

2008



Provinciale leisure ontwikkeling

Derrick Snoeijer

Rijksuniversiteit Groningen

17-12-2008

Provinciale leisure ontwikkeling

‘In our leisure we reveal what kind of people we are’.
Ovid (*BC 43-AD 18*)

Voorwoord

Deze Masterthesis is het resultaat van mijn afstudeeronderzoek in het kader van de opleiding Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

In de afgelopen maanden heb ik onderzoek gedaan naar de rol en invloed van de provincie bij de ontwikkeling van leisure op regionaal niveau. Het thema leisure en het daarmee verwante begrip vrijetijdsbesteding genieten tot op heden weinig specifieke aandacht vanuit het Rijk in beleidsmatig opzicht. Dit terwijl de vraag naar vrijetijdsbesteding in Nederland de afgelopen jaren een aanzienlijke toename laat zien.

Deze Masterthesis probeert inzicht te geven in de manier waarop provincies beleidsmatig om kunnen gaan met leisure-vraagstukken op regionaal niveau. Dit onderzoek heeft geleid tot een aantal aanbevelingen, waar provincies gebruik van kunnen maken wanneer zij geconfronteerd worden met dergelijke vraagstukken. Het feit dat hier ook belangen spelen vanuit het bedrijfsleven is een vaststaand gegeven en maakt het proces van leisure-ontwikkeling een complexe opgave.

Een aantal mensen wil ik bedanken bij de totstandkoming van deze masterthesis.

In de eerste plaats wil ik mijn begeleider, de heer Frans de Nooij, bedanken voor zijn adviezen en enthousiasme. Zijn anekdotes die hij wist te vertellen vanuit zijn jarenlange ervaring uit het werkveld, brachten mij telkens weer tot nieuwe inspiratie en ideeën. Tevens wist hij mij vaak de goede richting in te sturen als ik ergens tegen aan liep, hetgeen mij stimuleerde om weer op nieuw onderzoek uit te gaan.

Daarnaast wil ik de beleidsmedewerkers op de afdeling Economische Zaken/Ruimtelijke Ordening van de ondervraagde provincies bedanken voor het beantwoorden van de vragen die ik hen heb voorgelegd en voor alle andere verwante zaken.

Mijn dank gaat uit naar de heer drs. Jaspers van de provincie Zeeland, de heer Hoek van de provincie Noord-Brabant, de heer Valk van de provincie Limburg, de heer Koops van de provincie Noord-Holland, de heer Westerink van de provincie Groningen en tenslotte de heer Slag van de provincie Gelderland.

Tenslotte wil ik ook mijn medestudent Koen Goselink bedanken. Hij deed eenzelfde soort onderzoek, maar dan op een ander schaalniveau, nl. op het niveau van middelgrote steden. Samen kwamen we elke keer weer op nieuwe ideeën voor ons, weliswaar afzonderlijk, onderzoek.

Derrick Snoeijer
Groningen, december 2008

Samenvatting

Sinds de komst van de Nota Ruimte³³ wordt de provincie verwacht zelf leisure-voorzieningen te ontwikkelen. Met de toegenomen beleidsinstrumenten die de nieuwe WRO¹¹ biedt voor provincies, krijgen provincies meer mogelijkheden beleidsmatig om te gaan met leisure. Echter, met deze beleidsinstrumenten alleen in handen kan eenduidig beleid niet gerealiseerd worden. Immers, per provincie verschilt het ruimtelijk economisch klimaat hetgeen inhoudt dat ingrepen in de leisure-sector niet overal zomaar geprogrammeerd uitgevoerd kunnen worden. Een bijkomstig gegeven is dat het bij de provincie tevens niet altijd even duidelijk is vanuit welke beleidssector leisure aangestuurd dient te worden en op welke manier dat vervolgens gedaan kan worden. De provincie heeft wat dat betreft vooralsnog te weinig kennis en data tot haar beschikking om beleidsmatig verantwoord met leisure-vraagstukken om te kunnen gaan. Het gevolg is dat de provincie over het algemeen een risicomijdende houding aanneemt, wanneer zij gevraagd wordt vanuit de markt en de maatschappij te investeren in leisure-concepten.

