasten, waardoor ze geen zeggenschap hebben en evenmin in aanmerking komen voor belangenbehartiging. Daarnaast zijn veel terreinen in beheer gegeven bij agrarische bedrijven en zijn ook deze gebruikers betrokken bij de besluitvorming over het al dan niet toelaten van recreatief gebruik. In wezen is deze vorm van agrarisch beheer van terreinen die in eigendom zijn van waterschappen te beschouwen als een vorm van privatisering van beheerstaken van de waterschappen. De functionele democratie en deze vorm van privatisering lijken te leiden tot een volledige inpassing van de waterschapsterreinen in een monofunctioneel, agrarisch landelijk gebied. Het inpassen daarin van recreatieve functies lijkt moeilijk.

Analyse van de betrokkenheid van de waterschappen met de recreatie maakt echter duidelijk dat bovenstaande conclusie niet zonder meer mag worden getrokken. Circa 90% van de waterschappen blijkt met recreatief gebruik van zijn terreinen te worden geconfronteerd (zie Figuur 7.5). Vaak is sprake van 'de facto'-recreatief gebruik en blijken waterschappen daar, mede om redenen van efficiënt beheer, meer of minder op in te spelen. In het algemeen zijn de ervaringen met recreatie gematigd positief. Wel blijkt het optreden van hinder en schade een zekere negatieve invloed te hebben op de ervaringen.



Figuur 7.5 Waterschappen met specifieke recreatieactiviteiten op hun terreinen
(Bron: Van der Voet, 1987)

Kijken we naar de bereidheid van waterschappen om mee te werken aan maatregelen ten behoeve van de recreatie, dan ontstaat een sterk gevarieerd beeld. Ervaringen, gesignaleerde hinder en schade en ook het beleid met betrekking tot de verschillende recreatieactiviteiten lopen van waterschap tot waterschap en binnen één waterschap per recreatieactiviteit uiteen. Met name vissen, jagen, wandelen, fietsen en kanoën worden veelal positief

bekeken, oogluikend toegelaten, geaccepteerd en indien nodig begeleid. Dit in tegenstelling tot het crossen met motoren, brommers en het rijden met paarden. De strijdigheid van de laatste activiteiten met de primaire taken van de waterschappen is daarvoor kennelijk te groot. Ook blijkt het optreden van schade van enige invloed te zijn op de bereidheid om meer terreinen voor recreatief gebruik open te stellen.

Door middel van case studies is inzicht verkregen in aard en ernst van de veelvuldig tegen het recreatief gebruik geuite bezwaren, in de op de achtergrond meespelende argumenten en in de mogelijkheden om deze problemen in het beheers- en inrichtingsbeleid op te kunnen vangen.

Bij het toelaten van recreatieve activiteiten blijken de volgende zaken van belang te zijn:

- de situatie van eigendoms- en gebruiksrechten; is er sprake van een terrein, waarvan het waterschap zowel de eigendoms- als de gebruiksrechten bezit of niet;
- de mate waarin de doelstellingen van recreant, eventuele agrarische grondgebruiker en waterschap(sbestuurder) uiteenlopen;
- de relatie tussen de rechthebbende enerzijds en de recreant en zijn activiteit anderzijds (bijvoorbeeld boer - recreant, waterschap - recreant en gemeente - recreant);
- de mate waarin het recreatief gedrag als een normaal en niet te vermijden verschijnsel in de regio wordt beschouwd;
- de consequenties van toelaten/gedogen, waarbij de angst voor het verlies van zeggenschap, de onomkeerbaarheid van dergelijke beslissingen een rol spelen;
- de aanspreekbaarheid van de recreant en de recreantenorganisatie en de mogelijkheid om daarbij financiële regelingen te treffen;
- het al dan niet aanwezig zijn van persoonlijke bezwaren bij de bij de besluitvorming betrokken partijen en de houding van de verschillende belangenorganisaties.

Ze vertonen sterke overeenkomst met de in par. 4 genoemde aspecten die van invloed zijn op de besluitvorming van de 'resource controllers'.

Het is niet toevallig dat de meeste mogelijkheden voor recreatief medegebruik tot stand zijn gekomen ten behoeve van de sportvisserij. Er is daarbij sprake van een goed georganiseerde groep, die aanspreekbaar is en waarmee overeenkomsten zijn te treffen voor inrichting, beheer en aansprakelijkheid. Het verwerven door de sportvissers van vis- en looprechten loopt in economische termen gesproken via de markt en past uitstekend in de traditie van 'belang-betaling-zeggenschap' van de waterschappen. Ook jachtrechten en vaarrechten worden op deze wijze wel uitgegeven. Het verkopen van deze rechten vormt bovendien een zekere bron van inkomsten voor de betreffende waterschappen.

Voor het verloop van de discussies over het al dan niet vergroten van de mogelijkheden voor wandelaars en fietsers op waterschapsterreinen is de verbreding van het takenpakket van waterschappen van belang. Een nadere analyse van het beleid van de overheid en de toekomstige wetgeving maakt duidelijk dat verwante belangen en de sociale functie van de

waterschappen meer gewicht krijgen in het beleid van de waterschappen. Van belang daarvoor zijn:

- de toenemende financiële bijdragen van buiten de agrarische sector;
- de invoering van een inwonersheffing bij de invoering van de nieuwe waterstaatwetgeving en;
- het streven naar integraal waterbeheer.

Deze factoren lijken, mede in combinatie met het streven van de waterschappen naar een maatschappelijk draagvlak voor hun organisaties, te duiden op een groeiende bereidheid om bij te dragen aan allerlei publieke taken. Eén daarvan is het gedogen van (meer) recreanten op de waterschapsterreinen. Discussies over het verlenen van recreatiemogelijkheden worden niet meer uitsluitend in de geest van het 'belang-betaling-zeggenschaps'-idee gevoerd. Toegang tot waterschapsterreinen kan, naast aankoop en huur van private rechten, nu steeds meer worden gerealiseerd via publiek-rechtelijke overeenkomsten. Met name voor (routegebonden) recreatieactiviteiten, die min of meer afhankelijk zijn van de openbaarheid van terreinen, worden op deze wijze kansen geboden.

Opgemerkt moet evenwel worden dat:

- de initiatieven voor recreatief medegebruik van waterschapsterreinen zelden of nooit door de waterschappen zullen worden genomen.

Het ontstaan ervan is afhankelijk van de recreatiesector. In verband met de grote mate van ongeorganiseerdheid van grote groepen recreanten zal dat in het algemeen een lokale overheid of recreatieschap moeten zijn;

- het al dan niet nemen van deze initiatieven vanuit de recreatiesector sterk afhankelijk is van het belang dat gehecht wordt aan het realiseren van een recreatief-toeristische infrastructuur en de taakopvatting die men met betrekking tot zijn eigen rol heeft.

In situaties van beperkte investeringen en van beheersmaatregelen die zijn in te passen in het voor het waterschap 'normale' beheerswerk zullen waterschappen vaak bereid zijn een bijdrage te leveren in de kosten van het recreatieve gebruik, meer in het algemeen zullen ook de initiatiefnemers van buiten uit de waterschappen bereid moeten zijn om kosten te dragen;

- het afdwingen van recreatief medegebruik, net als bij iedere particuliere grondeigenaar, onmogelijk is.

Wel kan de provincie in haar taakuitvoering zorg dragen voor het scheppen van voorwaarden voor een brede interpretatie van de vervulling van de publieke taken door de waterschappen. Ook hierbij is de visie die men heeft op de gewenste ontwikkeling van de recreatie van belang.

Alles overziende bieden waterschapsterreinen mogelijkheden voor het realiseren van een meer toegankelijk landelijk gebied. Daarbij moet worden opgemerkt, dat het oordeel over het effect van deze vorm van meervoudig grondgebruik als economiseringsmaatregel voor het verhogen van het rendement, sterk afhankelijk zal zijn van de scope die wordt gekozen. De

uitkomst ervan zal verschillen naar gelang men oordeelt op grond van bedrijfseconomische rendementen van waterschap, betrokken boer-gebruiker of recreatieschap danwel let op het meer algemene maatschappelijk belang.

7.7 Economisering door privatisering: water- en hengelsportaccommodaties

Privatisering is van alle vormen van economisering misschien wel de meest besproken vorm. In de toeristisch-recreatieve sector worden privatiseringsinitiatieven zowel door lagere overheden (gemeenten en recreatieschappen) als door recreanten(organisaties) genomen. Opvallend is dat het bedrijfsleven nauwelijks initiatieven neemt tot overname van bestaande water- en/of hengelsportaccommodaties (Knijnenburg, 1988). Lagere overheden privatiseren vooral om te bezuinigen. Het gaat daarbij meestal om accommodaties die over een reeks van jaren een exploitatietekort hebben laten zien. Door privatisering hoopt men deze tekorten kwijt te raken of te verminderen. Vaak worden privatiseringsmaatregelen echter met andere motieven gelegitimeerd. Bij het nemen van initiatieven door recreanten(organisaties) spelen andere argumenten echter een rol. Het pachten of huren van eigendomsrechten wordt gezien als een strategisch instrument om duurzaam toegang te krijgen tot een bepaald terrein. Uit Figuur 7.6 blijkt, dat zowel water- als hengelsportorganisaties zich vaak via de markt toegang tot grond en water verschaffen.

Afhankelijk van de toegepaste vorm leidt privatisering tot meer of minder ingrijpende wijzigingen in het aanbod van toeristisch-recreatieve mogelijkheden. Met name uit onderzoek van Philipsen en Bakker (1989) is gebleken, dat privatisering belangrijke consequenties kan hebben voor de toegankelijkheid van de ruimte voor sportvisseren en watersporters. De effecten van privatisering zijn enerzijds afhankelijk van doelstellingen, ideologieën en activiteiten van recreanten en anderzijds van de aard van de toegepaste privatiseringsvariant. In besluitvormingsprocessen over privatisering blijken deze effecten vaak een beslissende rol te spelen.

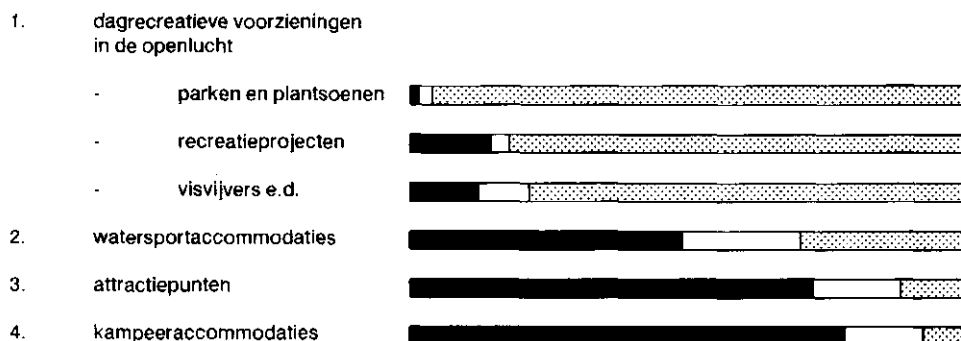
In het genoemde onderzoek zijn de volgende privatiseringsvarianten onderzocht:

- verkoop van grond, water en/of opstallen aan commerciële organisaties.
De omvang van de geprivatiseerde terreinen varieerde daarbij van kleinschalige jachthavenaccommodaties (steigers, kantine, bergingsruimten, grond en water) tot groot-schalige watersportgebieden (Middenlimburgse Maasplassengebied, circa 3.000 ha grond en water);
- verhuur of verpachting van (partiële) eigendomsrechten met betrekking tot grond, water en/of opstallen aan particuliere non-profit organisaties (recreantenorganisaties).
Concreet gaat het hierbij om verpachting van kleinschalige jachthavenaccommodaties aan watersportverenigingen en verhuur van visrechten aan hengelsportorganisaties.

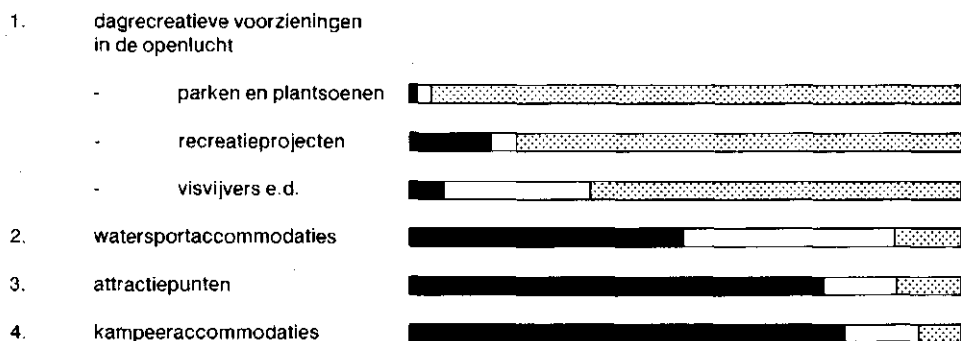
In beide gevallen is sprake van 'actief afstoten' (Boorsma en Mol, 1983; Bokkes, 1989). Dat

wil zeggen, dat de overheid de voorziening weliswaar heeft afgestoten, maar wel zorg blijft dragen voor de continuering ervan. Ze blijft enige bemoeienis houden door middel van subsidiëring of regulering. Bij verkoop van eigendomsrechten aan commerciële organisaties is deze bemoeienis echter aanzienlijk geringer dan bij verpachting van eigendomsrechten aan particuliere non-profit organisaties. Tijdens het onderzoek is gebleken dat 'passief overlaten', waarbij de overheid haar handen geheel van een taak terugtrekt en geen verantwoordelijkheid voor continuering van de taak wenst te dragen, bij water- en hengelsportaccommodaties niet voorkomt.

EIGENDOM



BEHEER



Figuur 7.6 Eigendoms- en beheerssituatie bij enkele recreatievoorzieningen

Allereerst zal nu nader op de effecten op het aanbod worden ingegaan. Daarna zullen de gevolgen hiervan voor de gebruiksmogelijkheden worden besproken. Tot slot zal worden aangegeven welke rol deze effecten spelen in het besluitvormingsproces over toepassing van privatisering.

Effecten op het aanbod

Een van de belangrijkste effecten van privatisering is ten eerste het versterkt inzetten van het marktmechanisme als ordeningsmechanisme bij de distributie van voorzieningen. Aan de gebruiker van een voorziening wordt de kost- of marktprijs van een voorziening direct doorberekend. In het onderzoek van Philipsen en Bakker (1989) zijn de volgende prijseffecten gesignaleerd:

- verhoging van bestaande tarieven;

Het gaat hier met name om tarieven voor de huur van lig- en staanplaatsen op jachthavens en kampeertreinen. De prijsverhoging hangt meestal samen met het feit dat na de privatisering kosten en baten beter op elkaar worden afgestemd en exploitatiekosten niet meer worden geaccepteerd. Voorts worden kapitaallasten doorberekend, die ontstaan als gevolg van produktvernieuwing. De omvang van de prijsverhoging hangt enerzijds sterk af van de doelstelling van de nieuwe eigenaar of rechthebbende van de accommodatie. Blijft zij zich richten op dezelfde doelgroep of niet en is in verband hiermee een wijziging of vernieuwing van het produkt gewenst?

Anderzijds speelt de rol van de overheid na de privatisering van belang. Blijft zij een financierende taak vervullen of niet? Vooral in het geval van privatisering naar een non-profit organisatie blijft de overheid vaak in financierende zin participeren: door het verrichten van groot onderhoud, door het om niet of voor een symbolisch bedrag verpachten van grond en water, etcetera. In ruil voor deze financiering behoudt zij echter een belangrijke stem in de beheersvoering, bijvoorbeeld: de keuze van de doelgroep; de aard van geboden voorzieningen; het prijsniveau;

- invoering van nieuwe prijshellingen op voorzieningen of terreinen die vóór de privatisering om niet toegankelijk waren;

Het gaat hier enerzijds om stationaire activiteiten als surfen en zwemmen, waarbij stranden en oeverstroken fysiek worden afgerasterd ten behoeve van entreeheffing. Anderzijds worden heffingen ingevoerd voor routegebonden en meer verspreide activiteiten als sportvissen, zeilen en motorbootvaren, waarbij een centrale entreeheffing financieel of fysiek onmogelijk is. In deze gevallen worden vergoedingen gevraagd voor loop- en vaarrechten.

In veel gevallen is, zo blijkt, na privatisering echter géén sprake van volledige werking van het marktmechanisme. Indien de overheid een voorziening 'actief afstoot' blijft zij immers vaak interveniëren via het verstrekken van subsidies en/of het opnemen van voorwaarden in overdrachtsacten.

Naast prijsverhogingen kan privatisering ten tweede leiden tot verhoging van de inrichtingsgraad van een gebied. Kostendekkende of winstgevende exploitatie van een gebied is

afhankelijk van de verhouding tussen rendabele en onrendabele deelgebieden. De verliezen op onrendabele eenheden (zoals bos- en natuurelementen, dagstranden, paden en wegen, oeverstroken) moeten als het ware gecompenseerd kunnen worden door winsten op rendabele eenheden. Met name door het ontwikkelen van verblijfsrecreatieve accommodaties en toeristische attracties wordt door particuliere organisaties getracht deze verhouding bedrijfs-economisch te verbeteren. De dichtheid van voorzieningen per oppervlakte-eenheid neemt daarmee toe. Dit effect is groter naarmate de voorziening meer tegen marktcondities wordt aangeboden en naarmate meer omvangrijke terreinen aan de particuliere sector worden overgedragen.

Op de derde plaats lijkt privatisering grootschaligheid in de hand te werken. Om de prijs van de voorziening zo laag mogelijk te houden en om de voorziening zo efficiënt mogelijk te exploiteren, wordt in veel gevallen de capaciteit van bestaande accommodaties uitgebreid. Zo wordt bijvoorbeeld in jachthavens het aantal ligplaatsen uitgebreid en worden zelfstandige verenigingsjachthavens opgenomen in grotere commerciële jachthavencomplexen, waar de betreffende verenigingen eigen steigers krijgen toegewezen.

Op de vierde plaats kan privatisering bijdragen tot een sterkere scheiding van (recreatieve) functies. Verkoop en verhuur van (partiële) eigendomsrechten leidt vaak tot monopolistisch gebruik van de ruimte en tot toeëigening van terreinen door recreantengroepen, soms ook zonder dat zij daarop wettelijk aanspraak mogen maken. Zo menen sportvissers op basis van het visrecht (een partieel recht, want men heeft alleen het recht om vis uit het water te halen) exclusieve gebruiksrechten voor een visplas te mogen claimen en watersporters menen op basis van het pachten van een jachthavenaccommodatie eveneens aanspraak te mogen maken op omliggende vaarmogelijkheden. In beide gevallen is sprake van 'de facto'-gebruik.

Tot slot kan privatisering van grootschalige gebieden (waarbij het, afhankelijk van de recreatievorm, gaat om meer dan enkele honderden dan wel enkele duizenden hectare) vermindering van diversiteit tot gevolg hebben. Vooral particuliere ondernemers zullen geneigd zijn om hun produkt af te stemmen op commercieel aantrekkelijke marktsegmenten. Voorzieningen voor andere gebruikersgroepen (veelal zal het hier gaan om achterstandsgroepen, zoals minderdraagkrachtigen en gehandicapten) zullen binnen het geprivatiseerde gebied niet meer worden aangeboden.

Effecten op het gebruik

De mogelijke veranderingen in het aanbod als gevolg van privatisering kunnen leiden tot beperking van de toegankelijkheid van de ruimte voor recreanten en toeristen.

Juridisch-bestuurlijk gezien zijn er in elk geval twee effecten waarneembaar. Aan de ene kant verdwijnt in veel gevallen de vrije toegang tot oevers en wateren. Toegangsvoorwaarden worden onder andere gesteld in de vorm van een toegangsprijs of een lidmaatschap van

een vereniging. Soms worden terreinen geheel voor bezoekers afgesloten. Aan de andere kant kunnen recreanten(organisaties) zich door koop of huur van eigendomsrechten juist toegang tot terreinen verschaffen. In de meeste gevallen zal daarbij echter sprake zijn van exclusief gebruik, waardoor andere recreantengroepen van deelname worden uitgesloten.

Ook de sociaal-psychologische toegankelijkheid kan door privatisering worden beperkt. Door een intensiever gebruik van een watersportgebied zullen meer recreanten met uiteenlopende gedragspatronen, wensen en belevingen gebruik maken van dezelfde ruimte, hetgeen de kans op irritaties, hinderbelevingen en conflicten over en weer zal vergroten. Eenzijdige produktontwikkeling ten behoeve van specifieke doelgroepen kan leiden tot ontevredenheid over recreatiemogelijkheden bij andere gebruikersgroepen. Uit onderzoek van Philipsen en Bakker naar effecten van privatisering op zeilers en motorbootvaarders is gebleken dat dit aanleiding kan zijn voor uitwijkgedrag en non-participatie van bepaalde typen watersporters (Philipsen en Bakker, 1989; Philipsen, 1989a).

Door privatisering kunnen voorts fysiek-ruimtelijke barrières ontstaan, die de bewegingsvrijheid van recreanten en toeristen over de ruimte beperken. Door afrastering van terreinen verdwijnen al dan niet met opzet openbare ruimten om te verblijven en worden verbindingsroutes voor routegebonden vormen van recreatie afgesloten.

Besluitvormingsproces

De aard en omvang van die veranderingen in de toegankelijkheid als gevolg van privatisering hangen sterk af van de toegepaste privatiseringsvariant. Deze hangt op haar beurt weer sterk af van de ideologische uitgangspunten van de lagere overheid, van die van het toeristisch-recreatief bedrijfsleven en van de betrokken recreanten en hun organisaties.

De positie van het toeristisch-recreatief bedrijfsleven lijkt het duidelijkst. Voor toegang tot hun eigendommen en in ruil voor geleverde diensten zullen recreanten en toeristen de volledige marktprijs moeten betalen. Door hen wordt in het algemeen gestreefd naar vrijheid in bedrijfsvoering, winstmaximalisatie en daarmee minimalisering van onrendabele elementen. Verschuiving van verantwoordelijkheden naar overheid of non-profit organisaties wordt vaak nagestreefd. Recreanten(organisaties) hebben daarentegen sterk uiteenlopende ideologieën (zie: par. 4). Hengelsportorganisaties streven meestal naar exclusieve rechten, terwijl watersporters en watersportverenigingen zich meestal beroepen op het principiële recht van bewegingsvrijheid en maken dientengevolge in de meeste gevallen 'de facto' gebruik van wateren en oevers in de omgeving van de jachthaven.

Bij lagere overheden is momenteel geen sprake van een eenduidige en herkenbare ideologie. Enerzijds wordt hun beleid bepaald door heroverwegings- en bezuinigingsoperaties en streven zij ernaar om derden op zijn minst mee te laten betalen in de kosten van door de overheid in stand gehouden (en vaak onrendabele) voorzieningen. Anderzijds hebben zij als doel de instandhouding en ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteiten voor recreatie en toerisme en het behouden van mogelijkheden voor minder draagkrachtige groepen.

In besluitvormingsprocessen over privatisering blijkt het erg moeilijk om oplossingen te vinden, die tegemoet komen aan deze uiteenlopende beleidsuitgangspunten. Bij privatisering van water- en hengelsportaccommodaties blijkt dat overheden het liefst privatiseren in de vorm van verpachting. Deze vorm wordt het meest wenselijk geacht, omdat door middel van een (erf-)pachtcontract invloed uitgeoefend kan worden op de particuliere exploitatie. In het contract worden onder andere voorwaarden opgenomen ter bescherming van de toegankelijkheid en ten aanzien van de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden. Door deze vorm van privatisering bespaart de overheid voorts op onderhoudslasten en ontvangt zij inkomsten uit pacht. In ruil daarvoor verleent zij de particulier het recht om 'binnen bepaalde grenzen' commerciële elementen op te nemen (o.a. verblijfsrecreatie), toegangsprijzen te heffen of bestaande tarieven te verhogen. Met name voor bedrijven is de regulering door gemeenten en recreatieschappen door middel van het pachtcontract in veel gevallen een onoverkomelijk probleem. Zij hebben het gevoel te veel aan regels gebonden te worden. Het is een belangrijke oorzaak voor het niet tot stand komen van privatiseringsinitiatieven.

7.8 Verandering van publieke taken en verantwoordelijkheden: ontwikkelingsrichtingen

Tot zover is een toetsingskader geschetst om te kunnen beoordelen in hoeverre economiseringsmaatregelen bijdragen aan of in strijd zijn met het streven naar een recreatief-toeristische infrastructuur. Daarnaast zijn mogelijkheden en bedreigingen van enkele economiseringsvarianten voor de recreatieve toegankelijkheid in het licht van dit toetsingskader besproken. Rest nog de vraag, welke doelstellingen ten aanzien van behoud en ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit voor recreatie en toerisme moeten worden gesteld en met behulp van welke strategieën dergelijke doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden. Dit vereist een visie over de gewenste taakverdeling tussen de publieke en de private sector.

Taakopvatting overheid

In verschillende recent verschenen overheidsnota's betreffende recreatie en toerisme duikt, bij het omschrijven van de gewenste rol van de publieke sector in de toekomst, regelmatig het begrip 'voorwaardenscheppend beleid' op. De inhoud van dit begrip is echter verre van eenduidig. In de zestiger jaren was het beleid sterk gericht op het scheppen van randvoorwaarden ter bevrediging van de recreatieve behoeften uit de samenleving. Nu richt het beleid zich steeds meer op het scheppen van voorwaarden voor een goede ontplooiing van ondernemers en particuliere non-profit organisaties in de toeristisch-recreatieve sector. Commerciële initiatieven lijken daarbij een duidelijke voorkeur te hebben.

De verschillende overheidsinstanties zouden in het beleid bijvoorbeeld de volgende rollen kunnen vervullen:

- actieve regisseur en stimulator die in nauwe samenspraak met het particulier initiatief ook zelf in de ontwikkelingen participeert;

- actieve regisseur en stimulator die evenwel het oppakken van de mogelijkheden overlaat aan derden; en
- passieve, maar op zich hulpvaardige dienstverlener die op vlotte wijze procedures afhandelt.

In instrumentele zin betekent dit, dat op wisselende wijze gebruik wordt gemaakt van het volgende, beschikbare instrumentarium:

1. voorlichting aan gebruikers en aanbieders van recreatiemogelijkheden;
2. financiering van organisaties ter stimulering van bijdragen aan beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (bijvoorbeeld startsubsidies, subsidiëring van onrendabele investeringen, bijdragen in gemaakte onkosten. Voor de toegankelijkheid zijn vooral de tegemoetkomingen in het kader van de 'Beschikking bosbijdragen' en de 'Beschikking natuurbijdragen' van belang);
3. wet- en regelgeving (bijvoorbeeld bestemmingsplannen, politieverordeningen en de landinrichtingswet);
4. privaatrechtelijke overeenkomsten met particulieren, waarin gebruiksvoorwaarden kunnen worden vastgelegd (bijvoorbeeld pacht- en huurovereenkomsten en koopcontracten);
5. aankoop, inrichting en beheer van terreinen (bijvoorbeeld via de Planningsprocedure Openlucht recreatie, de Stichting van Staatsbossen en landinrichting).

Door middel van aankoop, inrichting en beheer van terreinen zijn de ontwikkelingen het best in een door de overheid gewenste beleidsrichting sturen. Met het eerste instrument zijn de sturingsmogelijkheden het geringst. De keuze uit deze beleidsinstrumenten wordt bepaald door politieke overwegingen. Momenteel lijkt de relatieve betekenis van de verschillende beleidsinstrumenten te veranderen. De beleidsinstrumenten aankoop, inrichting en beheer en subsidiëring lijken als gevolg van privatisering in betekenis af te nemen.

Afhankelijk van de rol, die een overheidsinstantie in de toekomst wenst te spelen, zijn verschillende ontwikkelingsrichtingen denkbaar voor de ruimtelijke inrichting van ons land. Voor de ontwikkeling van een recreatief-toeristische infrastructuur worden binnen deze ontwikkelingsrichtingen uiteenlopende mogelijkheden geboden.

Bij de vaststelling van overheidsverantwoordelijkheden is het nodig om onderscheid te maken in exploitabele voorzieningen en in een daarvoor benodigde basisinfrastructuur. Daarbij is het de vraag of de overheid zorg moet dragen voor de onrendabele investeringen en zal zij een kostenverdeling moeten zien te vinden voor de lasten die daarbij optreden. De mogelijkheden daartoe staan in relatie met de visie die men heeft op de recreatief-toeristische ontwikkelingen en de taak van de overheid daarbij. Worden recreatieve verplaatsingen bijvoorbeeld min of meer beschouwd als een publiek recht waaraan ook vrijwel iedereen deelneemt, dan ligt financiering via de algemene belastingheffing voor de hand. Neemt daarentegen een beperkt aantal groepen deel, dan is een doelheffing te overwegen. In Zwitserland werkt de toeristenbelasting bijvoorbeeld op deze wijze. Trekt de overheid zich verder terug, dan zal op inventieve wijze naar participatiemodellen (bijvoorbeeld P.P.P.-

constructies) moeten worden gezocht, zodat het toeristische bedrijfsleven eveneens (financiële) verantwoordelijkheid draagt voor realisering en instandhouding van de basisinfrastructuur. Het is een boeiende discussie die hier evenwel niet nader wordt uitgewerkt.

Ontwikkelingsrichtingen

Na de Tweede Wereldoorlog, en vooral sinds de totstandkoming van de Europese Gemeenschap, is de ontwikkeling van het landelijk gebied in Nederland in belangrijke mate bepaald door landbouwkundige ontwikkelingen. Daarnaast heeft de voortgaande verstedelijking en de vestiging van industriële complexen in het landelijk gebied een groot beslag gelegd op de beschikbare ruimte. Deze ontwikkelingen hebben processen tot gevolg gehad, die te karakteriseren zijn met de trefwoorden intensivering, schaalvergroting, versnippering en scheiding van functies. Ook deze processen hebben belangrijke consequenties voor de recreatief-toeristische toegankelijkheid.

Bij het schetsen van mogelijke ontwikkelingsrichtingen hebben we getracht om op zo realistisch mogelijke wijze keuzen te maken, onder andere ten aanzien van de taakverdeling tussen publieke en private sector, het na te streven landschap, scheiding of verweving van functies en de voor het realiseren van een toeristisch-recreatieve infrastructuur in te zetten instrumenten. Juist het in wederzijdse afhankelijkheid beschouwen van deze aspecten kan de consequenties voor de realiseerbaarheid van een recreatief-toeristische infrastructuur duidelijk maken.

De volgende drie ontwikkelingsrichtingen kunnen dan worden onderscheiden:

1. verzakelijking en concentratie van beheerseenheden;
2. verweving van meerdere functies in duurzame infrastructuren als casco voor dynamische ontwikkelingen;
3. behoud van bestaande waarden.

Bij een streven naar een toename van de omvang en de relatieve betekenis van exploitabele elementen lijkt de ontwikkeling te gaan in de richting van een verdergaande functiescheiding en schaalvergroting in het landelijk gebied. Deze ontwikkeling is omschreven in Model 1 (Figuur 7.7). Een sterke mate van privatisering op grote schaal lijkt daarbij niet tot de onmogelijkheden te behoren. Het marktmechanisme gaat in belangrijke mate bepalen wat belangrijke elementen in het landschap zijn, andere waarden worden daaraan in sterke mate ondergeschikt gemaakt.

Wordt het accent sterk op het behouden en gebruiken van bestaande waarden gelegd, dan krijgen natuur en landschapsbehoud en verweving van functies een sterk accent in het beleid en zou de ontwikkeling in de richting van Model 3 kunnen gaan. Enerzijds is daarbij een actief sturende overheid nodig, anderzijds past de inschakeling van het kleinschalige agrarische bedrijfsleven daarbij. Voor deze vorm van privatisering moeten dan wel de voorwaarden worden geschapen, bijvoorbeeld via het instellen van beheersvergoedingen voor het produceren van recreatiemogelijkheden als het ruimte geven voor paden en andere voorzieningen binnen agrarische bedrijven.

Uitgangspunt ten aanzien van	Model I	Model II	Model III
	verzekelijking en concentratie van beheerseenheden	verweving van functies in duurzame infrastructuren als casco voor dynamische ontwikkelingen	behoud van bestaande waarden
landschap	functioneel (voornamelijk agrarische) landschapsbouw	functioneel (voornamelijk agrarische) natuur- en landschapsbouw	behoud historische landschapsstructuren, natuur- en landschapsbehoud
recreatieve mogelijkheden	concentratie, opheffen tekortsituaties voor omschreven recreatievormen	spreading, aansluiten op gedrag bevolkingsgroepen en potenties gebied	spreading in aansluiting op draagkracht gebied
ruimtelijke scheiding en verweving	scheiding	verweving	verweving
functionele scheiding en verweving	scheiding	scheiding van landbouwareaal, verweving met waterlopen, landschappelijke beplantings- en ecologische structuren	scheiding met gebieden met hoge natuurwaarden, verweving daarbuiten
bereikbaarheid	1. aansluitend aan stadsgewesten en verbijsrecreatieve concentraties. 2. op voor het gemotoriseerde verkeer goed bereikbare plaatsen	netwerken aansluitend bij herkomst- en bestemmingsgebieden	netwerken aansluitend bij herkomst- en bestemmingsgebieden
toegankelijkheid, infrastructuur ten behoeve van mobiele vormen van recreatie	1. korte verbindingen ten behoeve van diverse verkeerssoorten naar grote monofunctionele projecten 2. via voor gemotoriseerd verkeer geschikt plattelandswegennet	recreatie in principe in gehele landelijke gebied mogelijk via een recreatief toeristische infrastructuur met naar behoefte wisselende maaswijdte, weren gemotoriseerde doorgaande verkeer. Bundeling van recreatief toeristische infrastructuur met waterlopenstelsel, ecologische infrastructuur en landschappelijke beplantingen	recreatie in principe in gehele landelijke gebied mogelijk via een recreatief toeristische infrastructuur met naar behoefte wisselende maaswijdte, weren gemotoriseerde doorgaande verkeer. Recreatieve infrastructuur aanpassen aan bestaande natuur- en landschapswaarden; in verband met storingsgevaar daarvan evenwel zoveel mogelijk scheiden
toegankelijkheid terreinen ten behoeve van recreatie	grote complexen ten behoeve van intensieve recreatie, grote boswachterijen ten behoeve van extensieve recreatie	veelal kleinschalige elementen gekoppeld aan infrastructuur als informele ruimte	nadruk op handhaven van elementen, stimuleren van recreatief medegebruik
publieke overheidstaak	passieve dienstverlener	actieve regisseur en stimulator	actieve regisseur en stimulator
private overheidstaak	exploitant grote beheerbare ruimtelijke elementen (o.a. natuurreservaten)	eigenaar en beheerder van duurzame infrastructuren	terughoudend
taak particuliere sector	grootschalige particuliere initiatief (toeristische projectontwikkelaars)	zowel grootschalige als kleinschalige particuliere initiatief (o.a. recreantenorganisaties, agrarisch bedrijfsleven)	o.a. kleinschalige agrarische bedrijfsleven
allocatie mechanismen	versterkte inzet marktmechanisme	budgetmechanisme voor casco of basisinfrastructuur en marktmechanisme voor centrale ruimten	nadruk op budgetmechanisme
instrumenten ten behoeve van realisering	planningsprocedure openluchtrecreatie, stichting boswachterijen, subsidiëring particuliere initiatief	landinrichting, waterschapswerken, planningsprocedure openluchtrecreatie, meenemen met andere overheidswerken	beheersovereenkomsten, onderhoudsovereenkomsten, contracten op privaatrechtelijke basis tussen eigenaren en recreantenorganisaties

Figuur 7.7 Modellen voor toekomstige ontwikkeling van recreatie en toerisme

Model 2 richt zich tenslotte enerzijds op een functionele ontwikkeling van het landelijk gebied met daarin een plaats voor dynamische, agrarische en recreatief-toeristische bedrijven en anderzijds op een infrastructuur waarin recreatieve, ecologische en waterhuishoudkundige functies zijn gekoppeld. Hierin zijn ook cultuurhistorische en andere waarden op te nemen. Er is dan sprake van een streven naar doelmatigheid in de vorm van meervoudig gebruik van overheidsterreinen, gericht op het duurzaam in stand houden van een benodigde infrastructuur, anderen noemen het een casco.

Het voorgaande maakt duidelijk dat voor het behouden van de recreatief-toeristische kwaliteit van ons land zowel een visie op de wenselijke ruimtelijke structuur als een visie op de rollen van publieke en private sector een eerste vereiste is. Wanneer deze niet tot stand komen, lijkt ad hoc beleid met de daarbijbehorende vermindering van de toegankelijkheid onvermijdelijk.

7.9 Conclusies

Op basis van bovenstaand betoog kan tot de volgende conclusies worden gekomen:

1. In de besluitvorming over economiseringsmaatregelen dient uitgegaan te worden van eenduidige doelstellingen ten aanzien van behoud en ontwikkeling van toegankelijkheid voor recreatie en toerisme. Pas op basis van deze doelstellingen is een op implementatie gerichte beleidsvoering van de betrokken partijen en het maken van een taakverdeling daarbij mogelijk.
2. Toeristisch-recreatieve kwaliteit krijgt pas betekenis in relatie tot specifieke toeristisch-recreatieve activiteiten of doelgroepen. Dé recreant of dé toerist bestaat niet.
3. Bij de vaststelling van de mogelijke en wenselijke taken voor de publieke en de private sector bij de realisering van een toeristisch-recreatieve infrastructuur speelt exploitbaarheid van voorzieningen en diensten een belangrijke rol. Deze exploitbaarheid lijkt groter naarmate:
 - het ruimtebeslag beperkter is;
 - het aantal gebruikers groter is en beter over het seizoen is verspreid;
 - de gebruikers- of doelgroep exacter is te omschrijven danwel beter is georganiseerd;
 - sprake is van meer plaatsgebonden activiteiten.

Bij het ontwikkelen en in stand houden van een toeristisch-recreatieve infrastructuur door overheid en particuliere organisaties is derhalve een onderscheid in exploiterbare voorzieningen en een recreatief-toeristische basisinfrastructuur relevant.

4. Tot de recreatief-toeristische basisinfrastructuur behoren in elk geval:
- landschappelijke, natuurwetenschappelijke, milieuhygiënische en/of cultuurhistorische kwaliteiten;
 - een externe ontsluiting van recreatief te gebruiken terreinen of regio's met bovenstaande kwaliteiten vanuit vaste of tijdelijke verblijfplaatsen van recreanten en toeristen;
 - een interne ontsluiting van recreatief te gebruiken gebieden.
5. De recreatief-toeristische basisinfrastructuur zal moeten worden beschouwd als productie-factor voor private ondernemingen in de toeristisch-recreatieve sector. Verwaarlozing van taken ten aanzien van deze basisinfrastructuur heeft consequenties voor de rentabiliteit van private voorzieningen en accommodaties. Private organisaties zouden derhalve een reëel aandeel van de financiële risico's voor deze basisinfrastructuur moeten dragen. Medefinanciering kan plaatsvinden via belastingen of via publiek private samenwerkings-constructies.

7.10 Literatuur

BOKKES, W.Th.M. (1989), Privatisering belicht vanuit de transactiekostenbenadering (Enschede: Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente)

BOORSMA, P.B. en N.P. MOL (1983), Privatisering (Scheveningen: Stichting Maatschappij en Onderneming)

BRUNENBERG, H.M.G. (1987), Toegankelijkheid van wateren voor de waterrecreatie. Doctoraalscriptie Vakgroep Cultuurtechniek, Landbouwuniversiteit Wageningen

BRUNENBERG, H.M.G. en J.L.M. VAN DER VOET (1988), Recreatief gebruik van water... recht of gunst?, *Recreatie* 26(1988)3: 18-21

CHEEK, N.H., D.R. FIELD en R.J. BURDGE (1976), *Leisure and Recreation Places* (Ann Arbor: Ann Arbor Science Publishers)

GROENEVELD, J. (1985), *Veranderd Nederland: een halve eeuw ontwikkeling op het platteland*, Maastricht/Brussel

HAAK, M.Th. (1988), Evaluatie van mogelijkheden voor openluchtrecreatie in landinrichtingsprojecten; de ontwikkeling van een methode voor evaluerend onderzoek met betrekking tot de betekenis die het instrument landinrichting voor de functie openluchtrecreatie heeft en de toepassing van deze methode op de ruilverkaveling Waterland. Doctoraalscriptie Vakgroep Cultuurtechniek, Landbouwuniversiteit Wageningen

HERBERT, L. en H. OVERBEEK (1984), Recreatie in natuurgebieden; een onderzoek naar meningen over het medegebruik, Delft

KELLY, J.R. (1978), Situational and social factors in leisure decisions, *Pac.Soc.Rev.* 21(1978)3: 313-329

KNIJNENBURG, A. (1988), Privatisering van jachthavenaccommodaties bij gemeenten en recreatieschappen. Doctoraalscriptie Recreatiekunde, Werkgroep Recreatie, Landbouwuniversiteit Wageningen

KRUIS, A.F.J. VAN DER en Th. MANDERS (1985), Openluchtrecreatie in stadsgewesten: een evaluatiestudie naar de effectiviteit van de planning van voorzieningen, Nijmegen

KRUIS, A.F.J. VAN DER en H.A. KATTELER (1984), Recreatie en agrarisch gebied: ervaringen van boeren en recreanten met recreatief medegebruik, Nijmegen

KRUIS, A.F.J. VAN DER, en J.A. KROPMAN (1982), Recreatief medegebruik, het onderzoeken waard!, Nijmegen

LEE, R.G. (1972), The social Definition of Outdoor Recreation Places. In: Burch, W.R., N.H. Cheek en L. Taylor, *Social Behavior, Natural Resources and the Environment*, New York

LENGKEEK, J. (1989), Sterk water; een onderzoek naar privatisering in de sportvisserij, Mededelingen van de Werkgroep Recreatie nr 16 (Wageningen: Landbouwuniversiteit)

LYNCH, K. (1984), *Site Planning*, Cambridge

MINISTERIE VAN LANDBOUW EN VISSERIJ (1988), Notitie betreffende experiment recreatief medegebruik in de Krimpenerwaard en het Dommeldal, 's-Gravenhage

MULDER, A.F. (1974), *Territoriumverschijnselen in een recreatie landschap*, Delft

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 (Wageningen: Landbouwuniversiteit)

PHILIPSEN, J.F.B. (1989a), Door privatisering dreigen groepen watersporters uit de boot te vallen, *Recreatie en toerisme* (1989)2: 47-49

PHILIPSEN, J.F.B. (1989b), Toeristisch beleid blijft voorlopig in publieke handen, *Privatisering* (1989)10: 5-9

SIDAWAY, R.M. e.a. (1986), Access study: summary report of the study access to the countryside for recreation and sport, Cheltenham

Structuurschema Openluchtrecreatie, deel a: beleidsvoornemen (1981), 's-Gravenhage

Structuurschema Openluchtrecreatie, deel d: regeringsbeslissing (1984), 's-Gravenhage

VERENIGING TOT BEHOUD VAN NATUURMONUMENTEN IN NEDERLAND (1985),
Beleidsnotitie: de recreatie in de terreinen van natuurmonumenten, 's-Graveland

Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel a: beleidsvoornemen (1988), 's-Gravenhage

VOET, J.L.M. VAN DER (1986), Denkbeelden en perspectieven voor recreatief gebruik van kleinschalige zandgebieden. In: Maatschappelijke en ruimtelijke problemen van de kleinschalige zandgebieden, PCRO Capita Selecta 1985-1986 (Wageningen: Landbouwhogeschool)

VOET, J.L.M. VAN DER (1987), Recreatief gebruik van waterschapsterreinen, Mededelingen van de Werkgroep Recreatie nr 9 (Wageningen: Landbouwuniversiteit)

VOET, J.L.M. VAN DER (1988), Waterschapsterreinen kunnen toegankelijker zijn voor recreanten, Landbouwkundig Tijdschrift 100(1988)3: 19-22

VOET, J.L.M. VAN DER (1989), Recreatie en het landelijk gebied, De Landeigenaar 35(1989)6: 12-16.

WERKGROEP RECREATIE (1988), Ontwerp instellingsbesluit van de Werkgroep Recreatie, Landbouwuniversiteit Wageningen

8. GEVOLGEN VAN PRIVATISERING VOOR DE RECREATIEPLANNING

R.C.A. Meester, Grontmij NV

8.1 Inleiding

Samenhangend met algemene maatschappelijke ontwikkelingen in de jaren tachtig zijn ook in de planning ten aanzien van recreatie en toerisme verschijnselen als economisering, privatisering, commercialisering en publiek-private samenwerking aan de orde van de dag. De wens om te komen tot meer efficiënte wijzen van planning en realisatie van recreatievoorzieningen, gekoppeld aan het streven naar zo laag mogelijke exploitatiekosten c.q. geringe beheers- en onderhoudskosten, heeft niet alleen geleid tot grote aandacht voor commercialisering en privatisering van voorzieningen, maar heeft ook gevolgen gehad voor de objecten en de methoden van recreatieplanning. Hierna worden deze verschijnselen beknopt vanuit de praktijk beschreven. Tevens wordt aangegeven hoe enige benaderingen uit de bedrijfskunde zijn toe te passen in de recreatieplanning (bijvoorbeeld marketingbenadering, analysetechnieken als methode van Ansoff (produkt-markt combinaties) portfolio-analyse en de productlevenscyclus). Tijdens het college zullen de benaderingen worden toegelicht aan de hand van voorbeelden.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- verschuivingen in de recreatieplanning;
- commercialisering en privatisering van recreatievoorzieningen;
- enkele bedrijfskundige (analyse)technieken in de recreatieplanning;
- conclusies.

8.2 Verschuivingen in de recreatieplanning

In de jaren zeventig was de planning van recreatievoorzieningen een zuiver publieke aangelegenheid.

De overheid ontwikkelde planvormen voor aanleg en beheer van openbare recreatievoorzieningen. Via het oprichten van geografische samenwerkingsverbanden werd de uitvoering van de planning (aanleg, beheer en onderhoud) geregeld. De private sector alsmede commercieel geëxploiteerde voorzieningen werden nagenoeg buiten beschouwing gelaten.