Om enige helderheid en duidelijkheid in de rol van de provincie bij de ontwikkeling van leisure-vraagstukken te verschaffen, richt dit onderzoek zich op de mogelijkheden van de provincie inzake leisure-ontwikkelingen op regionaal niveau. Daartoe zijn een aantal provincies gevraagd hoe zij momenteel omgaan met dergelijke leisure-vraagstukken. Dit om een zo evenwichtig en representatief mogelijk beeld te krijgen van de huidige situatie. Vervolgens zal deze huidige situatie een link naar toekomstige ontwikkelingen leggen. Wat blijkt is dat er vooralsnog maar weinig provincies een helder omschreven visie ontwikkeld hebben voor wat betreft de ontwikkeling van leisure in haar eigen regio. Alleen de provincie Noord-Holland heeft een duidelijke visie ten aanzien van leisure opgesteld in haar rapport "Bouwsteen voor detailhandel en leisurevisie"³¹. Deze visie zal tevens als bouwsteen in de nieuwe structuurvisie van de provincie opgenomen worden. Voor de overige vijf onderzochte provincies (Gelderland, Zeeland, Noord-Brabant, Groningen en Limburg) binnen dit onderzoek geldt dat er vooralsnog geen specifiek leisure-beleid wenselijk geacht wordt. Wel is de provincie Limburg²⁷ nadrukkelijk bezig via een investeringsbank (LIOF) geld beschikbaar te maken voor de exploitatie en financiering van leisure-vastgoed. Daarnaast heeft zij als overheid zelf een leisure-gericht grondbedrijf opgericht dat informatie en kennis verzamelt voor de totstandkoming van leisure-ontwikkelingen. Tevens schuift zij geld opzij voor de realisering van de leisure-initiatieven in de provincie Limburg. De andere provincies schieten vooralsnog te kort als het erom gaat beleidsmatig om te gaan met leisure.

Omdat verwacht wordt dat provincies een actieve, uitvoerende rol moeten gaan innemen, zullen zij in de toekomst meer vooraf de voorwaardenscheppende kaders moeten gaan bepalen. Tot op heden is bij de onderzochte provincies Limburg, Zeeland en Gelderland in het

Provinciaal Omgevingsplan in hoofdlijnen omschreven hoe leisure, weliswaar in de vorm van vrijetijdsbesteding, vorm gegeven dient te worden. Van deze drie provincies hebben Gelderland en Limburg inmiddels getracht leisure op te nemen in een specifiek beleidsuitvoeringsprogramma. Het gaat om het uitvoeringsprogramma “Vrijetijdseconomie” (provincie Gelderland)³² en het speciaal voor leisure ingerichte cluster “Innoveren in Limburg”²⁷, opgesteld door de provincie Limburg. Beide programma’s proberen meer inhoud en vorm te geven aan het concept leisure. Van een integraal voerend beleid ten aanzien van leisure is voorlopig echter nog geen sprake.

Dat geldt eveneens voor de provincies Noord-Brabant en Groningen. Hoewel laatstgenoemde met haar recentelijk uitgebrachte toeristische beleidsnota en het rapport ‘Detailhandel en Leisure in de Stad Groningen’³⁰ wel steeds meer de nadruk heeft proberen te leggen op de noodzaak tot meer beleidsmatige aandacht ten aanzien van leisure in haar provincie.

De provincie Noord-Brabant is wat betreft de ontwikkelingen op het gebied van leisure aangewezen op het vrijetijdsbeleid dat is geformuleerd in het Streekplan²⁸ van 2002.

Al met al verdienen de ontwikkelingen op vrijetijdsgebied hernieuwde aandacht. Te meer omdat vrije tijd voor de consument een steeds schaarser goed wordt.^{8,9}

In dit onderzoek wordt het nieuwe actieve verwachtingspatroon van de provincie, gebaseerd op de Nota Ruimte en de Nieuwe WRO, ten aanzien van de ontwikkeling van leisure, getoetst op een aantal facetten die van belang zijn bij deze ontwikkeling van leisure op regionaal niveau. Het blijkt dat provincies voorlopig een nogal risicomijdende houding aannemen ten aanzien van een investering in de leisure-sector. Dit heeft onder andere te maken met de onderliggende risico’s ten aanzien van de ontwikkeling van leisure waar de financiële verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid de belangrijkste van zijn. Naast Gelderland wijzen de zuidelijke provincies er met nadruk op dat te allen tijde de mogelijkheid dient te bestaan om marktpartijen, in dit geval projectontwikkelaars, aan te wijzen in het kostenverhaal. Daarnaast pleiten alle provincies in dit onderzoek voor meer regionale afstemming en samenwerking bij leisure-voorzieningen in hun provincie, wanneer een eventuele subparagraaf over leisure wordt opgenomen in de structuurvisie van de provincie.

Deze regionale afstemming wordt ook genoemd in de tot nu toe gegeven adviezen door de VROM⁶, MKB Nederland⁵ en Stichting Recreatie⁴. Deze laatste heeft in een document weergegeven hoe beleidsmatig gezien provincies om kunnen gaan met leisure. Daartoe heeft zij ondermeer een stappenplan opgesteld dat enerzijds gebruikt kan worden als referentiekader voor een provincie.

Zo kan een provincie haar huidige beleid zelf toetsen als het gaat om de ontwikkeling van leisure in haar regio. Anderzijds biedt het stappenplan een aanknopingspunt voor eventuele toekomstige ontwikkelingen binnen de leisure-sector van de provincie. Op deze manier kan een beleid ontwikkeld worden dat specifiek gericht is op de ontwikkeling van leisure en hoe daarmee beleidsmatig dient te worden omgegaan binnen een provinciale overheid.

Stichting Recreatie⁴ heeft derhalve een aantal handreikingen gedaan aan de provincies. Bovenstaande gedachtengang is ook uitgangspunt geweest van dit onderzoek, waar vanuit de huidige situatie per provincie is gekeken naar de mogelijkheden tot aan het opzetten van een leisure-raamwerk waar provincies beleidsmatig in de toekomst aan kunnen gaan werken. Een en ander heeft geresulteerd in een aantal algemene aanbevelingen voor de provincies. Het is nu de beurt aan de provincies deze aanbevelingen op te pakken vanuit de ruimtelijke ordening en beleid ten aanzien van leisure te realiseren. Echter, wel rekening houdend met het feit dat dit geformuleerde beleid ten alle tijde dient aan te sluiten op de toekomstige inhoud van de structuurvisies voortkomend vanuit het Rijk.

Het onderzoek heeft geresulteerd in een aantal conclusies die kunnen worden weergegeven in een schema. Het schema is afgeleid uit de vragenlijst die is voorgelegd aan de zes provincies. In vogelvlucht kan op deze manier bekeken worden op welke leisure-facetten de desbetreffende provincies ervoor staan. Deze vragenlijst is terug te vinden in de bijlage I.

Rapportageschema

	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg	Gelderland	Noord-Holland	Groningen
Doelstellingen	Aantrekken van eigen inwoners maar ook dagrecreanten in combinatie met verblijfstoeristen.	Aantrekken van eigen inwoners maar met name elders uit het land (impact attractieparken) Noord-Brabant laten dienen als voorportaal van een vakantie in Zeeland	Marktinnovatie en nieuw investeringskapitaal inzetten moeten verandering zien te brengen	Versterking economisch verblijfsklimaat. Aantrekken 55-plussers met tijd en geld. Leisure complementair aan regionale economie.	Aantrekken van eigen inwoners alsmede mensen van buitenaf om vestigingsklimaat te versterken.	Integreren ruimtelijke en functionele vormen van leisure met detailhandel, vrije tijd, horeca
Rol Provincie	Regievoerende rol bij gemeente overstijgende leisure-ontwikkelingen. Actievere betrokkenheid	Provincie laat de taken zoveel mogelijk over aan de gemeente onder het regime van de nieuwe WRO (Decentralisatie)	Leisure opgenomen als cluster in het Programma Innoveren. Programmatische aanpak. Provincie verbinder tussen private en andere partijen	Faciliterende rol. Uitvoeringsprogramma vrijetijdseconomie Aansturing Leisure door RO en EZ. Rol verschilt per project.	Faciliterend. Scheppen regionale kaders voor gemeenten.	Regievoeren d. Gebruik POP en toeristische beleidsnota.
Financiering	Doorgesluisd subsidie-geld vanuit de provincie	Private partijen, project-ontwikkelaars	Participatie vanuit investeringsbank LIOF	Provinciaal doorgesluisd geld.	Financiële ondersteuning adviescommissies.	Doorgesluisd geld vanuit subsidies uit de EU. Private partijen

Provinciale leisure ontwikkeling

Inhoud eventuele paragraaf leisure in structuurvisie.	Regionale afstemming op niveau. Economische haalbaarheid. Mogelijkheden PPS constructies.	Afspraken over aansprakelijkheid bij risico's en financiële participatie	Provincie partner met lokale overheden. Programma op hoofdlijnen geschetst.	Mogelijkheden nieuwe WRO en Grex-wet onderzoeken. Regionale afstemming	Stimuleren samenwerkingsverband PPS. Regionale afstemming. Economische haalbaarheid.	Leisure als component binnen integrale regionale planvorming.
---	---	--	--	---	--	---