Als binnen grote, meervoudige recreatieprojecten commerciële objecten waren opgenomen, ging de visie op het functioneren daarvan veelal niet verder dan het reserveren van ruimte en het precies proberen te regelen wat de ondernemer wel en niet mocht. Inpassing van commerciële activiteiten geschiedde veelal vanuit een defensieve optiek.

Kansen voor wederzijdse versterking in presentatie/promotie van het gebied alsmede in efficiënte bedrijfsvoering van publieke en private onderdelen van recreatieprojecten bleven vaak onbenut. Gelet op de aard en de inhoud van de planning van openluchtrecreatievoorzieningen is het bovenstaande begrijpelijk. De Procedure Projectontwikkeling Openluchtrecreatie vormt het

planningskader voor de realisatie van recreatievoorzieningen met als planstadia: het basisplan, de deelplannen en de objectplannen.

Gesteld kan worden dat pas in de tachtiger jaren in de plannen nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan vraagstukken als beheersaspecten, exploitabele eenheden, toeristische elementen, financiering en dergelijke.

Tegelijkertijd komt toerisme sterk in de belangstelling te staan en verdringt schijnbaar wat betreft 'populariteit' de openluchtrecreatie. Er worden Nota's Toeristisch Beleid opgesteld en in het kielzog daarvan krijgt elke provincie een Toeristisch Recreatief OntwikkelingsPlan (TROP). Deze vormen de basis voor allerlei plannen van gemeenten en regio's, waarin de toeristisch-recreatieve ontwikkeling wordt uitgewerkt. In dergelijke plannen wordt gewezen op de economische betekenis van recreatie en toerisme. Aan het bedrijfsleven, de private sector, wordt een cruciale rol toegedacht in de toeristisch-recreatieve ontwikkeling van stad, dorp, regio en provincie.

De relatie tussen recreatie en toerisme wordt versterkt, zowel op beleidsniveau als op het niveau van planontwikkeling, van realisatie en van beheer van voorzieningen. Ook publieke en private sector vinden elkaar meer en meer. Eén van de gevolgen is de groeiende aandacht voor commercialisering en privatisering van recreatievoorzieningen.

8.3 Commercialisering en privatisering van recreatievoorzieningen

Commercialisering en privatisering zijn begrippen, die in het dagelijkse leven veelvuldig door elkaar worden gebruikt om dezelfde verschijnselen aan te duiden. Toch zijn er duidelijke verschillen. Ter oriëntatie worden de begrippen gedefinieerd:

- commercialisering omvat alle veranderingen in de voorzieningswijze van een dienst of goed, waarbij als doelstelling geldt het meer marktgericht uitvoeren van activiteiten gekoppeld aan een streven naar kostenverlaging en/of opbrengstenverhoging;
- privatisering omvat alle veranderingen in de voorzieningswijze van een dienst of goed, waarbij de inbreng van particulieren toeneemt ten opzichte van die van de overheid tot en met het punt waarop sprake is van afstoting van de activiteit zonder meer (VNG, 1983).

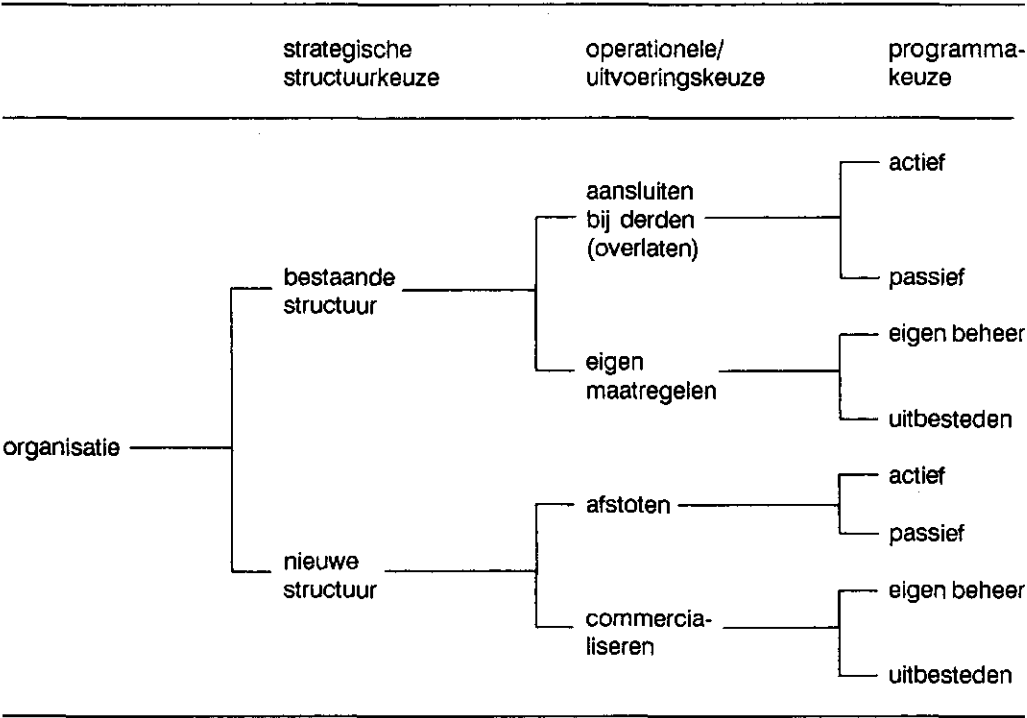
Toegesplitst op recreatievoorzieningen kunnen commercialisering en privatisering als volgt worden uitgewerkt.

Bij commercialisering is er sprake van meer bedrijfsmatig opgezette recreatievoorzieningen. Hierbij hoeft niet direct te worden gedacht aan grootschalige recreatieve voorzieningen. Het is echter wel van belang dat er een bedrijfseconomische bedrijfsvoering plaatsvindt op basis van een zogenoemd bedrijfsplan. Hierin wordt niet alleen een efficiënte en gebudgetteerde uitwerking gegeven van vervulling van taken, maar er is ook in aangegeven welke functie de voorziening heeft en voor wie (beschrijving produkt-markt combinatie). Tevens wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de relatie tussen geldkostende voorzieningen en geldopleverende voorzieningen (zogenaamde verdienpunten). Afhankelijk van de opbrengsten-kosten verhouding kan worden gesproken van een commercieel exploitierbare voorziening (bijvoorbeeld door een particuliere ondernemer) of een publieke voorziening.

Bij privatisering is sprake van een inbreng van particulieren bij de realisatie, het beheer en het onderhoud van openluchtrecreatievoorzieningen.

Een drietal vormen van privatisering kunnen worden onderscheiden: uitbesteden, overlaten en afstoten.

De drie onderscheiden vormen zijn weer te geven in een schema, waarin een keuzeboom staat gericht op organisatorische besluitvorming over uit te voeren activiteiten.



Figuur 8.1 Keuzeboom

De reden waarom in het verleden privatisering voor het eerst werd toegepast, vond zijn oorzaak in het feit dat een organisatie er niet voor was toegerust bepaalde taken zelf te behartigen. Daarom werden die taken uitbesteed aan derden en daar bleek dan, naast een subsidie, een (gedeeltelijke) betaling tegenover te kunnen staan. Dat was ook de reden waarom lang niet altijd rendement werd behaald op basis van vergelijkende marktprijzen. De gedachte dat de recreant de dupe zou worden van een doorberekening in de prijs was zeer sterk aanwezig. Het is van belang dat dit aspect duidelijk wordt onderstreept. Uitbestedingen zijn vooral in eerste instantie niet uit zuiver financieel oogpunt tot stand gekomen. Privatisering is geen overheidsdoelstelling op zich, het gaat om zaken die door derden beter kunnen worden uitgevoerd. Het denken over privatisering nam toe naarmate de hoogte van de exploitatiekosten meer en meer als onaanvaardbaar werd beschouwd.

Pas later bleek dat er met uitbesteden ook inkomsten waren te verwerven, zodat het uitbesteden op dit moment tevens kan worden gemotiveerd vanuit financieel oogpunt.

Uit onderzoeken is niet gebleken, dat er daadwerkelijk veel is geprivatiseerd. Veelal blijft het bij het verpachten en het toepassen van het zogeheten profijtbeginnel, waaraan uitgebreide voorwaarden worden verbonden door de overheid (bijvoorbeeld een recreatieschap). Er zijn wel veel ideeën over privatisering, maar wat er werkelijk gebeurt is vaak onbekend.

Oorzaken hiervoor zijn onder andere:

- de bedrijfsvoering van geprivatiseerde onderdelen speelt zich veelal af buiten het bereik van de overheid;
- gegevens worden uit concurrentieoverwegingen afgeschermd;
- landelijk onderzoek ontbreekt.

Privatisering is niet synoniem aan geld verdienen. Hiervoor zijn twee redenen aan te geven:

- op de onderdelen die zich lenen voor privatisering, is vaak al een vorm van profijtbeginnel toegepast door overheden (recreatieschappen); het zijn immers de onderdelen die al rendabel waren, bijvoorbeeld campings, midgetgolfbanen en jachthavens; bij een omzetting na privatisering treedt dan in financiële zin nauwelijks een positief verschil op;
- de ondernemer van het geprivatiseerde onderdeel zal zo weinig mogelijk van de opbrengst willen afdragen, omdat deze lasten zijn bedrijfsvoering moeilijk of zelfs onmogelijk maken.

In de praktijk treden er bij privatisering nog altijd conflicten, discussies en onduidelijkheden op. De oorzaak hiervan ligt vooral in het feit dat er buiten het oorspronkelijke kader van de openluchtrecreatieve doelstellingen van de overheden wordt getreden.

Zo kunnen bijvoorbeeld nieuwe activiteiten worden opgepakt, zoals zandexploitatie, of komen bepaalde onderdelen van het recreatiegebied buiten de invloedssferen van de overheid te liggen. De doelstellingen van het geprivatiseerde onderdeel sporen dan niet altijd met die van de overheid; de privatisering van een restaurant kan problemen op gaan leveren wanneer de ondernemer het gaat exploiteren als luxe bistro, terwijl de overheid zich richt op het aanbieden van goedkope vormen van recreatie. Onduidelijkheden bestaan er met name op het gebied van BTW, vennootschapsbelasting, overheveling van gelden en dergelijke.

Commercialisering en privatisering zijn vraagstukken die veelal aan de orde komen bij de doorlichting van bestaande openluchtrecreatieprojecten.

In algemene zin kan worden gesproken over strategieën gericht op kostenverlaging en inkomstenverhoging, waarbij commercialisering een noodzaak is en privatisering overwogen kan worden.

Overigens is het van belang om tijdens discussies in bovengenoemde zin te beseffen, dat openluchtrecreatievoorzieningen altijd een overheidsbijdrage behoeven, hetgeen volstrekt acceptabel is.

Bij de doorlichting van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe openluchtrecreatieve voorzieningen kan uitstekend gebruik worden gemaakt van technieken uit de bedrijfskunde en de industriële marketing. Naast de gebruikelijke methoden en technieken van recreatieplanning vormen zij goede hulpmiddelen. Een aantal voorbeelden wordt hierna gegeven.

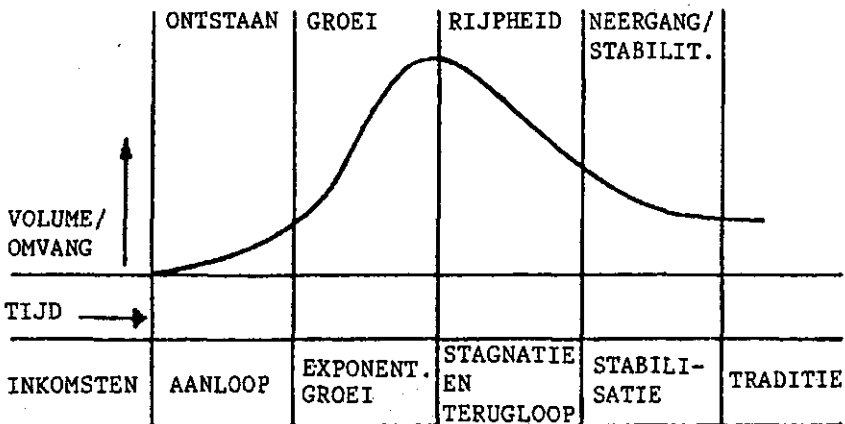
Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- a) de produktlevenscyclus van voorzieningen;
- b) de positionering van de voorzieningen;
- c) Ansoffs produkt-markt strategie;
- d) portfolio matrix.

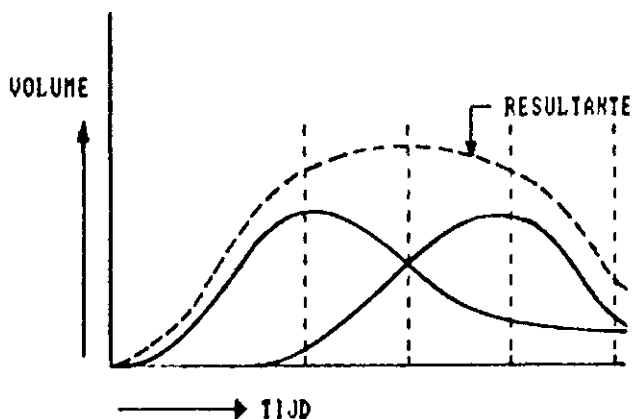
Ad a) De produktlevenscyclus van voorzieningen

De produktlevenscyclus is een figuur uit de economie, die het volume van de afzet van produkten/diensten in de tijd weergeeft.

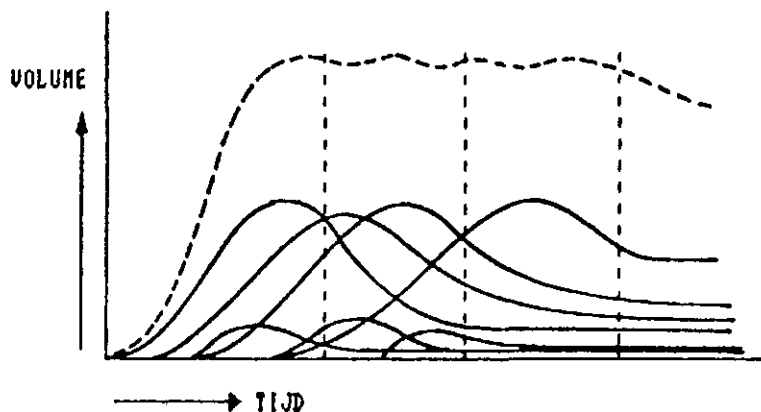
De produktlevenscyclus heeft een karakteristiek verloop, omdat de levensduur van produkten/diensten beperkt is, bijvoorbeeld door vermindering van de belangstelling van de consument. Bezinning op het produkt/de voorziening en op de ontwikkelingsmogelijkheden moet leiden tot produktontwikkeling. Gestreefd moet worden naar een veerkrachtig, samengesteld en gedifferentieerd produkt (zie Figuren 8.2, 8.3, 8.4 en 8.5).



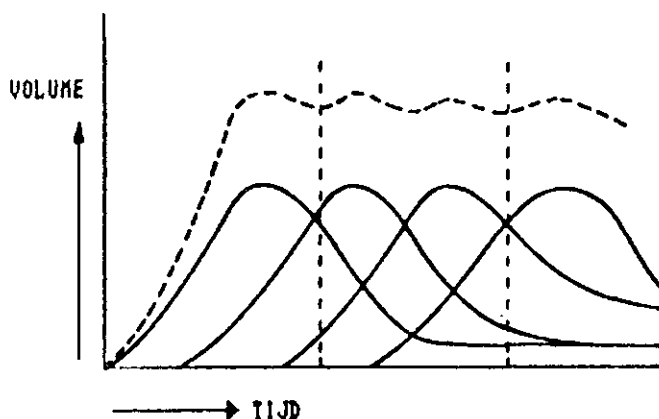
Figuur 8.2 Produktlevenscyclus



Figuur 8.3 Produktlevenscyclus twee produkten/diensten



Figuur 8.4 Produktlevenscyclus samengesteld produkt

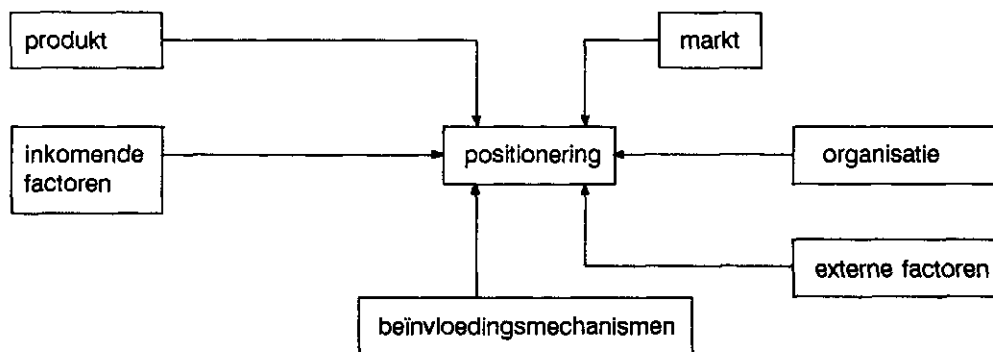


Figuur 8.5 Produktlevenscyclus gedifferentieerde produkten

Samengestelde produkten zijn veerkrachtig en dynamisch en bieden goede ontwikkelingsperspectieven.

Ad b) De positionering van voorzieningen

Voor een typering van de totale voorzieningen van een recreatieproject kan gebruik worden gemaakt van het navolgende schema.



Figuur 8.6 Typering van de totale voorzieningen van een recreatieproject

De positionering geeft aan op welke wijze het project of de voorziening functioneert en welke aanknopingspunten aanwezig zijn voor toekomstige ontwikkelingen.

De volgende aspecten worden in de beschouwing betrokken:

- toeristisch-recreatief produkt (welke voorzieningen, kwantiteiten, kwaliteiten en typering);
- toeristisch-recreatieve markt (welke segmenten en doelgroepen, kwantiteiten, kwaliteiten en typering);
- organisatie (wie biedt de voorzieningen aan, wie is erbij betrokken);
- inkomende factoren (welk beleid voert de beherende/exploiterende organisatie, wordt onderzoek gedaan naar functioneren, financieel-economische speelruimte etc);
- externe factoren (omgevingsfactoren zoals beleid, sociaal-economische, technologische ontwikkelingen, concurrentiepositie etc.);
- beïnvloedingsmechanismen (directe aanknopingspunten voor ontwikkeling/verandering, organisatorisch, financieel, omgeving etc.).

Op basis van de beschouwingen wordt inzicht verkregen in de sterke en de zwakke punten en de kansen en bedreigingen.

Ad c) Ansoffs produkt-markt strategie

Een openlucht recreatieve voorziening kan worden benaderd als een samenhangend en dynamisch geheel van vraag aan aanbod. De vraagzijde/de markt wordt bepaald door (potentiële) doelgroepen die gebruik (willen) maken van de voorziening, waarbij de markt op verschillende manieren kan worden gesegmenteerd. De aanbodzijde wordt gevormd door de voorziening, zowel elementen als dienstverlening. Met Ansoffs produkt-markt strategie wordt onderscheid gemaakt in bestaande markten en producten enerzijds en nieuwe (nieuw te ontwikkelen) markten en producten anderzijds.

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

Figuur 8.7 Onderscheid tussen bestaande en nieuwe markten en produkten volgens Ansoffs produkt-markt strategie

Er is sprake van een viertal principiële ontwikkelingsvelden:

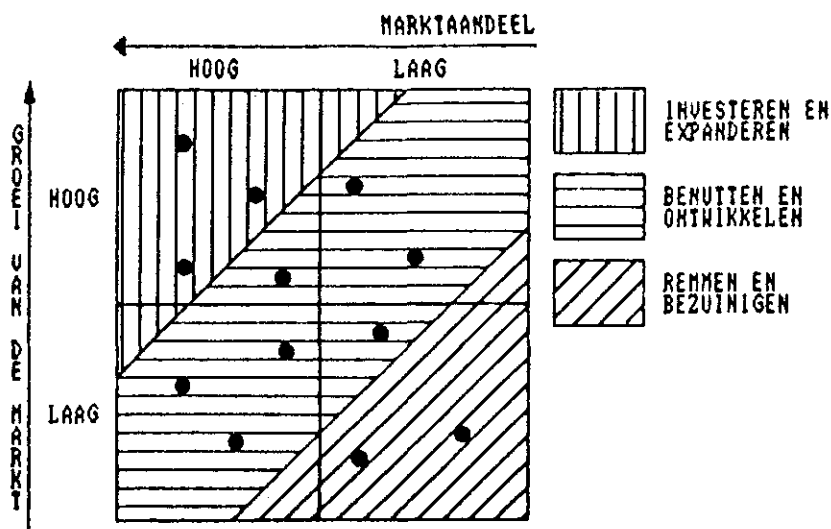
- I : bestaand produkt voor de huidige doelgroepen; dit resulteert in het op peil houden van de huidige situatie (kwaliteitsverbetering en streven naar intensieve deelname);
- II : bestaand produkt voor nieuwe doelgroepen; dit brengt met zich mee het optimaliseren van het gebruik van voorzieningen (gerichte promotie op nieuwe doelgroepen);
- III : nieuw produkt voor de huidige doelgroepen; aan het pakket van voorzieningen worden nieuwe elementen toegevoegd (produktverbreding en produktontwikkeling);
- IV : nieuw produkt voor nieuwe doelgroepen; dit betekent het uitbuiten van de mogelijkheden/potenties en het realiseren van nieuwe produktelementen (diversificeren).

Veelal zal als strategie voor ontwikkeling worden gekozen voor een afgewogen pakket van maatregelen in de vier ontwikkelingsvelden, waarbij de nadruk ligt op maatregelen in de velden II en III. Maatregelen in veld IV zijn risicovol, maar betekenen bij slagen veelal wel een grote positieve impuls ten aanzien van het functioneren van de voorziening van het project.

Ad d) Portfoliomatrix

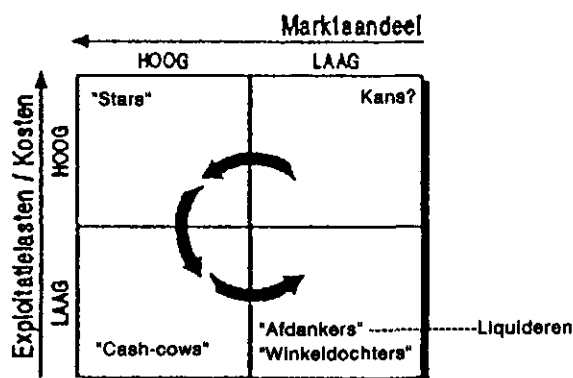
Een laatste hier te presenteren analyse- en ontwikkelingstechniek is het doorlichten van het project c.q. de voorzieningen met behulp van de zogenaamde portfolioanalyse van de Boston Consulting Group. Via deze techniek worden de voorzieningen en activiteiten geplaatst in onderstaande matrix.

Uit de plaats van voorzieningen in de matrix zijn ontwikkelingsmogelijkheden af te lezen. Overigens zijn de assen van de matrix zeer verschillend en breed te definiëren, bijvoorbeeld ook markt ten opzichte van rendement of omzet.



Figuur 8.8 Portfoliomatrix (Bron: BCG)

De portfoliomatrix kan ook dynamisch wat betreft invulling zijn.



Figuur 8.9 Dynamische invulling portfoliomatrix (Bron: Grontmij)

Via de cirkel is er feitelijk een koppeling met de hierboven beschreven productlevenscyclus. Als voorbeeld kunnen de volgende voorzieningen in het schema worden geplaatst:

- kansen: golf, bungalowpark;
- sterren: subtropisch zwemparadijs, golf, zeil-, surfschool;
- 'cash-cows': horeca, strandbad, evenementen, glijbaan;
- afdankers/winkeldochters: zwembad, midgetgolf, speelweide.

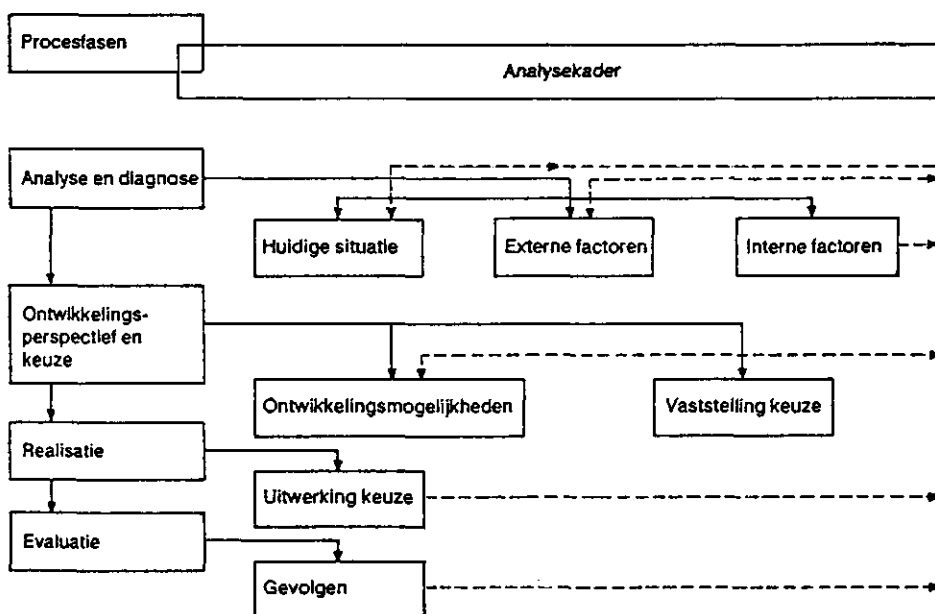
De bovenvermelde benaderingen - dit zijn er slechts enkele - komen ook aan de orde bij het strategisch planningsmodel. Hierdoor is een model afgebeeld dat ook als analysekader kan dienen voor bijvoorbeeld herstructurering van recreatiebeleid of van een recreatiegebied.

In onderstaand model worden procesfasen:

- analyse en diagnose;
- ontwikkelingsperspectief en keuze;
- realisatie;
- evaluatie;

gekoppeld aan onderwerpen van het analysekader:

- huidige situatie/externe en interne factoren;
- ontwikkelingsmogelijkheden en vaststelling keuze;
- uitwerking keuze;
- gevolgen.



Figuur 8.10 Strategisch planningsmodel (Bron: Grontmij)

Afsluitend wordt gesteld, dat voorgenoemde technieken slechts hulpmiddelen zijn bij het doorlichten, en evalueren van projecten gericht op de selectie van maatregelen voor de toekomstige ontwikkeling.

8.5 Conclusies

In de huidige planning ten aanzien van recreatie en toerisme vindt een synergie plaats van traditionele en nieuwe benaderingen en technieken. Basisplannen nieuwe stijl bevatten, naast vraag-aanbodverkenningen ook sterkte-zwakteanalyses en een organisatorische en financiële paragraaf. Toeristische ontwikkelingsplannen gaan mede in op openluchtrecreatieve voorzieningen en op de relatie tussen dergelijke facilitaire voorzieningen en commerciële voorzieningen. De planning verschuift van kwantitatief naar kwalitatief, van gedetailleerd vastlegend naar een flexibel raamwerk biedend van essentiële onderdelen, van zuiver produkt naar produkt-markt-gericht. Tevens zijn organisatie en financieel-economische aspecten verplichte onderdelen.

8.6 Literatuur

JAUCH, L.R. en W.F. GLUECK (1988), Business policy and strategic management, fifth edition, management series (McGraw-Hill International editions)

VNG-studie (1983), Privatisering: een publieke keuze

GRONTMIJ NV (1988), Beheersvriendelijk plannen en ontwerpen

KOTLER, PH. (1987), Marketing management, analysis, planning, and control, fifth edition (Prentice/Hall International editions)

GRONTMIJ NV (1986), Inkomstenverhogende maatregelen bij recreatieschappen; onderzoek naar de financiële problematiek van de recreatieschappen

GRONTMIJ NV (1987), Kurenpolder; onderzoek naar de mogelijkheden van commercialisering en privatisering

GRONTMIJ NV (1987), Kosten van grondgebruik voor natuur, bos en recreatie

PROVINCIE ZUID-HOLLAND (1987), Het beheer van recreatiegebieden in tijden van bezuinigingen. Verslag van een minisymposium gebonden op een open dag van de Dienst Ruimte en Groen, 29 oktober 1987

9. HET FUNCTIONEREN VAN RECREATIESCHAPPEN IN RELATIE TOT RECREATIE EN TOERISME

H.J. van Oostrum, Recreatieschap Midden Maasland, Oss

9.1 Inleiding

Zolang de mens zich bezighoudt met het veraangenamen van haar bestaan, is zij tevens bezig met aspecten van economisering. Immers, economisering wordt gekoppeld aan begrippen als: maatschappelijk en financieel rendement, kostenverlaging c.q. opbrengstverhoging etc.

In feite zijn deze begrippen het eindprodukt van organisatorisch denken zoals: plannen maken, strategie bepalen, besturen, leiding geven etc.; kortom een managementgebeuren. Indien dit geschiedt in de toeristische/recreatieve sector onder invloed van het politieke denken, de sociaal-economische invloed, de afnemende subsidiëringssystemen, bemerken we dat er een groot aantal invloeden zijn die het management van recreatieschappen en recreatiediensten negatief beïnvloeden. Al met al wordt de positionering van de schappen er bepaald niet gemakkelijker door.

Dit hoofdstuk geeft een analytische beschouwing inzake de diverse 'dragers' van de sector recreatie en toerisme. Het fenomeen recreatieschap met de daarbij behorende ontwikkelingen en knelpunten wordt ontleed, en er wordt aandacht besteed aan bestuurssamenstellingen in de non-profit sector. Het geheel mondt uit in een opsomming van negatieve invloeden op het management van recreatieschappen.

Om te 'overleven' moet meer dan ooit gedacht worden aan strategisch management opdat het takenpakket, van oorsprong toebedacht aan recreatieschappen, zo optimaal mogelijk kan worden uitgevoerd.

Daartoe dient men de zwakke punten in het totaal weg te werken en de sterke te koesteren.

9.2 Recreatieschappen

9.2.1 Algemeen

Teneinde te kunnen komen tot een gemiddeld model van een recreatieschap is, behalve een empirisch onderzoek bij een aantal schappen in ons land, ook literatuur op het gebied van de bedrijfsorganisatie onderzocht. Daarbij bood met name het theoretisch kader, ontwikkeld door Lawrence en Lorsch, de mogelijkheid te komen tot de invulling van een definitie van het schap als organisatie.

Bewust is gekozen voor Lawrence en Lorsch omdat het theoretisch kader, hoewel ontwikkeld voor de profit sector, met enige souplesse ook gebruikt kan worden voor de non-profit sector.

9.2.2 Definitie van het recreatieschap als organisatie

Vragende aan het management van de onderzochte recreatieschappen wat zij verstonden onder een organisatie, was het zeer opvallend dat velen een aantal doelstellingen begonnen toe te schrijven aan hun dienst.

Lawrence en Lorsche (1974) geven duidelijk aan dat organisaties geen doelstellingen kunnen bezitten, doch wel de in deze organisaties aanwezige mensen. Ze definiëren de organisatie als volgt:

"Een organisatie is de coördinatie van *verschillende activiteiten* van de
(1) (2)
individuele participanten om geplande transacties aan te gaan met *het milieu* ".
(3) (4) (5)

- (1) Deze definitie, uitgewerkt voor de samenwerkingsorganen op het gebied van de openluchtrecreatie, laat zien dat onder de organisatie-sec vallen de begrippen:
 - a) verlengd lokaal bestuur;
 - b) een publiekrechtelijke instelling;
 - c) een intergemeentelijk samenwerkingsorgaan;
 - d) een doelcoöperatie.De gemeenschappelijke noemer van bovengenoemde begrippen is, dat ze allemaal rechtspersoonlijkheid bezitten op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.
- (2) De verschillende activiteiten kunnen ruwweg worden gekarakteriseerd als zijnde die werkzaamheden die nodig zijn om de recreant voorzieningen te bieden in zijn/haar vrije tijd. Daarmee treden we reeds in het gebied van de doelstellingen, samengesteld door het management van de recreatieschappen.
- (3) De individuele participanten in het samenwerkingsverband zijn over het algemeen gemeentelijke bestuurders.
- (4) De geplande transacties komen voort uit de geplande strategie van het management van de organisatie. Specialistische werkzaamheden worden overgedragen aan daartoe geëigende particuliere bureaus en deze werkzaamheden worden begeleid en gecoördineerd door de recreatieschappen.
- (5) Onder het milieu dienen we bij de samenwerkingsverbanden te verstaan de recreant c.q. de toerist voor wie de voorzieningen worden gemaakt.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de voor beide sectoren bruikbare definitie van 'organisatie' globale overeenkomsten heeft, doch niet zonder meer kan worden toegepast, omdat ze voor beide een specifieke invulling vragen.

In zijn algemeenheid kunnen we op grond van de verkregen informatie het samenwerkingsverband definiëren als:

Een publiekrechtelijke dienst, die alle zaken met betrekking tot natuurbescherming, landschapelijk herstel en verzorging, openluchtrecreatie en toerisme in haar werkgebied runt, in overleg met de aangesloten participanten en ten behoeve van de recreant c.q. toerist.

Daarmede is tevens het referentiekader voor de doelstelling van de organisatie geschetst.

9.2.3 Doel- en taakstellingen van de recreatieschappen

Vanuit het referentiekader kan een algemeen takenpakket worden ontwikkeld, mede op grond van de verkregen informatie.

Deze informatie bestaat uit de volgende componenten:

- a) afbakening werkgebied;
- b) behartiging belangen recreatie en natuur;
- c) vorm geven van en samenwerking aan beleid;
- d) ontwikkeling en bescherming;
- e) advisering.

De diversiteit in de organisaties is oorzaak van de grote verschillen in de opvattingen over de taakstelling van de organisatie.

Globaal kunnen we stellen dat er sprake is van zogenaamde 'lichte' en 'zware' schappen, afhankelijk van het takenpakket.

9.2.4 De structuur van de organisatie

Het feit dat de institutionalisering van de schappen gefundeerd is op basis van verschillende invalshoeken, heeft in Nederland aanleiding gegeven tot diverse organisatiestructuren. Er bestaat dus geen eensluidend model.

De voornaamste oorzaken zijn:

- a) het al dan niet deelnemen van de provincie in de organisatie;
- b) het dikwijls functioneren als een dienst van een groter samenwerkingsverband waarin ook andere regionale diensten zijn ondergebracht;
- c) de aanwezigheid van een licht of zwaar takenpakket.

Daar waar recreatieschappen vanuit het provinciale apparaat worden gesuppleerd c.q. het ambtelijk apparaat bestaat uit provinciale ambtenaren, is het voordeel dat men voor allerlei technische en financiële aangelegenheden kan terugvallen op een omvangrijk bolwerk van kennis.

In die gevallen waar het schap als tak van dienst fungeert van een gewestelijk samenwerkingsverband, zijn er nauwelijks voordelen ten opzichte van een zelfstandige organisatie, doch wel nadelen.

Enkele hiervan zijn:

- 1. de politieke invloed in een gewestraad is groter; grotere gemeenten hebben niet 1 afgevaardigde, doch zijn op basis van het inwoneraantal afgevaardigd;
- 2. prioriteiten van de dienst worden afgewogen tegenover die van andere diensten;
- 3. het eigen elan van de organisatie verdwijnt, hetgeen demotiverend kan werken.

Het enige voordeel zou kunnen zijn dat de gewestraad vergaande bevoegdheden heeft, waardoor de terugkoppeling naar de deelnemende gemeenten niet meer nodig is.

Procedure-afhandelingen kunnen hierdoor worden verkort.

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat:

- recreatieschappen een verlengde zijn van het lokaal bestuur;
- bestuurders van schappen/recreatiediensten moeten, door de positie waarin het apparaat zich bevindt, ook andere dan louter de recreatiebelangen afwegen.

9.2.5 Organisatiestructuur

De structuur die in Nederland wordt aangetroffen is doorgaans een vrij eenvoudige lijn-organisatiestructuur.

Echter de complexiteit, veroorzaakt door enerzijds een veelzijdig en complex takenpakket gedifferentieerd in de tijd, anderzijds door een groot aantal deelnemers in het produkt recreatie, vraagt om een matrixorganisatie c.q. projectburostructuur.

Voor deze structuur pleiten navolgende overwegingen:

- Daar de aanwezige, participerende gemeenten doorgaans verschillend zijn in structuur, grootte, oppervlakte etc., bestaat de neiging om primair het eigenbelang in het oog te houden, hetgeen een slechte zaak is omdat het recreatieprodukt in het algemeen het gemeentelijk belang overstijgt en een regiobelang heeft.

Aanpak via een projectbureau brengt de verschillende belanghebbenden bijeen, waardoor bovenstaande wordt voorkomen.

- Beslissingen worden vaak traag genomen omdat bestuurlijk frequent moet worden teruggekoppeld. Deelnemers in een projectstructuur zijn veelal gemandateerd, hetzij via de raad hetzij vanuit een college van burgemeester en wethouders. Een projectstructuur voorkomt onnodige hiërarchische schakels.
- Coördinatie en met name communicatie vormden vroeger in de oude schapsstructuur vaak een vertragende factor.

Bij een projectbureau worden deze zaken sneller afgehandeld.

- Evenals vroeger bij het recreatieschap, is de bemanning van de dienst opgebouwd uit verschillende disciplines. Door organisatorische aanpak is het resultaat meer dan de afzonderlijke som der delen. Via projectorganisatie kan beter op tijdelijke basis mogelijk ontbrekende disciplines worden ingeschakeld.
- Gebundelde deelname aan de ontwikkeling van het recreatieprodukt vergroot de kans op acceptatie, motivatie, het inzicht en daarmee de zelfbesturende capaciteit van de betrokkenen.

De voordelen zijn, kort samengevat, als volgt:

- efficiënt gebruik van gespecialiseerde kennis en ervaring;
- mogelijkheid om flexibel te reageren op veranderende omstandigheden in de samenleving;
- door intensieve samenwerking stijgt de kwaliteit van het eindprodukt;
- onderlinge tegenstrijdige belangen en doelen worden met elkaar in evenwicht gebracht;
- er staat voor het management tijd voor lange-termijnstrategie;
- externe contacten worden geoptimaliseerd.

Enkele nadelige punten dienen toch te worden gememoreerd:

- de wijze van werken kan contrair zijn met die van de participanten;
- de terugrapportage aan de participanten kan spanningen oproepen omdat functionarissen worden geconfronteerd met onderling tegenstrijdige eisen en belangen;
- veel en frequent afstemmen vraagt veel communicatie;
- de administratieve begeleiding vraagt veel tijd.

Uit een en ander blijkt, dat de structuur van een projectorganisatie uitermate geschikt is om als intermediair te functioneren tussen enerzijds een groot aantal en gedifferentieerde deelnemers, anderzijds een uitermate gevarieerd en omvangrijk recreatieproduct.

9.3 Analyse van de recreatieschappen als bedrijfsorganisaties

9.3.1 Algemeen

De analyse van de recreatieschappen is gebaseerd op een onderzoek dat in 1984 en 1985 plaatsvond en op basis waarvan het mogelijk is geweest een analyse van de recreatieschappen als bedrijfsorganisatie vast te stellen. Deze analyse is noodzakelijk, omdat hij vooraf dient te gaan aan welke actie dan ook. Op grond hiervan zijn in de voorgaande paragrafen tevens in zijn algemeenheid kenmerken vastgesteld voor een gemiddeld model van een recreatieschap. Dat wil zeggen, we weten nu hoe we deze organisatie kunnen definiëren en wat de doel- en taakstellingen zijn. Daarnaast is inzicht gegeven in de structuur van de organisatie. Het is onoverkomenlijk deze punten te mijden bij de detaillering van een aantal organisatorische aspecten.

De samenwerkingsverbanden op het gebied van de openluchtrecreatie, dus zowel de zelfstandige recreatieschappen en recreatiediensten van gewesten samen, hebben een totaal werkgebied van circa 30.250 km². Hiervan bedraagt het inwonertal 12,6 miljoen. In totaal wonen in Nederland ruim 14 miljoen mensen.

De gemiddelde gebiedsgrootte van het 'modale' recreatieschap bedraagt 50.420 ha met een inwoneraantal van 210.000.

Het aantal vaste krachten per schap c.q. dienst is gemiddeld 10 medewerkers.

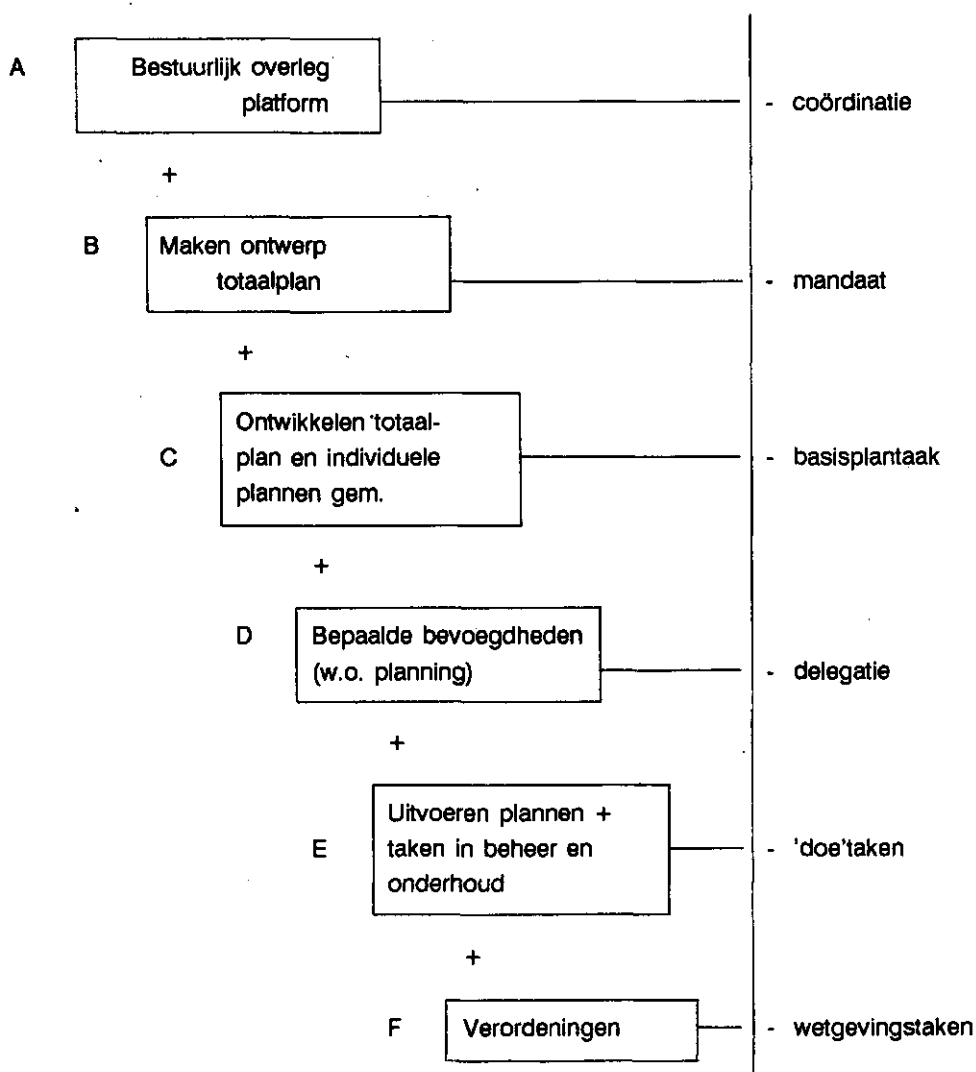
Het aantal krachten dat op grond van bepaalde regelingen aan de organisatie is toegevoegd bedraagt gemiddeld 11 personen.

De hier gegeven cijfers zijn gemiddelde cijfers op basis van 60 organisaties. Gezamenlijk staan zij, vergelijkenderwijs, voor een middelgrote organisatie die werkt op een 'bedrijfsvloer' ter grootte van Nederland.

9.3.2 Analyse

a) De taakstelling

Naast de algemene doel- en taakstelling van de recreatieschappen zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, is het takenpakket van recreatieschappen op grond van het onderzoek op te delen in een zestal deeltaken (Figuur 9.1).



Figuur 9.1 Deeltaken recreatieschappen

b) Procesbeheersing

De procesgangen in de recreatieschappen worden beheerst door de doel- en taakstelling. Deze liggen vast in een projectontwikkelingsschema dat op basis van gewijzigde inzichten en omstandigheden thans wordt aangepast. Met andere woorden het projectontwikkelingsschema voor de openluchtrecreatie kan worden beschouwd als de strategie die het management kan navolgen. In grote lijnen kunnen we stellen dat de **theorie** van het strategisch management opgaat voor dit gedeelte van de non-profit organisatie. Dat wil zeggen dat het strategisch management zich dus richt op het analyseren en beoordelen van de problemen en kansen waarmee het management van de non-profit organisatie te maken krijgt.

c) Sterke en zwakke punten van de recreatieschappen

Sterke punten:

- er is doorgaans een direct contact met het bestuur, hetgeen als oorzaak heeft dat de betrokkenheid van de participanten (gemeenten) groot is;
- het regionale niveau biedt een overzichtelijk werkkterrein;
- de organisaties zijn doorgaans klein: korte interne lijnen: slagvaardigheid: hoge verantwoordelijkheid;
- medewerkers van de organisatie zijn op velerlei wijzen inzetbaar;
- bedrijfsmatige aanpak goed mogelijk;
- organisatie krijgt hoge subsidies voor investeringen en exploitatie.

Zwakke punten:

- het overleg met de participanten duurt lang, een bedrijfsmatige aanpak komt daardoor in gevaar;
- de organisatie heeft geen eigen inkomsten, doch is afhankelijk van de participanten;
- uitvoering van plannen is afhankelijk van overheidssubsidie;
- gemeenten hebben vetorecht bij planuitvoering;
- toegevoegd personeel niet altijd even gemotiveerd: vraagt extra tijd van organisatie.

d) Kansen en bedreigingen van de recreatieschappen

Kansen:

- als het 'product' van de organisatie goed is en daardoor het nut van de organisatie erkend wordt, zal het 'overleven'; dit leidt tot een pragmatische en bedrijfsmatige aanpak;
- de recreatieschappen hebben een vertrouwen opgebouwd;
- de recreatieschappen zorgen voor werkgelegenheid bij uitvoering en onderhoud van werken;
- de recreatieschappen spelen snel in op het vanuit de rijksoverheid gevoerde beleid.

Bedreigingen:

- gemeenten kunnen en willen uittreden;
- de privatisering die de rijksoverheid wil invoeren;
- invloed van de provincie (staat verder van het recreatiegebeuren af);

- zorgelijke financiële situatie bij de gemeenten;
- financiële ruimte bij provincie en rijksoverheid.

e) Invloed van de politiek

In het ene recreatieschap heeft een bestuurszetel electoraal aanzien en elders weer niet. Daardoor ligt het schapsgebeuren bij de één beter dan bij de ander.

Gebleken is, dat de plaatselijke politiek een belangrijk element is door pressiegroepen.

Op landelijke en provinciale politiek spelen de recreatieschappen goed in, omdat ze er in hoge mate afhankelijk van zijn.

f) Invloed van de economie

De teruglopende economie heeft indirect een grote invloed op de organisaties. Indirect, omdat de invloed van deze teruglopende economie bij de gemeenten eerder voelbaar is dan bij de recreatieschappen. Er ontstaat in dat geval een kritische houding van de gemeenten op het financiële beleid van de schappen. Aan de ene zijde worden meer-jarenbegrotingen bij de schappen teruggedraaid, aan de andere zijde zijn zij de organisaties die in aanmerking komen om grote gesubsidieerde werken uit te voeren. Hierdoor ontstaan niet alleen financiële doch ook organisatorische spanningsvelden.

g) Invloed wetgeving

De wijzigingen van een aantal wetten gedurende de laatste 5 jaren hebben een zekere mate van 'onrust' bezorgd. Te noemen vallen de wetten:

- Wijziging Gemeenschappelijke Regeling (op basis van deze wet zijn de recreatieschappen ontstaan);
- Reorganisatie Binnenlands Bestuur;
- Gemeentelijke herindeling;
- Landinrichtingswet.

Ook het ontstaan van structuurschema's op het gebied van landinrichting, openlucht-recreatie en natuur- en landschapsbehoud, waar de recreatieschappen weinig invloed op uit hebben kunnen oefenen, hebben niet bijgedragen aan een stabiele werkvloer waarop de schappen zich hebben kunnen ontwikkelen.

Het gevolg voor de organisatie is een soort kameleoneffect, doordat op rijksniveau veel van bovenaf wordt geregeld.

Daar waar directies zich niet hebben kunnen aanpassen, is veel onrust en frustratie ontstaan.

h) Invloed van gebruikers, verenigingen en doelgroepen

De organisatie zit als een buffer tussen deze groeperingen en de hogere (politieke) overheden in.

Er is een toename te bespeuren in het feit dat de bovengenoemde georganiseerden zich als pressiegroep via de politieke achterdeur gaan manifesteren.

Ook komt het voor dat de schappen politiek worden gebruikt door de lagere overheden

om plannen van rijksdiensten om te buigen ten gunste van de lagere overheid. Kortom, door de invloeden genoemd in g) en h) beweegt het recreatieschap zich doorgaans als een jojo.

i) Maatschappelijke verantwoordelijkheid

Het inbrengen van sociale recreatiemogelijkheden, het zorgen voor een stuk welzijn en vrijetijdsbesteding alsmede de bescherming van het landschap, brengt een hoge maatschappelijke verantwoordelijkheid met zich mee.

j) Management-systemen

Het is triest te constateren dat weinig schappen management-systemen hanteren. De meeste directies komen hier niet aan toe ten gevolge van een wirwar van opdrachten en werk, de talloze doorgevoerde wetsvormingen (wijzigingen) en het ontbreken van instrumentaria.

Ten gevolge van de slechter wordende economie en de opname van financiële meerjarenplanningen in de basisrecreatieplannen krijgt het financiële management aandacht.

Ondanks het feit dat andere management-systemen doorgaans ontbreken, treden directies van deze organisaties pragmatisch op, mede ten gevolge van multifunctionele inzet en geringe omvang van de organisaties.

k) Budgettering

Gebleken is, dat iedere organisatie werkt vanuit de financiële meerjarenplanning met begrotingen die, eenmaal goedgekeurd, mandatering met zich meebrengen tot bepaalde bedragen.

Regelmatische kostenbewaking ten gevolge van automatisering vindt plaats.

Echter de klassieke budgetteringsfuncties, waartoe kunnen worden gerekend:

- beleidsoverdracht;
- taakoverdracht;
- machtigingsmiddel;
- beheersingsmiddel;
- beoordelingsmiddel;
- verantwoordingsmiddel,

worden te weinig benut als informatiesysteem voor gebruik op strategisch gebied. Oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat veel beslissingen worden genomen vanuit een politieke filosofie.

l) Externe en interne factoren die het management beïnvloeden:

- ondanks een toename van de vrije tijd, dus meer gebruikers, mogen de kosten van de organisatie niet stijgen;
- door de alom heersende bezuinigingswoede ontstaat op velerlei gebieden conflict-situaties;
- financiële middelen voor onderzoek worden slechts sporadisch verstrekt;

- geen uitbreiding van personeel, terwijl het werk toeneemt;
- de bureaucratie van de gemeenten en hogere overheden, alsmede de veelheid van procedures waarmee het management wordt opgezet;
- andere afbakening van taken en bevoegdheden op provinciaal en rijksniveau ten gevolge van doorgevoerde reorganisaties;
- verschil in omvang en tempo van de bezuinigingen van de gemeenten zijn verschillend.

9.4 Ontwikkelingen en knelpunten in de toeristisch/recreatieve sector op regionaal niveau

9.4.1 Externe ontwikkelingen

De taakomgeving is natuurlijk in omvang afhankelijk van het niveau van de organisatie welke men beschouwt; wanneer de gehele toeristisch/recreatieve sector als één beschouwd wordt, dan behoort het hele toeristisch/recreatieve gebeuren tot de taakomgeving en zijn als belangrijkste ontwikkelingen in deze sector de volgende te noemen:

- De langzaam op gang komende samenwerking/integratie van de twee beleidssectoren recreatie en toerisme.
Deze ontwikkeling heeft niet alleen gevolgen voor het gevoerde beleid, maar ook op de interne en externe organisatie van de vele instanties werkzaam in de beide sectoren.
- Met deze ontwikkeling, evenals de ontwikkelingen in de contextuele omgeving, hangt het feit samen dat steeds meer instanties overgaan op een bedrijfsmatige aanpak, met het oog op bezuinigingsmaatregelen en inkomstenverhogende maatregelen; hiermee verandert echter ook het karakter van de geboden voorzieningen. Het produkt wordt zo veel mogelijk aangepast aan de veranderende vraag en dient daarmee een divers en flexibel karakter na te streven. Met het oog op inkomsten heeft ook het profijtbeginnel haar intrede gedaan; vooralsnog is men echter nog vrij voorzichtig, daar men vast wil houden aan het ten algemenen nutte karakter van veel voorzieningen, waar bovendien aan voldaan moet worden in verband met verkregen en te verkrijgen subsidies van de rijksoverheid. Ook het belang van promotie wordt steeds meer ingezien als zijnde het middel om de projecten bekend te maken en het middel om voor de eigen organisatie naamsbekendheid en erkenning te verkrijgen.
- Van belang zijn ook ontwikkelingen ten aanzien van deelname aan bepaalde vormen van recreatie en toerisme. Een aantal belangrijke trends hierin zijn stads- en dorpsbezoek, surfen, mobiele recreatievormen als fietsen, wandelen en kanoën, motor- en autocrossen, golfen en natuurgerichte recreatie. Ook is enige opleving in de verblijfsrecreatie te constateren.

Van belang is hier nog de opmerking dat de vakantie-intensiteit van de lagere inkomensgroepen dreigt af te nemen.

Genoemde ontwikkelingen zijn gelegen in het gevoerde beleid en daarmee enigszins te sturen; een bepaald aanbod kan leiden tot aanpassing van de vraag. Een aanbod aan bepaalde voorzieningen kan echter ook bijdragen aan andere achterliggende doelen; als belangrijke ontwikkeling is dan ook te noemen het steeds vaker hanteren van recreatie en toerisme als middel om tegemoet te komen aan problemen, die zich voordoen in het landelijke gebied, zoals:

- . neveninkomstenmogelijkheid voor de landbouwer, die in zijn of haar functioneren steeds vaker belemmerd wordt;
- . mogelijkheid voor rendabel natuur- en landschapsbeheer en daarmee een bijdrage tot het instandhouden van natuur en landschap (naast het feit dat recreatieve en toeristische activiteiten ook verstorend kunnen werken);
- . ontsluitings- of zoneringsmogelijkheid, afhankelijk van de recreatievorm, van het landelijk gebied met gevolgen voor het voorzieningenpeil ook voor de plaatselijke bevolking;
- . mogelijkheid om de regio aantrekkelijk te maken als woon-werk omgeving (en daarmee ook aantrekkelijk voor enige vormen van bedrijvigheid).

9.4.2 Interne ontwikkelingen

Bij het begrip 'interne ontwikkelingen' moet gedacht worden aan ontwikkelingen binnen de organisatie zelf, die niet direct bestuurbaar zijn maar toch de aard van de organisatie bepalen. Variabelen als structuur, cultuur en beschikbare middelen vormen het algemene kader waarbinnen de verschillende activiteiten moeten worden uitgevoerd. Tot nu toe werd het begrip 'organisatie' gehanteerd met betrekking tot de toeristisch-recreatieve sector als organisatorisch geheel; het begrip kan echter ook op andere schaal worden beschouwd (de organisatie van de afzonderlijke instanties). De grens tussen de interne en externe omgeving is afhankelijk van de schaal waarop men de organisatie beschouwt.

Wordt de organisatie van de hele toeristisch-recreatieve sector beschouwd, dan wordt de interne omgeving gevormd door het geheel van onderlinge en individuele bestuursstructuren en overlegvormen. Beschouwd men een individuele organisatie zoals een recreatieschap, dan blijft de interne omgeving beperkt tot de cultuur en de organisatiestructuur ervan. Naast de ontwikkeling in de interne omgeving van de gehele toeristisch-recreatieve sector (op regionaal niveau), zijn hieronder met name ontwikkelingen in de interne omgeving van de individuele instantie beschreven.

- Ten aanzien van de structuur waarbinnen men moet werken is enige schaalvergroting te constateren (samenwerkingsgebieden worden groter, takenpakketten uitgebreider), dit als gevolg van de bundeling en integratie die in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen worden voorgestaan. De voordelen van integratie zijn reeds aan de orde geweest; het nadeel van deze ontwikkeling is echter het feit dat enige verdringing plaats kan vinden

van de recreatieve en toeristische belangen, wanneer meer aspecten een rol gaan spelen en de betrokkenheid van de bestuurders minder wordt; een ander nadeel betreft het feit dat instanties als een VVV in deze ontwikkeling buiten spel blijven, gezien het feit dat deze instanties niet onder de Wet Gemeenschappelijke Regeling vallen.

Schaalvergroting heeft ook gevolgen voor de effectiviteit en de efficiëntie van de individuele organisatie. Enerzijds kan schaalvergroting met als direct gevolg minder betrokken organisaties, wat meestal samenhangt met een verzwaring van het takenpakket en de organisatiestructuur, leiden tot efficiëntievergroting, bijvoorbeeld omdat nu minder afstemming nodig is (minder tijdverlies aan overleg, minder dubbel werk en minder tegenstrijdigheid in het totaalbeleid) en tot effectiviteitsvergroting, bijvoorbeeld doordat een geïntegreerde aanpak een betere afweging mogelijk maakt en verweving van functies, die elkaar kunnen versterken. Anderzijds kan dit echter leiden tot langere overleglijnen (een soort bureaucratisme in de organisatie door te grote besturen als gevolg van het grote aantal vertegenwoordigers uit de gemeenten) en daarmee dus tot efficiëntieverlies. Een veelheid aan instanties kan bovendien door de concurrerende werking leiden tot effectiviteitsverlies.

- Maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering en verzelfstandiging werken ook door in de cultuur van de organisatie. Enerzijds kan dit leiden tot bureaucratisering; anderzijds kan ook gedacht worden aan zelfwerkzaamheid en creativiteit. Gezien de aandacht welke aan het interne functioneren besteed wordt betreffende onderlinge verhoudingen, communicatie en betrokkenheid tussen ambtenaar en bestuurder door de verschillende instanties, mag enige verbetering hierin worden verwacht. Het is hierbij van belang dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken individuen, diensten, besturen, etc. vastgelegd worden, opdat een werkbaar kader ontstaat, waarbinnen iedereen naar behoren kan functioneren. De gegroeide cultuur binnen de meeste overheidsinstanties zal zich de komende tijd aan moeten passen aan een meer bedrijfsmatige manier van werken. De overheid zelf zal zich duidelijker en flexibeler op moeten stellen en sneller in moeten spelen op allerlei ontwikkelingen.
- Ten aanzien van de middelen waarover men beschikt kan worden opgemerkt, dat ze de laatste jaren financieel gezien sterk zijn afgenomen. Men zoekt hevig naar andere middelen, niet alleen in de sfeer van geld, maar ook in de sfeer van kennisvergroting en efficiëntere en meer effectieve werkwijzen. Er zal steeds meer gedegen onderzoek plaats moeten vinden en men zal moeten zoeken naar vormen van samenwerking met het bedrijfsleven om de middelen van bedrijfsleven en overheid te bundelen.
- De overheid is sterk gebonden aan regels en voorschriften en wordt hierdoor enigszins belemmerd in het functioneren, vooral in vergelijking met het bedrijfsleven, dat zich meer kan veroorloven (bijvoorbeeld het werken met goedkopere krachten). Deregulering en decentralisatie kunnen hierin wellicht enige verandering brengen, mits een goed kader geboden wordt waarbinnen men kan werken.

9.4.3 Knelpunten

- Het ontbreken van een passend (wettelijk en bestuurlijk) kader, waarbinnen men naar wens kan functioneren in overeenstemming met de randvoorwaarden gesteld door de huidige samenleving, wordt als een groot nadeel ervaren. Uit efficiëntie- en effectiviteits-overwegingen komt het streven voort om tot integrale aanpak van recreatie en toerisme te komen. Het geboden instrumentarium sluit deze nieuwe, meer bedrijfsmatige aanpak soms uit. Met name de P.P.O. maakt een aantal noodzakelijk geachte activiteiten bij deze aanpak haast onmogelijk, doordat deze regeling een aantal voorwaarden stelt ten aanzien van het ten algemene nutte zijn van de voorzieningen; de openbare toegankelijkheid ervan en het gedurende minstens 20 jaar instandhouden. Toch is de laatste jaren enige soepelheid van de rijksoverheid te constateren ten aanzien van de gestelde voorwaarden, onder meer de in de Nota Recreantenbeleid ingevoerde 10%-norm voor commercialisering van voorzieningen is hiervan een voorbeeld.

Ook op regionaal niveau ontbreekt een referentiekader (bijvoorbeeld een basisplan voor recreatie en toerisme), die de overheid geboden moet bieden om tot een eenduidig beleid te komen, waardoor alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn.

- Het beheer van recreatieprojecten door overheidsinstanties levert steeds meer problemen op door de gestegen kosten van beheer en onderhoud, ook hier schiet het instrumentarium van de rijksoverheid te kort.

Een direct gevolg van de bezuinigingen is het financieringsprobleem: wie betaalt wat, hoe en hoeveel; de rijksoverheid, die zoals reeds eerder vermeld niet meebetaalt aan beheer en onderhoud, of de gemeenten (en provincie), die met beperkte financiële middelen moeten werken. Hierbij speelt ook nog het probleem dat elke gemeente een bepaald eigenbelang of geen belang heeft bij bepaalde activiteiten ondernomen door een recreatieschap, streek-VVV of dergelijke instanties (concurrentie, ver-van-mijn-bed). Welke verdeelsleutel moet men bij financieren hanteren; naar het belang dat men erbij ondervindt of een bijdrage per inwoner? Daarnaast wordt door een aantal gemeenten ook nog een eigen beleid gevoerd (bijvoorbeeld door het heffen van toeristenbelasting), waardoor extra afstemming nodig is om scheve verhoudingen tegen te gaan.

- Door de bezuinigingen is men, gezien de gesloten budgetten, min of meer gedwongen om over te gaan op een bedrijfsmatige aanpak met oog voor het beperken van de uitgaven, waar mogelijk, en voor inkomstenverhogende maatregelen. Deze meer economische doelstelling dreigt echter ten koste te gaan van de aloude, voornamelijk sociale doelstellingen. Toch kan deze een hulpmiddel zijn om deze doelen te bereiken. Een overgang naar commerciële activiteiten moet dan echter niet leiden tot een beleid dat zich juist gaat richten op die commerciële activiteiten (een feit waarvan het VVV-wezen regelmatig wordt beschuldigd).

Ook het VVV kent overigens als grootste knelpunt de financiering, omdat zowel bij de overheid als bij het bedrijfsleven de bereidheid afneemt om het VVV te financieren.

- Er is onduidelijkheid over de rol die de overheid kan en mag innemen bij het beheren van voorzieningen. Commerciële exploitatie door de overheid is enerzijds nodig om de voorziening en voorzieningen elders in stand te houden, maar tegenstrijdig aan het beeld van een vrijmarkteconomie, waar de overheid voor concurrentievervalsing zorgt. Men kan zich afvragen of het wel concurrentievervalsing is; enerzijds is er sprake van een overheid welke zichzelf kan bevoordelen ten opzichte van het bedrijfsleven, anderzijds kan men zich afvragen of de overheid wel rendabel kan exploiteren, gezien de voorwaarden waarbinnen men moet werken (democratische controle, het stringent volgens de regels moeten werken, etc.). Het gevaar dreigt, dat bij privatisering het bedrijfsleven alleen de financieel aantrekkelijke voorzieningen zal overnemen en de overheid met de onrendabele projecten zal blijven zitten, met als gevolg een negatieve spiraalwerking door het ontbreken van financiële middelen terwijl de onkosten stijgen.
- De nieuwe aanpak is, zoals gezegd, bedrijfsmatiger van aard en hierdoor meer gebaseerd op marketingsgedachten, van belang hierbij is de zogeheten marketingmix van plaats, prijs, produkt en promotie (de vier p's). Met name ten aanzien van promotie is afstemming nodig tussen de verschillende organen. Welke garanties heeft bijvoorbeeld een recreatieschap voor promotie van haar eigen projecten? Promotie is vooralsnog een VVV-taak. Toch gaan steeds meer instanties deze promotie zelf plegen. Het gevolg is dat veel werk niet of dubbel en onsamenhangend wordt verricht.
- In samenhang met de nieuwe aanpak wordt een groter beroep gedaan op het toeristische bedrijfsleven en het accent meer op ondernemersschap gelegd. Van belang hierbij is een snellere besluitvorming, flexibiliteit, ondernemersmentaliteit, efficiëntie en een minder rechtspositioneel denken. Dit is van de zijde van de overheid nodig om de impasse te doorbreken die bestaat tussen overheid en bedrijfsleven; probleem hierbij is, dat de verschillende overheidsinstanties hun sociale doelstellingen niet uit het oog mogen verliezen. Anderzijds zal ook het bedrijfsleven zelf een steentje bij moeten dragen voor de totstandkoming van de voor henzelf belangrijke toeristisch-recreatieve infrastructuur. Bundeling van de middelen van overheid en bedrijfsleven is derhalve gewenst; gezien de huidige patstelling zal gezocht moeten worden naar manieren waarop men deze kan doorbreken. Wat de TROPs betreft, waarvan werd verwacht dat ze het bedrijfsleven aanwijzingen zouden geven in de trend van "hier is het gat in de markt", kan gesteld worden:
 - . dat ze een regionaal overleg tot stand hebben gebracht, politieke belangstelling hebben opgewekt en enige structurering van het beleid met aandacht voor bedrijfs-economische aspecten ten gevolge hebben gehad;
 - . dat de investeringen slechts langzaam op gang komen, mede als gevolg van het slechts beperkt subsidiëren van EZ en het uitblijven van een landelijk kader;
 - . dat ze te weinig concrete aanknopingspunten aandragen voor de ondernemer (er wordt te weinig geld, nodig om particuliere investeringen mogelijk te maken, beschikbaar gesteld).

Vereisten zijn derhalve:

- . een samenwerkingsvorm, waarbij een regionale bedrijfsTROP door kan werken;
 - . inspanningen van beide zijden en goede afstemming, wisselwerking en samenwerking in goed georganiseerde vorm.
-
- Een aantal recreatieschappen is momenteel bezig met de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling op grond van de WGR; dit betekent dat in verschillende samenwerkingsgebieden de ontwerperegelingen ter discussie staan en daarmee het toekomstige takenpakket, de bevoegdheden van het uitvoerende apparaat en van de bestuurders en de organisatiestructuur. Juist in een tijd van bezuinigingsmaatregelen moet worden beslist over mogelijke taken voor recreatie en toerisme; de vraag rest, welke prioriteit door de politiek aan recreatie en toerisme gegeven wordt. Het is echter ook een tijd waarin recreatie en toerisme, gezien de groeiende hoeveelheid (gedwongen) vrije tijd en gezien het feit dat toerisme als één van de weinige bedrijfstakken met gunstige perspectieven wordt beschouwd, steeds meer van belang geacht worden.
 - Door de nieuwe bredere aanpak, de daardoor veranderende takenpakketten van de verschillende instanties en de genoemde herstructurering van de verschillende gemeenschappelijke regelingen, is het tijd geworden dat taakafbakening plaats gaat vinden, niet alleen wat betreft de taakvelden van de verschillende instanties op regionaal niveau onderling, maar ook wat betreft de taakvelden van deze instanties en van gemeenten, provincie en andere organisaties ten opzichte van elkaar. Dit geldt bijvoorbeeld sterk voor de promotietaak, die elke instantie ter hand lijkt te nemen, waardoor veel dubbel werk wordt verricht; dit is niet alleen onefficiënt, maar kan ook minder effectief zijn dan een goed gecoördineerd promotiebeleid voor recreatie en toerisme.
 - Zowel voor recreatieschappen als ook voor VVVs geldt, dat er bij plaatselijke bestuurders vaak weinig bekendheid en dus weinig affiniteit en erkenning ten aanzien van de organisatie bestaat; een betere vertrouwensbasis is nodig voor een beter functioneren.
 - Als knelpunt wordt ook ervaren dat inkomstenverwerving beperkt wordt door: de publiek-rechtelijke organisatievorm, welke veel activiteiten op de vrije markt moeilijk maakt; de te strenge subsidievoorwaarden gesteld door het rijk en de afhankelijkheid van de politieke wil.

9.5 Bestuurssamenstellingen in de non-profit organisaties

9.5.1 Algemeen

Met name op het aspect bestuurssamenstelling zal worden ingegaan, omdat uit onderzoek is gebleken dat van dit facet een aantal invloeden uitgaan die de beheersbaarheid van de non-

profit organisaties ernstig aantasten. Als de beheersbaarheid een probleem wordt of is, kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de effectiviteit en de wijze waarop doelstellingen worden gerealiseerd. De algemene tendens is, dat in de jaren 80 door maatschappelijke ontwikkelingen veel non-profit organisaties voor een krachtproef kwamen te staan. Primair moeten deze maatschappelijke en politieke krachtvelden worden opgevangen door de top van de organisatie, dat wil zeggen het management en het bestuur. Dit bestuur zal de eisen die het proces van schaalvergroting stelt aan besturing en beheersing moeten aankunnen. Het hoofd bieden hieraan stelt de primaire eis van zakelijk denken, dat wil zeggen vanuit het non-profit denken als een profit-organisatie: het accent leggen op ondernemerschap. Daarmede worden aspecten opgeroepen als snelle besluitvorming, flexibiliteit, efficiëntie, etc. Gebleken is, dat dit nu met name de aspecten zijn die sporadisch bij non-profit organisaties worden aangetroffen.

Veel besturen van non-profit organisaties zijn samengesteld uit politieke vertegenwoordigers van de participanten in die organisaties. Dit houdt in dat veel bestuurders werk in 'vrije tijd' verrichten. Een bescheiden vergoeding in de vorm van presentiegeld per vergadering is de enige 'bezoldiging' van de leden van het bestuur. Wil worden voldaan aan de eis van effectieve besturing, dan kan in de komende tijdsperiode onmogelijk méér verwacht worden van besturen zoals die thans presteren. Nu de besluitvorming onder minder tijdsdruk staat - non-profit organisaties begeven zich veelal in de dienstverlening zonder winstoogmerk -, is de indruk gewekt dat middelen en arbeid efficiënt worden gebruikt.

Dienen doelbewust efficiëntie en effectiviteit te worden nagestreefd, dan zullen historische gegevens over boord moeten worden gezet. Daarmede is de kiem gelegd voor een bestuurscrisis die ontstaat door de volgende spanningsvelden:

1. het achterblijven bij professionele ontwikkelingen, het zogenaamde naijlingseffect van de collectieve sector;
2. een tekort aan slagvaardigheid;
3. evenwichtige machtsverdeling¹;
4. plotselinge beleidswijzigingen van de rijksoverheid, bijvoorbeeld op het gebied van werk-gelegenheid en subsidiëring.

9.5.2 Bestuursmodellen

In de non-profit organisaties worden vier modellen van bestuur onderscheiden:

1. executief bestuur;
2. beleidsvormend bestuur;
3. voorwaardenscheppend bestuur;
4. toezichthoudend bestuur.

¹ Vaak geldt dat grotere gemeenten meer invloed uitoefenen, omdat hun vertegenwoordiger kan terugvallen op een groter ambtelijk apparaat.

Ad 1) Executief bestuur

Een dergelijk bestuur neemt de zorg op zich voor personele, materiële en immateriële voorzieningen, neemt tevens zelf beslissingen over arbeidsvoorwaarden, aanschaf van middelen, organisatiestructuur, statuten, etc. Deze bestuursvorm heeft grote invloed op het uitvoerende werk. Een taak voor een directie is er dan ook niet of nauwelijks.

We vinden deze bestuursvorm vaak terug in zeer kleine recreatieschappen of in verenigingen.

De volgende situaties geven aan waarin een dergelijke bestuursvorm zich manifesteert:

- armlastigheid/geringe omvang/gebrek financiële ruimte;
- zwakheid in het 'professionele' werkapparaat (door tekortschietende deskundigheid en/of geringe menskracht);
- weinig denkkraft, maar wel doekraft bij bestuurders;
- ambities bij bestuurders in de richting van (zo mogelijk) betaalde nevenactiviteiten;
- bij grote bewogenheid met de idealen van de organisatie;
- bij maatschappelijke actie- of protestbeweging.

Het is duidelijk dat een executief bestuur op de stoel van het management zit, waardoor grote spanningen tussen bestuur en professionele medewerkers in de organisatie ontstaan.

Ad 2) Beleidsvormend bestuur

Een beleidsvormend bestuur zal in het algemeen gesproken in nauw overleg met de directie en via de directie met de professionele medewerkers trachten te komen tot een formulering van een expliciet voorwaardenscheppend en professioneel beleid. Het onthoudt zich verder zo veel mogelijk van de dagelijkse leiding, die aan een directie wordt overgelaten.

Dit bestuursmodel komt doorgaans bij het besturen van middelgrote en grotere recreatieschappen voor. Een dergelijk bestuur richt zich op het vaststellen van een algemeen beleid. De dagelijkse leiding wordt gelegd bij de directie. Teneinde het algemeen beleid wel te kunnen overdragen wordt dit doorgaans schriftelijk vastgelegd.

Vollebergh heeft in 1971 een artikel gepubliceerd waarin dit algemeen beleid over de bestuurstaat voor besturen van ziekenhuizen nader is uitgewerkt.

Omgezet als taken van een bestuur van een recreatieschap ziet deze visie er als volgt uit:

a) de vaststelling van het beleidsplan, bestaande uit:

- de bepaling van de doelstelling en functie van het recreatieschap;
- de vaststelling van het financieringsbeleid, de bepaling van prioriteiten bij de aanwending der financiële middelen en de vaststelling van begroting en jaarstukken;
- de vaststelling in grote lijnen van de organisatiestructuur, omvattende de bepaling van taak en samenstelling van de directie en de groep van hoofden van dienst;
- de bepaling in grote lijnen van het personeelsbeleid;

b) de aanstelling en de regeling van de arbeidsvoorwaarden voor het personeel;

c) de formele vertegenwoordiging van het schap tegenover externe instanties, bijvoorbeeld de overheid.

De expliciete beleidsformulering wordt doorgaans opgenomen in een gemeenschappelijk convenant tussen de participanten in een recreatieschap.

Een beleidsvormend bestuur ontstaat in situaties waar sprake is van:

- voldoende denkkraft bij bestuurders;
- helder inzicht in hantering van de gewenste bestuurlijke bijdrage (duidelijk rolbegrip);
- inhoudelijke verwantschap in diverse bestuursrollen van dezelfde bestuurder;
- democratisch leiderschap en/of een toegeeflijke directie (in de richting van het bestuur).

Ad 3) Voorwaardenscheppend bestuur

In deze constructie beperkt het bestuur zich tot het nemen van beleidsbeslissingen inzake organisatorische en financiële zaken die liggen op het personele, immateriële en materiële vlak. Te denken valt aan huisvesting, arbeidsvoorwaarden etc. De beslissingen over het professionele beleid worden overgelaten aan de directie en de professionele medewerkers van de organisatie. Met andere woorden de planning, organisatie en uitvoering liggen binnen de beslissingsbevoegdheid van de medewerkers van de organisatie zelf. Het bestuur heeft dan hooguit een 'meedenk-rol'.

De volgende situaties geven aan waarbij een voorwaardenscheppend bestuur ontstaat:

- hoogwaardige, monodisciplinaire know-how in de werkorganisaties;
- inhoudelijke positie of geneigdheid van de directie in de voorwaardenscheppende richting;
- 'joint-venture' van verschillende belangen uit overigens zelfstandig blijvende organisaties, welke op eenzelfde beleidsterrein werkzaam zijn.

Duidelijk in deze situatie is de overheersende positie van de directie. Deze structuur komen we zelden tegen bij recreatieschappen, doch wel bij andere samenwerkingsorganen in de non-profit wereld zoals instellingen voor hulpverlening en maatschappelijk werk, geneeskundige diensten etc.

Ad 4) Toezichthoudend bestuur

Een toezichthoudend bestuur laat in feite de gehele beleidsvorming over aan het management, waardoor een volgzaam houding ontstaat. Slechts in noodgevallen, bij financieringsvraagstukken en bij representatieve uitingen treedt een toezichthoudend bestuur op.

Het is te vergelijken met een raad van commissarissen bij een profit-bedrijf. Het ontstaat bij de volgende situaties:

- omvangrijke non-profit organisaties (N.P.O.s);
- delegatiegeneigdheid van drukbezette notabelen in bestuursfuncties;
- commissarissen/directeuren/managers uit particuliere profit-ondernemingen in bestuursrollen in N.P.O.s;
- op-afstand-houdende directies of overheersende directies.

De directie in deze situatie dient uitermate hoogwaardig en professioneel te kunnen opereren. Indien dit uit financieel oogpunt niet haalbaar is, dient men aan een ander model de voorkeur te geven.

Door Van Mintzberg (1979) en Kruyt (1980) is in het verleden veel aandacht besteed aan de verschillen tussen profit en non-profit organisaties.

Het begrip non-profit is in de eerste plaats omvattender dan wordt vermoed. De non-profit laat zich namelijk onderscheiden in een drietal types, te weten:

1. de cliëntgerichte organisatie;
2. de publiekgerichte organisatie;
3. de verenigingen.

Tot de cliëntgerichte organisaties rekenen we instituten voor de gezondheidszorg, welzijnsinstellingen, etc. Dus in beginsel instellingen die niet vanuit een winstmotief werken.

Tot publiekgerichte organisaties rekenen we overheidsinstellingen met dienstverlening aan een groot aantal belanghebbenden, al dan niet werkend met een winstmotief.

Tot verenigingen kunnen we ook rekenen de belangengroeperingen, waaronder de overkoepelende bonden van de verenigingen vallen.

Hoewel de recreatieschappen primair worden gerekend tot de publiekgerichte organisaties, hebben zij ook trekken van het cliëntgericht zijn in zich.

Behoudens de driesplitsing in de non-profit organisaties, maken de vier bestuursvormen (zie paragraaf 9.5.2) de materie uiterst gecompliceerd. In feite ontstaan twaalf non-profit organisatiestructuren, waarin op zich weer talrijke problemen, dilemma's en spanningsvelden aanwezig zijn. Voeg hieraan toe de gesignaleerde maatschappelijke veranderingen, dan wordt duidelijk waarom in een non-profit organisatie wel de input is te meten doch nauwelijks de output.

Positie van het management in de non-profit organisatie

Het zou normaal kunnen worden geacht dat de hiërarchische structuur van de n.p.o. helder en duidelijk naar de burger overkomt. Echter, de doelstellingen van de overheid zijn in het algemeen onduidelijk, waardoor de gerichtheid van het management meervoudig wordt.

Non-profit structuren worden geleid door politiek gekozen afgevaardigden, waaraan een ambtelijk apparaat dienstbaar dient te zijn. Een vraag die meteen wordt opgeroepen is dan of het management de politiek of het algemeen belang moet dienen. De verkiezingen, éénmaal per vier jaar, kunnen grote invloed uitoefenen op de taakuitvoering van het management. De ene politicus bemoeit zich alleen met de hoofdlijnen, de ander gaat in op allerlei details. Met andere woorden, de politieke en personele samenstelling van en de portefeuilleverdeling in het college van burgemeester en wethouders zijn dus van zeer directe invloed op het functioneren van het non-profit instituut.

Saillante verschillen in profit en non-profit

Kruij (1980) geeft in "Organiseren in de jaren 80" een aantal saillante verschillen aan (Figuur 9.2).

PROFIT-ORGANISATIE

NON-PROFIT ORGANISATIE

Doelstellingen

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 1. enkel tot beperkt meervoudig | 1. doorgaans meervoudig |
| 2. output is duidelijk | 2. verschillende soorten output, wat het beheersen van organisatie moeilijk maakt |
| 3. input-output is meetbaar | 3. nauwelijks meetbaar verschil tussen in- en output |
| 4. doelstelling vanuit marktvraag | 4. doelstelling dikwijls vanuit politiek |

Gerichtheid

- | | |
|--|--|
| 1. proces is consumptiegericht | 1. proces is op dienstverlening gericht |
| 2. meetbare prestaties | 2. arbeidsintensief, input meetbaar, doch output (prestatie) moeilijk meetbaar |
| 3. marktonderzoeken via marketing | 3. nauwelijks marketing |
| 4. werken met vergelijkbare grootheden | 4. onvergelijkbare grootheden |

Marktrelatie

- | | |
|---|---|
| 1. productie wordt verhoogd bij toene-
nemende vraag; factor arbeid wordt
aangepast en is derhalve flexibel | 1. bij meervraag naar dienstverlening wordt
niet automatisch de factor arbeid aange-
past; de relatie met de markt is dan ook
zwak |
|---|---|

Personeel

- | | |
|---------------------------|---|
| 1. geen politieke invloed | 1. politieke invloed op handelen soms
merkbaar |
| 2. gericht op efficiency | 2. meer gericht op realisatie van doel-
stellingen dan op efficiency |
| 3. produktiegericht | 3. dikwijls improductief gericht |

Macht

- | | |
|---|--|
| 1. door structuuropbouw duidelijk waar
de macht vandaan komt | 1. door politieke structuren onduidelijk
waar machtsposities aanwezig zijn; het
management moet rekening houden
met alle machtsposities |
|---|--|

Politiek

- | | |
|---|--|
| 1. politiek heeft geen invloed op de gerichtheid van de organisatie | 1. de meeste n.p.o.'s staan onder invloed van de politiek (doelstellingen) |
| 2. alleen wettelijke regels | 2. niet alleen wettelijke, doch ook bestuurlijke regels, hetgeen beperkend werkt |

Beloning

- | | |
|---|--|
| 1. voor het management niet aan maxima gebonden | 1. gebonden aan maxima en doorgaans veel lager dan in de profit-organisaties |
| 2. functies niet erg kwetsbaar | 2. functies doorgaans kwetsbaarder dan in de profit-organisaties |

Managementstechnieken

- | | |
|--|---|
| 1. door meetbare processen wordt managementstechniek up to date gehouden | 1. doorgaans verouderd of ontbreken in het geheel |
| 2. overvloed aan lectuur over profit-management | 2. weinig lectuur over non-profit management |

Figuur 9.2 Verschillen tussen profit en non-profit organisaties (Kruijt, 1980)

9.7 Negatieve invloeden op het management van recreatieschappen

Op basis van de in deze notitie weergegeven theorieën en een gehouden onderzoek is een groot aantal negatieve invloeden te traceren. Deze maken een optimaal management van de directies van recreatieschappen onmogelijk of ondermijnen het.

De invloeden vallen uiteen in twee categorieën, namelijk:

- I. externe factoren;
- II. interne factoren.

De externe factoren worden opgesplitst in:

- I.A rijksoverheid;
- I.B provinciale overheid;
- I.C gemeenten en gewesten;
- I.D economie.

De interne factoren worden opgesplitst in:

- II.A organisatie;
- II.B bestuur;
- II.C directie;
- II.D financiën;
- II.E overig.

De negatieve invloeden worden hierna in het kort weergegeven, op enkele plaatsen aangevuld met een toelichting en commentaar voor zover nog nodig wordt geacht.

I. Externe factoren

I.A Rijksoverheid

- De privatisering die de rijksoverheid wil invoeren.
- Reorganisatie binnenlands bestuur en gemeentelijke herindelingsplannen.
- Het ontstaan van structuurschema's op het gebied van landinrichting, openluchtrecreatie en natuur- en landschapsbehoud.
Hierop hebben de recreatieschappen weinig invloed uit kunnen oefenen. Er is door structuurschema's nauwelijks een stabiele werkvloer ontstaan waarop de schappen zich hebben kunnen ontwikkelen. Het gevolg voor de organisatie is een soort kameleoneffect doordat op rijksniveau veel vanbovenaf wordt geregeld.
- De bureaucratie van de gemeenten en hogere overheden alsmede de veelheid van procedures waarmee het management wordt opgezaaid.
- De ambtelijke structuren in Nederland.
Deze denken nog steeds erg rechtspositioneel en leggen weinig accent op snellere besluitvorming, meer flexibiliteit en ondernemersschap.
- Het ontbreken van een geïntegreerde planning over alle beleidsterreinen.
- Het gebrek aan middelen en politieke visie over de plaats van de openluchtrecreatie in het totale overheidsbeleid plaatsen de recreatie in een volledige buitenspelpositie.

I.B Provinciale overheid

- Provinciale procesgangen staan te ver van het daadwerkelijke recreatiegebeuren af.
- Daar waar provincies deelnemen in de recreatieschappen is veelal sprake van een financieel belang of een afhandeling van taken door personeel dat door een provincie beschikbaar wordt gesteld en betaald.
- De financiële ruimte bij de provincie is gering.

I.C Gemeenten en gewesten

- De participanten in de recreatieschappen zijn gemeenten, met ieder hun eigen beleidslijnen en doelstellingen.
- Frequent komt voor, dat schappen als dienst worden ondergebracht in een gewest. Hierdoor ontstaan niet alleen een verticale, doch tevens met andere diensten een horizontale belangenafweging en prioriteitenstelling.

Nadelen zijn:

- . de politieke invloed in een gewestraad is groter; grotere gemeenten zijn niet door 1 afgevaardigde, doch op basis van het inwonertal afgevaardigd;
- . prioriteiten van de dienst worden afgewogen tegenover die van andere diensten;
- . het eigen elan van de organisatie verdwijnt, hetgeen demotiverend kan werken.
- De gemeenten hebben vetorecht bij planuitvoering.
- De gemeenten willen uittreden.
- De plaatselijke politiek is een belangrijke bron voor fractievorming en pressiegroepen.

I.D Economie

- De berichten over de verbetering van de economie hebben betrekking op het financieel-economische deel en niet zozeer op de sociaal-economische aspecten, waardoor de problemen toch nog groot blijven.

II. Interne factoren

II.A Organisatie

- Managementstheorieën ontwikkeld vanuit de profit-sector zijn niet zonder meer van toepassing op non-profit organisaties.
- Er is een grote diversiteit in de organisaties, wat grote verschillen in de opvattingen over de taakstelling met zich meebrengt.
- Het overleg met de participanten duurt lang. Een bedrijfsmatige aanpak is derhalve zelden haalbaar.
- Toegevoegd personeel is niet altijd gemotiveerd. Vraagt extra tijd van de organisaties.

II.B Bestuur

- Opvallend is dat, indien een projectontwikkeling in gang is gezet en bijvoorbeeld een onderdeel, zoals een recreatiebasisplan, eenmaal is aanvaard, het dagelijks en algemeen bestuur zich hoofdzakelijk gaat bemoeien met daaruit voortkomende details.
- In het ene recreatieschap heeft een bestuurszetel electoraal aanzien en elders weer niet. Daardoor ligt het schapsgebeuren bij de een beter dan bij de ander.
- De leden van het bestuur tonen vaak weinig interesse en zien de bestuursfunctie als een bijbaantje.
- Spanningsvelden voor een bestuur:
 - . het achterblijven bij professionele ontwikkelingen;
 - . een tekort aan slagvaardigheid;
 - . onduidelijke machtsverdediging ten gevolge van een verschil in de grootte van participanten;
 - . plotselinge beleidswijzigingen van de rijksoverheid, bijvoorbeeld op het gebied van werkgelegenheid en subsidiëring.

II.C Directie

- Initiatieven voor de besluitvorming komen doorgaans vanaf de directie en niet van het bestuur. Het gevolg is, dat directies te veel oog moeten hebben voor details en niet voor bijvoorbeeld een omgevingsanalyse.
- De meeste directies komen niet aan managementssystemen toe ten gevolge van een wirwar van opdrachten en werk, de talloze doorgevoerde wetshervormingen (wijzigingen), het ontbreken van instrumentaria.
- Beslissingen worden genomen vanuit een politieke filosofie, waardoor de klassieke budgetteringsfuncties te weinig benut kunnen worden als informatiesysteem voor gebruik op strategisch gebied.

II.D Financiën

- De schappen hebben nagenoeg geen eigen inkomsten, dus zijn en blijven afhankelijk van de participanten.
- Door de alom heersende bezuinigingsdrang ontstaan op velerlei gebieden conflictsituaties.
- Door de economische recessie zullen steeds meer Nederlanders aangewezen zijn op recreatieve voorzieningen dicht bij huis.
Beheer en onderhoud van die gebieden, alsmede aanpassing van een deel van de voorzieningen vergen in deze tijd een niet onaanzienlijk deel van de schaarse middelen.
De last hiervan drukt hoofdzakelijk op de steeds smaller wordende financiële schouders van de schappen.

II.E Overig

- De recreatieschappen zitten als een buffer tussen groeperingen en de hogere (politieke) overheden in:
 - . pressiegroepen gaan zich steeds meer via de politieke achterdeur manifesteren;
 - . recreatieschappen worden politiek gebruikt door de lagere overheden om plannen van rijksdiensten te blokkeren.
- Het brengen van sociale recreatiemogelijkheden brengt een hoge maatschappelijke verantwoordelijkheid met zich mee, die geen waardering ondervindt en ook niet zal krijgen van politici waarop de theorie van Bateson van toepassing is.

9.8 Samenvatting

De in dit hoofdstuk gegeven analyse van het functioneren van recreatieschappen laat vele problemen zien. In feite is dit inherent aan de instabiele situatie waarin een groot aantal schappen en recreatiediensten zich bevinden. De oorsprong van dit alles is mogelijkwerwijs gelegen in het feit dat recreatie op zich geen wetenschap is, doch meer een interdisciplinaire vergaarbak. Indien die talrijke facetten dan gezamenlijk in beweging komen ten gevolge van gememoreerde veranderingen, ontstaan drijfzandconstructies die nauwelijks bestendig zijn tegen externe invloeden.

Nu heeft de profit-sector al langer te maken gehad met wisselende invloeden op bepaalde produkten. Vandaar dat voor deze sector al duidelijk strategische beleidsvormingstheorieën zijn gedefinieerd en worden toegepast. Voor de non-profit komt dit proces thans geleidelijk en langzaam op gang. Als voorbeeld dat theorieën vanuit de profit-sector toepasbaar zijn voor de non-profit kan bijvoorbeeld de marketing worden vermeld.

Naast deze theorie ware het wenselijk dat in de toekomst meer aandacht wordt besteed aan die van het strategisch management, echter voor zover het politieke niveau boven de directies dit toelaat. Uit de literatuur voor de profit-sector is een veelvoud aan keuzes mogelijk hoe, wanneer en waarom strategisch management kan of moet worden toegepast.

Strategisch management is terug te voeren naar een beperkt aantal stappen t.w.:

- a) strategisch beleid;
- b) strategische activiteiten.

Ad a)

Onder het strategisch beleid wordt verstaan de keuze van de basisdoelstellingen die een organisatie nastreeft en de vaststelling van de beslissingsregels die worden gehanteerd bij de keuze van strategische activiteiten.

Ad b)

Onder strategische activiteiten worden al de activiteiten verstaan die een organisatie van plan is te verrichten en waarvan de gevolgen een wezenlijke invloed hebben niet alleen op de basisdoelstellingen van die organisatie doch ook op de relatie van de organisatie met haar omgeving.

In feite zijn strategisch beleid en activiteiten continue en cyclische processen met gevolgen voor de maatschappij die de organisatie omringt alsmede voor de continuïteit en levensvatbaarheid van de organisatie. Zonder laatstgenoemde twee items is geen sprake van beïnvloeding van maatschappelijke processen, weshalve de levensvatbaarheid als uiteindelijk hoofddoel van een organisatie kan worden beschouwd.

Ergo, een organisatie is levensvatbaar als zij in staat is voor de bijdragen van haar participanten voldoende vergoeding in welke vorm dan ook te geven.

Daartoe is het zaak niet alleen het huidige takenpakket aan een onderzoek te onderwerpen, doch ook de organisatiestructuur daarbij te betrekken. Deze dient m.i. te zijn afgestemd op wat de recreatieschappen en diensten dienen te realiseren.