Inhoudsopgave

	Blz.	
Hoofdstuk 1. Inleiding		10
1.1 Aanleiding	10	
1.2 Onderzoeksopzet		11
1.3 Onderzoeksubject/vragen		12
1.4 Beoogde doelen	13	
Hoofdstuk 2. Theorie en Adviezen Leisure		14
2.1 Leisure theorie	14	
2.2 Betekenis Leisure		16
2.3 Typologie	18	
2.4 Motieven	21	
2.5 Verandering ruimtelijke structuren		22
2.6. Adviezen	22	
- 2.6.1 Stichting Recreatie		22
- 2.6.2 "Groeten uit Holland, qui est fantastico": advies VROM-raad aan ministerie over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit		24
2.7 Onderzoekshypothese		25
2.8 Conclusies	28	
Hoofdstuk 3. Wettelijk kader		30
3.1 Komst nieuwe WRO		30
3.2 Nota Ruimte: 'Ieder zijn rol'		32
3.3 Afspraken/aandachtspunten provincies		33
3.4 Gebiedsgerichte opgaven		35
3.5 Grondbeleid	35	
3.6 Grondexploitatiewet		36
3.7 Conclusies	37	
- 3.7.1 Nieuwe WRO/Nota Ruimte		37
- 3.7.2 Afspraken/aandachtspunten provincies		37
- 3.7.3 Gebiedsgerichte opgaven		38
- 3.7.4 Grondbeleid/Grex		38
Hoofdstuk 4. De rol van de projectontwikkelaar bij de ontwikkeling van leisurevoorzieningen		39
4.1 Samenvatting Projectontwikkelaar		41

Hoofdstuk 5. De rol van de provincie bij de ontwikkeling van leisure-voorzieningen	43		
5.1 Introductie	43		
5.2 Zeeland	44		
5.2.1 Samenvatting Zeeland			48
5.3 Noord-Brabant	49		
5.3.1 Samenvatting Noord-Brabant		52	
5.4 Limburg	53		
5.4.1 Samenvatting Limburg			57
5.5 Gelderland	58		
5.5.1 Samenvatting Gelderland		60	
5.6 Groningen	61		
5.6.1 Samenvatting Groningen		64	
5.7 Noord-Holland	65		
5.7.1 Samenvatting Noord-Holland		67	
5.8 Conclusie Provincies		68	
5.8.1 Toetsing Onderzoekshypothese			68
5.9 Conclusieschema		70	
Hoofdstuk 6. Conclusies en Aanbevelingen		71	
6.1 Conclusies		71	
6.2 Aanbevelingen		76	
Bibliografie	77		
Lijst van Geïnterviewden			79

Bijlage I: Vragenlijst Provincies

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

In deze masterthesis wordt een beeld geschetst van de laatste ontwikkelingen binnen de leisure-industrie. Deze ontwikkelingen worden in het kader van veranderingen in de ruimtelijke ordening geplaatst. Een belangrijke plaats binnen deze ontwikkelingen is de rol van de verschillende overheidslagen. Na een toenemende delegatie van taken en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid in de jaren '90, heeft er sinds de komst van de Nota Ruimte³⁵ en de nieuwe WRO¹¹ een ontwikkeling plaatsgevonden waarin het kabinet gekozen heeft voor 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. In veel gevallen betekent dit dat provincies en gemeenten aan zet zijn. In dit project gaat de aandacht uit naar de rol van de provincie en de invloed die zij in de toekomst mogelijk kan gaan vervullen wat betreft ontwikkelingen op het gebied van leisure. Dat er voor de provincie een taak is weggelegd in de sturing en beleidsvorming conform dit nog tamelijk recente onderwerp van discussie, ligt in het feit dat er momenteel op Rijksniveau geen middelen of instrumenten voorhanden zijn die ingrepen in de leisure-branche mogelijk maken. De vraag kan gesteld worden of de Rijksoverheid zich überhaupt op landelijk niveau hier over moet gaan buigen, aangezien de ruimtelijk economische impact van leisure-voorzieningen onderbelicht is. Vooralsnog acht het Rijk, gezien haar documenten op het gebied van vrije tijd en aanverwante onderwerpen, een specifiek beleid ten aanzien van leisure niet noodzakelijk. Aan de andere kant, met de verschuiving van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen bij gebiedsgericht beleid, lijkt het niveau waarop provincies en gemeenten interveniëren efficiënter en daadkrachtiger. Vanuit dit licht beschouwd, zou men kunnen beweren dat juist deze twee overheidslagen een pro-actieve houding ten aanzien van leisure zouden moeten innemen. Was de traditionele rol kaderstellend, toetsend en initiërend van aard, in de nieuwe WRO¹¹ is de provincie meer verantwoordelijk op de concrete uitvoering van haar beleid. Naast de faciliterende en subsidiërende rol van de provincies wordt van de provincie nu ook verwacht dat zij een aanjagende en regievoerende taak op zich neemt. Tevens is er met de 4^e economie op komst zoals De Roo stelt in zijn boek Lila¹⁹, leisure-economie, een uitdagende taak weggelegd voor de provincie om het voortouw te nemen in dit nog nader te onderzoeken beleidsthema binnen onze maatschappij.