9.9 Literatuur

GASTEL R. VAN (1988), Functie en organisatie van de toeristische/recreatieve sector in Noordoost-Brabant

GRINWIS, P. en D. KEUNIG (1984), Duidelijk bestuursmodel nodig voor non-profit organisaties, Financieel Dagblad

KRUIJT, J.L.W. (1980), Bestuur en beheer van non-profit organisaties. Organiseren in de jaren 80: adviseurs en managers in gesprek M&O 1980/3 (Meppel: Boom)

LAWRENCE & LORSCH (1974), Developing organizations. Diagnosis and action (Reading, Massachusetts, USA: Addison-Wesley Publishing Cy.)

MINZBERG, H. (1979), The structuring of organization (London: Prentice Hall)

OOSTRUM, H.J. VAN, Effects of political thinking and economic processes in the Dutch Government on the management of Recreation Districts

PEARCE & ROBINSON (1982), Strategic Management. Strategy Formulation and Implementation (Illinois: Irwin, Homewood)

RUITER, D. (1979), Management voor non-profit organisaties (Alphen aan den Rijn: Samson)

VOLLEBERGH, J.A.A. (1971), Het ziekenhuisbestuur, in: Het Ziekenhuis

VRIES, K.M. DE en H.W. TEN DAM (19..), Strategische segmentatie, Harvard Holland Review no. 3 (Borsen International Publications Nederland)

WERSCH, P. VAN (1978), Democratisering van het bestuur van non-profit instellingen (Alphen aan den Rijn: Samson)

10. RANTSOENERING VAN HET GEBRUIK VAN RECREATIETERREINEN

A.M. Filius, Vakgroep Boshuishoudkunde, Landbouwwuniversiteit Wageningen

10.1 Waarom rantsoeneren?

Het gebruik van recreatievoorzieningen is na de tweede wereldoorlog in Nederland sterk gestegen. Naar te verwachten is, zal het gebruik nog verder toenemen in de toekomst. Dit heeft ertoe geleid of zal er zonder maatregelen toe leiden dat:

- sommige unieke of kwetsbare natuurgebieden zwaar te lijden hebben van het recreatief gebruik;
- in sommige recreatievoorzieningen congestie optreedt, waardoor hetzij binnen eenzelfde groep de gebruikers hinder van elkaar ondervinden, hetzij conflicten ontstaan tussen groepen van gebruikers.

De schade aan natuurgebieden en de congestie kunnen onaanvaardbaar hoog zijn. Het gevolg kan zijn dat natuurgebieden niet of minder worden bezocht als het specifieke karakter van het natuurgebied verloren gaat en dat door congestie de satisfactie van bezoekers minder wordt. In het eerste geval is de biologische draagkracht overschreden, in het tweede geval de sociale draagkracht. De maatschappelijke waarde van de voorziening kan door het overschrijden van de draagkracht verminderen. In een dergelijke situatie kan de beheerder overwegen het gebruik te beperken en dit beperkte gebruik over potentiële gebruikers te verdelen; dit beperken van het gebruik noemen we rantsoeneren, hetgeen op vele manieren kan plaatsvinden.

Sinds de tweede helft van de jaren 70 heeft rantsoenering ('rationing') veel aandacht gekregen in de USA, niet alleen in de praktijk van de recreatie, maar ook in het onderzoek. Ook in Nederland vindt rantsoenering veelvuldig plaats, denk bijvoorbeeld aan de visakte, het lidmaatschap van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten, toegangskaarten voor terreinen van waterleidingmaatschappijen; onderzoek naar het functioneren ervan heeft in Nederland echter nauwelijks plaatsgevonden.

In deze bijdrage wordt een kader gegeven voor beslissingen ten aanzien van rantsoenering.

10.2 Wel of niet rantsoeneren?

Rantsoenering van het gebruik van recreatievoorzieningen moet als een ingrijpende maatregel worden ervaren, waartegen om begrijpelijke redenen grote weerstand kan bestaan. Deze weerstand kan op het volgende zijn gebaseerd:

- traditie:
veel recreatievoorzieningen zijn traditioneel vrij toegankelijk; in West-Duitsland en vele andere landen kent men het betredingsrecht van bossen, ook van particuliere bossen; rantsoenering is een inbreuk op deze traditie;

- 'merit good':
recreatie wordt wel als een 'merit good' beschouwd, hetgeen inhoudt dat de overheid van mening is dat mensen de waarde van recreatie voor henzelf en voor hun omgeving onderschatten en recreatie daarom door de overheid gestimuleerd moet worden; rantsoenering stimuleert de recreatie niet, althans zo kan dat opgevat worden;
- rechtvaardigheid:
rantsoenering betekent bijna altijd dat verschillende groepen mensen in ongelijke mate van een recreatievoorziening gebruik kunnen maken;
- vermindering beleevingswaarde:
recreëren is een "intrinsically motivated and relatively unstructured experience. The fee-collection process itself (en mogelijk ook andere vormen van rantsoeneren (FLS)) is then seen as degrading the leisure experience that motivated use of an area in the first place" (Harris en Driver, 1987).

Behalve deze min of meer principiële bezwaren kunnen ook bezwaren genoemd worden vanuit het gezichtspunt van de beheerder, die aanleiding zijn om niet te lichtvaardig over te gaan op rantsoenering. Rantsoenering betekent, dat men de draagkracht moet vaststellen. De beheerder gaat immers pas rantsoeneren als de draagkracht overschreden wordt. Het bepalen van de draagkracht levert echter vooralsnog grote problemen op.

Ook om deze reden zal de beheerder daarom eerst de problemen identificeren en proberen de omstandigheden te veranderen: gaat het om een te hoog gebruik in het algemeen; is de verdeling van het gebruik in de tijd ongelijk; of levert de ruimtelijke verdeling van het gebruik problemen op? (Peterson, 1983) Pas als regulatie of manipulatie - hetgeen tot een beter gebruik moet leiden - niet bruikbaar zijn, zal men denken aan een oplossing van het probleem via rantsoenering - hetgeen tot een beperking van het gebruik moet leiden -, hetzij door gebruik te ontfemen, hetzij door barrières voor het gebruik op te werpen. De afbakening tussen regulering en rantsoenering is overigens niet scherp. Ook zonering - als vorm van regulering - brengt beperking van het gebruik met zich mee, zij het in een deel van het gebied.

10.3 Criteria voor keuze rantsoeneringsmethode

Indien men zich toch genoodzaakt ziet tot rantsoenering over te gaan, zal men een keuze ten aanzien van de methode van rantsoenering moeten doen. Voor het nemen van een beslissing over de toe te passen methode zijn criteria nodig waarop de alternatieve rantsoeneringsmethoden beoordeeld zullen worden. De te hanteren criteria en vooral de gewichten die men aan de verschillende criteria toekent zullen van eigenaar tot eigenaar verschillen. In het volgende gaan we ervan uit, dat we met een non-profit organisatie van doen hebben die het algemeen belang wil bevorderen. De belangrijkste criteria voor de beoordeling van rantsoeneringsmethoden zullen dan veelal zijn: efficiency; rechtvaardigheid; en bruikbaarheid voor het beheer (Cullen, 1985). Wat wordt onder deze criteria verstaan?

Efficiency

Van een efficiënte toewijzing is sprake als slechts diegenen toegelaten worden, die bereid zijn voor een bezoek de relatief grootste offers te brengen. Een bezoek heeft voor deze personen een relatief hoge waarde. Deze offers kunnen verschillende vormen aannemen (Shelby & Danley, 1979):

- geld betalen voor toegangsbewijzen;
- tijd spenderen en inspanning leveren, welke vereist is om de procedure die tot toegang leidt uit te voeren;
- inspanning leveren om van te voren het tijdstip van bezoek te plannen;
- offers brengen om kennis, vaardigheid en uitrusting te verwerven om zodoende de kwaliteit van de ervaring van het bezoek te verhogen.

Een methode van allocatie van gebruik die ertoe leidt dat iemand wordt afgewezen die grote waarde hecht aan bezoek aan een bepaald gebied en dat anderen worden toegelaten die weinig waarde hechten aan bezoek aan dat gebied omdat andere recreatiegebieden voor hen goede alternatieven zijn, is een suboptimale methode vanuit het gezichtspunt efficiency.

Rechtvaardigheid

Dit begrip kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Men kan eronder verstaan dat ieder (die belangstelling heeft):

- evenveel gebruik kan maken van de voorziening; dit nu is juist niet mogelijk - daarom wordt rantsoenering ingevoerd - tenzij bijvoorbeeld de lengte van een bezoek wordt beperkt;
- evenveel kans heeft om gebruik te maken van de voorziening.

Bij de bovenstaande criteria moet men niet alleen denken aan evenveel gebruik of even grote kansen voor individuele personen, maar vooral ook aan sociale groepen, zoals armen en rijken, jongeren en ouderen, gehandicapten en niet-gehandicapten, alsmede aan verschillende gebruikersgroepen zoals bijvoorbeeld wandelaars en fietsers.

Shelby en Danley (1979) verstaan onder rechtvaardigheid ('equity') een situatie, waarbij degenen die meer investeren in het gebruik van de voorziening, in de vorm van geld, tijd enz., er ook meer gebruik van mogen maken. Bij deze interpretatie ontstaat overlap met het criterium efficiency.

Het criterium rechtvaardigheid zal niet alleen gehanteerd worden vanwege de wenselijkheid ervan op zichzelf, maar ook omdat recreanten mogelijk eerder zullen proberen rantsoeneringsmethoden te saboteren/ontduiken als deze als niet-rechtvaardig beschouwd worden.

Bruikbaarheid voor het beheer

Daaronder is te verstaan:

- de invloed op het aantal gebruikers; is dit aantal in de tijd of ruimtelijk ermee te beïnvloeden?
- de invloed op de recreatievoorziening; verandert door de rantsoeneringsmethode het (gemiddelde) gedrag van de recreant?

- de uitvoerbaarheid van de rantsoeneringsmethode; is de methode niet te duur (denk aan inzet van personeel, investeringen)?

De eerste twee interpretaties zijn gerelateerd aan de effectiviteit van de methode.

Daarnaast kan men nog aan de volgende criteria denken:

- wettigheid;
- acceptatie door de politiek;
- onzekerheid (bijvoorbeeld ten aanzien van invloed op het aantal gebruikers en de recreatievoorziening, en de uitvoerbaarheid);
- flexibiliteit: is de methode gemakkelijk aan te passen als het gebruikspatroon zich wijzigt?
- gebleken behoefte ('recognized need'): Shelby en Danley (1979) die dit criterium noemen, bedoelen hiermee, dat degenen die meer behoefte hebben ook meer toegedeeld krijgen, zoals mensen die in de omgeving van de voorziening grond in eigendom hebben of mensen die voor hun inkomen van de voorziening afhankelijk zijn (beroepsvissers) en organisaties (padvindende).

Deze lijst met criteria is uiteraard niet uitputtend; McCool en Utter (1981) komen voor een bepaalde situatie tot 27 criteria.

10.4 Methoden van rantsoenering

Een zestal methoden van rantsoenering wordt regelmatig toegepast, te weten: reservering; 'queuing'; loting; vragen van een toegangsprijs; en systemen gebaseerd op 'merit'; dan wel inspanning. De kenmerken van elk van deze methoden zullen in het onderstaande in het kort worden besproken.

Reservering

Hierbij wordt uit degenen die zich van te voren hebben aangemeld een groep recreanten geselecteerd - op basis van "wie het eerst komt, het eerst maalt" - die van de voorziening gebruik mag maken of men wordt op een wachtlijst geplaatst. De reservering heeft betrekking op een bepaalde periode in de toekomst. Wil de recreant gebruik kunnen maken van reservering, dan moet hij zijn tijdsbesteding kunnen plannen. Is dit niet goed mogelijk, dan zal men soms geen gebruik kunnen maken van een toewijzing. Daarom is reservering ongunstig voor groepen die hun tijdsbesteding niet goed kunnen plannen. Bovendien wordt de recreatievoorziening beneden de capaciteit gebruikt, indien niet in het aantal toewijzingen is opgenomen dat een aantal recreanten niet zal verschijnen, zogenaamde 'no-shows'. Daarnaast is het systeem duur als een groot aantal recreanten bericht van toe- of afwijzing moet worden gestuurd. Als de vraag aanzienlijk groter is dan het aanbod kan men beter niet overgaan tot reservering, omdat de gebruikers dan te ver van te voren moeten reserveren. Hoewel degenen die zich aanmelden zeker niet behoren tot de groep die weinig geïnteres-

seerd is in de voorziening, zal toch niet die groep gekozen worden die bereid is de grootste offers voor het gebruik te brengen. Er is dus geen sprake van maximale efficiency; het gebruik is suboptimaal.

'Queuing'

Reservering kan men zien als 'queuing' op papier. Dit tegenover fysieke 'queuing' (Cullen, 1985), waar het nu om gaat. Ook hier wordt het principe "wie het eerst komt, het eerst maalt" toegepast. Bij 'queuing' wordt een zekere efficiency van het gebruik bereikt, omdat alleen diegenen gebruik zullen maken van de voorziening die daarvoor bereid zijn enige tijd op te offeren door in de rij te gaan staan. De waarde van tijd is echter niet voor ieder even hoog. 'Queuing' is daarom minder bezwaarlijk voor personen met een lage 'opportunity cost' voor tijd (jongeren, gepensioneerden). Ook is deze vorm van rantsoenering minder bezwaarlijk voor de plaatselijke bevolking.

'Queuing' is alleen een bruikbare methode als de vraag niet al te veel groter is dan het aanbod, anders ontstaan te grote kosten van wachten (Peterson, 1983). Als het aanbod zo veel groter is dan de vraag dat sommige personen in het geheel niet toegelaten kunnen worden, dan kunnen de kosten voor niet-toegelaten personen hoog zijn (Price, 1981). Deze maken een reis zonder resultaat. Ook in afgelegen gebieden is deze methode minder geschikt; de beheerder zou daar faciliteiten voor de wachtenden moeten aanbrengen (Shelby et al, 1982).

Loting

Ook bij loting vindt geen toewijzing plaats op een wijze die leidt tot grote efficiëntie, zij het dat iedere potentiële gebruiker toch de moeite moet nemen zich aan te melden. Evenals reservering is ook loting vrij duur, vooral als grote aantallen potentiële bezoekers verwerkt moeten worden - invoeren in het administratief systeem en bericht sturen van toe- of afwijzing - en als loting bijvoorbeeld niet per jaar maar voor verschillende perioden binnen een jaar plaatsvindt. Ook hier is het weer mogelijk dat toewijzingen niet gebruikt worden, bijvoorbeeld omdat toewijzing plaatsvindt op een tijdstip dat de potentiële gebruiker niet schikt.

Toegangsprijs

Het vragen van een toegangsprijs betekent, dat tegelijkertijd het totale gebruik wordt bepaald en de verdeling ervan over de potentiële gebruikers (Cullen, 1985). Bij de eerdergenoemde methoden vindt eerst bepaling van het totale verbruik plaats en daarna de verdeling ervan. Deze vorm van rantsoenering heeft een aantal voordelen:

1. Door het vragen van een prijs betaalt de niet-gebruiker niet of slechts gedeeltelijk via belasting mee in de kosten die voor de recreant worden gemaakt. Dit is vooral een argument als de betreffende soort recreatievoorziening niet algemeen, maar slechts door een bepaalde groep wordt gebruikt. Overigens lijkt het niet onredelijk dat ook de niet-gebruiker bijdraagt in de kosten van recreatiegebieden, indien dit ecologisch waardevolle gebieden zijn die in stand gehouden moeten worden (zie: Harris en Driver, 1987).

2. De kwantiteit en kwaliteit van de recreatievoorziening kan erdoor toenemen. De opbrengsten kunnen gebruikt worden voor onderhoud en verbetering van de voorziening. Zo gaat een deel van de opbrengsten van de visakten naar de Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij (OVV), die daaruit kosten van voorlichting, onderzoek, het kweken van vissen enz. betaalt (Tomeff, 1989).
3. Het moedigt de (potentiële) recreanten aan tot het stellen van prioriteiten, hetgeen noodzakelijk is voor een efficiënt gebruik.
4. Doordat alleen bezoekers komen die een zekere waarde aan de voorziening toekennen, zal het vandalisme mogelijk afnemen (Binkley en Mendelsohn, 1987).
5. Het brengt particuliere aanbieders van recreatievoorzieningen in een betere, en tevens in veler ogen meer rechtvaardige concurrentiepositie.

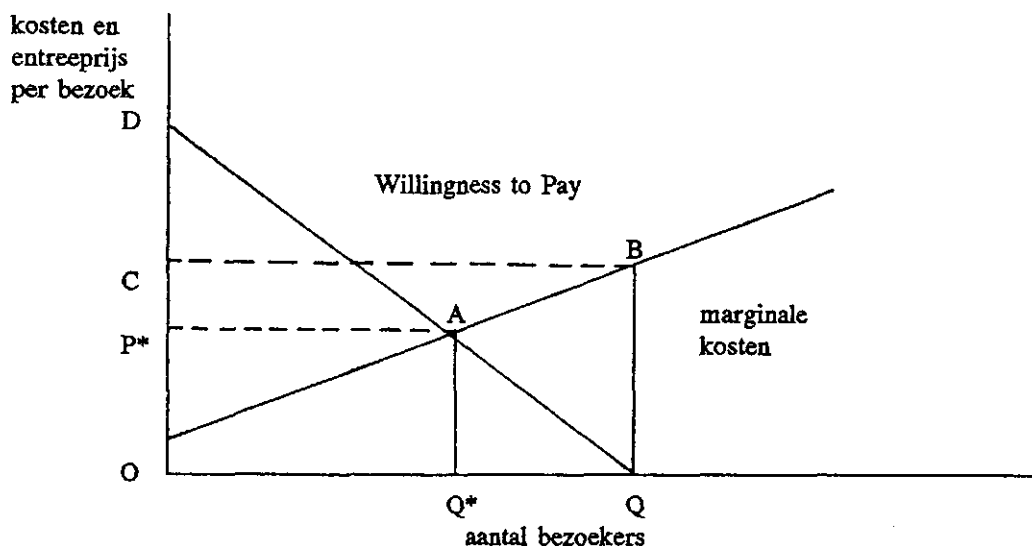
Als een nadeel van het vragen van een prijs kan worden gezien dat lage-inkomensgroepen in mindere mate gebruik zullen maken van de voorziening. Monitoring van de invloed van de introductie van een prijs op de inkomensverdeling van de bezoekers zou daarom plaats dienen te vinden.

Een belangrijk probleem bij het vragen van een prijs is de hoogte ervan. Welke kosten dient een dergelijke prijs die moet fungeren als rantsoeneringsinstrument te dekken? Als kosten kunnen worden genoemd (Binkley en Mendelsohn, 1987):

- directe kosten (aanleg, onderhoud e.d.);
- opportunity kosten van het land (de netto-opbrengsten in de naast beste aanwending van het land);
- schade aan het gebied (door vermindering milieukwaliteit);
- congestiekosten (vermindering van het nut van het gebruik van het gebied door de hinder die een recreant met zijn bezoek veroorzaakt bij andere recreanten).

De hoogte van de gevraagde entreprijs is afhankelijk van het doel dat men voor ogen heeft met deze prijs.

Zonder entreprijs worden OQ-bezoeken aan het gebied gebracht. De marginale kosten, welke de kosten weergeven die de laatste recreant met zich meebrengt voor de beheerder (waaronder schade aan het gebied) en aan de overige recreanten (congestiekosten), zijn dan aanzienlijk (OC). De marginale kosten zijn gebaseerd op de variabele kosten. De totale variabele kosten bedragen bij OQ-bezoeken OCBQ. De baten voor de maatschappij zijn gelijk aan de totale 'Willingness To Pay' (bij OQ-bezoeken bedragen deze ODQ). Vanuit maatschappelijk gezichtspunt is een juiste prijs, een prijs die gelijk is aan de marginale kosten. Dit is het geval bij een prijs OP^* . De totale 'Willingness To Pay' is dan weliswaar lager dan in het geval dat er geen entreprijs geheven wordt (met $Q \cdot AQ$), doch de totale variabele kosten zijn ook lager (met $Q \cdot ABQ$), waardoor de nettobaten van het heffen van een entreprijs voor de maatschappij QAB bedragen.



Figuur 10.1 Optimaal gebruik bij milieudegradatie en congestie

In Figuur 10.1 is aangegeven dat vanuit maatschappelijk gezichtspunt een prijs optimaal is, als die gelijk is aan de marginale kosten. Een verschil met de prijsstelling die in de bedrijfseconomische sfeer plaatsvindt is, dat bij entreeheffing in het kader van rantsoenering ook de congestiekosten en de kosten van milieudegradatie in beschouwing worden genomen. Het vragen van een toegangsprijs zal de congestie en de milieudegradatie dan niet geheel, doch naar een aanvaardbaar niveau terugdringen.

De ontvangsten voor de beheerder zullen bij een prijsstelling in de bedrijfseconomische sfeer als regel niet hoog zijn: de variabele kosten van recreatievoorzieningen zijn veelal relatief laag en de vaste kosten hoog. Door het mede in beschouwing nemen van congestiekosten en kosten van milieudegradatie bij de bepaling van de prijs zullen de ontvangsten hoger zijn. Voor het bepalen van een dergelijke prijs (en de gevolgen ervan) zal echter uitgebreid onderzoek nodig zijn. Een kwantitatieve relatie tussen bezoek en milieudegradatie alsmede de kosten daarvan is veelal niet voorhanden, mede omdat deze relatie niet gemakkelijk is te bepalen. Pogingen om de relatie te bepalen tussen congestie en 'Willingness To Pay' zijn ondernomen door Cicchetti en Smith (1976), McConnell (1977) en Price (1979). In de praktijk zal men vooralsnog bij het bepalen van de prijs veelal moeten volstaan met het voor ogen houden van het geschetste principe en het maken van een ruwe schatting van de kosten en de invloed van entreeheffing op het bezoek.

Is het de bedoeling dat de voorziening kostendekkend is, dan zal de prijs per bezoek gesteld worden op de totale gemiddelde (vaste en variabele) kosten per bezoek. Voor de

maatschappij kan deze prijsstelling een nettoverlies betekenen, omdat hierdoor bezoekers die bereid zijn de (marginale) kosten van het bezoek te betalen worden ontmoedigd naar het gebied te komen (Binkley en Mendelsohn, 1987).

Anders dan bij de vele andere rantsoeneringsmethoden heeft men bij deze methode het gebruik niet geheel in de hand. Een niet-gedifferentieerde prijs kan het totale gebruik wel doen verminderen, maar niet of te weinig het gebruik op topdagen. Een gedifferentieerde prijsstelling kan dan wenselijk zijn: toegangsprijs afhankelijk van het seizoen, de dag van de week of het moment van entree.

Een probleem bij het vragen van een prijs kan voorts zijn de hoge kosten van inning. Met name zal dit het geval zijn als er veel ingangen zijn.

Voorts is het vragen van een prijs politiek vaak minder goed 'verkoopbaar', mogelijk omdat recreatie als een 'merit good' (zie paragraaf 10.2 voor de betekenis van dit begrip) wordt beschouwd en vanwege het aspect inkomensverdeling.

'Merit'-systeem

Bij dit systeem moet men eerst aantonen over een zekere kennis of vaardigheid te beschikken of een bepaald gedrag getoond hebben, wil men gebruik mogen maken van de recreatievoorziening. Voorbeelden van rantsoenering via kennis en vaardigheid zijn het ruiterbewijs en de jachtvergunning (hoewel men zich kan afvragen of deze laatste niet meer om veiligheidsredenen is ingevoerd dan als methode van rantsoenering). Voorbeelden van een bepaald gedrag zijn niet zo gemakkelijk te geven. Mogelijk kan men hiertoe rekenen, dat men eerst lid moet zijn van een vereniging - eventueel gedurende enkele jaren - voordat men toegelaten wordt tot de voorziening. Deze regeling wordt in Nederland wel toegepast bij de toegang tot natuurgebieden.

Een 'merit'-systeem kan de volgende drie functies vervullen (Stankey en Baden, 1977):

1. de negatieve invloed van de recreatie op de kwaliteit van de voorziening kan erdoor verminderd worden;
2. het aantal gebruikers kan flexibel worden geregeld door de minimum 'score' van 'merit' te verhogen; men kan bijvoorbeeld het aantal jaren dat men lid moet zijn, voordat gebruik mag worden gemaakt van een bepaald gebied, verhogen;
3. het zorgt voor een zekere efficiency in het gebruik, omdat de gebruiker bereid moet zijn de toegang door middel van het brengen van een offer - bijvoorbeeld het afleggen van een test - te 'verdienen'.

Een kenmerk is verder dat een 'merit'-systeem een bepaalde belevingswaarde kan verhogen, omdat de gebruiker daardoor over meer kennis van de recreatievoorziening zal beschikken. Een probleem bij dit systeem is echter dat het afnemen van een test tamelijk moeilijk te realiseren en kostbaar kan zijn. Wanneer het gaat om vaardigheid, kan er discriminatie ten opzichte van gehandicapten optreden.

Inspanning

Dit in Nieuw-Zeeland veel toegepaste systeem (Cullen, 1985) komt erop neer, dat de gebrui-

ker van een recreatievoorziening zich eerst een aanzienlijke inspanning moet getroosten. Een veel toegepaste methode is de toegankelijkheid van de voorziening te verminderen/niet te verbeteren. Dit zorgt voor een verminderd aanbod en een zekere efficiency. Deze methode werkt alleen als de geringe toegankelijkheid als een obstakel wordt gezien door de (potentiële) gebruiker. Als de inspanning om de voorziening te bereiken als een attractie wordt gezien, dan kan de effectiviteit van deze methode van rantsoenering onvoldoende worden. Ook deze methode kan discriminatoir werken, namelijk ten opzichte van gehandicapten en ouderen. Bij dit laatste moet evenwel opgemerkt worden, dat discriminatie van ouderen minder bezwaarlijk geacht kan worden als de mogelijkheid van het gebruik over de gehele levensduur van een persoon in beschouwing wordt genomen.

In Figuur 10.2 is met behulp van trefwoorden een samenvatting opgenomen van kenmerken van enkele criteria van de in het voorgaande genoemde methoden.

Bovenstaande methoden zijn slechts enkele van de vele methoden die denkbaar zijn. Te noemen zijn bijvoorbeeld nog "voorrang voor eerstekeergebruikers", "voorrang voor de lokale/regionale bevolking" en combinaties van de genoemde methoden. Daarnaast is nog te noemen het beperken van het gebruik door beperking van commerciële activiteiten. Een bekend voorbeeld hiervan is het limiteren van het aantal door een pachter te verhuren visbootjes.

methode	criteria		
	efficiency door	rechtvaardigheid (werkt ten gunste van)	bruikbaarheid voor beheer
reserveren	aanmelden	goede tijdsplanning mogelijk	hoge administr. kosten
'queuing'	in de rij staan wachten	veel tijd beschikbaar	voorziening wachtenden
loting	aanmelden	goede tijdsplanning mogelijk	hoge administr. kosten
toegangs-prijs	geldoffer	hoog inkomen	- kosten inning - effectiviteit - polit. haalbaarh.
'merit' systeem	- studie - trainen - test afleggen	grote intelligentie, vaardigheid	- kosten van organisatie test - flexibiliteit
inspanning	moeilijke route afleggen	goede fysieke, psychische conditie	effectiviteit

Figuur 10.2 Enkele kenmerken van methoden van rantsoenering

10.5 Voorkeuren van (potentiële) gebruikers

De beheerder staat mogelijk voor twee beslissingen: wel of niet rantsoeneren en hoe rantsoeneren. In beide beslissingen zal de beheerder de voorkeur van de (potentiële) gebruikers betrekken. Verschillende onderzoeken hierover uit de VS zijn bekend. Uit een onderzoek naar rantsoeneringsmethoden voor natuurgebieden (Stankey, 1973) volgt, dat de meerderheid van de recreanten voorkeur heeft voor "geen rantsoenering". Uit later onderzoek van Stankey (1980), met wellicht een andere vraagstelling, blijkt echter, dat in een druk en minder druk natuurgebied respectievelijk 92 en 76% van de bezoekers instemmen met de uitspraak: "If a wilderness becomes overcrowded, restrictions on the number of people allowed to visit should be enforced".

Shelby et al (1982) concluderen uit hun onderzoek onder 'river runners' en 'backpackers' dat het vragen van een toegangsprijs en reservering het hoogste worden gewaardeerd. Allocatie van het gebruik volgens het 'merit'systeem zal vele huidige gebruikers kansloos maken, zo denkt men. Met name onder 'river runners' is vervolgens loting favoriet. De 'river runners' in het onderzoek van McCool en Utter (1982) vinden loting de meest acceptabele wijze van rantsoenering. Dit geldt eveneens voor hen die afgewezen zijn. Wellicht vinden 'river runners' loting het meest acceptabel, omdat zij dit systeem, dat bij deze vorm van recreatie vaak wordt toegepast, kennen. Mogelijk dat ook andere methoden acceptabel worden gevonden als de (potentiële) gebruikers zien hoe deze werken. Hoewel het idee sterk leeft, dat de mogelijkheid om van de natuur te genieten "should be free to the user", zal, volgens Stankey (1977), ook de weerstand tegen prijzen voor toegang tot natuurgebieden afnemen als men dit systeem meer tegenkomt.

Opgemerkt wordt nog dat in al het genoemde onderzoek meningen van gebruikers en van afgewezen personen worden weergegeven. Personen die geen poging tot deelname hebben gedaan, zijn niet naar hun mening gevraagd.

10.6 Richtlijnen voor de beheerder

Uit het voorgaande volgt, dat het niet eenvoudig is om te beslissen over de vraag of tot rantsoenering moet worden overgegaan en zo ja, welke methode zal worden toegepast. Stankey en Baden (1977) geven de volgende richtlijnen:

1. Een accurate basis van informatie is nodig.

Informatie is nodig over gebruik, doelgroep, gebied/voorziening en problemen. Er mag niet volstaan worden met alleen indrukken van de beheerder. Daaraan kan toegevoegd worden dat ook een accurate basis van informatie nodig is bij beheerders over technieken van management van gebruikers. Deze kennis zal veelal aanvulling behoeven (Bury en Fish, 1980).

2. Gebruik rantsoenering slechts als andere, minder restrictieve maatregelen onvoldoende blijken.

Regulatie en manipulatie worden als minder restrictieve maatregelen beschouwd. Rantsoenering is een van de meest ingrijpende maatregelen; een besluit daartoe mag niet lichtvaardig genomen worden.

3. Een combinatie van rantsoeneringsmethoden helpt soms de kosten te minimaliseren.

Aan elke methode zijn nadelen verbonden, zowel voor de beheerder als voor de gebruiker. Een combinatie van methoden kan deze nadelen gedeeltelijk opheffen. Een combinatie van reservering en vrije toegang bijvoorbeeld kan het nadeel van reserveren voor hen die moeilijk hun tijdsbesteding ver van te voren kunnen plannen wegnemen. Bij deze combinatie worden de 'no-shows' toegedeeld aan hen die niet gereserveerd hebben.

4. De methode van rantsoenering moet van de gebruikers vragen de relatieve waarde van de voorziening te beoordelen.

Een beoordeling wordt gevraagd als de gebruiker offers voor het gebruik moet brengen. Deze eis moet gesteld worden omdat het om een schaars goed gaat.

5. Rantsoenering vereist monitoring en evaluatie.

Na invoering van de rantsoenering dient regelmatig onderzoek plaats te vinden naar gebruik, (zwart) gebruikers (Tomeff, 1989), gebied/voorziening en de mate waarin het eerder gesignaleerde probleem is opgelost; feedback kan leiden tot herziening van het beleid.

Manning en Baker (1981) hebben een dergelijk onderzoek uitgevoerd voor een 40-acre park door na invoering van een toegangsprijs de uitkomsten te vergelijken met die van een soortgelijk onderzoek een jaar vóór invoering verricht. De reden van de invoering van deze toegangsprijs (\$ 1, seizoenkaart \$ 10) was de geluidsoverlast en de hinder van auto's die met name door jongeren werd veroorzaakt. In Tabel 10.1 zijn enkele resultaten van het onderzoek vermeld.

Door het heffen van de toegangsprijs voor auto's is het bezoek met auto's aanzienlijk afgenomen. Het totale bezoek veranderde niet; wel veranderden ook de recreatieactiviteiten (meer picknicken en spelactiviteiten, minder omhangen rond parkeerplaatsen) en de samenstelling qua leeftijd van de bezoekers (er trad geen discriminatie ten opzichte van ouderen op). Door de toegangsprijs kon het parkonderhoud en de parkservice toenemen. Dientengevolge is in 1980 zowel parkonderhoud, parkveiligheid als totale kwaliteit hoger gewaardeerd. Ook bij dit onderzoek is niet-bezoekers niet naar hun mening gevraagd. De onderzoekers concluderen dat door de invoering van een toegangsprijs voor auto's een aantal gewenste effecten zijn bereikt.

Tabel 10.1 Enkele uitkomsten van een onderzoek onder 150 bezoekers vóór (1979) en na (1980) naar de invoering van een toegangsprijs voor auto's voor Oakledge Park (Burlington, Vermont, USA) (in procenten)

variabele	1979	1980
reactie op toegangsprijs		
kom niet meer naar park	1,6	- *)
kom niet meer zo vaak naar park	18,9	17,7
kom even vaak naar park	15,7	27,1
koop seizoenkaart	35,1	36,5
wandel of fiets vaker naar park	28,6	18,7
beoordeling van toegangsprijs		
gunstig	59,8	59,5
heb bezwaar	40,2	40,5
totale beoordeling van het park		
zeer slecht	1,1	0,8
slecht	1,1	3,3
voldoende	25,0	11,7
goed	62,5	57,5
uitstekend	10,3	25,8
leeftijd van parkbezoekers **)		
16-25 jaar	47,8	40,9
26-35 jaar	37,6	36,8
36-45 jaar	7,5	12,7
46-60 jaar	6,4	4,4
≥ 60 jaar	0,5	5,2
gemiddelde beoordeling	3,79	4,05

Bron: Manning en Baker, 1981

* Niet mogelijk te bepalen

** Bezoekers < 16 jaar zijn niet geënuquêteerd

Recreatiegebieden in beheer bij non-profit organisaties zijn vaak vrij toegankelijk. Daardoor worden deze gebieden zelf of wordt de beleevingswaarde ervan soms bedreigd, waardoor het nut voor de recreatie onder het optimale niveau kan komen. Wanneer andere, minder restrictieve, maatregelen onvoldoende effectief zijn om dit te voorkomen, kan aan rantsoenering van het gebruik worden gedacht. Bij de keuze van rantsoeneringsmethode zullen deze beoordeeld worden op criteria. De mate waarin een rantsoeneringsmethode aan een bepaald criterium voldoet is niet algemeen, maar afhankelijk van het recreatiegebied, het gebruik en de gebruikers. Een keuze voor een bepaalde rantsoeneringsmethode in het algemeen is daarom niet te geven. Onderzoek in de VS leert, dat rantsoenering door het publiek niet beslist afgewezen wordt als dit als noodzakelijk gezien wordt.

Hoewel in Nederland verschillende rantsoeneringsmethoden worden toegepast, is, voor zover bekend, geen systematisch onderzoek naar het functioneren van deze methoden verricht. Het zonder meer overnemen van de resultaten van in het buitenland verricht onderzoek is niet gewenst, gezien verschillen in cultuur. Onderzoek is nodig om beslissingen te kunnen ondersteunen ten aanzien van maatregelen ter voorkoming of vermindering van congestie en degradatie van natuurgebieden.

BINKLEY, C.S. en R.O. MENDELSON (1987), Recreation user fees. II. An economic analysis. *Journal of Forestry*, 85(5): 31-35

BURY, R.L. en C.B. FISH (1980), Controlling wilderness recreation: what managers think and do. *Journal of Soil and Water Conservation*, 35(2): 90-93

CICCHETTI, C.J. en V.K. SMITH (1976), The costs of congestion (Cambridge, Mass.: Ballinger)

CULLEN, R. (1985), Rationing recreation use of public land. *Journal of Environmental Management*, 21(3): 213-224

HARRIS, C.C. en B.L. DRIVER (1987), Recreation user fees. I. Pros and Cons. *Journal of Forestry*, 85(5): 25-29

MANNING, R.E. en S.C. BAKER (1981), Discrimination through user fees: fact or fiction? *Parks & Recreation*: 70-74

McCONNELL, K.E. (1977), Congestion and willingness to pay: a study of beach use. *Land Economics*, 53(2): 185-195

McCOOL, St.F. en J. UTTER (1981), A process for allocating public recreation resources. In: L.J. Buist (ed.), *Proc. Conf. Recreation use allocation*. Reno, Univ. of Nevada College of Agric. Experiment Station Publ. R-149: 60-76

McCOOL, St.F. en J. UTTER (1981), Recreation use lotteries: outcomes and preferences. *Journal of Forestry*, 80(1): 10-11

PETERSON, G.L. (1983), Rationing and redistribution of recreational use of scarce resources with limited carrying capacity. In: Lieber, St.R. en D.R. Fesenmaier (eds), *Recreation planning and management*: 286-302 (London, E. & F.N. Spon Ltd)

PRICE, C. (1979), Public preference and the management of recreational congestion. *Regional Studies*, 13: 125-139

PRICE, C. (1981), Charging versus exclusion: choice between recreation management tools. *Environmental Management*, 5(2): 161-175

SHELBY, B. en M. DANLEY (1979), *Allocating river use*. Oregon State University

SHELBY, B., DANLEY, M.S., GIBBS, K.C. en M.E. PETERSEN (1982), Preferences of backpackers and river runners for allocation techniques. *Journal of Forestry*, 80(7): 416-419

STANKEY, G.H. (1973), Visitor perception of wilderness recreation carrying capacity. USDA For. Serv. Research Paper INT-142

STANKEY, G.H. en J. BADEN (1977), Rationing wilderness use: methods, problems, and guidelines. USDA For. Serv. Research Paper INT-192

STANKEY, G.H. (1980), A comparison of carrying capacity perceptions among visitors to two wildernesses. USDA For. Serv. Research Paper INT-242

TOMEFF, H. (1989), Daling aantal verkochte visakten zet door. *Recreatie en Toerisme*, 21(11): 370-371

11. CONFLICTSITUATIES IN DE OPENLUCHTRECREATIE

J.G. Bakker, Vakgroep Ruimtelijke Planvorming, Landbouwniversiteit Wageningen

11.1 Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog is het gebruik van recreatievoorzieningen in Nederland mede door de toename in vrije tijd sterk gestegen. Deze toename van de recreatiedruk kan leiden tot conflicten zowel tussen gebruikers (recreanten) onderling als tussen gebruikers en aanbieders van de recreatieve voorzieningen.

Volgens Filius (1989) kunnen beheerders van met name kwetsbare natuurgebieden het middel rantsoeneren hanteren om de druk af te leiden. Wel blijft inzicht in de conflicten noodzakelijk. Diverse belangengroepen kunnen namelijk aanspraak maken op eenzelfde ruimte in het landelijk gebied. Nederland is een klein land met een grote bevolkingsdichtheid en daarom zullen zich vaak conflicten kunnen voordoen als de belangen van de verschillende groepen niet of moeilijk met elkaar in overeenstemming te brengen zijn.

Niet alle conflicten laten zich even zwaar voelen. De oplossing ervan zal ook in evenredigheid meer of minder inspanning in tijd, geld en anderszins vragen. De ernst van het conflict hangt ten eerste af van de mate van verschil in doelstelling van diverse belangengroepen van de verschillende sectoren, zoals landbouw, natuurbeheer en recreatie, en ten tweede van de specifieke aard van hun activiteiten (zoals akkerbouw en tuinbouw versus veeteelt bij agrariërs; natte versus droge beheerssystemen bij natuurbeheerders; rustig versus lawaaiig gedrag, of stationair versus mobiel bij recreanten).

Naast het bestaande zoneringsprincipe van recreatievoorzieningen, doet een sterkere commercialisering in de recreatie zijn intrede, hetgeen tot besparing op de uitgaven (privatisering) of tot verhoging van de inkomsten (toepassen profijtbeginself) moet leiden. Een dergelijke commercialisering heeft maatregelen ten gevolge, zowel van financiële aard alsook van inrichtings-/beheerstechnische aard.

Met name voor inrichtings- en beheersmaatregelen is het van belang om kennis te hebben van hinder en conflicten binnen de recreatie naar aard en de mate waarin. Want, zoals al vaker bij de diverse hoofdstukken is gememoreerd, de doelmatigheid bij het beheer van recreatievoorzieningen/gebieden speelt bij de economisering een belangrijke rol. Gesteld kan worden dat elke maatregel (juridisch of fysiek) die in het kader van privatisering en/of economisering van recreatievoorzieningen/gebieden wordt genomen kan leiden tot hinderbeleving en/of conflictgedrag, indien geen of te weinig rekening wordt gehouden met het voorkeursgedrag van de recreanten.

In dit hoofdstuk worden de volgende onderdelen behandeld:

In paragraaf 11.2 worden ter indicatie enkele voorbeelden gegeven van activiteiten die mogelijk conflicterend kunnen werken in het landelijk gebied. In paragraaf 11.3 wordt kort stilgestaan bij enige begrippen die van belang zijn bij conflicten, zoals hinderbeleving en

hinderreacties in samenhang met het gedrag. Tenslotte wordt in de paragrafen 11.4 en 11.5 ingegaan op een tweetal cases. Hierbij worden gegevens gebruikt uit een tweetal onderzoeken die in opdracht door de Werkgroep Recreatie zijn uitgevoerd (respectievelijk de nrs 4 en 10 van de Reeks Mededelingen van de Werkgroep Recreatie). De eerste case (par. 11.4) heeft betrekking op conflicten tussen sportvissers en plankzeilers, waarbij de nadruk ligt op de inrichtings- en beheersmaatregelen ter voorkoming van conflicten. Bij de tweede case (par. 11.5) gaat het om de relatie verblijfsrecreatie en de natuur en tot wat voor mogelijk conflicterende effecten het gedrag van verblijfsrecreanten heeft op de natuur. De nadruk ligt daarbij op het gedrag van de recreanten en een procedure om te kunnen komen tot een afweging van de verschillende, vaak tegenstrijdige belangen tussen verblijfsrecreanten en natuur.

11.2 Enkele voorbeelden van conflicttypen in het landelijk gebied

11.2.1 Conflicttypen

Als er sprake is van conflicten tussen verschillende groepen recreanten, bijvoorbeeld tussen sportvissers en plankzeilers of tussen natuurcrossers en natuurgenieters, vindt dit conflict plaats binnen eenzelfde sector, namelijk die van de recreatie. Indien zich echter conflicten voordoen tussen kanovaarders en natuurbeheerders of tussen wandelaars en agrariërs, is er sprake van conflicten tussen verschillende sectoren.

De mate van overeenkomst en verschil in doelstelling van belangengroepen uit de verschillende sectoren komt voort uit een drietal basisrelaties die mensen met hun omgeving aan kunnen gaan (Boerwinkel 1986).

Zij kunnen ten eerste vooral **explorerend** op hun omgeving betrokken zijn. Dat wil zeggen dat ze geïnteresseerd zijn in een nieuwe of hernieuwde kennismaking met de omgeving. Dit geldt voor recreanten, toeristen en andere willekeurige passanten, die betrekkelijk onbekend zijn met de lokale situatie.

Mensen kunnen ten tweede vooral **exploiterend** op de omgeving betrokken zijn. Dat wil zeggen dat de omgeving wordt gezien als een middel om de kost te verdienen of anderszins utilitair te gebruiken. Dit geldt voor agrariërs en andere commerciële exploitanten van de buitenruimte. Het geldt ook voor professionele beheerders van recreatiegebieden.

Tenslotte kunnen mensen vooral **existentieel** op de omgeving betrokken zijn. Dat wil zeggen dat men een diepgaande betrokkenheid op (een identificatie met) de omgeving voelt. Dit is het geval met autochtone bewonersgroepen die zich in een gebied geworteld voelen. Het geldt ook in toenemende mate voor mensen die zich al dan niet in professionele kaders met de natuur verbonden voelen.

Deze doelstellingen zijn in een bepaalde persoon of belangengroep niet beslist exclusief aanwezig. Agrariërs zijn immers veelal zowel exploiterend als existentieel op een gebied betrokken. Het is hun living en ze voelen zich vaak diepgaand met de grond verbonden. En

natuurliefhebbers kunnen het ene moment op een meer oppervlakkige explorerende manier van de natuur genieten en een volgend moment zich ook nadrukkelijk existentieel met de natuur verbonden voelen. Afhankelijk van de doelstelling spelen diverse belangengroepen een rol (Figuur 11.1).

doelstelling	explorerend	exploiterend	existentieel
rust	sportvisser plankzeiler natuurgenieter	agrariër	agrariër/ bewoner
actie	natuurcrosser	industrieel	natuur/beheerder betrokkene
communicatie	gastbewoner	bewoner	bewoner

Figuur 11.1 Voorbeeld van voorkomende belangengroepen die een rol kunnen spelen bij bepaalde doelstellingen

Naast deze basisrelaties, die de mate van het conflict kunnen bepalen, is als tweede dimensie de aard van de activiteit van de verschillende belanghebbenden van belang. In de genoemde voorbeelden van conflicten tussen groepen recreanten, bijvoorbeeld die tussen sportvissers en surfers en die tussen natuurcrossers en natuurgenieters, zijn de activiteiten van de eerste twee, vissers en surfers, niet zo verschillend als die van de andere twee, genieters en crossers. De vis en de rust die de visser nodig heeft, zijn op eenzelfde terrein in principe zeer goed te combineren met de wind en een minimale wateroppervlakte, waaraan de surfer behoefte heeft. De optimale activiteitondersteunende kenmerken voor de natuurgenieter, zoals rust en ongerepte vegetatie, zijn echter fundamenteel strijdig met die van de crosser. Deze is vooral geïnteresseerd in een lawaaige vorm van meting van de eigen kracht en behendigheid met het bodemreliëf en de bodemconsistentie.