1.2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek begint met een verheldering van het begrip ‘leisure’. Het begrip is dermate breed definieerbaar dat enige uitleg hier niet misstaat. Ook bij overheidsinstanties verdient het begrip opheldering daar niet altijd duidelijk is wat men precies onder het begrip verstaat en vooral wat men er niet onder verstaat. Bij het onderzoek is in het voortraject dan ook zoveel mogelijk getracht hierin een afbakening te maken. Na de behandeling van de definiëring zal in het kort iets gezegd worden over de typologie en de motieven ten aanzien van leisure. Ook zal in dit hoofdstuk in het kort beschreven worden wat leisure voor de ruimtelijke structuren in ons land inhoudt. De twee volgende subparagrafen staan in het teken van adviezen op het gebied van leisure die vooralsnog gegeven worden door twee instanties, te weten Stichting Recreatie⁴ en de VROM-raad⁶. Het hoofdstuk gaat vervolgens verder en mondt uit in een onderzoekshypothese die in verband staat met een stappenplan voor leisure die door Stichting Recreatie⁴ is opgesteld. Hoofdstuk 2 wordt afgesloten met de conclusies.

Het derde hoofdstuk zal in het kader staan van de wettelijke taken en bevoegdheden van de provincies. Daarnaast wordt een uiteenzetting van de afspraken en ruimtelijke instrumenten gegeven waarin de provincies bepaalde verantwoordelijkheden kennen naar overheidsorganen en instanties toe en vice versa. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal onderwerpen die van belang zijn bij de ontwikkeling van leisure die afgeleid zijn vanuit de Ruimtelijke Ordening. Het gaat om de onderwerpen gebiedsgerichte opgaven, grondbeleid en de grondexploitatiewet³⁴. Ook dit hoofdstuk zal afgesloten worden met een conclusie.

Het vierde hoofdstuk bestaat uit een omschrijving van de rol van de projectontwikkelaars bij de ontwikkeling van leisure-concepten. Wat is hun rol bij de ontwikkeling van grootschalige leisure-voorzieningen? Wat waren voor hen de motieven (of juist niet) om deel te nemen in een zeker leisure-project en hoe zien zij de samenwerking met andere overheden? De financiële participatie alsmede de inherente risicoverantwoording worden hier als de belangrijkste bespreekpunten gezien.

Hoofdstuk vijf zal in het teken staan van datgene waar in dit onderzoek de focus op ligt, namelijk de rol van de provincie bij de ontwikkeling van leisure-concepten. Het betreft een doorsteekanalyse van een zestal analyses te weten Zeeland, Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Groningen, Noord-Holland. Niet alleen wordt er gekeken naar wat er momenteel zoal speelt in de diverse provincies als het gaat om de laatste leisure-ontwikkelingen, ook wordt er gekeken naar de relatie tussen provincies en andere overheden en marktpartijen. In de analyse zal ook beschreven worden wat de desbetreffende provincies nodig achten op het gebied van leisure voor een eventuele paragraaf op te nemen in een nieuwe structuurvisie. De blik richt zich derhalve met name op de toekomstige rol van de provincie hierin.

Daarnaast zal ook beschreven worden hoe het financiële verhaal op provinciaal niveau zich verhoudt (wat van doorslaggevende betekenis blijkt te zijn), rondom de ontwikkeling van leisure-concepten.

Andere onderwerpen die tevens belicht zullen worden, zijn de politieke invloeden van buitenaf en de veranderingen binnen het ruimtelijk instrumentarium die mogelijke bestuursruimtelijke consequenties impliceren.