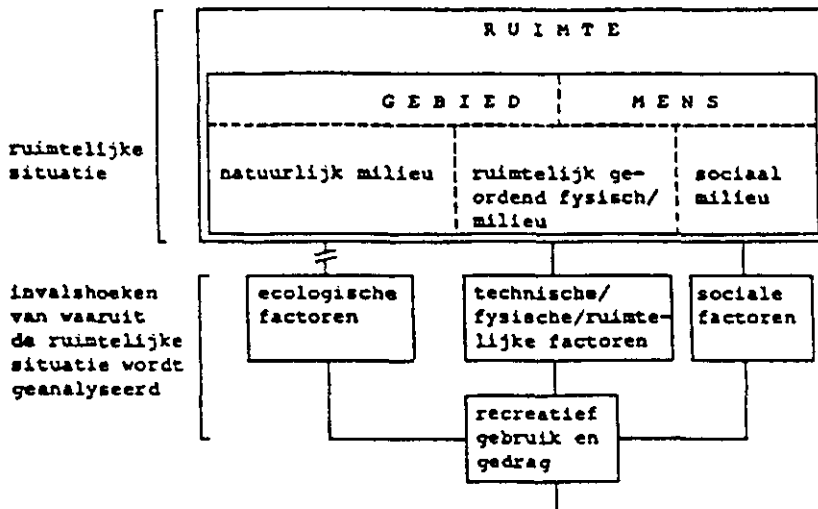
11.2.2 Conflictsituaties bij recreatieactiviteiten

In het landelijke gebied worden diverse recreatieactiviteiten ontplooid. Deze activiteiten kunnen onderling conflicten oproepen bij de uitvoering ervan. Op basis van verschillende onderzoeken en enkele hypothetische aannamen is nagegaan welke recreatieactiviteiten mogelijk tot verstoring oproepen en tot eventuele conflicten in meer of mindere mate kunnen leiden. Daarbij is onderscheid gemaakt in recreatievormen. Op deze wijze wordt het duidelijk bij wat voor (recreatie)voorzieningen verstoringen/conflicten plaatsvinden. Er wordt hier alleen

onder een deel dat werd uitgevoerd op het object (het recreatiewater) en een deel dat werd uitgevoerd aan de bron (thuis). De conclusies hebben o.a. geleid tot een aantal aanbevelingen ten aanzien van inrichtings- en beheersmaatregelen ter voorkoming van mogelijke conflicten tussen beide gebruikersgroepen.

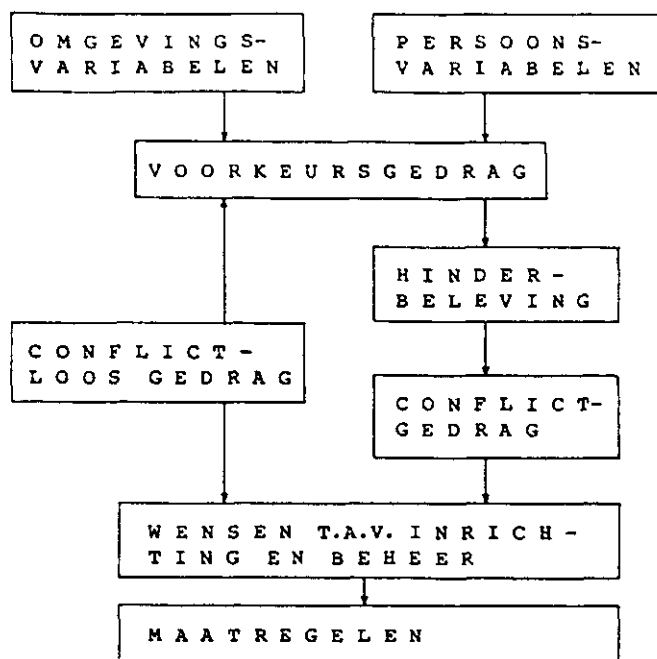
11.4.2 Onderzoeksofzet en enige onderzoeksresultaten

Een eerste uitgangspunt voor de onderzoeksofzet is geweest dat het recreatief gedrag een resultante is van en op haar beurt inwerkt op een drietal factoren, namelijk ecologische, technisch/fysisch/ruimtelijke en sociale (zie Figuur 11.4). Binnen het bestek van dit onderzoek zijn de ecologische factoren hier verder buiten beschouwing gebleven. Het onderzoek heeft zich gericht op de technisch/fysisch/ruimtelijke factoren (voorzieningen/maatregelen) en de sociale factoren (relatie tussen recreantengroepen).



Figuur 11.4 Verschillende aspecten die van belang zijn voor het vaststellen van het recreatieve gebruik en gedrag
(Bron: Beckers e.a., 1980)

Objectief gezien is er op de gemeenschappelijk gebruikte recreatiewateren sprake van een conflictsituatie, doordat men aanspraak maakt op dezelfde ruimte en doordat er tegenstellingen bestaan in de activiteitondersteunende kenmerken die bij de twee recreatievormen behoren. De recreant gedraagt zich daarbij onder invloed van en inspeliend op (de beleving van) externe (omgevings)factoren en interne (persoons)factoren, zoals in Figuur 11.5 is weergegeven. De onderzoeksvragen met betrekking tot dit onderzoek zijn ondergebracht in vier groepen, namelijk voorkeursgedrag, hinderaspecten, wensen en maatregelen (Figuur 11.5).



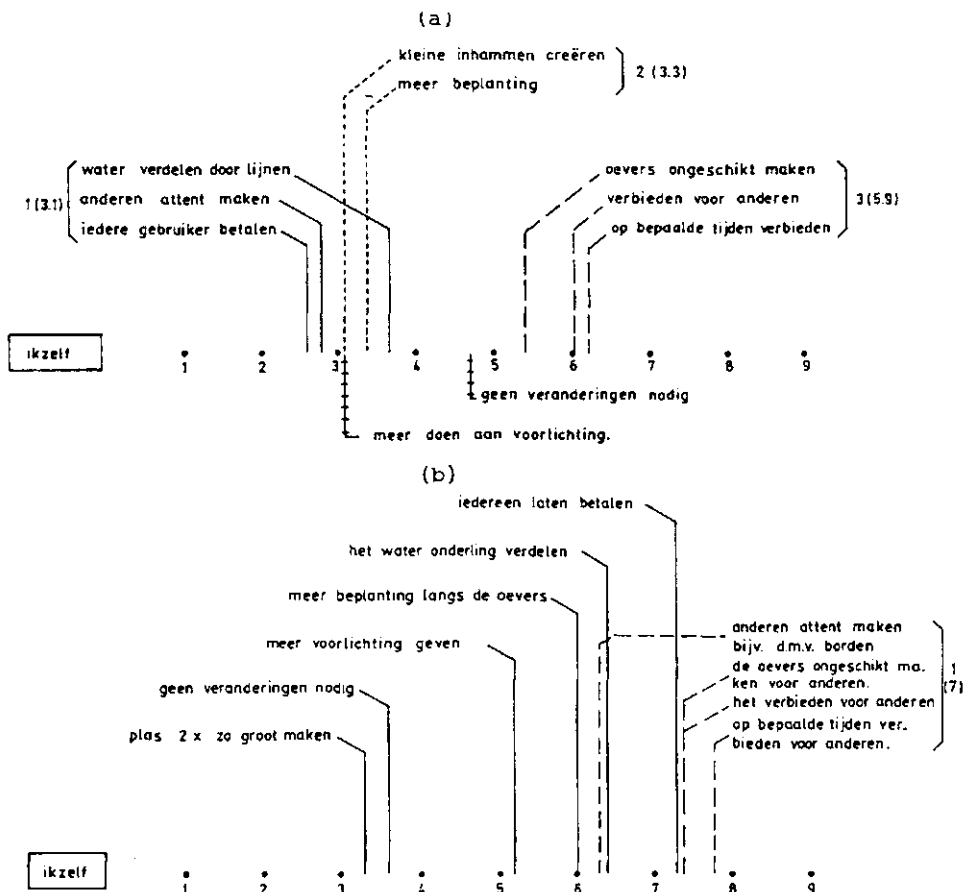
Figuur 11.5 Verschillende aspecten die van belang zijn voor het vaststellen van conflict-situaties en de te nemen maatregelen ter oplossing van deze conflicten (Bron: De Milliano en Van Sambeek, 1986)

Voorkeursgedrag

Ter bepaling van het voorkeursgedrag is bij de vraagstelling een zogenaamde 'houdinglijst' opgenomen. Deze bevat uitspraken, die betrekking hebben op psychologische, sociale, ruimtelijke en inrichtingsmatige aspecten van de recreatieve omgeving. De uitspraken zijn middels factoranalyse samengevat tot basisaspecten, de zogenoemde 'voorkeursfactoren' (Figuur 11.6).

voorkeursfactoren	sportvissers (%)	plankzeilers (%)
1. natuur/rust (kwaliteit van het water)	86	-
2. weers(on)afhankelijkheid	72	61
3. voorzieningen (organisatie)	59	44
4. herschepping	57	46
5. activiteiten rondom het vissen (medegebruik)	34	35
6. sociaal contact	19	23
	(N = 169)	(N = 129)

Figuur 11.6 De belangrijkste factoren die de voorkeur bepalen van de sportvissers en de plankzeilers op de objecten als totaal gemiddelde per gebruikersgroep



Figuur 11.9 Waardering voor de maatregelen van de sportvissers (a) en van de plankzeilers (b) (Bron: De Milliano en Van Sambeek, 1986)

Behalve aan de respondenten zijn ook aan beheerders in een apart onderzoeksdeel mogelijke maatregelen ter beoordeling voorgelegd. Tevens is nagegaan wat de te verwachten effecten zijn van de maatregelen en of ze uitvoerbaar geacht worden.

11.4.3 Conclusie

De gedane aanbevelingen met betrekking tot inrichtings- en beheersmaatregelen (de ingreep) zijn gebaseerd op de taxatie van de ernst van conflicten en op de wensen en meningen van de gebruikersgroepen en de beheerders van de recreatieobjecten waar deze conflicten voorkomen. Het doorvoeren van bepaalde maatregelen, o.a. in het kader van de privatisering, geeft dan ook een grote zekerheid dat ze geaccepteerd worden en kunnen dus bijdragen tot een ongehinderd gedrag van de gebruikers.

11.5 Conflicten verblijfsrecreatie en natuur, een case

11.5.1 Algemeen

Het streven van de overheid naar economisering van recreatie komt onder meer tot uiting in de diversen toeristisch-recreatieve plannen. In deze plannen worden de mogelijkheden voor toeristisch-recreatieve ontwikkelingen i.c. een toeristisch-recreatieve infrastructuur aangegeven.

In gebieden waar de mogelijkheden groot zijn, wordt vaak een stimulerend beleid inzake recreatie en toerisme voorgestaan. Dit houdt in dat in deze gebieden aan toeristisch-recreatieve ontwikkelingen een hoge prioriteit wordt toegekend. Echter waar deze gebieden liggen, in of nabij waardevolle bos- en natuurterreinen, bestaat het gevaar dat er een conflict-situatie ontstaat tussen recreatie en toerisme enerzijds en natuur en landschap anderzijds. Dit geldt o.a. bij situering van verblijfsterreinen in de nabijheid van bos- en natuurgebieden. Onder andere in de provincie Brabant wordt het beleid met deze situatie geconfronteerd. Een procedure om te komen tot een afweging van de verschillende, vaak tegenstrijdige belangen (conflicten) tussen verblijfsrecreatie en natuur is daarbij van belang.

In deze paragraaf wordt met name op een afwegingsprocedure ingegaan. De procedure is opgesteld op grond van een studie (de case) naar het recreatiepatroon van verblijfsrecreanten in Noord-Brabant.

11.5.2 Achtergronden van de studie naar het recreatiepatroon van verblijfsrecreanten

Het opstellen van een afwegingsprocedure vormt een onderdeel van het onderzoek uitgevoerd door de Werkgroep Recreatie in opdracht van de Provincie Noord-Brabant, met als titel: "Effecten van verblijfsrecreatie op het natuurlijke milieu". Dit onderzoek is in 1986 in de provincie Noord-Brabant uitgevoerd (Voskens-Drijver, Bakker en Van der Made, 1987) tegen de achtergrond van het provinciale beleidsplan Meerjarenplan Openluchtrecreatie II/Toeristisch-Recreatief Ontwikkelingsplan (MPO II/TROP) (Provincie Noord-Brabant, 1985).

Afhankelijk van het te voeren beleid inzake recreatie en toerisme, worden in het MPO II/TROP drie categorieën van gebieden/zones onderscheiden, te weten:

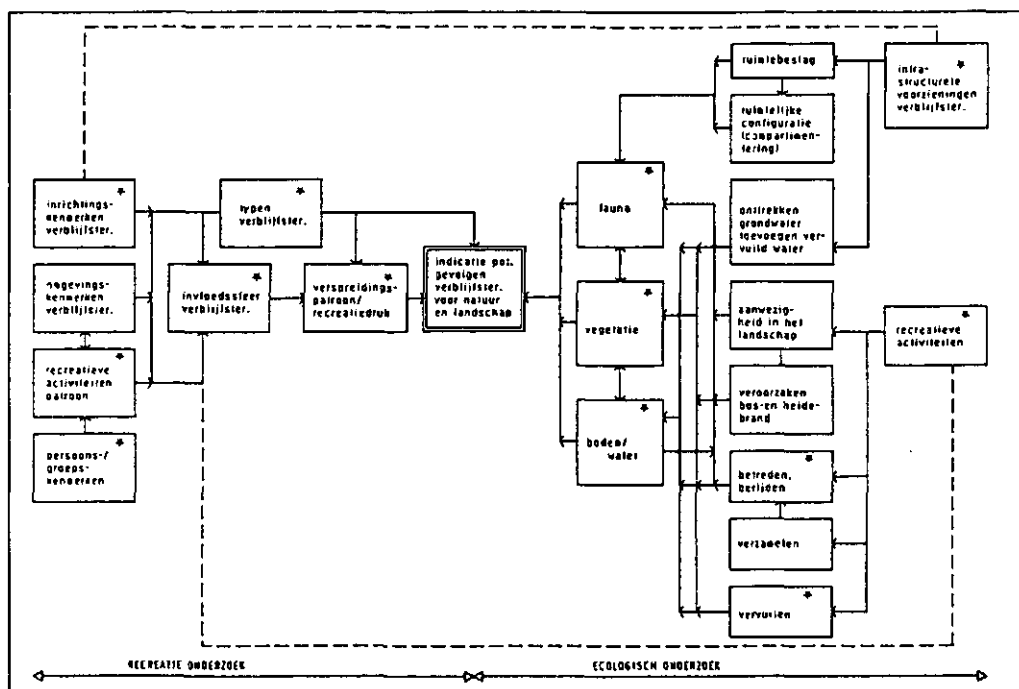
1. de toeristisch-recreatieve ontwikkelingsstructuur, zijnde zones met een stimulerend beleid;
2. de zones met terughoudend beleid, zijnde gebieden met belangrijke natuur- en landschapswaarden;
3. de overige gebieden, zijnde gebieden met een neutraal beleid.

Door deze provincie wordt verwacht dat het stimulerend beleid in de onder 1. genoemde zones zal leiden tot een groot aantal aanvragen voor nieuwvestiging en/of uitbreiding van verblijfsrecreatieve terreinen in die gebieden die direct grenzen aan de zones met terughoudend beleid. Deze overgangsgebieden bezitten door de nabije ligging van bos- en natuurterreinen grote potenties voor de vestiging van verblijfsrecreatie. Dit blijkt ook reeds uit het grote aantal bestaande vestigingen in deze gebieden.

Als gevolg van het te verwachten toenemend aantal aanvragen voor uitbreiding c.q. nieuwvestiging van verblijfsrecreatieve terreinen in deze gebieden, is bij de provincie de vraag gerezen wat het uitstralings-effect is van dergelijke vestigingen op het natuurlijk milieu. Deze vraag is voor de provincie aanleiding geweest om een onderzoek te laten verrichten naar de potentiële effecten van verschillende typen verblijfsrecreatieterreinen op het natuurlijk milieu. Dit in verband met de mogelijke conflicten tussen het gebruik van de natuurgebieden door de recreatie en de doelstelling van de terreineigenaar/beheerder, die gericht is op natuur- en landschapsbescherming.

11.5.3 Onderzoeksopzet

Teneinde een indicatie te kunnen geven voor de mogelijke effecten van verblijfsrecreatie op natuur en landschap, is inzicht vereist in het recreatieve gedrag (recreatiepatroon) van verblijfsrecreanten per type verblijfsterrein en de mogelijke invloed van dat gedrag op het natuurlijk milieu (potentiële kwetsbaarheid). Samen vormen deze beide aspecten het theoretisch kader waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit houdt in dat het onderzoek bestaat uit twee onderdelen, te weten een recreatieonderzoek en een ecologisch onderzoek. Een en ander is schematisch weergegeven in Figuur 11.10. In deze figuur komt ook het verband tussen beide onderdelen naar voren.



* Variabelen meegenomen in het onderzoek

Figuur 11.10 Theoretisch onderzoekskader

11.5.4 Afwegingsprocedure ten behoeve van vestiging verblijfsrecreatie in relatie met natuur

De studie naar het recreatiepatroon van verblijfsrecreanten heeft betrekking op verschillende typen verblijfsterreinen (Figuur 11.11). Doel van de studie is geweest om inzicht te verkrijgen in de relatie tussen het recreatiepatroon enerzijds en de inrichtingskenmerken van de verschillende typen verblijfsterreinen in samenhang met de persoonskenmerken anderzijds.

Code	Type verblijfsterrein	Voorzieningen- niveau	Grootte
I	Natuurkampeertrein	laag	klein
II	Terrein met voornamelijk vaste plaatsen	gemiddeld	gemiddeld/klein
III	Grootschalig verblijfsterrein (gemengd 1)	hoog	groot
IV	Gemengd terrein 1)	hoog	gemiddeld
V	Gemengd terrein 1)	hoog	groot
VI	Gemengd terrein 1)	laag	klein
VII	Grootschalig bungalowcomplex	hoog	supergroot

1) Gemengd houdt in dat er zowel toeristische als vaste staanplaatsen aanwezig zijn op het verblijfsterrein

Figuur 11.11 Gehanteerde indeling naar type verblijfsterrein

Uitgaande van de kwantitatieve gegevens met betrekking tot deze relatie, kan de (potentiële) relatieve recreatiedruk van verschillende typen verblijfsterreinen worden bepaald en kunnen de mogelijke effecten van deze terreinen op het natuurlijk milieu worden geschat. In Figuur 11.12 is hiervan een voorbeeld gegeven.

Verblijfsterrein	Type	gelo- pen paden	gem. wandeldruk op ge- lopen paden	op alle paden	gefiets- te paden	gem. fietsdruk op ge- fietste paden	op alle paden
1 Ullingse Bergen	IV	40	73	30	60	70	42
2 Vlagberg	I	45	9	4	52	12	7
3 Peelven	I	40	24	10	35	20	7
4 Vennenbos	VII	35	110	40	35	170	64
5 Ter Spegelt	V	35	42	13	35	100	34
6 Achterste Hoef	V	10	32	4	50	63	29
7 Kempenzoom	VI	65	55	4	10	50	5
boswachterij							
Sint Anthonis							
totaal (1+2+3)		80	55	45	90	63	56
Cartierheide/ bosw. Hapert							
totaal (4+5+6)		85	67	57	90	145	125
Landschotsche heide							
totaal (7)		65	55	34	10	45	5

1) Typen II en III komen niet voor

Figuur 11.12 Overzicht van de gemiddelde wandel- en fietsdruk op de wandel/fietspaden

Daarnaast zijn deze relatieve waarden van de recreatiedruk geëxtrapoleerd in absolute waarden (Figuur 11.13).

Recreatiedruk klassen	Voorseizoen aantal personen	Hoogseizoen aantal personen	Schatting voor- en hoogseizoen
1- 10	5- 50	15- 150	20- 200
11- 25	50- 125	150- 375	200- 500
26- 50	125- 250	375- 750	500-1000
51-100	250- 500	750-1500	1000-2000
101-300	500-1500	1500-4500	2000-6000

Figuur 11.13 Schatting van de recreatiedruk in personen, op paden per gebiedseenheid

Het inzicht in de relatie recreatiepatroon-terreintype heeft geleid tot de volgende afwegings-procedure voor nieuwvestiging of uitbreiding van verblijfsterreinen.

Afwegingsprocedure:

- Vaststellen of er binnen de invloedssfeer van het te vestigen c.q. uit te breiden terrein (circa 4 km), natuurgebieden aanwezig zijn.
Dit, omdat uit het onderzoek is gebleken dat deze gebieden door hun toegankelijkheid als uitloopgebied fungeren voor de wandelaar en ten dele voor de fietsers.
- Wanneer is vastgesteld dat er natuurgebieden aanwezig zijn, dienen functie en kwaliteit van het natuurlijk milieu te worden onderzocht met bijzondere aandacht voor verstorings-gevoelige organismen.
- Het inventariseren van de omvang en de intensiteit van het bestaande gebruik door verblijfsrecreatie, dagrecreatie en beheer, in relatie tot het bestaande padenpatroon (padlengte/paddichtheid).
Dit moet worden gedaan om inzicht te verkrijgen of de aanwezige recreatiedruk acceptabel is.

Deze procedure kan in de eerste plaats worden gehanteerd bij aanvragen voor nieuwvestiging/uitbreiding van verblijfsterreinen, waarvan de lokatie reeds is vastgelegd.

In de tweede plaats kan de procedure worden toegepast wanneer het gaat om een lokatie-keuze ten behoeve van nieuwvestiging van verblijfsterreinen. Op grond van het te verwachten recreatiepatroon in relatie tot de toegankelijkheid van een gebied, kan de potentiële recreatiedruk op een gebied worden bepaald alsmede de spreiding van deze druk. Op deze wijze kunnen de meest geschikte plekken voor nieuw te vestigen terreinen worden geselecteerd. Een door de provincie aangedragen nadeel van een dergelijke afwegingsprocedure is, dat deze nogal wat vooronderzoek vereist, met name geldt dat voor stap c. Volgens de onderzoekers kan dit vooronderzoek echter door steekproefgewijs te werken beperkt worden tot een acceptabel niveau.

11.5.5 Conclusie

Op basis van de te constateren actuele en potentiële effecten van het recreatiegedrag van de verblijfsrecreanten kan het beleid met behulp van deze afwegingsprocedure duidelijker keuzes maken ten aanzien van het te vestigen c.q. uit te breiden type verblijfsterrein in zones met een terughoudend beleid met betrekking tot de verblijfsrecreatie. Er zal echter wel getoetst moeten worden in welke mate de procedure voldoet.

11.6 Resumé

Mede door toedoen van de economisering/privatisering in de recreatie, is het uit beheers-oogpunt van belang, dat met name het beleid en de beheerders van recreatievoorzieningen/-gebieden inzicht hebben in het recreatiegedrag en de daarmee samenhangende voorkeuren en conflicten tussen de gebruikersgroepen. Op deze wijze worden de uit te voeren inrich-tings/beheersmaatregelen eerder geaccepteerd door de gebruikers, hetgeen vervolgens bijdraagt tot een evenwichtiger beleid voor de verschillende belangengroepen, zowel binnen de recreatie als daarbuiten.

11.7 Literatuur

ALDERWEREN, H.A. (1981), Capaciteit van wegen en paden voor recreatief fietsen, Nota van Instituut voor Cultuurtechniek en Waterhuishouding, Wageningen

BAKKER, J.G. (1986), Typologie van verblijfsterreinen, Mededeling (concept) van de Vakgroep Cultuurtechniek (Wageningen, Landbouwuniversiteit)

BAKKER, J.G. (1988), Het gedrag van verblijfsrecreanten op en met het verblijfsterrein, Recreatie, no 6 (Gravenhage, Stichting Recreatie)

BECKERS, Th.A.M. e.a. (1980), Vaarwel, capaciteit van watersportgebieden: Hoofdrapport, (Wageningen, Landbouwuniversiteit)

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, liber amicorum voor P.B. Defares (Landbouwuniversiteit Wageningen/Stichting voor Onderzoek naar Psycho-Sociale Stress)

BLOM, R., F. Rip, H. Toes en M.E. Voskens-Drijver (1985), Proefproject Haaglanden: een onderzoek naar de bruikbaarheid van het computerprogramma MAP Analyses Package in de landschapsplanning (Wageningen, Landbouwuniversiteit)

De recreanten vormen geen homogene categorie: dus zijn hun eisen, verwachtingen en doelen niet homogeen. Doelgroepplanning of marktgericht functioneren is dus het honoreren van te onderscheiden wensen resp. eisen van te onderscheiden marktsegmenten.

De articulering van deze eisen e.d. stelt het volgende probleem: de tijd tussen de aanvang van de beeldvorming over een mogelijke recreatievoorziening en de daadwerkelijke benutting ervan is lang: de dynamiek in de vraag van recreanten is groot, waardoor eisen, verwachtingen en doelen, die mogelijk golden bij de planning, niet meer relevant zijn bij de ingebruikname.

Niettemin, de hier genoemde voorlopige definitie biedt voldoende aangrijpingspunten om recreatie-elementen te typeren naar kwaliteits- en kostendoelstellingen en de realisering hiervan.

Ad 3.

De hoeveelheid als derde dimensie van recreatievoorzieningen geeft het assortiment van voorzieningen en het aantal elementen aan.

Gezien vanuit de verhouding tussen de drie dimensies ontstaat een belangrijk management-dilemma: welke prioriteit geeft de organisatie aan het recreatie-element vanuit het oogpunt van kosten, kwaliteit en hoeveelheid? Het ene recreatieschap zal haar produktassortiment zo breed mogelijk proberen te maken, wetende dat dit kostenverhogende effecten zal hebben. Het andere recreatiebedrijf zal bij een klein assortiment een hoge kwaliteit nastreven, terwijl een volgende organisatie kostenreductie prioriteit geeft en dus een daarop afgestemd hoeveelheid/kwaliteit verhouding realiseert.

Samenvattend, als recreatievoorzieningen worden gezien als de verzameling van elementen en hun onderlinge relaties, dan draagt een karakterisering van elk element of groep van elementen naar kosten, kwaliteit en hoeveelheid bij aan een systematisch beheer.

12.3 Welke managementtaken vragen meer aandacht?

Tot de managementtaken die onder druk van in- en externe omstandigheden meer nadruk krijgen, horen de strategische en operationele besluitvormingsprocessen.

12.3.1 Strategische managementtaken

De manager van een recreatiebedrijf ziet zich in toenemende mate voor de vraag gesteld hoe hij een dynamische afstemming kan bereiken tussen vraag en aanbod.

Zonder een duidelijk beeld van wat hij voor ogen heeft, worden investeringen gedaan die los staan van de beoogde resultaten. Dan wordt bijvoorbeeld een investering gedaan in uitbreiding van maacapaciteit, op grond van vervanging, technische levensduur en oplopende

onderhoudskosten. Door deze investering legt het bedrijf capaciteit vast voor een aantal jaren en conditioneert hiermee in belangrijke mate haar werkzaamheden en dus haar groenvoorzieningen (Figuur 12.2).

capaciteitsbron	1987	1988	1989	1990	1991	1992
gebouwen	=====	=====	=====	=====	=====	=====
machines	=====	=====	=====	=====	=====	=====
bruggen	=====	=====	=====	=====	=====	=====
personeel	=====	=====	=====	=====	=====	=====
plantgoed	=====	=====	=====	=====	=====	=====
vaartuigen	=====	=====	=====	=====	=====	=====
beschoeiing	=====	=====	=====	=====	=====	=====

Figuur 12.2 Beschikbare capaciteitsbronnen in de tijd

Figuur 12.2 geeft verticaal de capaciteitsbronnen aan waarover de organisatie kan beschikken en horizontaal de perioden waarbinnen de capaciteitsbronnen niet of nauwelijks beïnvloedbaar zijn: zij functioneren als randvoorwaarden, zijn vaste kosten en dragen al dan niet daadwerkelijk bij aan het jaarprogramma, beheerplan en werkplan.

Het strategisch managen van een recreatievoorziening vraagt dus beslissingen die capaciteit vastleggen over een langere periode met het oog op de beoogde resultaten, zoals die eerder besproken zijn.

Duidelijk wordt met dit overzicht dat de veranderbaarheid van de organisatie dus niet erg groot is: terecht werd over het rapport van Amsterdam Consultants (1987) over de groenvoorzieningen opgemerkt, dat uitbesteding van groenbeheer aantrekkelijk is als afgezien wordt van de effecten van beslissingen over capaciteitsbronnen die vroeger genomen zijn, zoals aangetrokken personeel, aangeschafte machines, opbouw van specialistische kennis in eigen huis etc.

Strategisch management is dus enerzijds gericht op beslissingen over het in huis halen of verminderen van capaciteitsbronnen en anderzijds op beslissingen over de richting waarin de organisatie koersen wil en haar capaciteit wil gebruiken.

Wat dit laatste betreft is de aandacht hiervoor toegenomen. Het Grontmij-rapport over inkomstenverhogende maatregelen (Grontmij, 1985) biedt een systematisch overzicht van de wijze waarop een schap kan komen tot de bepaling van strategische besluiten over produkt en markt.

Drie kernactiviteiten dienen daarbij aandacht te krijgen:

1. de bepaling van produkt/doelgroep-combinaties;
2. de investeringsplanning en
3. de budgettering.

Evenzeer kent intussen iedere bestuurder van recreatievoorzieningen zijn of haar bestuurlijke kwesaties:

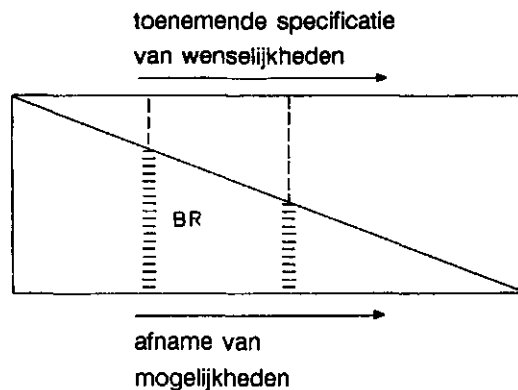
- taakverdeling tussen bestuurders en ambtenaren;
- machtsverschillen in het bestuur;
- verwevenheid tussen bestuurders en bedrijfsleven;
- politiek-maatschappelijke lobbies en druk of
- knellende relaties tussen verschillende planningsregimes.

De verhouding tussen beheerders en bestuurders komt vooral onder druk te staan als de druk op de financiële middelen toeneemt. Dan is de kans op spanningen tussen de bestuurdersrol en beheerdersrol erg groot.

Spanningen tussen deze rollen worden versterkt door:

- verschillen in optiek: bestuurders die de 'value for money' uitdrukken in aantallen bezoekers en beheerders die de waarde van hun gebied uitdrukken in de technische en ecologische kenmerken;
- afwijkend rolgedrag: bestuurders die op de stoel van de beheerder gaan zitten en bijvoorbeeld een investering opnieuw doorrekenen of een beheerder die op de stoel van de bestuurder gaat zitten;
- rolconflicten, wanneer een bestuurder van het recreatieschap tevens bestuurder is van een gemeente die deelneemt in het schap en moet beslissen over een budgetverhoging die voor gemeenten nauwelijks aanvaardbaar is;
- rolonduidelijkheid: bestuurders die hun eigen bijdrage aan de besturing van een recreatieschap niet duidelijk voor ogen hebben.

Bestuurstechnisch kan de spanning tussen de bestuurlijke en ambtelijke rol worden begrepen als het resultaat van besluitvorming over wenselijkheden en mogelijkheden (Figuur 12.3).



Figuur 12.3 Beslissingsruimte (BR)

Besluitvormingsprocessen hebben veelal als kenmerk dat uit veel alternatieven een keuze moet worden gemaakt. Naarmate de finale keuze nadert, neemt het aantal mogelijkheden af en vindt tegelijkertijd een toenemende verfijning van de wenselijkheden plaats. De rol van de bestuurder schrijft veelal voor om binnen de beslissingsruimte uitgangspunten te formuleren voor de mogelijke oplossingen; de rol van de beheerder van de recreatievoorziening is om de wenselijkheden te verfijnen, gegeven de mogelijkheden die door de bestuurders worden aangegeven.

De kans op rolconflicten neemt toe naarmate er meer onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid van bestuurders en managers voor het aangeven van mogelijkheden en wenselijkheden.

Voor het bestuur zijn er vier denkbare rollen:

1. de executieve rol;
2. de beleidsvormende rol;
3. de voorwaardenscheppende rol en
4. de toezichthoudende rol.

Het eerste model laat een bestuur zien, dat zich met de dagelijkse gang van zaken belast en een directie, die voornamelijk de toegewezen capaciteit benut en beheert.

Het tweede model impliceert dat de bestuurders het algemeen beleid vaststellen, terwijl de directie belast is met de dagelijkse gang van zaken. Het bestuur stelt beslissingen vast over organisatorische, financiële en voorwaardenscheppende kwesties, in nauw overleg met de directie.

Het derde model houdt in dat het bestuur zich beperkt tot majeure beslissingen, zoals goedkeuring begroting en jaarrekening, grote investeringen, benoeming, schorsing en ontslag van de directieleden en recht tot statutenwijziging, en de directie het bestuur is in de zin van de wet, belast is met de dagelijkse gang van zaken en het vaststellen van het algemeen beleid.

Het toezichthoudend bestuursmodel laat feitelijk de gehele beleidsvorming over aan de directie, adviseert de directie over majeure beslissingen en vervult de aan het bestuur statutair vastgestelde bevoegdheden.

De vier modellen geven in formele zin, maar ook in feitelijke zin de ruimte aan, waarbinnen beslissingsbevoegdheden verdeeld worden tussen bestuur en directie/beheerder.

Een passende regeling van de bestuursvorm draagt bij aan het minder knellend maken van de verhouding tussen bestuurders en beheerders.

Het beïnvloeden van de kwaliteit van het bedrijfsmanagement van de organisatie die belast is met het beheer van recreatievoorzieningen kan, zoals hier betoogd is, plaatsvinden op meer niveaus. We onderscheiden:

1. het strategisch niveau;
2. het operationeel niveau en
3. het bestuurstechnisch niveau.

Beïnvloeding van de strategische ontwikkeling van de organisatie vindt plaats door herdefiniëring van beoogde resultaten, producten/doelgroep-combinaties en capaciteitsbronnen. Het begrip herdefiniëring veronderstelt dat er al een visie is op de bijdrage van het bedrijf aan de samenleving. We moeten echter niet vergeten dat dit slechts zelden het geval is. Historisch gezien bieden de toenmalig geformuleerde doelstellingen en ontwerpeisen wel aanknopingspunten, maar aan geïntegreerde visies ontbreekt het veelal.

Verhoging van de kwaliteit van het bedrijfsmanagement impliceert dan ook een plaatsbepaling van de recreatieschap in het recreatief complex dat in de regio aanwezig is (Dietvorst, 1989). Een plaatsbepaling die gebaseerd is op een analyse van interne sterkte en zwakte en externe kansen en bedreigingen. Een bedrijfsplan omvat dan de resultaten van de strategische discussies en mondt uit in een exploitatie- en investeringsbegroting. Afhankelijk van diepgang en beschikbare middelen is hiervan een vertaling te maken naar deelplannen op de functionele gebieden, zoals marketing en public relations, personele aangelegenheden, financiering, productiecapaciteit, ontwerp en herinrichting.

Beïnvloeding van het operationeel functioneren van de organisatie vindt plaats door herdefiniëring van:

- de wijze waarop de capaciteitsbronnen worden benut;
- methoden van beheer;
- uitvoeringsmaatregelen en
- bewaking van voortgang en resultaat.

Beïnvloeding van het bestuurstechnisch functioneren vindt plaats door ingrepen in de besturing van managementprocessen.

Hierbij kan aan vier elementen gedacht worden:

- het wijzigen van de bestuurlijke condities, zoals:
 - . organisatiestructuur;
 - . bestuursmodel (zie paragraaf 12.3);
 - . verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
 - . machtsverhoudingen;
 - . informatievoorziening;
 - . keuze van bestuurders resp. managers en
 - . hun leiderschapsstijl en

- het heroverwegen van bestuurlijke resultaten en processen, zoals het verbeteren van het proces van strategische en operationele besturing.

Verbetering van de kwaliteit van het bedrijfsmanagement in de groene en recreatieve sector, kan dus aansluiten bij een aantal aspecten in de organisatie. Welke verandering in aanmerking komt, dient uitgemaakt te worden op basis van een diagnose van de organisatie, die gestoeld is op technische, bedrijfseconomische en bedrijfskundige inzichten.

De vraag hoe organisatieveranderingen kunnen worden aangebracht, valt niet zonder meer met een sjabloonachtige uitspraak te beantwoorden. Feit is wel dat er voor elke organisatiewijziging enige algemene richtlijnen zijn.

Wissema e.a. (1987) geven op grond van onderzoek de volgende 'do's' en 'don'ts':

1. analyseer de uitgangssituatie en het type veranderingsproces en kies op basis hiervan de hierbij passende veranderingsstrategie;
2. schakel de overlegorganen in;
3. laat de verandering en de noodzaak hiertoe niet als een donderslag bij heldere hemel rollen: informeer de organisatieleden hierover;
4. informeer over voortgang, successen en problemen;
5. stel vooraf een werkplanning op waarin, behalve aan de technische voorbereiding en uitvoering, aandacht wordt gegeven aan de planning van de informatievoorziening;
6. schenk aandacht aan het vertrouwen vooraf en tijdens het proces en zorg voor goede persoonlijke contacten;
7. beperk de omvang van de verandering: niet te veel operaties tegelijkertijd;
8. schakel bij moeilijkheden over op een hogere informatie-intensiteit, maar vertraag niet zonder meer het proces;
9. concentreer de verandering op hoofdzaken;
10. besteed veel aandacht aan het midden en lager kader: zij zijn het scharnierpunt van de verandering.

Deze aandachtspunten lijken vanzelfsprekend. De ervaringen bij reorganisatieprocessen wijzen echter veelal anders uit: veranderen is niet voor ieder even profijtelijk, weerstanden kunnen zich gemakkelijk verharderen, partijen sluiten coalities als hun belangen parallel lopen, eventueel tegen de richting van de verandering in, en velen sturen het proces van verandering.

Kortom, het veranderen van koers vergt niet alleen een goed beeld van het eindpunt dat men wil bereiken, maar ook van de weg waarlangs men het wil bereiken.

12.6 Samenvatting

De verdere professionalisering van het bedrijfsmanagement van recreatie- en groenvoorzieningen zal toenemen.

Deze ontwikkeling vraagt van de beheerders een grotere aandacht voor een resultaatgerichte besturing van hun organisatie. Hieruit vloeien zwaardere eisen voort die aan de vervulling van strategische en operationele taken gesteld zullen worden.

Bovendien impliceert een verdere professionalisering een grotere kans op spanningen in de relatie tussen bestuurder en beheerder/manager. Het gericht aanpassen van het bestuursmodel biedt uitwegen om spanningen te reduceren.

Het verbeteren van de kwaliteit van het bedrijfsmanagement van recreatievoorzieningen vraagt een systematische diagnose van de organisatie en een adequate aanpak van het veranderingsproces.

12.7 Literatuur

AMSTERDAM CONSULTANTS (1987), *Privatisering in het groen* (Amsterdam)

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

KREEFT, J. (1984), *Handboek bedrijfsbeheersingssystemen recreatieschappen* ('s-Gravenhage: Centraal Adviesbureau ODRP van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

GRONTMIJ (1985), *Inkomstenverhogende maatregelen, onderzoek naar de financiële problematiek van de recreatieschappen* (Zeist)

THIJSSSEN, S., J.J. DEKKER en J. WISSE (1988), *Beheersvriendelijk plannen en ontwerpen: een onderzoek naar mogelijkheden van beheersvriendelijk plannen en ontwerpen van recreatiegebieden* (De Bilt: Grontmij)

WISSEMA, J.G., H.M. MESSER en G.J. WIJERS (1987), *Angst voor veranderen? Een mythe!*, (Assen: Stichting Management Studies, Van Gorcum)

13. MARKETING VAN DE OPENLUCHTRECREATIE

J.A.T. Cornelissen, Nederlands Bureau voor Toerisme

13.1 Inleiding

Openluchtrecreatie is een produkt van onze moderne samenleving, waarbinnen in de afgelopen decennia welvaart en vrije tijd sterk zijn toegenomen. Een rol daarbij speelden de invoering van de vrije zaterdag, een sterke toeneming van het aantal wettelijk toegekende vakantiedagen, de instelling van arbeidstijdverkortung (ATV) en eveneens de introductie van de vervroegde uittredding (VUT). Helaas was er in de afgelopen jaren ook sprake van toenemende gedwongen vrije tijd als gevolg van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Al deze factoren, alsmede de groei van de besteedbare inkomens in het algemeen, zijn van groot belang geweest voor de ontwikkeling van recreatie en toerisme. Een steeds toenemend aantal Nederlanders kon op vakantie gaan en deelnemen aan recreatieactiviteiten of gebruik maken van de talloze voorzieningen die Nederland voor toerist en recreatie heeft aangelegd.

De ontwikkelingen hebben met zich meegebracht dat de openluchtrecreatie, ondanks het feit dat het nog een betrekkelijk jong verschijnsel is, niet meer valt weg te denken uit onze samenleving. Wat begonnen is als een voorrecht voor enkelen, is nu een maatschappelijke verworvenheid, waaraan het grootste deel van de bevolking op de meest uiteenlopende manieren deelneemt.

Openluchtrecreatie is daarmee het enige werkterrein geworden van diverse overheden, op rijks-, provinciaal en lokaal niveau. Naast deze toegenomen overheidsbemoeyenis is het aantal particuliere investeringen ook de afgelopen jaren sterk gegroeid. De vraag naar 'marketinginstrumenten' neemt evenredig toe. In deze bijdrage wordt de ontwikkeling van de marketing van de openluchtrecreatie in de afgelopen jaren beschreven, alsmede de randvoorwaarden geschetst van de marketingaanpak in deze sector.

13.2 Maatschappelijke veranderingen

Tal van ontwikkelingen hebben invloed op de wijze waarop de vrije tijd in de komende jaren besteed zal worden. Onze samenleving verandert sterk en in hoog tempo. Mensen willen andere dingen gaan doen in hun vrije tijd.

De belangrijkste veranderingen waarmee wij rekening dienen te houden zijn:

- de 'niet-arbeidstijd' neemt toe;
- de inkomens stijgen niet aanmerkelijk;
- de opbouw van de bevolking verandert (vergrijzing);
- snelle technologische ontwikkelingen.

Deze veranderingen hebben rechtstreeks invloed op toeristisch en recreatief gedrag. Maar vrije tijd wordt niet alleen aan vakantie en recreatie besteed. Zo wordt algemeen verwacht dat de vrije tijd in toenemende mate in en nabij de woning of de directe woonomgeving wordt doorgebracht. Als gevolg van de hoge arbeidskosten zal onderhoud en herstel van het eigen huis, de auto of boot nog vaker zelf worden gedaan. Bovendien eist de snelle ontwikkeling van de technologie dat velen tijd vrij moeten maken voor her- en bijscholing om in het arbeidsproces betrokken te kunnen blijven. Vergrijzing van onze samenleving betekent dat een toenemend aantal Nederlanders in toeristisch en recreatief gedrag een rustige vakantie- en vrijetijdsbesteding zoekt, ver van drukte en vermaak. Die tendens kon duidelijk worden aangetoond in het toekomstonderzoek "Toerisme, trends en toekomst" (NBT, 1988). Ook de toenemende individualisering kwam daarin als belangrijke trend naar voren.

Vakantie en vrijetijdsbesteding zijn steeds meer afhankelijk van individuele keuzes, die samenhangen met de persoonlijke levenssfeer, het inkomensniveau, het soort werk en de beschikbare vrije tijd. Meer regel dan uitzondering is, dat wij in vrijheid kunnen kiezen en heel goed in staat zijn zelf te bepalen waar de individuele mogelijkheden en voorkeuren liggen.

Vrije keuze

In verband met de tendens tot individualisering van het vrijetijdsgedrag, zou in het beleid met betrekking tot de openluchtrecreatie meer rekening gehouden dienen te worden met een grotere verscheidenheid aan mogelijkheden. Toeristen en recreanten willen zelf kunnen kiezen en brengen steeds meer variatie aan in hun vakantie- en vrijetijdsbesteding. Hoewel we vaak spreken over de consument in het algemeen, kunnen we niet generaliserend spreken over de toerist, of de recreant. Die bestaan niet. Er is geen eenduidig en vast gedragspatroon te definiëren voor het begrip toerist of recreant. Aanbieders van toeristische diensten en recreatieve voorzieningen dienen in de toekomst nog meer rekening te houden met snelle wisselingen in de belangstelling voor bepaalde recreatievormen en met het zich plotseling aandienen van geheel nieuwe vormen. Zo is de snelle opkomst van golf, in sommige gevallen enigszins ten koste van de tennisbaan, voor veel aanbieders van recreatieve voorzieningen een verrassing geweest. Achteraf is deze ontwikkeling gemakkelijk te verklaren uit een combinatie van factoren: televisie heeft golf populairder gemaakt voor een breder publiek, het is bij uitstek een recreatiesport voor mensen van iets gevorderde leeftijd en het is een uitzonderlijk individueel te beoefenen sport.

13.3 Rol overheid

Van oudsher bestaat het Nederlandse beleid op het gebied van openluchtrecreatie uit twee componenten, zo staat in de Toelichting op Nota Recreantenbeleid (1986). De ene component betreft het beleid gericht op ruimtelijke planning, inrichting en beheer van recreatievoorzieningen. Het andere deel betreft het stimuleren en ondersteunen van activiteiten van

particuliere recreantenorganisaties en het voeren van beleid op het gebied van recreanten-voorlichting, educatie en onderzoek. In die laatste component past de laatste jaren steeds meer een marktgerichte aanpak. Heeft in het verleden het aanbod centraal gestaan in de discussies over openluchtrecreatie, tegenwoordig wordt meer gekeken naar de wensen van de gebruiker, ofwel de vraag naar voorzieningen op het gebied van openluchtrecreatie.