In hoofdstuk 6 zullen tenslotte eindconclusies worden getrokken en aanbevelingen gedaan worden richting provincies.

1.3 Onderzoekobject en vragen

Centrale Onderzoeksvraag: Wat zou de invloed van een provincie kunnen zijn wanneer zij actief invloed uitoefent bij regionale leisure initiatieven?

Onderzoek deelvragen:

- Vanuit welke optiek (omslag mentaliteitsverandering) kan de provincie richting geven bij de ontwikkeling van leisure?
- Welke positie moet de provincie innemen ten aanzien van specifieke cases waarin ook private partijen participeren?
- Op welke manier dient de provincie om te gaan met gemeente-overstijgende leisureprojecten?
- Hoe zou een regionaal stappenplan er voor de provincie bij een regionale leisure-insteek er uit kunnen komen te zien?

1.4 Beoogde doelen

- De betekenis van de leisure industrie inkaderen op zowel economisch als ruimtelijk gebied. Dit toegespitst op regionaal niveau.
- Relevantie regionale insteek provincie ten aanzien van leisure-ontwikkelingen bepalen.
- Betekenis nieuwe WRO op provinciaal niveau voor beleidsvoering ten aanzien van leisure.
- Mogelijke samenwerkingsverbanden projectontwikkelaar-provincie, pps constructie, in beeld brengen.
- Het doen van aanbevelingen en adviezen aan provincies wat betreft de beleidsmatige kant van leisure op regionaal niveau.

Hoofdstuk 2: Leisure

2.1 Leisure theorie

Vanuit de sociologie zijn er door de decennia heen veel theorieën ontwikkeld over het begrip leisure, dat ook toen al een containerbegrip was. Zo schreef Thorsten Veblen (1857-1929), een Amerikaanse zoon van Noorse immigranten, al in de 19^e eeuw over de zogenaamde “leisure class”. Deze klasse rekende hij tot de rijke sociale klasse. Daarnaast deelde hij een vrijetijdsklasse in. Hij maakte een onderscheid tussen demonstratief niets-uitvoerende mensen en demonstratief consumptieve mensen. Veblen benadrukte de verschillen tussen rijk en arm en de ongelijkheden tussen man en vrouw²¹

Pas in de 2^e helft van de 20^{ste} eeuw kreeg het begrip leisure een hele andere benadering. Er kwam meer onderzoek. De definitie van het begrip werd ruimer en daarmee groeide de betekenis van het begrip binnen de maatschappij. Leisure werd meer en meer gezien als een interessant fenomeen waaraan steeds meer mensen konden deelnemen mede door de welvaart en de komst van de consumptiemaatschappij in de jaren '90. In deze jaren kwam er ook steeds meer onderzoek naar het fenomeen leisure²¹. Zo stelde men onder andere vast dat leisure een groeimarkt is. Momenteel is in de Nederlandse binnensteden zo'n 30% van het oppervlak ingezet voor vrijetijdsvoorzieningen. De verwachting is dat dit zal toenemen naar ongeveer 50%. Het gaat dan om vrijetijdsactiviteiten zowel buitenshuis als om vrijetijdsbesteding in en om het huis.²²

Provinciale leisure ontwikkeling

Vrijtijdsbesteding door de bevolking naar leeftijd, 2007
Leisure activities of the population by age, 2007

	Totaal	0-14	15-19	20-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75-84	85 jaar en ouder
	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar	jaar
<i>% van de bevolking dat doet aan</i>											
<i>Sport</i>											
<i>Lichamelijke sport ¹⁾</i>											
1-4 uur per week	42	62	42	42	46	42	40	34	31	25	18
5 uur of meer per week	18	28	33	24	15	13	14	19	16	8	4
<i>Cultuur</i>											
<i>Bezoek aan museum ¹⁾</i>											
12 maal per jaar	1	1	0	0	0	1	1	3	2	2	1
3-11 maal per jaar	15	20	11	8	12	12	17	18	19	8	3
<i>Uitgaan</i>											
<i>Cafébezoek ²⁾</i>											
minstens 1 maal per week	10	0	22	36	13	8	6	6	6	3	1
1-3 maal per maand	16	3	30	35	29	17	13	9	4	2	3
<i>Frequentie vakantie</i>											
1 maal per jaar	32	36	39	39	35	34	31	26	25	24	16
meer dan 1 maal per jaar	44	46	42	38	43	48	47	51	40	21	8
<i>Mediagebruik</i>											
<i>TV kijken</i>											
20 uur of meer per week	29	13	19	24	24	26	30	38	54	63	51
10-19 uur per week	37	36	36	37	40	41	41	37	27	24	32
5- 9 uur per week	20	26	28	22	20	22	18	16	13	9	12
1- 4 uur per week	11	17	14	15	13	11	9	7	5	2	4
minder dan 1 uur per week	3	8	2	3	3	1	1	2	1	1	1

¹⁾ Cijfers hebben betrekking op personen vanaf 4 jaar oud.

²⁾ Cijfers hebben betrekking op personen van 12 jaar e.o.

CBS: Permanent Onderzoek LeefSituatie.

Inlichtingen: CBS (088) 570 70 70.

Naast deze groeicijfers constateerde men, dat leisure voor een betere spreiding van het detailhandelsbezoek zorgt en daarmee tot een betere benutting van de parkeercapaciteit en minder hoge belasting van de omgeving. Wat betreft de locatie van leisure-voorzieningen is aangetoond dat leisure naast de binnenstad zich ook kan ontwikkelen (onder voorwaarden) op perifere locaties waar men doorgaans de multifunctionele publieksverzorgende clusters aan de rand van de stad mee bedoelt. Deze locatie leent zich goed voor horeca, cultuur en commerciële sport vanwege haar hoge bezoekersaantallen.²¹

Voorbeelden hiervan zijn Amsterdam-Zuidoost, Scheveningen, CentrO in Duitsland (Europa's grootste winkel en vrijetijdscentra en The O2 in Engeland (een groot winkel- en uitgaanscentrum in Londen)

Hoewel gesteld kan worden dat over het begrip leisure geen uitvoerige beleidsdocumenten bestaan, heeft het begrip wel de laatste decennia een enorme vlucht genomen op bestuurlijk niveau. Niet alleen overheden buigen zich over het fenomeen, ook adviesraden, kennisinstellingen en projectontwikkelaars geven aandacht en adviezen ten aanzien van leisure. Juist vanwege de decentralisatie in de ruimtelijke ordening van rijksoverheid naar provincies en gemeenten vergen leisure-ontwikkelingen extra aandacht. Met name de rol voor provincies is aan verandering onderhevig. Bij leisure gaat het immers vaak om grootschalige voorzieningen waar een juiste locatie voor moet worden gezocht. En dat is nu net de verantwoordelijkheid van de provincie. De NEPROM³³ heeft zelfs een visie opgesteld naar aanleiding van de Nota Ruimte ten aanzien van deze verandering, want zo stelt zij: 'Provincies en gemeenten worden met de Nota Ruimte verantwoordelijk gesteld voor een voldoende, gevarieerd en op de vraag afgestemd aanbod van locaties'. Ook Stichting Recreatie^{4,12} neemt duidelijke standpunten in ten aanzien van de ontwikkeling van leisure-voorzieningen. Zo stelt zij bij het formuleren van een regionaal leisure-beleid door provincies, dat provincies geacht worden een bijdrage te leveren op economisch, ruimtelijk en maatschappelijk vlak.

2.2 Betekenis leisure

Steeds meer tijd, steeds meer geld en steeds meer kilometers besteden Nederlanders aan hun vrije tijd. Nog nooit heeft Nederland zo veel evenementen en festivals geteld, zo veel koopzondagen, zo veel feesten, tweede woningen, skihellingen, megabioscopen, kinderparadijzen en stadions.¹

Vanwege deze enorme toename in de omvang van de leisure-industrie en de impact die het verschijnsel heeft op het Nederlandse landschap, maar met name op steden, verdient dit thema een meer vooraanstaande plaats op de ruimtelijke agenda van beleidsambtenaren.

In deze paragraaf, maar ook in het verdere verloop van deze thesis, zullen primair de accenten worden gelegd op de rol die de provincie zou moeten innemen bij de ontwikkeling van leisure-voorzieningen.

Leisure is al zo oud als de mensheid. De betekenis van het fenomeen is door al die jaren echter flink aan verandering onderhevig geweest. Het woord is afkomstig uit het Latijn en betekent 'toegestaan zijn', 'wettig zijn'²². In Nederland wordt het begrip leisure meestal vertaald als 'vrijtijdsbesteding'. Het gaat hierbij niet zozeer om de vrije tijd zelf, alswel de manier waarop we die besteden.