Een nog steeds vaak geciteerde misvatting is, dat volgens onze Grondwet alleen de overheid verantwoordelijk is voor de openluchtrecreatie. De Artikelen 21 en 22 van de herziene Grondwet van 1983 geven daartoe mijns inziens geen aanleiding. In deze artikelen wordt aan de overheid de opdracht gegeven "zich met zorg te richten op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu" en "voorwaarden te scheppen voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding". Een belangrijk element in de marketing van toeristische diensten is de veranderde rol van de overheid. In de eerdergenoemde Nota Recreantenbeleid (1986) is dat goed onder woorden gebracht:

"Een maatschappij die, als gevolg van individualisering en vergroting van eigen verantwoordelijkheden, ook in het omgaan met vrije tijd en recreatie zich emancipeert, vraagt een bescheiden rol van de overheid; een terugtrekkende overheid".

In de behartiging van de belangen van de recreanten blijft een aantal aspecten over, waarin niet alleen door het particulier initiatief kan worden voorzien. Een aanvulling van de zijde van de overheid is hierbij gewenst. De overheid zal zich echter in het algemeen beperken tot het scheppen van voorwaarden, zoals de in deze paragraaf als voorbeeld aangehaalde integratie van het toeristisch en recreatief beleid op het terrein van de infrastructurele voorzieningen. De overheid heeft zich tevens tot taak gesteld een integratie en interventiebeleid te voeren met betrekking tot het omgevingsklimaat van het toerisme (Nota Toeristisch Beleid 1990). Het doel van het integratiebeleid is het belang van toerisme onder de aandacht te brengen van de overheden die medebepalend zijn voor het omgevingsklimaat van het toerisme. Dit beleid omvat alle voor het toerisme belangrijke omgevingsfactoren en randvoorwaarden en het daarmee samenhangende overheidsbeleid. Dit is beleid op het gebied van cultuur, natuur, ruimtelijke orde, verkeer, milieu, justitie, etc.

Toerisme en recreatie

Met dit beleid lijkt een einde te komen aan de al jaren durende discussie over de vraag of we bij vrijetijdsbesteding in de open lucht nu met toerisme of recreatie te maken hebben.

In het verleden zijn toerisme en (openlucht-)recreatie in beleidsmatig opzicht steeds als gescheiden disciplines beschouwd. De opvattingen zijn echter de laatste jaren gewijzigd en de samenhang tussen het toeristisch beleid en dat op het gebied van de openluchtrecreatie krijgt steeds duidelijker gestalte in het uitgevoerde overheidsbeleid. In de Nota's Toeristisch Beleid van 1985 en 1990 is het toeristische infrastructuurbeleid van het Ministerie van Economische Zaken nauw gekoppeld aan het beleid ten aanzien van openluchtrecreatievoorzieningen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het streven naar

12. Voorwaardenbeleid

Aan welke voorwaarden moet door wie (bijvoorbeeld de overheid) worden voldaan?

13. Financiën

Wat zijn de benodigde investeringen?

Hoe is het dekkingsplan?

Welke exploitatie is op langere termijn mogelijk?

14. Actieplan en tijdschema opstellen.

13.5.4 Randvoorwaarden

Marketing kan alleen effectief zijn, indien aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan:

1. eenvoudig; geen dikke rapporten en uitvoerige onderzoeken: "in de beperking toont zich de meester";
2. systematisch: behandel alle stappen en aspecten alvorens tot besluiten te komen;
3. keuzes; het is onmogelijk alles te doen, tijd en middelen zijn vaak beperkt; differentiaties naar doelgroepen is uitermate belangrijk;
4. vrijwillige medewerking; 'moeten of niet mogen' blijkt niet te werken in de marktbenadering!
5. niemand doet iets voor niets!
Recreanten hebben een goede reden nodig om een gebied te bezoeken:
 - mensen gaan niet in op een idee waar ze niets in zien;
 - ze maken geen gebruik van een aanbod als zij daar geen voordeel mee doen;
 - ze gaan niet ergens heen als ze denken dat het er niet leuk is of ze zich zullen vervelen;
 - ze zullen hun mening niet veranderen als ze daar geen goede argumenten voor hebben;
6. ruil-principe; doelgroepen zullen gebruik maken van het aanbod als zij verwachten daar beter van te worden of van te genieten: dit principe wordt ook wel 'waardenuitwisseling' genoemd.

Philip Kotler, marketingdeskundige uit de Verenigde Staten definieert het als volgt:

"Marketing is de analyse, planning, uitvoering en beheersing van zorgvuldig geformuleerde programma's, ontworpen om waardenuitwisseling te bewerkstelligen met groepen waar men zich op richt om gestelde doelen te bereiken".

7. management; de leidinggevende zal over voldoende managementkwaliteiten dienen te beschikken; het hanteren van marketingtechnieken betekent onder meer dat men produceert voor een markt, met voetangels en klemmen en alle onzekerheden van dien.
8. know how en ervaring op het gebied van marketing en PR.
9. externe adviseur; de bedrijfsleiding dient financieel in staat te zijn (of gesteld te worden) om bij organisatieproblemen of bij vraagstukken die om gespecialiseerde kennis en vaardigheden vragen, de hulp in te roepen van een externe adviseur;

10. opleiding, training om aan nieuwe eisen tegemoet te komen;
11. overheid; dient voldoende kennis over marketing in de openluchtrecreatie in huis te hebben.

13.6 Literatuur

NBT (1988), Toerisme, trends en toekomst

NBT (1988), Tourism, 10 years ahead

NMP Plus (1990)

Nota Recreantenbeleid (1986)

Nota Toeristisch Beleid (1990)

Rijksmeerjarenprogramma 1991-1995

Stichting Recreatie (1989), De recreant als klant, Recreatiereeks, nr 5

Strategisch Marketing Plan (1990)

Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988)

14. OVERHEID EN ONDERNEMER (SAMEN) IN EEN PROJECT

A. Tol, Bureau Inrichting Landelijke Gebied, Natuur en Landschap, Provincie Noord-Brabant

14.1 Inleiding

Onder de titel "Overheid en ondernemer (samen) in een project" kunnen vele wegen worden bewandeld. Afhankelijk van het accent dat gelegd wil worden, kan een context worden geschetst. Ten behoeve van deze bijdrage is een keuze gemaakt en zijn beperkingen in acht genomen. Getracht is aan de hand van een realistische (= voorstelbare) situatie een illustratie te schetsen van de ontwikkelingsgang op weg naar - een vorm van - samenwerking tussen 'de' overheid en 'de' ondernemer (vice versa). Een belangrijk signalement met betrekking tot het voorbeeld vormt het feit dat 'recreatievoorzieningen' als algemene noemer geldt voor de onderhavige PHLO-cursus.

Om de houdingsverandering van de betrokken partijen overheid en ondernemers te schetsen, is als object de activiteit 'ontgronding' genomen. Ontgronding is één van de vele gebieden waarop sinds lange tijd initiatieven door een ondernemer worden ontplooid en waar de bemoeienis vanwege van de overheid vooral de laatste decennia grote veranderingen heeft ondergaan: van grote afstandelijkheid naar een hoge mate van betrokkenheid, van passief naar actief.

Omgekeerd geldt voor de ondernemer/ontgronder, dat hij zich ooit betrekkelijk vrij waande en ongestoord zijn gang leek te kunnen gaan. Met name de afgelopen tientallen jaren wordt deze ondernemer geconfronteerd met overheidsbemoeienis. Er is sprake van een complexe materie. Een boeiend aspect van de casus is, dat in het bijzonder ook de ruimtelijke component van de ontgrondingsactiviteit, resp. de recreatieve relevantie in beeld kan worden gebracht. In wezen mag daarom het thema "Overheid en ondernemer (samen) in een project" worden gezien als een illustratie van maatschappelijke verandering, c.q. bewustwording, die zich op vele terreinen in de afgelopen jaren heeft voltrokken. Het eenzijdige, simplistische, kortzichtige 'voor niets gaat de zon op' is genuanceerd vertaald naar vormen van beheer, gebaseerd op een zorgvuldig ruimtegebruik, waarbij gebruikswaarde, toekomstwaarde en duurzaamheid in dienst van het algemeen belang richtinggevend zijn.

Een actieve betrokkenheid van de overheid ten opzichte van particuliere initiatieven is daarbij voorwaarde. Prozaisch gezegd: de overheid heeft meer en meer haar rol van waakhond verlaten en ontpopt zich veeleer als herder. De overheid is richtinggevend, geleidend, treedt op als controller. Er is dan ook meer in het geding dan formele regelgeving en het sturen van geldstromen; het gaat om verantwoordelijkheid. Een en ander krijgt vooral gestalte door een evoluerende beleidsafstemming binnen de overheid zelf.

In de volgende paragrafen zal in vogelvlucht het spoor worden gevolgd van de overheid in recreatieland. Daarna volgt een soortgelijk overzicht van belangrijk geachte fasen met

betrekking tot de ondernemer - de ontgronder in dit geval - in relatie tot zijn activiteit enerzijds en tot de overheid anderzijds. Daarbij zal de gegroeide en groeiende betrokkenheid van de ontgrondingsactiviteit bij recreatie(voorzieningen) worden aangestipt.

Tenslotte wordt ingegaan op de veranderingsprocessen die zich in de afgelopen decennia hebben voltrokken, in het bijzonder met betrekking tot de rol en de houding van de overheid.

14.2 Overheid en recreatie, een korte geschiedenis

Bij het Charta van Athene, dat eind jaren 30 is geproclameerd, wordt vastgelegd, dat ruimte-aanspraken ten aanzien van de basisactiviteiten wonen, werken, verkeer en recreatie dienen te worden gegarandeerd en veiliggesteld. De toedeling geldt in het bijzonder de stedelijke sferen, resp. de stedeling. Een starre vertaling in normeringen is het gevolg: buurtgroen, wijkgroen, stadsgroen in tienden van vierkante meters nauwkeurig tot een totaal van enkele tientallen m² per hoofd van de (stedelijke) bevolking (zie o.a. Stichting Mens en Ruimte, 1962).

De stedenbouwkundige produkten uit de jaren 60 getuigen van de normatieve tekentafelbenadering: Pendrecht en Zuidwijk in Rotterdam, Hatert in Nijmegen, Kanaaleiland in Utrecht. Rond 1955 verschijnt een golf van studies en publikaties over (openlucht)recreatie. De voornaamste plaats van herkomst is de Rijksdienst voor het Nationale Plan, de voorloper van de huidige Rijksplanologische Dienst. De visie op Nederland in zijn algemeenheid wordt daarbij doorgaans voorafgegaan door een schets van heden en toekomst met betrekking tot het westen des lands, de latere Randstad (zie bijvoorbeeld: Ministerie van Economische Zaken, 1984 en Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1963).

De ruimtelijke ordening doet zijn zegje over openluchtrecreatie in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening (Rijksplanologische Dienst, 1966).

Recreëren buiten de stad staat gelijk aan vertoeven in bos, heide, natuur, op het strand en/of rondrijden in een aantrekkelijk landschap. De randstedelijke bewoner gaat naar Brabant, de Veluwe of Zuid-Limburg.

In de loop van de recente parlementaire geschiedenis wordt het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM) ingesteld. Daarbij staat de R voor Recreatie en wordt de overheidszorg dienaangaande expliciet. Recreatie wordt als beleidsveld herkenbaar, krijgt een eigen gezicht, volgt haar eigen koers. Als belangwekkend manifest komt CRM in 1969 met de Procedure Projectontwikkeling Openluchtrecreatie (PPO) en biedt daarmee een handreiking naar de plannenmakerij (Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, 1973).

De rijksoverheid presenteert zich hiermee als sparringpartner van de - met name boven-gemeentelijke - openluchtrecreatie. Aanbod en behoefte worden met elkaar geconfronteerd, recreatieonderzoek komt op gang. Al snel zijn het de samenwerkingsorganen, in de vorm van recreatieschappen, stads- en streekgewesten, die - veelal met behulp van slagvaardige, welwillende adviesbureaus - met plannen-volgens-het-boekje komen. De PPO-reeks voor-

studie - basisplan - deelplan - objectplan doet zijn entree. Een recreatieschap, resp. -gewest dat zichzelf serieus neemt, beschikt ten minste over een voorstudie en, als het even kan, over een basisplan openluchtrecreatie.

De consulent openluchtrecreatie van het Ministerie van CRM vormt de levende schakel tussen de plannenmakers/initiatiefnemers enerzijds en de beoordelaars/subsidieverstrekkers in Den Haag/Rijswijk anderzijds.

De reeks van voorstudie tot en met objectplan getuigde van zorgvuldigheid; immers aan de hand van deze stapsgewijze benadering werd realisering van planonderdelen mogelijk. Op deze wijze hield CRM zicht en grip op ontwikkelingen naar aard, fasering en kosten.

In 1980 is de tot dan toe geldende PPO vervangen door de planningsprocedure openlucht-recreatie. Dit heeft, behalve de inhoudelijke actualisering van de procedure, als voordeel dat de klank PPO blijft.

Bij de formatie van één van de meer recente kabinetten is het Ministerie van CRM opgeheven. Het nieuw gevormde ministerie omvat welzijn, volksgezondheid en cultuur (WVC). Recreatie wordt er als beleidsveld uitgelicht en ondergebracht bij Landbouw en Visserij. De expliciete aandacht, referentie PPO, heeft aldus een nieuwe verantwoordelijke.

Het aandachtsveld toerisme blijft waar het al meer dan twintig jaar vertoeft: bij het Ministerie van Economische Zaken.

Rond 1980 krijgt het toerisme, ook wel de economische tegenhanger van openluchtrecreatie genoemd, bijzondere beleidsaandacht. Vanwege het Ministerie van EZ verschijnt de Nota Toeristisch beleid, de Nota Hazekamp (Ministerie van Economische Zaken, 1984). In het verlengde van deze beleidsnota wordt tot ontwikkelings- en stimuleringsplannen uitgenodigd. Het fenomeen TROP - toeristisch recreatief ontwikkelingsplan - doet zijn entree. Het Ministerie van Landbouw en Visserij, dat de recreatiebelangen en het recreatiebeleid op rijksniveau behartigt, voelt zich al snel meegenomen op de nieuwe golf.

Wederom gestuwd door welwillende adviesbureaus vallen in korte tijd de TROPs als appels uit de boom. De eerste in 1982 voor de provincie Limburg; Noord-Brabant komt in 1985 ergens midden in het peloton (Provinciaal Bestuur van Noord-Brabant, 1985). Sinds 1986 kunnen alle provincies, Flevoland niet uitgezonderd, zich beroepen op het bezit van een TROP.

Het TROP vormt de verbrede toeristisch-recreatieve opvolger van het eerdere PPO-basisplan. Het TROP wordt door de initiërende partij, het Ministerie van EZ, met medeweten en medewerking van Landbouw en Visserij op weg naar de totstandkoming begeleid en vervolgens op zijn inhoud geballoteerd. Een voldoende betekent dat onderdelen van een dergelijk plan in beginsel kunnen worden voorgedragen of in aanmerking kunnen komen voor extra ondersteuning in de vorm van geldstromen van rijkswege, bijvoorbeeld in het kader van de structuurversterkende maatregelen.

Recentelijk gaat de aandacht uit naar samenwerkingsconstructies waarin overheid en particuliere ondernemers gezamenlijk participeren: het zogeheten public-private partnership ofwel publiek-private samenwerking. Deze uit de Verenigde Staten overgenomen samenwerkingsvorm is gebaseerd op expliciete, herkenbare betrokkenheid van zowel ondernemer als de desbetreffende overheid.

14.3 Ondernemer (teg)en(over) beherende overheid, een schets van wisselende omstandigheden

Met op de achtergrond de vraag "Hoe eigentijds is eigentijds dan wel?" volgt een korte karakteristiek van de ontwikkeling van een particulier ontgrondingsinitiatief. Het is in gang gezet in het midden van de jaren 60, toen een ondernemer zich tot de provincie wendde met een ontgrondingsaanvraag. Het toen gestarte initiatief, waarmee onder bepaalde voorwaarden is ingestemd, zal naar het zich nu laat aanzien gestage doorwerking hebben tot ver in de jaren 90, zij het met sterk gewijzigde, aangepaste spelregels.

In grote trekken kunnen de volgende episoden worden onderscheiden:

- a) het initiatief: de jaren 60;
- b) uitbreiding tot een (voorlopige) afronding: de jaren 70;
- c) de ontdekking van positieve kanten: begin jaren 80;
- d) het oog op de toekomst, zorgvuldigheid troef: de jaren 90.

Ad a)

Het initiatief komt van de ondernemer. De overheid, i.c. de provincie is de eerst aanspreekbare instantie; zij is namelijk de vergunningverlenende partij als het gaat om een ontgrondingsaanvraag. Voor de planologische beoordeling is eveneens de provincie aanspreekbaar. Beide verantwoordelijkheden - vergunningverlening en planologische beoordeling - vertonen in de jaren 60 nog maar weinig samenhang en consistentie.

Zo kan het gebeuren dat een landschapsplan - een eigen initiatief van de ontgronder, géén vereiste vanwege de provincie - bij de ontgrondingsaanvraag is gevoegd, bij wijze van verleidelijke verpakking. Bedoelde aanreiker maakt bij de uiteindelijke vergunningverlening geen deel uit van het voorwaardenpakket! De voorwaarden waaronder de ontgroning mag plaatsvinden, blijven beperkt tot een aantal technische aspecten waaronder oeverbelopen, oeverafwerking, afstand tot de perceelsgrens e.d.

Inhoudelijk is de aanvraag gebaseerd op (toevallige) eigendomsverhoudingen en gericht op maximale uitbating van de winbare materialen. Per saldo resulteert er een waterplas met een geringe 'restwaarde'. Als gevolg van de marginale oeverstroken en steile taluds is er weinig mogelijkheid voor landschappelijke aankleding of inpassing. Van (recreatieve) inrichting is in het geheel geen sprake. Er wordt gehandeld en afgewerkt conform de vergunningsvoorwaarden.

Ad b)

Naarmate de ontgroning voortschrijdt, wordt de onomkeerbaarheid van de ingreep voelbaar. De gemeente waarin zich een en ander afspeelt, treedt naar voren als partij; zij wacht ervoor met de nadelen van de ontgroning te worden opgescheept. De eigen bevolking zou gebruik moeten kunnen maken van de plas en een zekere aanpassing - in de vorm van voorzieningen en beplantingen -, resp. aankleding wordt nodig geoordeeld. Langs de weg van onderhandeling wordt tussen gemeente en ontgronder een zogeheten afdrachtregeling bedongen. Dat wil zeggen dat voor elke gewonnen hoeveelheid (m^3 , ton) materiaal

een bepaald bedrag door de ontgronder aan de gemeente wordt afgedragen. Hiermee wordt een fonds gecreëerd om een aangepaste inrichting tot stand te kunnen brengen. Dit is te meer van belang, omdat na afwerking van de ontgrondingsactiviteit het water en de omliggende gronden aan de gemeente worden overgedragen. Ook de voorziene eindigheid van de ontgrondingsactiviteit maakt deel uit van de veranderende politieke houding en de onderhandelingspositie van de gemeente.

Ad c)

In groter verband gezien, blijkt het zich ontwikkelende plassengebied belangrijke waarden, resp. specifieke aantrekkelijkheid en potenties te hebben, in het bijzonder voor vormen van water- en oeverrecreatie. Een grotere wateroppervlakte, een gedifferentieerde oeverinrichting en het aanbrengen van voorzieningen zouden een en ander gunstig kunnen beïnvloeden. De overheid - gemeente en provincie - raakt doordrongen van een noodzakelijke planmatige aanpak van grootschalige ingrepen als deze. In toenemende mate breekt het besef door dat gebruiksmogelijkheden voor recreatieve doeleinden voor het grijpen liggen. Echter tussen deze optie en de realisering daarvan ligt een wereld. De voornaamste discrepantie is gelegen in het feit dat de vergunningsvoorwaarden zijn vastgelegd en er van een gegroeide situatie sprake is, waarbij andere, beperkte, opties golden.

Ad d)

Met het afronden van de ontgroning op basis van lopende vergunningsvoorwaarden in zicht, is het van belang om te bezien of, en zo ja, op welke wijze, een eventueel vervolg kan worden bewerkstelligd, en wel zonder de manifeste nadelen en beperkingen die tot dan toe frustrerend gewerkt hebben.

De provincie heeft, in de vorm van een afspraak met de verantwoordelijke Minister van Verkeer en Waterstaat, een taakstelling met betrekking tot de landelijke voorziening voor beton- en metselzand voor een periode van tien jaar. Een en ander is met name afgeleid uit beleidsuitgangspunten ten aanzien van zorgvuldig gebruik van delfstoffen.

Uit hoofde van zorgvuldig grondgebruik is er de provincie iets aan gelegen om zich op verantwoorde wijze van bedoelde taakstelling te kwijten. In het licht van de taakstelling is dan ook een lange-termijnvisie ontwikkeld met betrekking tot de winning van beton- en metselzand. Met behulp van een (vereiste) milieu-effectrapportage (MER) zijn voorkeurlocaties voor de komende 10 - 15 jaren bepaald. Een belangrijke overheidsoptie is de eindigheid van de ontgrondingsactiviteit ter plaatse, gecombineerd met de beleidszekerheid van een vervolglocatie elders, waardoor een meer gerichte toekomst(ontwikkeling) met betrekking tot de functie van water en oevers beoogd wordt.

De essentiële voorwaarde is altijd, dat zich een ondernemer/ontgronder aandient, die invulling kan en wil geven aan het geheel.

Tot zover een globale schets, ontleend aan de werkelijkheid. Een belangrijk aspect is dat er een betrekkelijk lange looptijd gemoeid is met een activiteit als ontgroning, het voorbeeld dat hier is opgevoerd om de betrokkenheid tussen ondernemer en overheid te illustreren. De

accenten - politiek, maatschappelijk - zijn bij de aanvang wezenlijk verschillend van die van vandaag de dag. De oorspronkelijke gedooghouding en afstandelijkheid van de overheid is verschoven naar een van sturende en zo mogelijk stuwende bemoeienis.

14.4 Ontgronding en recreatie, een groeiende betrokkenheid

De onderlinge betrokkenheid tussen ontgronding, de ontgronder en recreatie is gegroeid en berust - althans in oorsprong - op toevalligheid.

Bij de opzet van de ontgronding richtte de activiteit zich op een plek waar de ondernemer iets van zijn gading dacht te zullen vinden en waar niemand er last van meende te hebben. Een toevallige eigendomssituatie vormde veelal de basis. De vraag naar te winnen materiaal - zand, grind en klei - en het aanbod ervan lagen vaak letterlijk dicht bij elkaar. Het aanbod was vanzelfsprekend wel gerelateerd aan het voorkomen van geschikte delfstoffen. De overheidsbemoeienis was aanvankelijk gering en beperkte zich doorgaans tot het verstrekken van een vergunning. Het gevolg is geweest, dat in de loop van de jaren op willekeurige plaatsen gaten zijn ontstaan als resultante van winningen. In geval van diepe grondwaterstanden ontstond een (droge) groeve of uitlaging, in geval van hoge natuurlijke grondwaterstanden een plas.

De relatie met gericht recreatief gebruik is aanvankelijk ver te zoeken. Met het toenemen van de mobiliteit en betrekkelijke schaarste aan mogelijkheden voor recreatie op het grensvlak van land en water komen ontgrondingsplassen echter snel in beeld. Een proces van min of meer spontaan veroveren en uitbaten van bedoelde ontgrondingsplassen - waarin veelal nog gegraven werd - komt zodoende op gang.

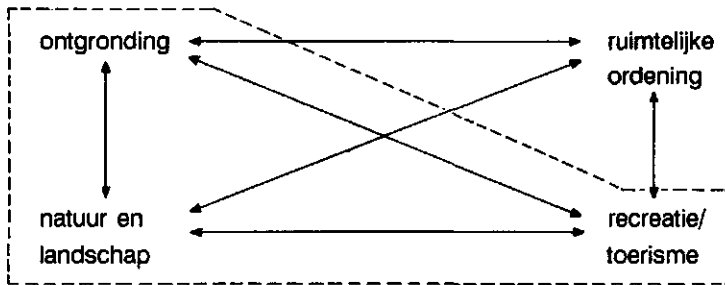
Signalen en gebeurtenissen in de vorm van bezoekersaantallen en voorkeursituaties klinken langzaam maar zeker ook door bij de overheid, die de zorg voor de openluchtrecreatie heeft. De houding van het-zal-zo'n-vaart-niet-lopen wordt omgebogen naar de uitgesproken wenselijkheid van een planmatige benadering: een (openlucht)recreatieplan. De nadruk ligt daarbij vooral op de toekomst. Men richt de planmatige aandacht op het maakbare: nieuwe, aantrekkelijke projecten op weloverwogen plaatsen. Een belangrijke handicap - de illustratie bij uitstek voor plannenmakers - vormt het feit, dat er sprake is van een op gang zijnde ontwikkeling (de rijdende trein). Bovendien kost de realisering van plannen veel tijd. Ondertussen groeit de recreatiebehoefte en lijken de aanspraken op ruimte daarvoor niet te stuiten.

De ideaal-planfase wordt geleidelijk ingewisseld voor realiteitszin, waarbij inbegrepen het meer gebruik maken van actuele aanhakingsmogelijkheden, zoals bijvoorbeeld lopende ontgrondingsprojecten voor bepaalde vormen van recreatie. Anderzijds wordt ook aandacht besteed aan de brede samenhang van ruimtevragende ingrepen. Het toenemende besef om zorgvuldig met ruimte en situering van ruimtelijke aanspraken om te gaan, stimuleert de overheid om haar rol als coördinator op te pakken.

Twee stromen kunnen daarin worden onderscheiden. In de eerste plaats dient de overheid per definitie haar eigen beleid te coördineren. Daarnaast dient dezelfde overheid tegelijkertijd

alert om te gaan met initiatieven van derden, waaronder in deze context ontgrondingsaanvragen.

Sterk vereenvoudigd gaat het in dit verband vooral om de onderlinge samenhang tussen de (sectorale) invalshoeken ontgroning, resp. recreatie/toerisme en natuur en landschap ten opzichte van de (facetmatige) afweging in de ruimtelijke ordening. Opgemerkt wordt nog dat overigens bijna per definitie landbouwgrond in het geding is.



Figuur 14.1 Onderlinge samenhang tussen sectorale invalshoeken en facetmatige afweging

De optelsom van sectorale overheidszorg dient een meerwaarde te krijgen in, vooral, het ruimtelijke orderingsbeleid. Daar moeten immers de voorwaarden voor een zo goed mogelijke schikking van actuele en voorzienbare ruimtelijk relevante functies een plaats krijgen.

Nogmaals zij gemeld, dat veel te maken heeft met initiatieven door ondernemers. Werk-met-werk maken is zowel in de wereld van de ondernemer als in die van de overheid meer dan een loze kreet. Het is welhaast een voorwaarde om efficiënt en effectief met middelen en ruimte om te gaan.

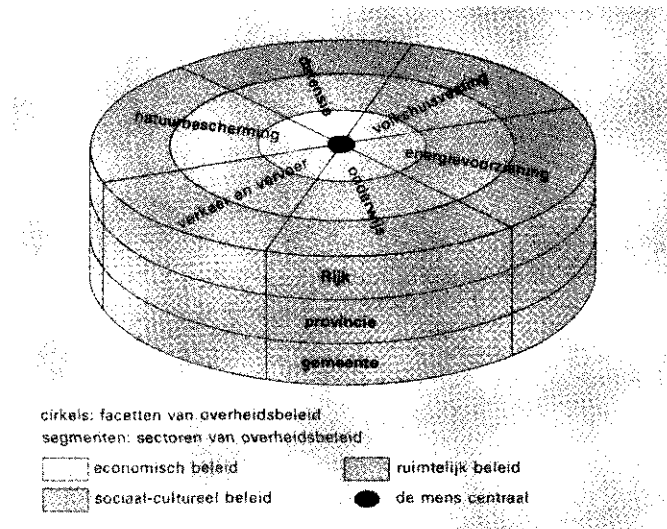
In vergelijking met de uitgangssituatie waarbij ontgroning en recreatie als bij toeval met elkaar te maken hadden, is vandaag de dag van toeval geen sprake. Zonering van (recreatie)functies, fasering in tijd, bereikbaarheid, milieuhygiënische aspecten, werkgelegenheid etc. worden betrokken in de planmatige benadering en voortgang. Schijnbaar wordt niets aan het toeval overgelaten. In hoeverre de werkelijkheid een dergelijke pretentie steunt of doorkruist mag ieder voor zich uitmaken.

14.5 Ontwikkeling en actualiteit

De verandering bij uitstek - met betrekking tot recreatie - is, dat het monothematische, statische beeld uit de jaren 60 heeft plaatsgemaakt voor een complex, dynamisch geheel. De houding van toedelen en op grote afstand toezien op de betrokkenen - dit geldt zowel ondernemer als overheid - is sindsdien in versneld tempo gewijzigd in een veeleer offensieve rol: het maken van plannen, het poneren van een (toekomst)visie, van een (ontwikke-

lings)perspectief, een programmatische aanpak, het hanteren van planningstechnieken, het aangaan van samenwerkingsvormen.

Hiervoor is in grote trekken melding gemaakt van de hulpmiddelen waarvan de overheid zich in de loop der jaren heeft bediend om te trachten sturing te geven aan de zorg rond recreatie, resp. recreatievoorzieningen. De rode draad in de ontwikkeling is hierbij de toenemende betrokkenheid bij de problematiek. Essentieel is in dit verband de samenhang van de verschillende beleidsvelden en bestuursniveaus. Voor deze gelegenheid is ter illustratie de figuur aan de Atlas van Nederland ontleend uit het katern dat gaat over Ruimtelijke ordening (Stichting Wetenschappelijke Atlas van Nederland, 1986).



Figuur 14.2 De samenhang tussen sector- en facetbeleid

Factelijke samenhang krijgt gestalte door de houding die partijen ten opzichte daarvan aannemen. Voor de overheid geldt dat de afstand tot de uitvoering van zaken in de loop der jaren steeds kleiner is geworden; dit proces is nog altijd gaande. Voor de ondernemer geldt dat aanvaardbaarheid van zijn initiatieven en activiteiten in toenemende mate kritisch wordt bezien, in eerste aanzet door de overheid. De onderlinge afhankelijkheid is onmiskenbaar. In het samenspel van krachten is voor de gebruikers (recreanten) een bijzondere rol weggelegd: zij treden indirect op.

De meer actieve rol van de overheid gaat gepaard met een houdingsaanpassing, resp. houdingsverandering. De richting en invulling van beleidsopties, waarbij ingespeeld wordt op initiatieven van derden, i.c. van ondernemers, dient adequaat te worden begeleid door een aantal kritische voorwaarden. Eigendunk en bereidheid tot samenwerking zijn daarbij richtinggevend.

- De overheid moet weten wat zij wil. Een en ander zal moeten zijn verantwoord/worden gedragen door een visie, een plan.
- De overheid moet weten wat zij kan, dat wil zeggen weten hoelang de eigen polsstok is en hoever daarmee gesprongen kan worden.
- De overheid moet weten waar zij aan begint. Het beschikken over de nodige eigen expertise is onontbeerlijk, al is het maar om geleverde inbreng op gestelde vragen op hun merites te kunnen beoordelen.
- De overheid moet duidelijk kunnen maken wat zij wil. Een behoorlijke verantwoording zowel naar de achterban als naar de wederpartij is een vereiste.
- De overheid moet weten met wie zij in zee gaat. Samenwerking heeft immers een concreet doel.

Een goede rolverdeling en rolvervulling is noodzakelijk om het publiek te kunnen boeien en het bedrijf renderend te houden.

14.6 Literatuur

MINISTERIE VAN CULTUUR, RECREATIE EN MAATSCHAPPELIJK WERK (1973), Projectontwikkeling op het gebied van de openluchtrecreatie

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN (1984), Nota toeristisch beleid

PROVINCIAAL BESTUUR VAN NOORD-BRABANT (1985), Toeristisch-recreatief ontwikkelingsplan voor Noord-Brabant

STICHTING MENS EN RUIMTE (1962), Welzijnsvoorzieningen in de gebouwde omgeving (Rotterdam)

STICHTING WETENSCHAPPELIJKE ATLAS VAN NEDERLAND (1986), Atlas van Nederland, Deel 18: Ruimtelijke ordening

RIJKSDIENST VOOR HET NATIONALE PLAN (1958), Recreatieruimte in het westen des lands

RIJKSDIENST VOOR HET NATIONALE PLAN (1963), Recreatieruimten in Nederland

RIJKSPLANOLOGISCHE DIENST (1966), Tweede Nota over de ruimtelijke ordening (Staatsuitgeverij)

Ons trendscenario gaat uit van een herwaardering van de stad als recreatiemilieu. De noodzakelijke beperking van de automobilititeit is daarbij een niet onbeduidende factor. Deze 'terug-naar-de-stad' beweging staat echter op gespannen voet met de praktijk van planning en beleid.

Het stedelijk recreatie- en vrijetijdsbeleid is tot nu toe nooit echt van de grond gekomen. Weliswaar dienen in de functionalistische opvatting van stedenbouw de vier functies wonen, werken, verkeer en recreatie afzonderlijk en in onderling verband een gelijkwaardige plaats te krijgen binnen de stedelijke ontwikkeling, maar daar is in de planologische praktijk slechts voor drie van deze vier terreinen wat van terecht gekomen. Recreatie is duidelijk een sluitpost binnen de verdeling van ruimte, binnen de verdeling van gelden en binnen de verdeling van bestuurlijke en beleidsmatige aandacht.

Even leek het tij te keren toen in de jaren zeventig op nationaal niveau een beleid werd ontwikkeld voor stedelijke recreatie en natuur in de stad. Het paste binnen de filosofie van de verzorgingsstaat dat vooral minder mobiele groepen zoals kinderen, ouderen en huisvrouwen op bereikbare afstand over recreatievoorzieningen moesten kunnen beschikken. Dit heeft echter slechts een korte periode geleid tot geconcentreerde actie. Toen de Sector Recreatie in 1981 verhuisde van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) naar het Ministerie van Landbouw, verdween niet alleen de R uit de naam, maar werd ook de aandacht voor stedelijke recreatie met onmiddellijke ingang gestopt.

Nog sterker dan voorheen werd sindsdien recreatiebeleid in verband gebracht met buitengebied en economische ontwikkeling van het platteland. Daardoor ontstond een vacuüm dat niet werd opgevuld op lokaal niveau. De meeste gemeenten waren immers, net als de nationale overheid, gericht op het realiseren van recreatieruimte buiten de stad. Veel van hun verantwoordelijkheden waren daarom gedelegeerd naar gemeenschappelijke regelingen van gewesten en recreatieschappen. Dat leverde echter zulke zware lasten op aan beheer en exploitatie, dat recreatie letterlijk en figuurlijk zijn krediet verloor op stedelijk niveau. Vanwege de economische 'benefits' waren gemeenten ook veel meer geïnteresseerd geraakt in toerisme en cultuur. Van de traditionele bondgenoot, de natuur- en milieubeweging, had de recreatiesector weinig steun te verwachten. Natuur had het in de compacte, zuinige stad net zo moeilijk als recreatie en bovendien waren de vriendschappelijke verhoudingen enigszins bekoeld. Recreanten bleken immers niet alleen natuurminnaars te zijn, maar ook natuurbedreigers.

Meer aandacht voor recreatie in, bij en voor de stad hoeft in mijn visie geen vorm te krijgen via een afzonderlijk recreatiebeleid, maar zou opgenomen moeten worden in een integraal vrijetijdsbeleid (Beckers, 1991).

Het overheidsoptreden op het terrein van de vrije tijd, dat wil zeggen het brede terrein van cultuur, toerisme, sport, openlucht recreatie, media en vrijwilligerswerk, kan zich laten leiden door zes, elkaar deels overlappende, modellen. Deze zijn gebaseerd op verschillende opvattingen over de rol van de overheid.

1. Het **minimalistisch** model

In dit klassiek-liberale model wordt de sociale organisatie van de vrije tijd gezien als de primaire verantwoordelijkheid van burger/consument, die in vrijheid kiest van welk aanbod gebruik wordt gemaakt. Het aanbod zelf is in handen van marktsector en particulier initiatief. De overheid beperkt zich tot het bewaken van de openbare orde en het tegengaan van afwijkend gedrag.

2. Het **verzorgings**model

Vrijtijdsvoorziening vormt een onderdeel van de algemene dienstverlening door de overheid aan haar burgers. Dat gebeurt vanuit de opvatting, dat cultuurspreiding, sport voor allen, recreatie zaken van algemeen en collectief belang zijn en derhalve politiek nastrevenswaardig zijn.

3. Het **profit**model

Vrije tijd wordt, al dan niet samen met het bedrijfsleven, op commerciële wijze aangeboden. Ook de overheid richt zich op de koopkrachtige vraag.

4. Het **therapeutisch** model

De bemoeienis van de overheid met vrije tijd richt zich speciaal op 'bijzondere groepen' die sociaal geïntegreerd moeten worden, zoals minderheden, jongeren of werklozen.

5. Het **marketing**model

Vrijtijdsprojecten worden beschouwd als middel om het image van een stad te verhogen, de stad aantrekkelijker te maken voor regiobewoners en toeristen en als vestigingsfactor voor nieuwe economische bedrijvigheid.

6. Het **culturele** model

Vrijtijdsbeleid vormt een onderdeel van een algemene cultuurpolitiek, waarin de kloof tussen 'hoge' cultuur en 'triviaal' vermaak wordt overbrugd.

Elk model heeft naast zwakke, minstens één sterk punt dat zou moeten worden opgenomen in een lokaal vrijtijdsbeleid. Daarin dient zowel aandacht besteed te worden aan de economische potenties van vrije tijd als generator van werkgelegenheid en economische groei, als aan het belang dat de stad heeft als primair vrijtijdsmilieu voor de eigen bewoners.

Van het eerste model kan de gedachte worden overgenomen, dat de burger in de vrije tijd niet bewaakt, beschermd of betutteld hoeft te worden, maar juist moet worden gestimuleerd tot zelforganisatie en tot kritisch consumentisme. Het tweede model hanteert terecht het gelijkheidsprincipe als uitgangspunt, waarbij de overheid zich dienstverlenend opstelt. De overheid kan daarbij van de marktsector begrippen overnemen als flexibiliteit, kwaliteit, efficiency en rendement, die door het derde model worden aangereikt. Bijzondere groepen verdienen inderdaad bijzondere aandacht, zoals model vier bepleit. Aangezien deze vaak

geen markt vormen, ligt hier een speciale taak van de overheid. City-marketing (model vijf) vergroot niet alleen het prestige van bestuurders, maar ook het zelfvertrouwen van de inwoners. En tenslotte wordt het hoog tijd om verheffing en vermaak, plezier en smaak met elkaar te verzoenen in een samenhangende visie op de ontwikkeling van stedelijke cultuur, zoals model zes voorstaat.

15.5 De jaren negentig als synthese

De ontwikkeling van een lokaal vrijetijdsbeleid is geen eenvoudige zaak, zoals voorbeelden in Delft en Hilversum laten zien. Eigen onderzoek in een aantal grote Brabantse steden maakt duidelijk, dat er noch in verkiezingsprogramma's van politieke partijen noch binnen het denken van het ambtelijk apparaat een goede voedingsbodem aanwezig is. Het idee dat er een meerwaarde kan ontstaan door de verschillende aspecten van vrije tijd vanuit één visie en met een samenhangende strategie en organisatie te ontwikkelen, kan in politieke kring nog niet op een warm onthaal rekenen. Links kijkt met argwaan naar de gevolgen van de opwaardering van de stad als pretcentrum, rechts vindt dat de overheid zich nog te veel met de vrije tijd bemoeit.

Binnen het overheidsapparaat is de zorg voor vrije tijd verkokerd en versnipperd. Bovendien heeft de lokale overheid voor de afzonderlijke sectoren sport, recreatie, toerisme, cultuur media en vrijwilligerswerk ongelijke verantwoordelijkheden in relatie tot andere actoren: de nationale en provinciale overheid, het bedrijfsleven en het vrijwillig initiatief.

Een afzonderlijk lokaal recreatie-, sport- of cultuurbeleid moeten echter snel tot het verleden gaan behoren. Daarom dit pleidooi voor een geïntegreerd lokaal vrijetijdsbeleid, waarin de ruimtelijke, economische en sociaal-culturele facetten een plaats krijgen. Daarbinnen moet een overdracht plaatsvinden van profijtelijke, stuwende vrijetijdsvoorziening naar niet-profijtelijk, verzorgend vrijetijdsaanbod. Ook in financiële zin dient er sprake te zijn van communicerende vaten, waarbij de winst die de overheid maakt op leges, staangeld, toeristen- of gemakkelijksbelasting direct ten goede komt aan de verbetering van de recreatieve kwaliteit van de woonomgeving. In een dergelijk beleid zou ook nagegaan moeten worden welke de rol kan zijn van een temporeel beleid; een tijdsordening als noodzakelijke complement van de ruimtelijke ordening; aan spreiding of juist concentratie in de tijd analoog aan spreiding of concentratie in de ruimte. Dat zou ook het publieke karakter van de stad ten goede komen en de fragmentatie daarvan kunnen keren.

Het zou goed zijn als stedelijke overheden zich aan het begin van de jaren negentig grondig zouden bezinnen op hun verantwoordelijkheden bij het versterken van de publieke cultuur. Als de jaren zeventig in het teken stonden van een optimistische visie op de maakbaarheid van de samenleving door een regelende overheid en de jaren tachtig daarop de antithese van het marktgericht denken en handelen vormden, dan moeten de jaren negentig de synthese gaan opleveren. In die synthese zouden het kwantiteitsdenken van de jaren zeventig

en het alluredenken van de jaren tachtig kunnen resulteren in het kwaliteitsdenken van de jaren negentig. Kwaliteit betekent dan economisch gezonde, draagkrachtige stedelijke centra, die de multiplier van hun economische expansie weten te sturen in de richting van de leefbaarheid van groepen en stadsdelen die zich achter de coulissen bevinden. Dat zal de lakmoesproef van de tegenwoordige en toekomstige tijd zijn.

15.6 Literatuur

BECKERS, Th. (1991), De stad als vrijetijdsplaats, in: J. van der Lans en H. de Kuiper, Buurten bij de stad. Jaarboek 1991 (Tilburg: Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant)

BECKERS, Th. en H. VAN DER POEL (1990), Vrijetijd tussen vorming en vermaak (Leiden: Stenfert Kroese)

16. DE VISIE VAN DE OVERHEID OP DE OPENLUCHTRECREATIE

G.H. Helming, Directie Openluchtrecreatie, Ministerie van LNV, Den Haag

16.1 Plaatsbepaling van de overheid

Bij de plaatsbepaling van de overheid in het recreatieveld dienen zich de volgende vragen aan:

- Is de sociale invalshoek nog even belangrijk als in de jaren zestig en zeventig?
Dus de opvatting dat iedereen in vrijheid moet kunnen deelnemen aan een verscheidenheid van vormen van openluchtrecreatie.
- Doet de 'merit-good'gedachte nog opgeld?
In die zin dat de overheid weet en bepaalt wat goed is voor de mens en ervoor zorg draagt dat de mens dit ook aangeboden krijgt. Wie bepaalt het recreatief aanbod en hoe? Is dat de ambtenaar die handelt in het recreatief belang of is dat de recreërende mens.
- Heeft de overheid nog een opvoedende taak?
- Is het economisch belang inderdaad gaan overheersen?
- Heeft de recreatie zijn plaats gevonden in ruimtelijke zin, dus in de ruimtelijke ordening?
- Komt recreatie in het politieke krachtenveld voldoende uit de verf?
- Hoe sterk is het bedrijfsleven?
- Hoe krachtig kunnen organisaties zich opstellen?
- Is de recreatie een bondgenoot van de natuur?
- Is de recreatie tegenstander van de landbouw?
- Gaan recreatie en volkshuisvestingsbelangen samen?
- Hoe zit het met de relatie met verkeer en milieu? En met sport en toerisme?

Op deze vele vragen zal ik selectief ingaan, waarbij de nadruk zal liggen op de ruimtelijke uitwerking.

16.2 De verschijningsvorm

De patronen in de openluchtrecreatie zijn te beschrijven door middel van diverse activiteiten en door de factoren duur, afstand en seizoen.

Er is een variatie in de afstand tot de (al dan niet tijdelijke) woonplaats en in de tijdsduur van dichtbij tot veraf; van het wandelen in de buurt, het winkelen, het bezoeken van de markt, het maken van een fietstocht van een uur, tot een weekend in Zuid-Limburg, het kamperen in Zeeland en vijf weken met vakantie in Portugal.

Daarnaast is het recreëren en vakantie houden buiten de zomermaanden sterk toegenomen en willen ook aanbieders van recreatiemogelijkheden steeds minder seizoensafhankelijk worden (economische invalshoek).

We constateren een complex patroon van individueel bepaalde activiteiten die, naast afstand, duur en seizoen, worden beïnvloed door de begrippen, actief of passief, rustig of sportief, soms of vaak, eenvoudig of luxe.

Er is derhalve sprake van een conglomeraat van recreatieve gedragingen, waarbij op steeds wisselende momenten gebruik wordt gemaakt van wisselende locaties, voorzieningen en recreatiegoederen.

Prof. Dietvorst zegt hierover in zijn inaugurele rede:

"Kenmerkend voor toeristische-recreatieve complexen is dat de elementen ervan niet willekeurig over de ruimte gespreid zijn. Ze vertonen onderlinge samenhang, behoeven elkaars nabijheid en zijn als geheel aantrekkelijker dan elke voorziening afzonderlijk".

Is er dan nog onderscheid te maken tussen recreatie en toerisme? Waar begint toerisme en waar houdt recreatie op?

Het recreëren is voor een ieder van grote betekenis en dus ook voor het functioneren van de samenleving als geheel. Dit is van essentieel belang voor de volksgezondheid, veiligheid (denk aan vandalisme als gevolg van verveling indien er te weinig recreatiemogelijkheden zijn) en economie (er is een bedrijfsleven dat functioneert op basis van de bestedingen van recreanten en toeristen). Zo is de recreatie van grote betekenis in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening als element in een wervend woon-, vestigings- en leefklimaat.

16.3 Betekenis recreatie

Dit alles aanhorend, zou recreatie in politieke zin van grote betekenis moeten zijn. Waarom dan toch relatief zo weinig aandacht voor dit beleidsveld? Zeker ten opzichte van landbouw en natuur.

Ter beredenering daarvan valt het volgende aan te voeren:

In de natuur, en in nog sterkere mate geldt dit voor het milieu, is sprake van een achteruitgang van waarden.

De landbouw staat ruimtelijk en economisch onder zeer grote druk. Dus kortom: natuur en landbouw in de verdrukking.

Dit geldt naar mijn mening niet, of in mindere mate, voor de recreatie, waarvoor in de afgelopen decennia een flinke oppervlakte aan voorzieningen is gecreëerd en nieuwe mogelijkheden van recreatief gebruik zijn ontstaan. Weliswaar is ook hier een tendens tot achteruitgang van waarden, maar dit wordt blijkbaar (nog) niet ervaren in die mate als bij natuur en landbouw.

Daarnaast speelt een rol dat - wellicht vanwege het in de verdrukking zitten - in natuur en landbouw krachten zich bundelen in belangenorganisaties, die zeker in de landbouw van

oudsher bestaan en in staat zijn en gemotiveerd zijn de belangen krachtig naar voren te brengen.

De recreatie heeft in de eerste plaats die traditie niet, maar voelt blijkbaar ook niet de noodzaak tot die krachtenbundeling over te gaan. Dit is wellicht mede te verklaren door een grote diversiteit in recreatief gedrag. Hierbij strekt het gemeenschappelijke niet veel verder dan het feit dat dit gedrag zich afspeelt in de vrije tijd.

Tevens leeft de gedachte dat recreatie er vóór en ván iedereen is - 14 miljoen Nederlanders - en niet het belang van een groepering. Ik ben er echter van overtuigd dat de bezoekers van het Twiske, voor het merendeel Amsterdammers, wel degelijk in het geweer zullen komen als het voortbestaan van dat recreatiegebied op het spel zou staan.

Of betekent het bovenstaande, dat het nog niet zo slecht gaat in de recreatiesector?

16.4 Taakverdeling

Als we nu - na een beschrijving van het patroon en het krachtenveld - de sector overzien, is er dan zicht te krijgen op de taak van respectievelijk bedrijfsleven, particuliere organisaties en overheid?

Het bedrijfsleven beweegt zich op het terrein van jachthavens, bungalow- en kampeerterreinen, dagattracties, maneges, tropische zwembaden, golfterreinen e.d., maar ook de fabricage en handel in recreatiegoederen (caravans, surfplanken, boten, tenten, hengelsport etc.). Denk ook aan VV's en ingenieursbureaus.

Een aanzienlijk, veelomvattend aanbod.

Het verenigingsleven voegt daaraan nog het een en ander toe.

De overheid draagt er zorg voor dat een ieder zonder drempels in voldoende mate aan een verscheidenheid van recreatiemogelijkheden kan deelnemen.

De begrippen 'openbaar toegankelijk' en 'ten algemenen nutte' zijn nog volop actueel. Dit vraagt blijvende aandacht van de overheid, omdat het bedrijfsleven gewoonweg een andere doelstelling heeft.

Is de opstelling van de overheid daarbij dezelfde als 20 jaar geleden? Nee!

In de eerste plaats zijn de mensen anders geworden. Anders in de zin van het zelf je weg zoeken, mondiger, zelfstandiger, meer individueel. Men geeft zelf wel aan wat men wil. Dit leidt vaak tot ander recreatiegedrag.

In de tweede plaats is er sprake van een terugtrekkende overheid. Het besef is gegroeid dat de overheid niet meer alles kan voorzien, regelen en bewaken. Er ontstaat een nieuwe balans tussen burger, bedrijf, organisatie en overheid. Ook heeft de overheid een andere financiële positie.

16.5 Taak overheid

De Grondwet geeft de overheid de opdracht te zorgen voor de bewoonbaarheid van het land, de bescherming en verbetering van het leefmilieu en voorwaarden te scheppen voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding. In de Memorie van Toelichting staat, dat het vanzelf spreekt dat ieder zelf behoort te kunnen beslissen hoe hij of zij zijn/haar vrije tijd wil besteden en aan welke uitingen hij of zij wil deelnemen. Deze beslissingen kunnen eerst op bevredigende wijze worden genomen indien keuzemogelijkheden bestaan. De overheid dient de voorwaarden te scheppen. In verband hiermee valt mede te denken aan planologische maatregelen, zoals het ontsluiten of behouden van bepaalde gebieden ten behoeve van recreatieve doeleinden.

16.6 Invalshoeken van beleid

Als uitwerking van het bovenstaande zijn de volgende invalshoeken van beleid te onderscheiden:

- **sociaal-maatschappelijk** gezien blijft het bieden van voldoende recreatiemogelijkheden voor een ieder zonder drempels van essentieel belang;
- **economisch** gezien is een ondersteuning en versterking van het recreatief-toeristisch bedrijfsleven essentieel; dit vanuit de optiek van werkgelegenheid, inkomen en internationale positie op de markt;
- **ruimtelijk** dient de recreatie een juiste en verantwoord afgewogen positie te krijgen ten opzichte van andere belangen; een juiste plaatsbepaling ten opzichte van de woningbouwlocaties is cruciaal, maar ook een volwaardiger positie ten opzichte van natuur en landbouw, met name in de gebieden met een hoge belevingswaarde;
- vanuit de invalshoek **milieu** is relevant dat zowel de recreant goed is voor het milieu als het milieu goed is voor de recreant; dat wil zeggen dat de recreant het milieu niet moet vervuilen, maar steeds nadrukkelijker ook dat het milieu van voldoende kwaliteit moet zijn om verantwoord te kunnen recreëren.

Nog belangrijker wellicht is het combineren van de genoemde invalshoeken: immers op deze manier kan een versterking optreden. Zo kunnen maatregelen om tekorten op te heffen ook bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van de recreatieomgeving en zodoende aan de verbetering van de positie van ondernemers.

Omgekeerd kan de aanwezigheid van recreatieve bedrijven de attractiviteit en soliditeit van een openbaar toegankelijk recreatiegebied vergroten. Denk aan restaurants, maneges en jachthavens.

Een ander voorbeeld betreft de verhouding natuur-recreatie. Recreatie, en met name vakantietoerisme, gedijt goed in een hoogwaardige, natuurlijke omgeving. Natuur kan enerzijds nadelige invloed ondervinden van niet goed gereguleerd recreatief gebruik, maar ook kan het maatschappelijk draagvlak van het natuurbelang vergroten door de recreant van de natuur te laten genieten.

16.7 Samenhang in overheidsoptreden

Vooraf de samenhang in het optreden van de overheid wordt steeds belangrijker.

De gemeenten hebben primair de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse, algemene recreatiebehoeften. Provincies en gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de indeling van de ruimte.

Het rijk is initiërend, stimulerend en ondernemend actief bij zaken die van bovenregionaal of bovenprovinciaal belang zijn en daar waar vanuit nationale optiek sturing van ontwikkelingen nodig wordt geacht. Bij het veiligstellen van basiswaarden en bij veranderingen in de dagelijkse leefomgeving zal het rijk ondersteunend optreden. De samenwerking tussen rijk, provincie en gemeente bij de aanleg van voorzieningen is nog steeds werkbaar.

16.8 Veranderingen in opstelling van het rijk

In de maatschappij vallen ontwikkelingen waar te nemen die ook gevolgen hebben voor het recreatief gedrag. Te denken valt hierbij aan het sterker wordend individualisme, andere leefstijlen, andere samenlevingsvormen en andere wijzen van 'eropuit trekken'.

Het centrale begrip hierbij is verscheidenheid. Tevens speelt een rol de veranderde positie van de overheid en met name de rijksoverheid. Het begrip terugtreden en terughoudend opstellen staat hier in het middelpunt. In samenhang hiermee is er meer aandacht voor de marktsector.

Daarnaast is er qua manier van denken en benaderen van de recreatiesector een verschuiving van aanbod naar vraag. Dit betekent dat er meer aandacht is voor de vraag wat de recreant wil en dat daarop het aanbod wordt afgestemd. Dus in mindere mate eerst het aanbod creëren en hopen dat de recreant er gebruik van zal maken.

Als gevolg hiervan zullen - meer concreet - de veranderingen in de opstelling van het rijk bij het beleid voor de openluchtrecreatie vooral op het volgende betrekking hebben:

- selectiever optreden;
dat wil zeggen het scherp stellen van rijksprioriteiten: waar dient het rijk ook in financiële zin een relevante bijdrage te leveren en waar is dat niet nodig; er zal zodoende duidelijk ruimte blijven en ontstaan voor gemeentelijk en provinciaal beleid;
- samenhang aanbrengen in de verschillende invalshoeken sociaal-maatschappelijk, economisch, ruimtelijk en milieu;

zodoende zal een krachtiger rijksbeleid ontstaan met versterking van de positie van de sector;

- het bieden van meer verscheidenheid;
verbreding van de recreatieve mogelijkheden enerzijds en het benutten en versterken van de eigen kwaliteiten van de verschillende landsdelen en projecten anderzijds;
- meer nadruk op actieve vormen van recreatie ten opzichte van passieve;
ontwikkeling van routegebonden recreatievormen;
- enige verschuiving van aandacht van kwantiteit naar kwaliteit;
te denken valt aan bereikbaarheid (relatie stad-landelijk gebied), bewegwijzering, verbreding van het produkt, milieu en het op peil houden van bestaande voorzieningen, zonodig door middel van herinrichting;
- het benutten van economische potenties;
combinaties van aantrekkelijke routes met rustpunten voor ontspanning, horeca etc;
- het bieden van ruimte voor commerciële voorzieningen die het financiële draagvlak van recreatiegebieden vergroten, maar ook de attractiviteit ervan, zonder dat dit ten koste gaat van de openbare recreatiekwaliteit;
- het benutten van marketing;
wat wil de recreant en wat heeft hij ervoor over;
- professionalisering van de sector;
versterking van de bedrijven door onderwijs, voorlichting, onderzoek;
- meer aandacht voor het aspect milieu;
milieuomstandigheden moeten zodanig zijn, dat recreëren zonder risico kan plaatsvinden en de recreant moet minder vervuilen;
- meer aandacht voor een goede afstemming van bouwlocaties op de ligging van recreatievoorzieningen, in samenhang met een versterkte aandacht voor stedelijke recreatie;
- het beïnvloeden van vervoersstromen, ook van recreatief verkeer;
enerzijds door goede locatiekeuze, anderzijds door bevordering van openbaar vervoer en langzaam verkeer.

16.9 Landbouw en recreatie

Een eventuele tegenstelling recreatie-landbouw hoeft niet zo groot zijn. Zeker als er goede ruimtelijke inrichtingsoplossingen worden gevonden, zodat men niet in elkaars vaarwater zit. Agrariërs zullen, op sommige plaatsen met de natuurbeschermingsorganisaties, ook in de toekomst het landelijk gebied moeten beheren. Wie anders?

Een goed en aantrekkelijk ingericht landelijk gebied is een uitstekende basis voor recreatieve beleving. Zeker nu de actieve recreatievormen zich nadrukkelijker manifesteren, zal de recreant meer en meer het landelijk gebied verkennen en ontdekken.

Wellicht kan in sommige delen van Nederland de agrariër nog een graantje meepikken van de recreant, die door het land trekt, overnacht en geld uitgeeft. Te denken valt aan logies, opslagruimtes en verkoop van plaatselijke agrarische produkten.

In de landbouwwereld valt al een andere houding ten opzichte van de recreatie te bespeuren. Deze ontwikkeling zal en kan echter alleen maar geleidelijk plaatsvinden.

16.10 Volkshuisvesting en recreatie

Recreatie en wonen horen bij elkaar. Een beleidsmatig samengaan van beide belangen zou dus geen problemen behoren op te leveren. Dat is echter wel degelijk het geval. Er bestaat bijvoorbeeld de neiging de nieuwe bouwlocaties zodanig te plannen, dat qua locatie de recreatiegebieden verder van de bewoner af moeten worden gesitueerd. Tevens staat de hoeveelheid groen in nieuwe bouwlocaties voortdurend onder druk. Bij stadsvernieuwing moet grote moeite worden gedaan nog voldoende groene elementen in de planvorming mee te nemen. Kortom, de neiging bestaat het groen de stad uit de drukken. En als er dan buiten de stad na een planologisch afwegingsproces recreatiegebieden zijn aangewezen, komen die locaties weer onder druk te staan bij nieuwe bouwlocatieplannen.

Er valt veel voor te zeggen om van meet af aan de recreatiebelangen nog nadrukkelijker te betrekken bij nieuwe bouwlocaties. Deelneming van de directeurs LNO van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij de 'tripartite-werkgroepen bouwlocaties' is een stap in de goede richting. Maar er zal nog meer moeten gebeuren wil het wervende woon-, werk- en leefklimaat uit de Vierde Nota daadwerkelijk gestalte krijgen. Dit betekent wellicht ook dat het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zich intensiever met de stad zal moeten bemoeien, zonder er overigens in verstrikt te raken.

De verhoogde aandacht voor de relatie stad-landelijk gebied en met name het verbeteren en aantrekkelijk maken van de verbindingen in de stadsrand ('groene vingers') is daarvan een voorloper. Ook de groenstructuurplannen, geïnitieerd door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, wijzen op deze verhoogde aandacht.

16.11 Betalen voor recreatie?

Een interessante vraag die steeds vaker wordt gesteld is: "Waarom kan de recreant niet (meer) voor de aangeboden recreatiemogelijkheden betalen?"

De vergelijking wordt dan getrokken met de sectoren cultuur en sport. En het gaat dan niet om het betalen voor het gebruik van commerciële voorzieningen, hetgeen logisch is, maar voor bijvoorbeeld een specifieke, dure overheidsinvestering, zoals de waterspeelplaats in 't Twiske, voor bewaking, onderhoud, EHBO-posten langs stranden. Maar ook voor toegang tot (delen van) aantrekkelijke bosgebieden met bijzondere cultuur- of natuurwaarden en voor bijzonder interessante natuurgebieden waartoe dan ook bijv. speciaal uitkijkposten zijn ingericht.

Deze vraag zal steeds nadrukkelijker worden gesteld en men kan zich afvragen of daar wel goed beargumenteerd nee tegen kan worden gezegd.

De marketinggedachte leert bijvoorbeeld, dat de consument van de verwachting uitgaat dat hij voor een goed produkt een passende prijs moet betalen. Waarom zou dat voor de recreant niet opgaan?

Om misverstanden te voorkomen: in het algemeen zullen stranden, bossen, natuurterreinen, oevers en fiets- en wandelpaden gratis toegankelijk moeten blijven. Het gaat om specifieke situaties, waar meer wordt geboden dan de basisvoorziening.

16.12 Literatuur

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

MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ (1990), Notitie Beheerbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 441, nr. 1, Den Haag

17. VISIE PARTICULIERE SECTOR OP TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

F.J. de Zee, Recron, Arnhem

17.1 Inleiding

Als enerzijds het verschijnsel 'economiseren' gekarakteriseerd wordt als het meer economisch benaderen van het recreatieproduct en anderzijds de veranderingen in het recreatieondernemerschap onder de loupe genomen worden, dan zijn daarin interessante parallellen te ontdekken. Met economiseren wordt immers bedoeld een verhoging van het maatschappelijk rendement, alsmede van het financieel rendement en beide tegen zo laag mogelijke kosten. Recreatieondernemers zien zich geplaagd voor de noodzaak tot opvoering van het eigen vermogen en tot strenge beheersing van kosten. Dit betekent dat in het licht van deze economisering in brede zin, ook kennis ontwikkeld kan worden ten behoeve van het moderne recreatieondernemerschap.

In het hiernavolgende wordt de ontwikkeling van dat ondernemerschap getoond, met als resultaat het profiel van de moderne recreatieondernemer. Maar tevens wordt een hulpmiddel voorgesteld in de vorm van het recreatieondernemerskompas, dat wellicht ook in breder verband aandacht verdient en misschien zelfs toepassing kan krijgen.

17.2 Ontwikkelingen in de particuliere sector op het gebied van de recreatie

De recreatiebranche kenmerkt zich door een tweetal ontwikkelingen, die zich in het recente verleden heeft voorgedaan en op dit moment doorgaat in de Westerse wereld:

1. De eerste ontwikkeling, een autonome, is van bedrijfsorganisatorische aard. Het betreft namelijk de ontwikkeling van de pioniersfase in het ondernemerschap via differentiatie naar de integratiefase.

Deze door Lievegoed (1972) omschreven ontwikkeling is zeer herkenbaar binnen de branche. Immers, de recreatiebranche is nog jong. Bedrijven bestaan 10 - 40 jaar en zijn meestal als echte pioniersbedrijven begonnen. De oorspronkelijke stichter, nu vaak nog aan het hoofd staande, maakt(e) de dienst uit, zorg(t)de voor de klantenbinding en maakt(e) gebruik van zeer directe communicatiemiddelen, waarbij het 'woord' favoriet was.

Naarmate een bedrijf groeide, moest er meer werk worden verricht, georganiseerd en gedelegeerd. Het systeem van de tussenbaasjes ontstond. Op deze manier kwamen er binnen één bedrijf allerlei afdelingen en groepjes met eigen rechten en plichten. Deze waren vaak wel goed georganiseerd, maar zaten toch dikwijls niet allemaal op één lijn. Dit heeft het grote nadeel dat er in plaats van slechts één gezicht, meerdere gezichten naar buiten werden getoond. In diverse recreatiebedrijven ontstonden vormen van een dergelijke gedifferentieerde organisatie, met chefs, lijn- en staffuncties en specifieke

constructies ten aanzien van het seizoenmatige karakter van een bedrijf en van het aannemen van en begeleiden van part-timers en vakantiekrachten.

Ook ontstond de behoefte aan een meer geïntegreerde organisatievorm, die zich als met min of meer zelfstandige stukjes organisatie aan de klant kenbaar maakt. Daarbij moeten alle stukjes zich uitermate bewust zijn van de behoefte van de klant, zodat het gehele recreatiebedrijf permanent dezelfde professionele gastvriendelijkheid uitstraalt. Receptie, kassa, technische dienst, horeca enz., opereren niet meer als afzonderlijke delen, met hun eigen mogelijkheden en onmogelijkheden, maar als schakels in een ketting die produktformule heet. De klant komt stukjes uit die formule overal weer tegen.

In een geïntegreerde organisatievorm worden twee dilemma's opgeheven, die zich resp. voordoen in de pioniersfase en in de differentiatiefase. In de pioniersfase moet de baas eigenlijk altijd aanwezig zijn, want hij of zij neemt de beslissingen. In de differentiatiefase moet een ieder zich zodanig aan vastgestelde regels houden, dat er, in niet voorziene gevallen, geen oplossingen worden geboden. Immers buiten je boekje gaan of improviseren hoort er niet bij.

Veel recreatieondernemers ervaren deze ontwikkeling van pioniersfase via differentiatie naar integratiefase als vanzelfsprekend en zelfs als een noodzakelijke. Het eist van de ondernemer wel een open mentaliteit, een goed coördinerend vermogen en de noodzaak een rode draad, een soort produktformule, vast te stellen voor het bedrijf, zowel ten aanzien van het harde als het zachte produktdeel, zodat alle bedrijfsonderdelen weten waar ze voor moeten staan.

Een tweede ontwikkeling wordt door de ondernemers als min of meer gedwongen ervaren. Het zijn die ontwikkelingen die niet specifiek bij een bedrijf behoren, maar bij die van de maatschappij en dus bij die van het publiek.

Als voorbeelden hiervan kunnen genoemd worden:

- de vergrijzing van de bevolking;
- de afname van het aantal jongeren;
- de toename van het aantal huishoudens;
- de afname van het aantal leden van een huishouding;
- de meer onafhankelijke opstelling van het individu (vroeger ging het hele gezin een dagje uit of op vakantie, nu maakt elk lid van een huishouding zijn eigen keus);
- de hogere eisen die aan produkten en diensten gesteld worden;
- de toenemende concurrentie in de vrijetijdssector;
- de forse stijging in het aanbod in toerisme en recreatie;
- het gegeven dat mensen steeds gemakkelijker over steeds grotere afstanden reizen;
- idem, dat verre bestemmingen betaalbaar geworden zijn voor grote groepen;
- de grote omvang van de werkloosheid, evenals van de arbeidsongeschiktheid; dit leidt ertoe dat er vele nieuwe 'doelgroepen' met veel tijd en weinig geld zijn ontstaan;
- daarnaast zijn er ook, binnen een huishouding, steeds meer tweeverdieners met weinig vrije tijd en veel geld;
- tenslotte de toename van de vrijblijvendheid in het arbeidsproces: 25 uur is immers

voldoende om een boterham te kopen en de uitkering toch ook.

Als algemene conclusie moet gelden dat juist, nu een modern recreatieondernemer de bereidheid heeft om met een open mentaliteit zeer marktgericht zijn bedrijf te gaan exploiteren, die markt een grote mist, een grote onzekerheid blijkt te zijn.

17.3 Ondernemersprofiel

Om recreatieondernemers toch enigszins wegwijs te maken in deze moeilijke, ondoorgronde wereld van het recreatieondernemerschap, heeft Recron een profielschets gemaakt, waaraan een moderne recreatieondernemer moet voldoen om een kans te maken om op zo efficiënt en economisch mogelijke wijze zijn/haar bedrijf te runnen.

Dat profiel ziet er als volgt uit:

Mentaliteit

Een modern recreatieondernemer is geïnteresseerd in hetgeen er om ons heen gebeurt. Dat wil zeggen dat er serieuze en systematische belangstelling is voor de markt, de marktontwikkelingen, doelgroepenonderscheid, wensen van doelgroepen, ontwikkelingen op technisch gebied, organisatie, communicatie, personeelsbeleid als selectie, arbeidsvoorwaarden, instructie/opleiding, maar ook voor ontwikkelingen en mogelijkheden/onmogelijkheden bij alle soorten overheid en andere organisaties die voor een recreatiebedrijf van belang zijn.

Deze open mentaliteit is nodig om op de volgende twee profielonderdelen te kunnen scoren.

Weten/Kennis

Een open mentaliteit ten opzichte van alles wat voor een recreatieondernemer belangrijk is, dient gevolgd te worden door de mogelijkheid om over al deze onderdelen van de bedrijfsvoering ook voldoende te weten te komen en bij te blijven. Dus markt, techniek, bedrijfsorganisatie, overheden moeten bij de ondernemer ook in de vorm van kennis aanwezig zijn. Daar komt echter nog een belangrijk onderdeel bij: hoe vaak wijt men de slechte gang van zaken niet aan anderen, terwijl de fout bij de ondernemer zelf ligt. Een moderne recreatieondernemer kent daarom zijn/haar eigen sterke en zwakke punten en weet waarom zijn of haar bedrijf goed of slecht loopt en dat op een objectieve wijze. Hij of zij probeert de sterke punten verder te ontwikkelen en de zwakke te elimineren.

Werkwijze

Het spreekt vanzelf dat open mentaliteit en kennis over de diverse bedrijfsaspecten in een werkbaar geheel moeten worden ondergebracht. Dat werkbaar geheel zou men met een mooi woord 'werkplan' of 'strategisch plan' kunnen noemen. Het komt erop neer dat de ondernemer een keuze maakt uit de verschillende doelgroep/marktsegmenten en zijn/haar bedrijf zó optimaal mogelijk inricht voor die groepen/segmenten.

Dat is noodzakelijk als eerste stap in de werkwijze, want een bedrijf voor iedereen kent geen

specifieke herkenningpunten voor bepaalde doelgroepen.

Niemand vindt dat hij of zij echt welkom wordt geheten of echt aan zijn of haar trekken komt. ("Een bedrijf voor iedereen is een bedrijf voor niemand.")

Als de groep of het segment eenmaal is gekozen, is het mogelijk dat de ondernemer zich helemaal 'ingraaft' in de gekozen groep of het segment, om vanuit die kennis het bedrijf verder te runnen. Daarbij is het belangrijk dat:

1. de mode wordt onderscheiden van trends;

Dit is nodig om allerlei kortstondige invloeden van buitenaf (die dagelijks worden ervaren, denk aan post, radio, tv, contact met collega's enz.) niet meteen te vertalen in bedrijfsbeleid.

Alleen die signalen die trendmatig bij de gekozen bedrijfsfilosofie behoren, moeten worden gevolgd;

2. beseft wordt dat het aanbod van vrijetijdsbestedingen overstelpend is, de vraag groot is, de kritische vraag eveneens;

Dat betekent dat gewoon goed zijn niet meer voldoende is om de keuze op het bedrijf te laten vallen.

Een moderne recreatieondernemer moet zich daarom onderscheiden van collega's en moet in goede zin opvallen zodat de keuze op zijn of haar bedrijf valt en moet dan bijvoorbeeld het verblijf geheel volgens de verwachting waarmaken. En dat nu is een grote uitdaging. Een goede, moderne, recreatieondernemer schept zijn eigen sprookjeswereld waar de recreanten bij het maken van een keuze in geloven. En dan moet die keuze tijdens bijvoorbeeld het verblijf ook waargemaakt worden. In die zin is het een zeer professioneel vak.

Gereedschap

Voor professie heb je gereedschap nodig. Daarom heeft Recron het recreatieondernemers-kompas 'ontwikkeld'.

17.4 Het ondernemerskompas

Dit kompas is een flexibele ordening van alle consumenten en ondernemersfactoren die noodzakelijk zijn om in de toekomst een boterham in de toeristisch/recreatieve sector te verdienen.

Ter toelichting op het kompas, eerst enkele uitgangspunten vooraf:

1. De markt/klantverwachtingen veranderen snel. Daarom moet een instrument flexibel, aanpasbaar zijn.
2. De klant kent drie verwachtingen:
 - a) **moet:**
dat zijn alle verwachtingen die juridisch afdwingbaar zijn;
daar niet aan beantwoorden, is negatief voor de ondernemer;

b) plicht:

dat zijn alle verwachtingen die gebaseerd zijn op hetgeen de klant zelf heeft mee-gemaakt, heeft gehoord en waarvan hij of zij vindt dat het zo hoort; daar niet aan beantwoorden, is negatief voor de ondernemer; daar méér dan gemiddeld aan beantwoorden, is positief voor de ondernemer;

c) kan:

dat zijn de extra's of dat is het 'anders' zijn dat de ondernemer in zijn produkt heeft ingebouwd en door de klant niet verwacht wordt;

dit soort zaken kunnen in hoge mate zorgen voor een positief beeld van het bedrijf, als de 'kan'-ideeën goed zijn en goed passen bij de gekozen doelgroep.

3. De markt moet in hapklare brokken verdeeld worden. Dit kan bijvoorbeeld middels tijd/geldindelingen, geografische indelingen, sociale klasse, indelingen in huishoudens of gezinssituaties, leeftijdsklassen of een onderscheid in leefstijlen enz.
4. De ondernemer moet zich bewust zijn van het feit dat hij diensten verleent en dat het leveren van diensten anders is dan het leveren van een tastbaar produkt.

Voorbeelden hiervan zijn:

- de klant produceert mee als het om een dienst gaat; bijvoorbeeld aan de balie doen ondernemer en klant samen;
 - indien niet mogelijk om een voorraad(je) erop na te houden van allerlei soorten dienstverlening; als bijvoorbeeld het aantal beschikbare bungalows vol is, is daar niets aan te doen; de niet bezette bungalows van vorige week kunnen nu niet ingezet worden;
 - bij de ene ondernemer is er veel dienstverlening nodig om het recreatieprodukt te leveren, bij de andere ondernemer is er meer tastbaar produkt nodig om het recreatieprodukt te leveren (vergelijk: eenvoudig bedrijf met veel aandacht voor de klant, inclusief sociale dienstverlening, versus bedrijf met veel accommodaties/voorzieningen en alleen handelende dienstverlening, geen sociale).
5. De ondernemer moet zich er tevens van bewust zijn dat hij/zij de boterham niet verdient met het recreatiebedrijf, maar met dat wat de klant ermee kan doen.
 6. Het proces dat beschreven wordt in het ondernemerskompas begint bij de eerste verlangens van de klant, of het onder ogen krijgen van een uiting van het bedrijf en eindigt als alle verhalen over het dagje uit of de vakantie van burens/kennissen en vrienden verteld zijn en foto's, dia's en films gezien zijn.

Met behulp van deze uitgangspunten is het recreatieondernemerskompas samen te stellen. Dit kompas bestaat uit een drietal onderdelen:

1. de gradenboog

Dit is de buitenste cirkel waar de kompasroos binnen draait. Deze cirkel geeft de diverse markten en doelgroepen aan die voor de recreatiebranche interessant zijn en waaruit de recreatieondernemer een keuze moet maken. Want we weten het: "Een bedrijf voor iedereen is een bedrijf voor niemand".

2. de kompasnaald

De naald, onderdeel van de kompasroos, geeft het klantenproces weer, in de volgende volgorde: opzoeken; informeren; beslissen; vertrekken/reizen; aankomen; het verblijven; vertrekken/reizen; herinneringen; volgende beslissing.

Vanzelfsprekend kan het procesonderdeel 'verblijf' per doelgroep nog weer onderverdeeld worden in een verblijfsproces. Dat kan een dagindeling zijn, maar ook een verdeling van de gemiddelde verblijfsduur, met allerlei activiteiten. Deze activiteitenverdeling is niet in dit ondernemerskompas opgenomen. Wel is bekend dat zeer professionele toeristische projectontwikkelaars eerst een berekening van de gemiddelde verblijfsduur maken, en die verblijfsduur verdelen in klantvriendelijke tijdseenheden en voor elke tijdseenheid één of twee bezigheden in het project inbouwen.

Bij een bungalowpark met een gemiddeld verblijf van een week bouwt men bijvoorbeeld drie bezigheden per dag in, maal zes dagen is achttien bezigheden, passend bij de gekozen doelgroep.

3. de kompasknop

Het midden van de kompasroos wordt gevormd door de knop. Hier wordt het relatiepatroon van het bedrijf nader zichtbaar gemaakt. Enerzijds zijn dit de ondernemersrelaties als overheid/VVV/Kamer van Koophandel/brancheorganisatie/leveranciers/adviseurs/collega's en anderzijds de klantrelaties, oftewel al dat externe produkt, dat mede het totale produkt van de recreatieondernemer bepaalt, zoals natuur, infrastructuur, attracties/musea, middenstand, dorp/stad, collega's en klimaat.

Gradenboog, kompasnaald en kompasknop kunnen nu worden samengevoegd tot het recreatieondernemerskompas, zoals is afgebeeld in Figuur 17.1.

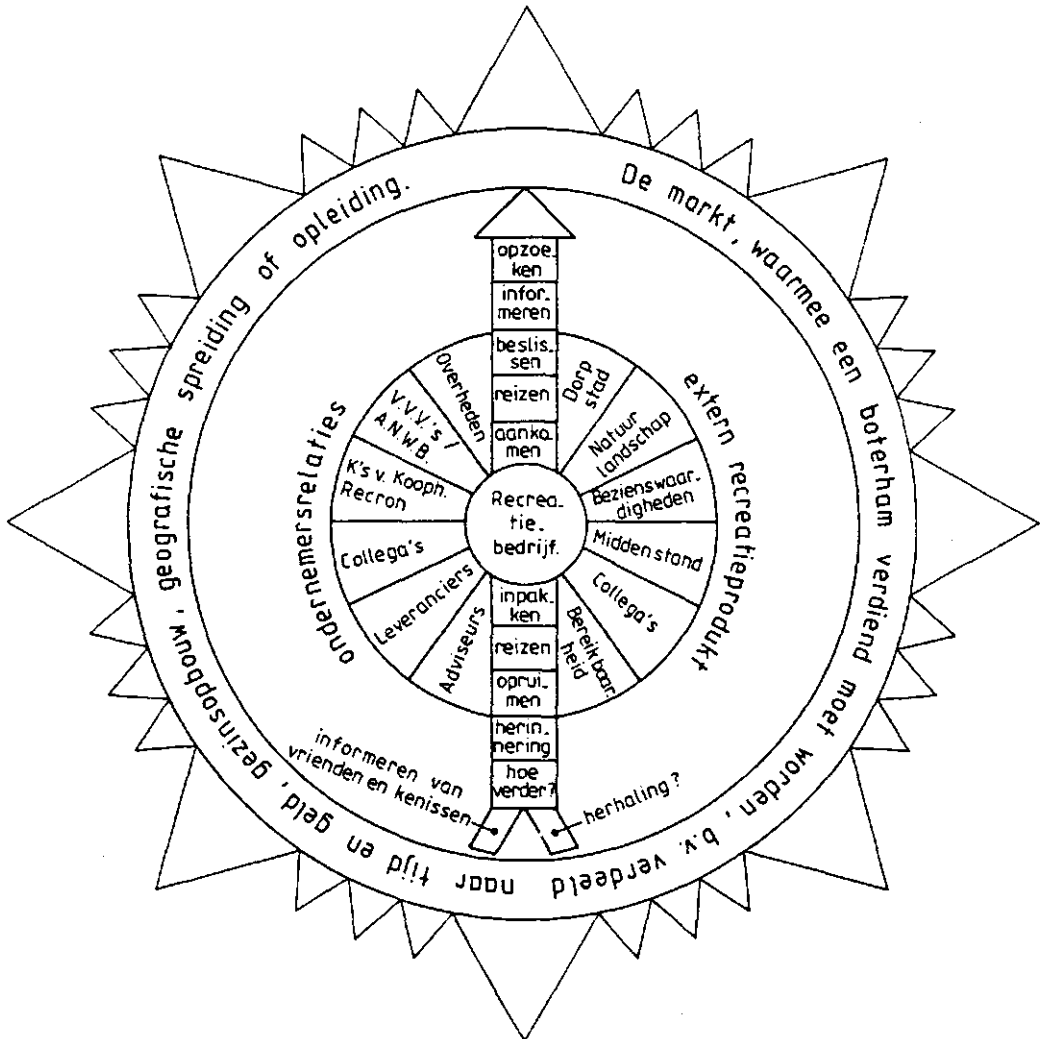
Wat is nu het voordeel van dit stukje gereedschap? De recreatieondernemer kan met het recreatieondernemerskompas zelf een gedegen analyse uitvoeren ten aanzien van de volgende onderdelen:

- a) het nagaan of hij verkeert in een zeer afhankelijke positie;
met een open mentaliteit en veel kennis van zaken kan dan die afhankelijkheid ten eigen voordele worden gebruikt;
- b) het nagaan of bijvoorbeeld naast het verblijf zelf ook invloeden van buiten zijn bedrijf belangrijk zijn;
de recreatieondernemer ziet dat de klant een heel proces doormaakt, dat zich veel verder uitstrekt dan alleen het verblijf, maar ook dat hij/zij invloed kan/moet hebben op dat gehele klantenproces;
- c) het bij elk onderdeel van het klantenproces, maar ook van andere onderdelen, steeds weer bedenken:
 - wat weet ik ervan?
 - wat verwacht de ander ervan?
 - hoe kan ik het verbeteren?

- en hoe wil ik dat dan?

d) het tenslotte als logische consequentie van deze denkwijze als vanzelf komen bij de gradenboog;

daarop is dan te zien dat als men in goede zin 'opvallend' een recreatiebedrijf wil runnen, er gekozen moet worden; indien er niet gekozen wordt en er derhalve gestreefd wordt de gehele markt te bedienen, gaat men behoren tot de grauwe gemiddelden.



Figuur 17.1 Het ondernemerskompas

Samenvattend kan dus gesteld worden, dat het recreatieondernemerskompas de recreatie-ondernemer dwingt tot inzicht in verbanden, tot het doen van keuzen en tot het beter worden, althans herkenbaarder. Het kan tevens de catalogus voor zijn eigen kennis zijn. Want over alle genoemde onderdelen, inclusief de marktsegmenten/doelgroepen, dienen we voldoende kennis te verzamelen. Het dwingt de recreatieondernemer tenslotte tot een planmatigheid die nodig is om de klant de bomen in het bos te laten zien en hem/haar zelf op het gekozen pad te houden.

17.5 Literatuur

LIEVEGOED, B.C.J. (1972), Organisatie in ontwikkeling: zicht op de toekomst, Rotterdam

EEN TWEETAL CASES

De in de voorgaande 17 hoofdstukken behandelde stof is probleemstellend, theoretisch en algemeen praktisch van aard.

In het laatste deel wordt de aaneenknoping daarvan op projectniveau gedemonstreerd aan de hand van een tweetal projecten:

- in het landelijk gebied : het project Flevohof in Flevoland;
- in een stedelijk gebied : het project Waterstad in Rotterdam.

CASE 1: DE FLEVOHOF IN FLEVOLAND
H. Eshuis, Stichting Flevohof

1. Inleiding: de totstandkoming

1.1 Initiatief

Het initiatief tot de oprichting van een permanente landbouwmanifestatie werd ruim 25 jaar geleden genomen door wijlen de heer Mr M. de Niet Gzn, burgemeester van Wageningen, tevens bestuurslid van de Landbouwhogeschool aldaar.

De aanvankelijke plannen voorzagen in een expositiecentrum, alwaar aan een breed publiek (dagjesmensen, toeristen) de betekenis van Wageningen als internationaal agrarisch centrum gemanifesteerd zou worden met als hoofdthema: "Onderwijs, Wetenschap, Onderzoek en Voorlichting".

Reeds na een half jaar bleek dat de overheid generlei belangstelling had en voorts werd duidelijk dat het bestemmingsplan niet voorzag in de vestiging van een agrarisch-toeristisch project.

Een voorbereidend comité, onder voorzitterschap van wijlen de heer J.M. van Bommel van Vloten, voorzitter van de Landbouwhogeschool, nam het initiatief over. In 1967 werd een stichting opgericht, nadat in kringen van de land- en tuinbouworganisaties en het agrarisch bedrijfsleven was afgetast of er voldoende belangstelling en behoefte bestond aan de vestiging van een permanente landbouwmanifestatie.

1.2 Doelstelling

De doelstelling werd als volgt geformuleerd:

"De stichting heeft als doel bekendheid te geven aan de Nederlandse land-, tuin- en bosbouw en aan de daarmee samenhangende agrarische industrie en handel en aan de economische en sociale betekenis van deze bedrijfstakken.

Tevens verricht de stichting activiteiten met het doel om de recreatie en daarmee ook het toerisme in Nederland te bevorderen".

1.3 Inrichting

De inrichting bestond aanvankelijk uit:

- exposities gevestigd in zes paviljoens;
- agrarische bedrijven, aangepast aan toeristisch bezoek;
- een restaurant voor dagbezoekers;
- een kinderdorp;
- parkaanleg met enkele waterpartijen en parkeerterreinen.

Door de toenmalige Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders werd een optie verstrekt voor de erfpacht van een terrein van 140 ha. De bouw vond plaats in de jaren 1969-1970. In het voorjaar van 1971 werd Flevohof geopend.

De belangen van de financiële participanten leidden ertoe, dat met name de exposities van Flevohof in sterke mate consument gericht werden ingericht. Veel belangrijke en interessante thema's bleven noodgedwongen achterwege, mede omdat de overheid niet bereid was om deel te nemen. Voorts nam een aantal sectoren niet deel of nam een afwachtende houding aan.

1.4 Financiering

Destijds lag er een plan ter tafel met een investeringsbehoefte van 22,5 miljoen gulden. De terreinen werden op erfpachtbasis verkregen. Ten tijde van de oprichting in 1967 was er fl. 6 miljoen beschikbaar gesteld door instellingen, die direkt bij de landbouw waren betrokken:

- Produktschap voor Zuivel	fl. 1.875.000,--
- Produktschap voor Vee en Vlees	750.000,--
- Hoofdprod. voor Akkerbouwprodukten	638.000,--
- Produktschap voor Pluimvee en Eieren	313.000,--
- Aardappelmeel, Kunstmest, etc.	193.000,--
- Suiker Unie, Centr. Suikermij	578.000,--
- Cebeco-Handelsraad en aangesloten coöperaties	534.000,--
- overige	215.000,--
	fl. 5.096.000,--

De agrarische bank- en verzekeringssector bracht fl. 1.475.000,-- in, waarvan tijdens de aanloopjaren een miljoen gulden door de Rabobank. De centrale landbouworganisaties leverden fl. 81.000,--. Een relatief groot bedrag werd verworven bij de industrie buiten de agrarische sfeer, die belang had bij toelevering of bij presentaties (Heineken, bouwmaterialenindustrie, landbouwmachines en inventarissen). De grote 'afwezigen' waren aanvankelijk: de georganiseerde landbouw, de tuinbouwsector en het bankwezen.

In de periode 1969-1971 werd er $\pm$ 17,5 miljoen gulden geïnvesteerd op basis van een zogenaamd **groeiplan**, dat als volgt werd gefinancierd:

- directe landbouwsector	fl. 6.000.000,--
- aanverwante landbouwsector	1.000.000,--
- commercieel geïnteresseerden	1.000.000,--
- bankkrediet en leningen	7.000.000,--
- subsidies en leveranties in natura	2.500.000,--

Dus fl. 10.500.000,-- in de vorm van deelnemingen (risicodragend) en fl. 7.000.000,-- in de vorm van kredieten en leningen.

Conclusies

- De formule van een 'groeiplan' maakte de start mogelijk. De realisering vooraf van een totale financiering ad fl. 22,5 miljoen zou waarschijnlijk geleid hebben tot annulering van de plannen.
- Er werden - noodgedwongen - geen investeringen gepleegd die achteraf onnodig bleken te zijn. Een veel voorkomend probleem bij tal van toeristische attractieparken bestaat namelijk uit desinvesteringen, die het gevolg zijn van het feit dat men aanvankelijk veel 'leuke dingen' realiseerde waarvan de kosten niet in de juiste verhouding staan tot de attractiewaarde of de opbrengst.
- Het verwerven van kleine bijdragen en met name leveranties in natura werd consequent uitgevoerd, hetgeen leidde tot vermindering van de exploitatiekosten in de aanloopjaren:
 - . chronisch gebrek aan middelen;
 - . onderdelen, die ontbraken of die slechts ten dele voldeden aan de meest noodzakelijke eisen (recreatief, expositieel en infrastructureel).

1.5 De financiering tijdens de aanloopjaren

In de eerste plaats dienden de voorzieningen te worden gefinancierd, die in het kader van het groeiplan vastgesteld waren:

- a) - capaciteitsvergroting van het restaurant;
 - kwaliteitsverbetering van de exposities;
 - voorzieningen m.b.t. vuilverwerking en hygiëne;
 - voorzieningen m.b.t. toeristische eisen en infrastructurele voorzieningen;
 - uitbreiding en afwerking parkeeraccommodatie;
 - waterzuivering, drinkwaterreservoirs;
 - dienstruimten;
- b) schaalvergroting agrarische bedrijven, benevens het treffen van maatregelen tot beperking van de nadelen op de bedrijfsvoering t.g.v. de toeristische belangstelling.

Deze periode werd financieel overbrugd door:

- aanvullende bijdragen in het risicodragend vermogen van de grootste deelnemers met 10 tot 20% van de oorspronkelijke bijdrage;
- exploitatiesubsidies c.q. betaling van de kosten, die het gevolg waren van de PR-opzet (bedrijven, exposities, etc.);
- inrichting van exposities voor rekening van exposanten;
- werving van nieuwe deelnemers (o.a. Rabobank);
- vrijkomende middelen uit eigen exploitatie.

Het moge duidelijk zijn, dat de financieringsopzet en de exploitatie van Flevohof in hoofd-

zaak beperkt bleven tot de instandhouding van het project.

2. Exploitatie: de huidige situatie

2.1 De organisatieopzet

RvT (17)

Bestuur (9)

Alg. dir. (beleid, projectontwikkeling
directie Vereniging Land en Drempels)

Adj. dir.

Bedr. dir.

Dir. secr.	Best. secr.	bedrijven	diensten
Pers. zaken	Secr. R.v.T.	restaurant-Congrescentrum	plants.dienst
		verkooppunten	tech. dienst
		verpachtingen	
		agr. bedrijven	vo./PR/publ.
		evenementen	administratie
		exposities	

2.2 Exploitatieformule

De belangrijkste exploitatie-onderdelen aan de inkomstenkant zijn:

- entree's (de begroting sluit bij $\pm$ 400.000 betalende bezoekers);
- expositie-exploitatie en algemene exploitatie bijdragen land- en tuinbouw;
- agrarische bedrijven:
 - veehouderij - geïntegreerd met akkerbouw;
 - varkensfokkerij;
 - groenten onder glas;
 - champignonkwekerij;
- horeca-exploitatie:
 - dagbezoek;
 - congressen, partijen;
 - verblijfsrecreatie;

- verpachtingen:
 - verkooppunten, restauraties;
 - bakkerij etc.;
- diensten:
 - directie en secretariaat;
 - administratie;
 - publ., PR en voorlichting;
 - plantsoenendienst;
 - technische en huishoudelijke dienst.

In vaste dienst zijn $\pm$ 60 personen. De loonsom op jaarbasis van vast personeel, ambulanten en werkstudenten bedraagt bruto fl. 3.916.000,--, exclusief sociale lasten; inclusief sociale lasten en overige personeelskosten: fl. 5.940.000,--.

De belangrijkste kosten aan de kostenkant betreffende afschrijvingen 18,8%, personeelskosten 53,7%, huisvesting 8,7% en de rente 6,7%.

2.3 De exploitatieopzet

De exploitatieopzet bestaat uit vier hoofdonderdelen:

1. de landbouwmanifestatie:
 - entrees;
 - exposities;
 - agrarische bedrijven;
 - diensten;
2. de verblijfsrecreatie:
 - Land zonder Drempels;
3. de horeca-exploitatie en de verpachtingen;
4. de evenementen.

Toelichting

Alle afdelingen en bedrijven worden afzonderlijk geadministreerd. Uiteraard zijn er afzonderlijke begrotingen en budgetten. Maandelijks levert de afdeling Controlling de vereiste (en verlangde) gegevens. Het verloop van de belangstelling is aan de hand van statistieken te bepalen. Daarop wordt de personele bezetting tijdens het seizoen afgestemd. Uit de kassaafslagen wordt dagelijks de verdeling over de doelgroepen vastgesteld, evenals groeps- en actiekortingen. Behalve entree wordt er parkeergeld geheven. Er bestaat een vaste relatie tussen het geregistreerde aantal bezoekers en de opbrengst van het parkeren.

De technische dienst functioneert als profit-center

Alle objecten op Flevohof zijn gecodeerd. Volgens code vindt de tijdregistratie en de toelevering plaats. Wekelijks volgt toerekening aan bedrijven en andere diensten, aan opdrachten van derden en uiteraard aan onderhoud en investeringen.

Exposities

Nieuwbouw wordt meestal opgedragen aan de technische dienst. Het onderhoud geschiedt volgens vooraf vastgestelde tarieven. De kosten hiervan worden doorberekend.

De plantsoenendienst

Het gehele park is in onderdelen opgesplitst. Boompertijen, wegen, waterpartijen, tuinen, kassen, speeltuin, lunapark, kinderboerderijen, zwembad etc. Per onderdeel worden de kosten volgens code bepaald. Toetsing van de kosten ten opzichte van de attentiewaarde wordt toegepast.

De agrarische bedrijven worden in eigen beheer geëxploiteerd. Per bedrijf bestaan er afzonderlijke begrotingen, waarbij rekening gehouden is met de nadelen van het toeristisch bezoek.

Verblijfsrecreatie

Afzonderlijke en geheel onafhankelijke exploitatie door de Stichting Land zonder Drempels, die de huurinkomsten ontvangt. Flevohof ontvangt een vergoeding per gast voor entree. De horeca-exploitatie ressorteert eveneens onder Flevohof. Er is sprake van een samenwerkingsverband, waarin de onderlinge leveranties zijn vastgelegd (goederen, diensten, publiciteit etc.).

Horeca en verpachtingen

Het hoofdrestaurant annex congrescentrum is in eigen beheer.

De exploitatiecontrole is verdeeld in:

exploitatie: bowling;

" " : dagtoerisme;

" " : congressen, vergaderingen en partijen;

" " : evenementen.

De toegerekende rente en afschrijving aan het restaurant bedraagt $\pm$ fl. 550.000,--. Al naar gelang het bedrijfsbeleid dat vereist, wordt er gewerkt met voor- en nacalculatie.

Tot de verpachte verkoop en productiepunten behoren:

- terrassen en winkel bij de ingang;
- souvenirverkoop;
- kinderrestaurant en saloon;
- visverkoop;
- 'vlees'restaurant;
- banketbakkerij, lunchroom.

Evenementen worden meestal gehouden voor rekening en risico van derden. In dat geval vindt horecacatering door Flevohof plaats. Goederen en diensten worden volgens vaste tarieven toegeleverd, evenals de vergoeding van terreinverhuur. Jaarlijks wordt gekeken naar

geldkostende en geldopleverende (verdien)punten. De attractie- en PR-waarde per onderdeel wordt daarbij betrokken middels een sterkte-zwakteanalyse.

3. De toekomst: marktverkenning en samenwerking

3.1 Marktonderzoek

Ook Flevohof kreeg te maken met de minder florissante ontwikkelingen in de land- en tuinbouw. Successievelijk verminderde de bron van jaarlijkse PR-bijdragen met fl. 250.000,-- netto per jaar. De overige bijdragen konden niet worden verhoogd, terwijl daarenboven een indexeringsstelsel kwam te vervallen.

Bovendien veranderde het toeristisch aanbod en de vraag in sterke mate. Op grond van enquêtes door Flevohof en marktonderzoek in samenwerking met derden bleek o.a.:

- stijging vakanties in het buitenland;
- wijziging bevolkingsopbouw (kleinere gezinnen, vergrijzing);
- wijziging toeristisch patroon:
 - . minder schoolreizen;
 - . individualisering van de vrijetijdsbesteding;
 - . vakantiespreiding mede in relatie tot de capaciteit van de verblijfsrecreatie;
 - . daling van de bestedingen per persoon (ten gevolge van werkloosheid);
 - . hogere kwaliteitseisen;
 - . ontwikkeling Flevoland;
- concurrentie:
 - . uitbreiding bestaande parken, o.a. Duinrell Tikibad, Efteling, Burgers Bush, Noorder Dierenpark, Slagharen, Hellendoorn etc.;
 - . vestiging nieuwe projecten, Apenheul, Paleis het Loo, diverse musea zoals Enkhuizen en de Batavia te Lelystad, Rozenpark Arcen, Land van Ooit, Windmolenpark;
 - . toename van evenementen, die 'mikken' op het dagtoerisme.

Bij de beide laatste categorieën speelt het vraagstuk van de oneigenlijke concurrentie een grote rol! (Verlaagd BTW-tarief, gesubsidieerde investeringen en exploitaties.)

Een zeer belangrijk onderdeel dat veel aandacht vraagt, betreft het vraagstuk van de prijs-elasticiteit.

3.2 Investeringsbeleid en -mogelijkheden

De vermindering van de inkomsten uit dagbezoek en van de landbouw werden gecompenseerd door onder andere:

- sanering onrendabele onderdelen;
- bijsturen exploitatie agrarische bedrijven;
- samenwerkingsverband Land zonder Drempels (inkomsten uit leverantie van goederen,

- diensten, entrees en horeca);
- exploitatie evenemententerreinen (Youth for Christ, sport, dealerdagen);
- congres- en vergadercentrum (buiten het toeristische seizoen);
- inkomsten uit projectontwikkeling;
- inkomsten uit reclameuitingen en sponsoring.

In het kader van de samenwerking met Land zonder Drempels (bouw van 190 bungalows) werden op Flevohof gerealiseerd:

- uitbreiding restaurant annex bowling, 1.600 zitplaatsen;
- de aanleg van "Waterland", gefinancierd met bouwzandexploitatie;
- de bouw van een overdekt zwembad.

Conclusie

Tot voor kort werden diverse vormen van nieuwe inkomstenbronnen aangewend ter dekking van de exploitatie van de feitelijke Flevohof. De exploitatiestructuur van Flevohof zal echter zodanig dienen te zijn, dat er sprake is van 'self support'. Het laatste blijkt thans mogelijk te zijn, zodat in het groot onderhoud en de herinvesteringen volledig uit eigen middelen kan worden voorzien. De inkomsten uit de nevenactiviteiten dienen te worden aangewend voor extra nieuwe impulsen.

Bij de produkt-marktstrategie wordt o.a. gekeken naar:

- huidige doelgroepen - bestaand produkt;
- nieuwe doelgroepen - bestaand produkt;
- huidige doelgroepen - nieuw produkt;
- nieuwe doelgroepen - nieuw produkt.

In het kader van deze strategie wordt mede betrokken de respons van het publiek ten opzichte van onderdelen met een zeer hoge respons, onderdelen die verbetering behoeven en onderdelen die afgeremd c.q. afgestoten dienen te worden. Veel aandacht wordt besteed aan het bepalen van grote investeringen, omdat daardoor dikwijls de capaciteit voor een aantal jaren wordt vastgelegd. Daarbij wordt gewogen of de algemene noodzakelijke werkzaamheden en voorzieningen niet te veel worden geconditioneerd door (te) grote investeringen.

- Vernieuwing exposities (in volle gang).
- Nieuwe exposities (biotechniek, milieu, etc.), participanten aantrekken.
- Tuin en park; aanzet 1984, met 'Wereldtuinen', die in navolgende jaren uiteraard werden verbeterd; een en ander werd gefinancierd met een lening van het Produktschap voor Siergewassen en Groenten en Fruit en door middel van een voorschot van subsidies van de deelnemers.
- 'Ombuiging' kassencomplex: vlindercentrum;
cacteeën;
tropische kas.
- Bouwen en inrichting congreszalen.

- Verbetering verkooppunten.
- Holland Happening.
- Wijziging recreatieafdeling met puntervaargebied, spartelbad, zwembad, waterland etc.
- Vestiging banketbakkerijmuseum.
- Vestiging kaasmuseum.

In het kader van dit hoofdstuk wordt niet nader ingegaan op het inrichtingsbeleid en de meerjarenplanning van de feitelijke manifestatie in de periode 1990-1993.

3.3 Ontwikkeling directe omgeving Flevohof

Het toeristische imago van Flevoland is matig. De provincie staat op de 11de plaats in de rij van de Nederlandse provincies. Provincie en gemeenten zijn zeer actief om daar verbetering in te brengen. Op initiatief van de Provincie wordt momenteel onderzoek verricht naar aanbod en vraag op de congressenmarkt en de (financiële) impulsen die de overheid dient aan te reiken.

In dit beleidskader past het aanbod tot medewerking van de Provincie en de Gemeente Dronten en enkele departementen voor het organiseren van de Wereld Jamboree op en rondom Flevohof. Tot voor kort functioneerde Flevohof als een van de weinige toeristische speerpunten in Flevoland. De gunstige invloed daarvan op de toeristische ontwikkeling in Flevoland en het multiplier-effect (onder andere gemeentebelastingen) is de regionale overheid blijkbaar niet ontgaan.

3.4 Samenwerkingsverbanden

1. Bungalowpark Land zonder Drempels

Land zonder Drempels is een afzonderlijke stichting met een afzonderlijk bestuur. De directie-voering van Flevohof en Land zonder Drempels is in één hand. Er bestaat een overeenkomst voor levering van goederen en diensten door Flevohof. De huur-opbrengst komt ten goede aan Land zonder Drempels. Flevohof ontvangt de inkomsten uit horeca- en winkelexploitatie. Vervolgens vergoedt Land zonder Drempels een pass-partout aan Flevohof voor alle gasten van Land zonder Drempels. De samenwerkings-formule werkt uitstekend. Land zonder Drempels heeft een hoge bezettingsgraad mede als gevolg van reisgezelschappen en congresdeelnemers.

Omgekeerd boekt Flevohof aanmerkelijke inkomsten uit entree- en horecaomzet omdat de verblijfsaccommodatie de congresexploitatie in positieve zin beïnvloedt.

2. Club van 11

Aangesloten zijn 11 grote attractieparken. Er vindt onderling uitwisseling plaats van exploitatiegegevens. Vervolgens worden gezamenlijk marktonderzoek en publiciteitsacties gepleegd. Met name de 'leverantie' van gezamenlijke standpunten ten opzichte van overheid en andere organisaties (ANWB etc.) heeft tot resultaat geleid.

3. Recron

Flevohof en Land zonder Drempels zijn lid van de Recron, Afdeling Dagrecreatie en van de Afdeling verblijfsrecreatie.

4. VVV en KvK

Namens de toeristische en recreatiesector is Flevohof in deze organisaties vertegenwoordigd.

5. Provincie en Gemeente

Flevohof heeft zitting in een aantal adviserende colleges ter bevordering van het toeristisch pakket bij de Gemeente Dronten, Commissie Congresontwikkeling Flevoland, Coördinatiecommissie Wereld Jamboree.

3.5 Meerjarenplanning Flevohof

- Ombuigen van een attractiepark tot een toeristisch themapark met een 'eigen gezicht' en activiteiten (werving + presentatie) afstemmen op bepaalde doelgroepen.
- Flevohof heeft het grote voordeel van een samengesteld produkt op grond waarvan een flexibel beleid kan worden gevolgd. Een nadeel is dat aan het publiek blijkbaar moeilijk het werkelijke beeld is over te brengen.
- Verbreding van de opzet (milieu, natuur, biotechniek, etc.).
- Sluitende exploitatie; handhaving bijdragen land- en tuinbouw.
- Vernieuwing en uitbreiding uit eigen middelen en d.m.v. aantrekken van nieuwe participanten.
- Stimuleren van en anticiperen op toeristische ontwikkeling in Flevoland en de omgeving van Flevohof in het bijzonder.

4. Enkele conclusies

4.1 Kansen en bedreigingen

Een globaal overzicht bestaat uit:

kansen:

1. toeristische ontwikkeling Flevoland:

- omgeving Flevohof (o.a. Jamboree, Sportmuseum, amfitheater 50.000 pers., maneges);
- verbetering verbindingen (NS, Gooise brug, etc.);
- ontwikkeling toeristische attractiewaarde Flevoland (verblijfsrecreatie, watersport, natuurgebieden etc.);

2. behoefte aan PR voor land- en tuinbouw, onder andere de onderwerpen: milieu, landinrichting, natuureducatie etc.;

3. versterking 'eigen gezicht' themapark;

4. wijziging toeristisch patroon:
 - vakantiespreiding;
 - belangstelling voor alles wat leeft en groeit;
5. verbreding opzet:
 - Land zonder Drempels (verblijfsrecreatie);
 - evenementenexploitatie;
 - congresbeleid Provincie;
6. Europese eenwording.

bedreigingen:

1. aanpassing van Flevohof aan evolutie in land- en tuinbouw;
2. financiering nieuwe thema's;
3. vestiging van nieuwe concurrerende parken;
4. uitbreiding van concurrerende parken, met name de gesubsidieerde instellingen met een lager BTW-tarief;
5. milieueisen, belastingen en heffingen;
6. toename van uitgaand en stagnatie van inkomend toerisme;
7. ontwikkeling in neerwaartse richting van enkele land- en tuinbouwsectoren, gekoppeld aan de vraagstelling van PR-behoefte op Flevohof.

4.2. Publiciteit propaganda PR

Aan de hand van de kassaregistraties vindt een selectie plaats naar doelgroepen. Jaarlijks vinden er enquêtes plaats, die onder andere inzicht verschaffen met betrekking tot doelgroepen, woonplaats, produktwaardering, consumptiepatroon, verblijfsduur en de aanleiding tot het bezoek. In samenwerking met andere instellingen en door Flevohof zelf wordt bovendien onderzoek in groter verband gepleegd (NBT - NRIT - Provincie - Club van 11 - Recron).

Op grond van deze gegevens wordt het publiciteitsbeleid jaarlijks vastgesteld, benevens de uitvoering van voorzieningen en verbeteringen op korte termijn.

Daarnaast is er een planning op langere termijn, die uiteraard gericht is op en dient te voldoen aan de eisen die het moderne toerisme stelt, de vergroting van de educatieve en attractiewaarde, de evolutie in de land- en tuinbouw en uiteraard op de versterking van de exploitatie. De ontwikkelingen op en rondom Flevohof, Land zonder Drempels, Jamboree, Sportmuseum en manegebouw dragen bij aan het streven naar uitbreiding van de doelgroepen.

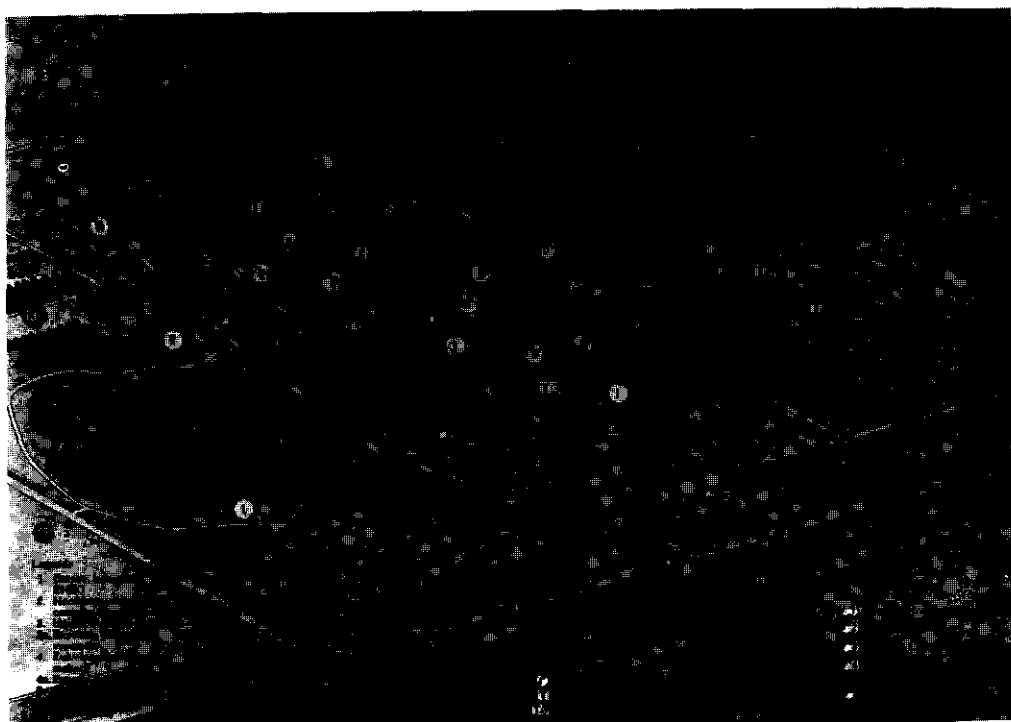
De belangrijkste doelgroepen voor de dagrecreatie bestaan thans uit: gezinnen; scholen; ouderen. Een belangrijke groep die in deze categorieën verscholen zit, is die van de gehandicapten.

Specifieke doelgroepen:

- personeelsverenigingen;

- sport- en speeltuinverenigingen;
- landbouworganisaties;
- buitenlands bezoek.

Naast de organisatie ten behoeve van dagtoerisme kent Flevohof de werving van congressen en evenementen. Tenslotte is er dan nog de doelgroep deelnemers, exposanten ('achterban').



Plankaart project Flevohof in Flevoland

CASE 2: HET PROJECT WATERSTAD IN DE BINNENSTADSONTWIKKELING VAN ROTTERDAM

J.W.C. Vader, Grondbedrijf Rotterdam, projectgroep 'Rotterdam-Waterstad'

1. Inleiding

Wie enige tijd niet in Rotterdam is geweest en de stad nu binnenrijdt vanaf het oosten over de Maasboulevard zal worden gefascineerd door het nieuwe stadssilhouet aan de Nieuwe Maas. Op beide oevers reiken nieuwe woonwijken met strategisch geplaatste torengebouwen tot direct aan de rivieroever. In de binnenstad trekken behalve de hoogbouw-projecten met appartementen en kantoren ook nieuwe toeristisch-recreatieve attracties als Tropicana, Maritiem Museum, Imax-theater en bijzondere horecavestigingen het stedelijk leven naar de Nieuwe Maas. Promenades langs havens en rivier bieden fietsers, voetgangers en joggers nieuwe mogelijkheden om van het immer wisselende uitzicht op het water te genieten. De Oudehaven met het Openlucht Binnenvaartmuseum is in korte tijd uitgegroeid tot een attractief woongebied en populair uitgaansgebied met een bijzondere, maritieme sfeer en is zelfs zo'n succes dat het voor het naoorlogse Rotterdam tot voor kort ondenkbare luxe probleem zich aandient van te veel drukte en gezelligheid 's avonds op straat. Kortom, op de rechter Maasoever is het buitendijkse gebied met de oude binnenhavens weer volop bij de binnenstad getrokken en de voorbereidingen voor een soortgelijke metamorfose op de linker Maasoever met het project Kop van Zuid zijn in volle gang. Over de rivier heen wordt hard gewerkt aan het verbeteren van de verbindingen tussen beide Maasoevers met de nieuwe spoortunnel, met een nieuw metrostation op de noord-zuid lijn, met herstel van veerverbindingen, maar uiteraard het meest opvallend met het plan voor een nieuwe brug tussen Waterstad en Kop van Zuid.

Achter deze vrolijke glamour van 'Het Nieuwe Rotterdam' staat voor de Rotterdammers een serieuze opgave van formaat: het verbreden van de basis van de stedelijke economie en het scheppen van nieuwe werkgelegenheid voor het hoge percentage veelal laaggeschoolde werklozen. De stad moest daartoe attractiever worden, letterlijk meer aantrekkingskracht krijgen voor nieuwe bedrijven, bewoners en bezoekers; nieuwe geldstromen op zich weten te richten. Uitgangspunt hierbij is steeds optimaal gebruik te maken van de sterke punten, eigen mogelijkheden en bijzondere eigenschappen van de stad.

Een strategische operatie die het gemeentebestuur heeft vertaald in een aantal concrete projecten voor de korte, middellange en lange termijn. Een belangrijke rol is hierbij toegekend aan het bevorderen van recreatie en toerisme. Het accent ligt op de binnenstad in het algemeen en het plan 'Rotterdam-Waterstad' in het bijzonder. In dit artikel wordt het plan Waterstad beschreven in het groter kader van de toeristisch-recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden van Rotterdam en het Binnenstadsplan 1985.

2. Toeristisch-recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden

2.1 Van werkstad naar recreatieve stad

Het is nog niet de meest vanzelfsprekende associatie: Rotterdam, recreatie en toerisme. Het image van Rotterdam is tot nu toe immers vooral dat van 'werkstad,' van de stad van de opgestroopte mouwen, geweest. Begrijpelijk, want het was de hoogste prioriteit na de oorlog: zorgen dat Rotterdam als dynamo van Nederland weer volop kon functioneren. Pas in de jaren zeventig, toen het herstel en de uitbreiding van de haven en industrie zijn beslag had gekregen en het verkeersstelsel in en rond de stad was gemoderniseerd, kreeg Rotterdam ook als 'woonstad' meer aandacht. De eigen kwaliteiten van de oude stadswijken werden herontdekt en met net zoveel energie en vindingrijkheid als eerst bij de havenuitbreidingen werd het herstel daar door middel van het stadsvernieuwingsprogramma aangepakt. Dit beleid kreeg gestalte met de collegevorming in 1974 en leidde tot een complete omslag in de ruimtelijke ordeningsplannen. In tegenstelling tot het wederopbouwplan uit 1946, werd nu gestreefd naar functiemenging in plaats van functiescheiding en werd ook wonen voor de binnenstad als essentiële, stedelijke functie gezien. Dit vertaalde zich in een groot aantal woningbouwprojecten voor locaties die in het Basisplan 1946 voornamelijk voor kantoren, bedrijven of verkeersfuncties waren gereserveerd.

Na het herstel als 'werkstad' en als 'woonstad' in de jaren 70 en 80, kreeg in het Binnenstadsplan 1985/1995 ook het herstel van Rotterdam als 'recreatieve stad' volop aandacht. Recreatieve stad dan als samenvatting voor alles wat te maken heeft met het besteden van 'vrije' tijd: cultuur, toerisme, uitgaan, hobby, sport.

Ook voor de recreatieve functie kunnen we in Rotterdam van 'wederopbouw' spreken. Uit vele verhalen, boeken en beelden blijkt dat het vooroorlogse uitgaansleven van Rotterdam van een passende dynamiek is geweest. De stad had veel uitgaansgelegenheden, jazz- en danslokalen en dergelijke en trok bezoekers tot ver uit de omtrek aan, die er hun vrije tijd graag doorbrachten. Maar ook de binnenstad als geheel had door de wijze van aanleg en de bijzondere manier waarop stad en water, en daarmee wonen, voorzieningen, scheepvaart-bedrijvigheid en uitgaan met elkaar waren verweven een recreatieve betekenis.

De attractiviteit van een stad wordt niet alleen bepaald door de toeristisch-recreatieve voorzieningen zelf, maar ook door de wijze waarop die voorzieningen zijn verweven met het dagelijks leven en de eigen karakteristieken van die stad. Het aantal bezoekers en bezoeken zal blijvend worden gestimuleerd als nieuwe voorzieningen daadwerkelijk aansluiten bij activiteiten, mogelijkheden en bijzonderheden, die kenmerkend voor die specifieke stad zijn. Voor de stad opgewekte aandacht wordt dan omgezet in steeds weer nieuwe initiatieven. Dat betekent dat zowel soort, plaats als tempo van toe te voegen toeristisch-recreatieve voorzieningen zorgvuldig moet worden bepaald. De wisselwerking tussen 'het gewone' en 'het bijzondere' speelt daarbij in allerlei opzichten steeds een grote rol.

2.2 Ontwikkelingsmogelijkheden

Vier schaalniveaus spelen ten aanzien van de toeristisch-recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden een rol: landelijk, regionaal, stad en binnenstad.

Landelijk is Rotterdam uniek gelegen. Aan de monding van grote, internationale rivieren, dicht bij zee: Europa's poort naar de wereld. Hierdoor heeft de stad een bijzonder groot voor- en achterland, zowel in economisch als in cultureel opzicht. Hiermee onderscheidt Rotterdam zich ook primair van andere steden. Een onderscheid dat tevens de identiteit van de stad bepaalt: internationaal, open, gericht op de buitenwereld, gekenmerkt door beweging, in- en uitstroom, transport, rivieren, havens, zee.

Samen met Amsterdam, Den Haag en Utrecht is Rotterdam daarnaast onderdeel van de Randstad, waarvan het de zuidelijke toegangspoort is. Binnen deze zogenaamde stedenband ligt het 'groene hart' van de Randstad, een typisch Hollands polderlandschap. Rotterdam maakt echter ook deel uit van de zuidelijke stedenband, gevormd door steden als Gent, Brugge, Antwerpen, Breda en Dordrecht. Deze stedenband omsluit het Deltagebied met zijn specifieke karakter en spectaculaire, civiele werken. Daarmee ligt de stad niet alleen economisch, maar ook toeristisch gezien bijzonder strategisch: op het scharnierpunt van twee belangrijke stedenbanden, van Groene Hart en Delta en van het rivierenlandschap en het industriële havenlandschap.

Op **regionaal** niveau is Rotterdam een stad aan rivieren en waterwegen: Rotte, Schie, Hollandsche IJssel, Lek, Noord, Oude Maas, Waal, Binnenmaas en natuurlijk de Nieuwe Maas en de Nieuwe Waterweg. De recreatiegebieden rondom Rotterdam zijn vaak gekoppeld aan deze rivieren en oude rivierarmen, daarmee optimaal gebruik makend van de attractiviteit van water en landschap: het veen-weide gebied ten noorden en oosten van Rotterdam; de eilanden met historische stadjes ten zuiden ervan; toeristische hoogtenpunten als Kinderdijk, Delft en Hellevoetsluis, langs de Nieuwe Waterweg Rotterdam als sterke pool aan de ene kant; Hoek van Holland als bijzondere badplaats aan de Nieuwe Waterweg aan de andere kant; en daartussen Delfshaven, Schiedam, Vlaardingen, Maassluis en mogelijk grootschalige nieuwe attracties, zoals een themapark direct gekoppeld aan het Westland.

Rotterdam is de grootste haven ter wereld. Elke bezoeker maakt die associatie. Het fascinerende havenlandschap westelijk van Rotterdam heeft in dit opzicht veel te bieden. De landtong in de Waterweg, het windscherm en de sluizen langs het Hartelkanaal, het industriële landschap en de Maasvlakte. Ook het slufferplan met een nieuw strand op het zuiden hoort in de rij van bijzondere attracties thuis. De bestaande, uitstekende infrastructuur voor spoor, weg en water is goed mede te gebruiken door toeristisch-recreatieve bezoekers.

Rotterdam is tenslotte een **stad** aan het water. De door de schaalvergroting van de haven vrijkomende terreinen in het buitendijks gebied in het hart van de stad boden fantastische kansen om op beide Maasoevers stad en rivier in veel sterker mate dan voorheen op elkaar te betrekken.

Daarmede ontstond tevens het lokkend perspectief van een Rotterdamse **binnenstad** aan weerszijden van de rivier, die Rotterdam-Zuid en Rotterdam-Noord veel hechter aaneen kan smeden. En in één stad van 600.000 inwoners is nu eenmaal veel meer mogelijk dan in twee halfsteden van 300.000 inwoners!

De structuurlijnen loodrecht op de rivier zijn belangrijk voor het verbeteren van de relatie binnenstad-rivier. Aan het eind van elke lijn aan de rivier kan een grotere of kleinere publiekstrekker komen. De basisstructuur voor de toeristisch-recreatieve ontwikkeling bestaat dus uit een aantal zeer verschillende lijnen die de binnenstad aan de rivier koppelen. Tussen de attractiepunten langs de rivier zullen zich nieuwe routes en promenades ontwikkelen.

3. Binnenstadsplan

Vijftig jaar na het fatale bombardement is de wederopbouw van de **binnenstad** voor een groot deel voltooid. Als scenario voor de laatste ronde is het Binnenstadsplan 1985-1995 gemaakt. Uitgangspunt is het opsporen en versterken van kenmerkende eigenschappen en het verbeteren van ruimtelijke en functionele samenhang. Er zijn vier speerpuntgebieden gedefinieerd waar in deze tien jaar de grootste veranderingen zullen plaatsvinden: de City; het gebied van de Stadsparken; de Waterstad en de Spoortunnel. Op de linker Maasoever is, als binnenstedelijk ontwikkelingsgebied op wat langere termijn, hieraan de Kop van Zuid toegevoegd.

In alle gebieden wordt voorzien in verdichting met een weefsel van woon- en werkfuncties, conform de uitgangspunten van de 'compacte stad'. Op de rechter Maasoever wordt 1 miljoen vierkante meter vloeroppervlak toegevoegd aan de in 1985 aanwezige 3 miljoen vierkante meter. Voor elk speerpuntgebied zijn ten aanzien van vrijetijdsvoorzieningen verschillende thema's bepaald, die afgeleid zijn van de specifieke kenmerken van het gebied en van de ambities van een 'complete' binnenstad.

In de **City** is het thema: "bestuurscentrum, winkelen en uitgaan". Belangrijk hiervoor zijn het Weena en het Schouwburgplein met o.a. een nieuw casino, hotels, schouwburg, congres-accommodatie en revitalisering van de Lijnbaan. Zowel uitgaan als winkelen is uiteraard van eminent belang voor stedelijke recreatie. Voor het uitgaan wordt gestreefd naar een uitbreiding in de City voor diverse doelgroepen. Bij het winkelen (o.a. plannen voor vernieuwing Lijnbaan, Beursplein en C&A-blok) is vooral kwaliteitsverbetering aan de orde.

De City is via de Westersingel, vanwege de vele culturele functies de 'culturele as' genoemd, verbonden met het gebied van de **Stadsparken**. Tot de Parkendriehoek behoren de binnenstadsparken, de universiteit en het prachtige, beschermde stadsgezicht 'Scheepvaartkwartier'. Thema is hier "cultuur en recreatie". Nieuwe culturele bestemmingen zijn vooral (of zullen worden) toegevoegd in het Museumpark, o.a. het Nationale Architectuurinstituut, een uitbreiding van Museum Boymans-Van Beuningen, het Natuurmuseum, een Kunsthal en cultureel evenemententerrein.

Voor de culturele as van Centraal Station tot Veerhaven wordt zowel gestreefd naar verbetering van de inrichting van de openbare ruimte als naar nieuwe woningen en culturele bestemmingen in de karakteristieke 19de-eeuwse bebouwing.

Via de hartader van de stad Coolsingel/Schiedamsdijk, de 'centrumas', is de City verbonden met **Waterstad**. Deze centrumas is een onderdeel van de geprojecteerde stads-as die in groter verband de verplaatste luchthaven via een nieuwe brug over de Maas direct zal verbinden met de Kop van Zuid en de linker Maasoever. Waterstad heeft vanwege de oude binnenhavens en de centrale ligging als thema "maritiem toerisme". In dit gebied zullen de belevingsmogelijkheden van Rotterdam als internationale havenstad worden geoptimaliseerd, en krijgt het herstel van de relatie van de binnenstad met de rivier primair gestalte. Voor de ontwikkeling van 'Rotterdam-Waterstad' is in 1985 een aparte projectorganisatie opgericht, die de samenwerking van gemeente en bedrijfsleven gestalte geeft. Het project 'Rotterdam-Waterstad' heeft in de periode 1985-1990 behalve ruim 2.000 nieuwe woonappartementen, 100.000 m2 nieuwe kantoren, vele nieuwe toeristische attracties en ca. 35 nieuwe horecavestigingen ook ca. 400 nieuwe arbeidsplaatsen op toeristisch-recreatief gebied opgeleverd. Het project is door het rijk aangewezen als toeristisch speerpunt, met als resultaat o.a. een z.g. TROP-subsidie voor infrastructurele voorzieningen voor de jaren 1986, 1987 en 1989 en opname in het meerjarenprogramma voor volgende jaren. Onderstaand wordt op dit project verder ingegaan.

Het speerpuntgebied **Spoortunnel** voorziet in een goede ruimtelijke en functionele inpassing van dit enorme civiel-technische project, waarvan de uitvoering vrijwel de gehele periode 1985-1995 in beslag neemt. Nabij de spoorwegstations Zuid, Blaak en Hofplein kunnen na de spoortunnelbouw bouwprojecten worden uitgevoerd, die ruimtelijk zorgen voor samenhang tussen de deelgebieden die tot nu toe door de bovengrondse spoorbaan werden gescheiden en functioneel inspelen op de publieksstromen naar deze knooppunten van openbaar vervoer.

Kop van Zuid tenslotte kreeg in het concept Binnenstadsplan 1995 als thema "wereldhaven". De Kop van Zuid werd tussen 1870 en 1910 van een weiland omgevormd tot haven- en industriegebied. De havenbekkens en de daarbij behorende havenspoorlijnen bepaalden de structuur en het beeld van het gebied. Er ontstond een gesloten, industrieel stadsdeel met daarachter de geïsoleerde woongebieden Katendrecht en Feyenoord. De schaalvergroting van de haven zorgt ervoor dat ook dit havengebied langzamerhand zijn oorspronkelijke functie verliest. In de Kop van Zuid is al tien jaar een herstructureringsproces aan de gang, aansluitend op de stadsvernieuwing in de omringende oude wijken. Dit proces is vanuit het zuiden begonnen en er staan inmiddels al ongeveer 1.000 nieuwe woningen. In 1987 is een geheel nieuw plan voor de Kop van Zuid gepresenteerd, dat door zijn hoogstedelijk karakter bijdroeg aan de nieuwe bijnaam van Rotterdam: "Manhattan aan de Maas". De herstructurering van de Kop van Zuid krijgt hiermee ook impulsen uit het noorden, vanuit de binnenstad. Voorwaarde voor de nieuwe sprong over de rivier is de bouw van een brug in het verlengde

van Coolsingel en Schiedamsedijk. Deze brug koppelt de Wilhelminapier en het noordelijk deel van het Binnenhaven-Spoorweghavengebied direct aan de binnenstad. De Wilhelminapier, die met zijn ligging tussen de rivier en de Rijnhaven een ambiance biedt die zijn weerga niet kent, wordt een bijzonder hoogwaardige kantoorlocatie. Er komen ook luxe appartementen en hotels aan het water, en toeristisch-recreatieve voorzieningen die gebruik maken van historische havengebouwen, zoals het Vrij-Entrepot-gebouw en hoofdkantoor en vertrekhal van de Holland-Amerikalijn. De daadwerkelijke realisering van dit plan zal zijn zwaartepunt hebben in de periode 1995-2005.

4. Plan 'Rotterdam-Waterstad'

4.1 Historische ontwikkeling

De naam 'Waterstad' komt voort uit het feit dat dit stadsdeel met de oudste havens van Rotterdam buitendijks, dus in de rivier is gelegen. Eb en vloed hebben in de Waterstad buiten de dijken Oostzeedijk, Hoogstraat, Schiedamsedijk en Westzeedijk altijd vrij spel gehad. Voor het bombardement, toen het gebied nog niet door sluizen was beschermd, stond het bij springtij dan ook enkele malen per jaar onder water.

In de historische situatie gaf de karakteristieke mengeling van havens en binnenstad, overslag en verkeer, zeelieden, schippers en burgers aan dit stadsdeel een heel speciale sfeer. Stadsbewoners en bezoekers keken er graag naar de drukte van laden en lossen, scheepvaart en handel en in dit avontuurlijk gebied ging de Rotterdammer ook graag uit met al degenen, zeelieden en landrotten, die deze kosmopolitische stad voor kortere of langere tijd bezochten.

Na de oorlog was de aandacht van de stedenbouwers aanvankelijk meer op het optimaliseren van de afzonderlijke stedelijke functies dan op de samenhang gericht. Het zwaartepunt van de binnenstad werd verschoven van de rivier af, in de richting van het Centraal Station. Tussen binnenstad en rivier werd de 'Waterstad' ingericht voor scheepvaartgebonden bedrijvigheid, zoals bodediensten, binnenvaart en zelfs een betonfabriek.

Tussen de diverse stedelijke functies moesten ruime verkeerswegen voor de noodzakelijke verbindingen zorgen. Er werden ook nieuwe grootschalige oeververbindingen gepland, als gevolg waarvan de Oudehaven en omgeving, het enige deel van de vooroorlogse Waterstad dat het bombardement had overleefd, zou moeten verdwijnen. Tegen deze vorm van planning kwamen eind zestiger/begin zeventiger jaren vele protesten. In het nieuwe ruimtelijke beleid dat in 1974 door het gemeentebestuur werd geformuleerd, krijgt stadsvernieuwing de hoogste prioriteit en wordt een halt toegeeroepen aan de functiescheiding, ongebreidelde city-vorming en prioriteit voor autoverkeer.

Besloten wordt de Oudehaven niet te dempen, maar deze juist te integreren in de nieuwe bebouwing. Kaden, bruggen en vooroorlogse bebouwing, zoals het Witte Huis, worden gerestaureerd. De haventerreinen van de Waterstad rond Leuvehaven, Oudehaven en Haringvliet worden aangewezen als nieuw stedelijk woongebied.

4.2 Planbeschrijving

De Waterstad ondergaat dus opnieuw een planmatige metamorfose. Van het extensieve, monofunctionele bedrijfengebied, waartoe het bij de wederopbouw in het Basisplan 1946 was bestemd, wordt het in het kader van het Binnenstadsplan 1985 omgebouwd tot een binnenstadsgebied met intensieve en gemengde stedelijke bestemmingen: een afgewogen mix van wonen, werken, culturele en commerciële vrijetijdsbestemmingen, met als bijzonder thema "maritiem toerisme".

'Weer binnenstad worden' houdt in functiemenging en intensivering van bebouwing. Er is daarom eerst een dicht basisweefsel van woon- en werkfuncties in het gebied aangebracht: 3.000 woningen langs rivier- en havenbekkens, en meer dan 100.000 m² vloeroppervlak aan nieuwe kantoren, waaronder het nieuwe hoofdkantoor van de NedLloyd rederij. Voorts zijn belangrijke stedelijke voorzieningen in het gebied gevestigd: zoals de Centrale Bibliotheek, de Academies van Beeldende Kunst en van Bouwkunst, welke de bovenwijkse functie van de Waterstad accentueren.

Voor het verweven van de 'maritiem-toeristische' functie in de Waterstad wordt ruimtelijk als schema gehanteerd de 'maritieme driehoek', met als basis de rivier, en als top het Churchillplein, waar de naoorlogse City en de Waterstad elkaar overlappen. Op elk van de hoekpunten van deze driehoek is een concentratie van publiekstrekkingen geprojecteerd:

1. Het Churchillplein met het gerestaureerde Schielandhuis met het Historisch Museum, het nieuwe Maritiem Museum en restaurants, bioscopen etc. in de onderbouw van de overige bestaande en nieuwe bebouwing rond het plein. Het Churchillplein ligt op het kruispunt van twee metrolijnen en is een uitermate goed bereikbare plaats in de Rotterdamse binnenstad.
2. Willemsplein/Leuvebrug. Vanouds vertrekken hier de Spido havenrondvaarten. In de directe omgeving ligt het beschermde stadsgezicht Scheepvaartkwartier met onder andere het vernieuwde Museum voor Volkenkunde en de nog te renoveren Veerhaven. In een nieuw gebouw aan de Schiedamsedijk/Leuvebrug zijn een viertal nieuwe toeristisch-recreatieve attracties geconcentreerd: een in 1989 geopend Imax grootbeeld filmtheater met een scherm van 20 x 20 meter, presentaties alsof je er zelf middenin zit. Aan de rivierzijde gecombineerd met een viersterrenhotel, aan de stadszijde met het promotiecentrum 'Het Nieuwe Rotterdam' van de gemeente en het in september 1990 te openen Nationaal Econocenter, een spectaculaire hands-on expositie, waarin de betekenis van economie en "het circus dat geld heet" voor een groot publiek aanschouwelijk wordt gemaakt.
3. Oudehaven/Maasboulevard. Het gebied rond de Oudehaven, inderdaad de oudste haven van Rotterdam - in oorsprong de vroegere monding van de Rotte in de Maas - is al voor een groot deel gereed. In de haven zelf wordt de sfeer bepaald door het Openlucht Binnenvaartmuseum met een 'doe-het-zelf' helling voor zeilende bedrijfsvaartuigen, die de maritieme bedrijvigheid terugbracht in de binnenstad.

De nieuwe bebouwing rond de haven is in verschillende stijlen ontworpen door architect

Piet Blom. Blom heeft bewust contrasten opgeroepen: de Spaansekadebebouwing als 'volle, volkse havenbuurt' met verwijzingen naar de vooroorlogse Waterstad, en de Overblaak met de kubuswoningen en Academie van Bouwkunst als 'mondaine promenade' die vrolijke lijnen naar de toekomst uitzet. Hier is in korte tijd een nieuw uitgaanscentrum ontwikkeld met de 'kijkkubus', mode- en designwinkels en allerlei soorten café's en restaurants met drukbezochte terrassen langs het water. Er zijn weekenden dat meer dan 40.000 mensen de Oudehaven bezoeken! Na de spoortunnelbouw - die in het complex een modern informatiecentrum heeft ingericht - volgt nog nieuwe bebouwing, onder andere met een compleet nieuw NS-station Blaak en het terugbouwen van een aantal historische koopmanshuizen naast het Witte Huis.

Tropicana van Center Parcs aan de Maasboulevard was de eerste grote commerciële trekker van 'Rotterdam-Waterstad' (en de eerste in Rotterdam sinds de Euromast uit 1960) en opende zijn deuren in juli 1988. Een overdekt tropisch strand en uitgaanscentrum met golfslagbad, palmen, zomerse temperaturen en waterplezier het hele jaar door. In anderhalf jaar bezochten al meer dan één miljoen mensen Tropicana. In combinatie met Rijnpassagiers en hotelschepen kan dit project ook het meerdaags bezoek aan Rotterdam een stimulans geven.

4.3 Buitenruimte

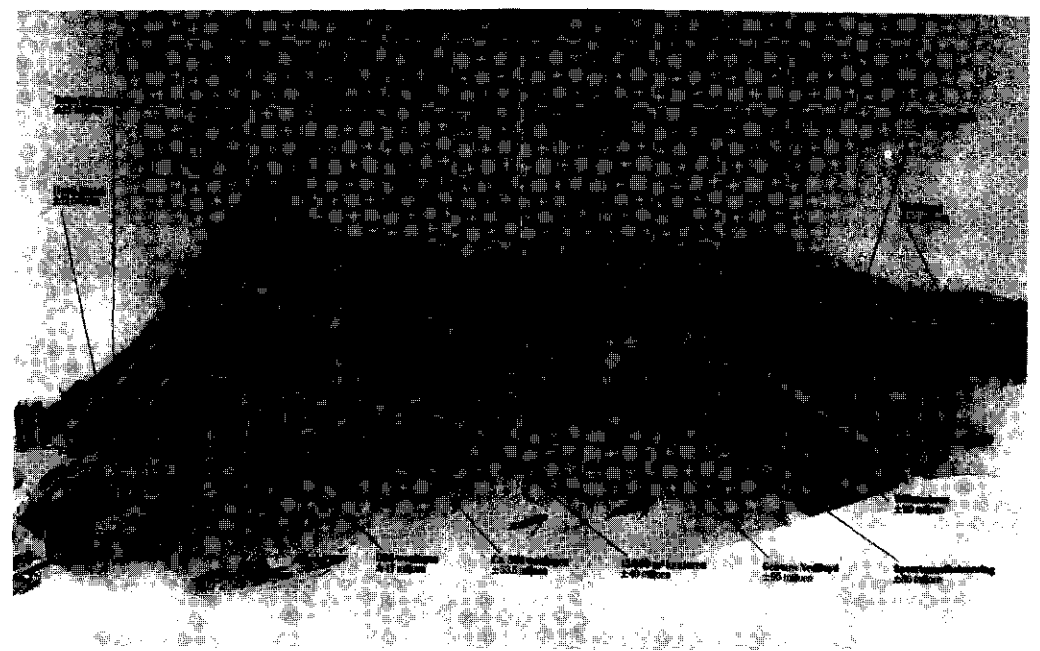
De recreatieve aantrekkingskracht van de Waterstad hangt niet alleen af van de aanwezigheid van publiektrekkende voorzieningen, maar minstens zozeer van de attractiviteit van de buitenruimte en de verbindingen. Ook hiervoor is een programma opgesteld. Tussen de bovengenoemde hoekpunten van de 'maritieme driehoek' worden gefaseerd wandel-promenades aangelegd, waarlangs aanvullende en kleinere attracties een plaats kunnen vinden.

Als eerste is de promenade Schiedamsedijk tussen het Maritiem Museum en het Imax-theater aangelegd met het Maritiem Buitenmuseum op de lage kade: In de Leuvehaven heeft de museumvloot met onder andere museumschip 'De Buffel' een plaats gekregen. Op de kade van het Buitenmuseum komt, net als bij de Oudehaven, de bedrijvigheid terug met scheepskranen en -motoren en drie paviljoens waarin maritieme restauratiewerkzaamheden voor het publiek toegankelijk worden uitgevoerd. Op de promenade wordt in het zomerseizoen wekelijks een zondagsmarkt van kunst, antiek, curiosa en tweedehands boeken en platen gehouden. Op de hoeken van de paviljoens zijn een aantal horecabedrijven gesitueerd.

In 1990 is het eerste deel van de promenade langs de rivier gereedgekomen, waarbij het dijktafud plaatselijk is omgebouwd in een Maastribune. Voor de eerstkomende jaren wordt voorzien in de aansluiting met de Oudehaven en het vervolg van de promenade tot Tropicana.

Daarna staan Wijnhaven, Willemsplein/Zalmhavengebied en spoortunneltracé op het programma.

Door de programmering en de ligging direct tegen het centrum aan heeft de geherstructureerde Waterstad een sterke wisselwerking met het functioneren van de binnenstad als totaal. De binnenstad heeft via de Waterstad weer een waterfront gekregen. Het straatbeeld wordt er bepaald door een mengeling van stadsbewoners, studenten, werkers in de kantoren en bezoekers van de diverse attractiepunten en promenades. Er zijn goede voorwaarden voor interactie tussen de diverse categorieën. Als vanouds zal voor Rotterdammer en bezoeker het avontuur weer te vinden zijn langs de kaden van de buitendijkse binnenstad!



Plankaart project Waterstad in Rotterdam

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 hengelsport-accommodaties. 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)

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