In principe kan de definitie van het begrip leisure in 3 componenten²² verdeeld worden, te weten:

- Tijd, als zijnde vrije tijd (tijd die je niet besteedt aan werk, zorg, slapen, etc)
- Activiteit, ontspanning, recreatie, ontsnapping aan de dagelijkse sleur
- Ervaring, in de zin van iets (willen) beleven

Met deze brede definitie van het begrip, is leisure in zekere zin een containerbegrip geworden voor alle activiteiten die we in de vrije tijd uitvoeren die de Nederlander iets laat beleven waardoor hij/zij zich lekker voelt. De opbloei van de vrijetijdseconomie (ontspanningseconomie) heeft er toe bijgedragen dat leisure één van de belangrijkste peilers van de economie is geworden. De verwachting is dat deze tendens voort zal duren. De 21^{ste} eeuw zou nog wel eens de eeuw van de leisure kunnen gaan worden.

De opkomst van het fenomeen leisure heeft niet alleen invloed op het vrijetijdspatroon van burgers, maar heeft ook taakstellende consequenties voor overheden. Vanuit economisch, ruimtelijk en maatschappelijk perspectief biedt de ontwikkeling van leisure kansen voor de provincie.

De provincie zal onder de nieuwe WRO¹¹ de regie sterker in de hand moeten gaan houden als het gaat om ontwikkelingen in de leisure-industrie. Nieuwe leisure-ontwikkelingen zullen in een bredere context beoordeeld moeten gaan worden om meer tegenwicht te kunnen gaan vormen voor de markt. De markt die leisure-ontwikkelingen meestal in een kort tijdsbestek wil ontwikkelen. De provincie zal een afweging moeten maken op welke manier zij leisure-ontwikkelingen het liefst ziet plaatsvinden. Daarbij zal een provincie bij zichzelf te rade moeten gaan met welk doel zij leisure-voorzieningen wil gaan ontwikkelen of dat zij de ontwikkeling door anderen in regionaal verband wil aansturen. Deze doelen kunnen weergegeven worden in zogenaamde leisure-typologieën. Elke typologie staat voor een andere benadering in de manier waarop leisure ontwikkeld kan worden. Provincies zullen vooraf bij het opstellen van beleidstellende kaders, duidelijk moeten zijn welke typologieën zij meenemen in de ontwikkeling van leisure op regionaal niveau.

2.3 Typologie

De leisure-branche is volgens 3 verschillende typologieën²² in te delen.

Drie verschillende typologieën zullen hier kort worden toegelicht:

1. Activity place; leisure setting;
2. Commerciële leisure; niet-commerciële leisure;
3. Convenience leisure; destination leisure; specialty leisure;

1. Activity place; leisure setting

In een onderzoek naar recreatie en toerisme in binnensteden onderscheidt Jansen-Verbeke 'activity place' en 'leisure setting'. Met activity place wordt bedoeld op de ruimtelijke concentratie van specifieke toeristisch-recreatieve voorzieningen: musea, bioscopen, tentoonstellingsruimten en dergelijke. De leisure setting duidt op de stedelijke context met haar verblijfskwaliteiten rondom die voorzieningen. Ook sociaal-culturele kwaliteiten mogen daartoe worden gerekend. Denk aan historische patronen en gebouwen, kunstobjecten of parken, maar ook aan plaatselijke gebruiken en leefwijze. Het totaal kan een zodanige aantrekkingskracht bezitten, dat het bezoek genereert vanuit een leisuremotief. Dit totaal beschouwt Jansen-Verbeke als de primaire elementen van de binnenstad als 'vrijtijdsprodukt'. Uiteenlopende faciliteiten zoals winkels, horeca, evenementen en parkeervoorzieningen noemt zij de secundaire elementen.

2 Commerciële en niet commerciële leisure.

Een veel gebruikte, praktisch georiënteerde typologie betreft het onderscheid tussen commerciële leisure-voorzieningen en niet-commerciële leisure-voorzieningen.

De eerste categorie wordt ook wel magneetleisure genoemd. Commerciële leisure-voorzieningen zijn ofwel een bezoekmotief in zichzelf, bijvoorbeeld als urban entertainment center, ofwel ze zijn toegevoegd ter ondersteuning van een andere kernfunctie met het oogmerk meer bezoek te genereren. De toevoeging van leisurefuncties aan winkelcentra is een bekend voorbeeld; daarbij valt te denken aan een bioscoop, bijzondere horecavoorzieningen of bowlingbanen.

Niet-commerciële leisure-voorzieningen worden ook wel ambiance leisure genoemd. Zij zijn primair gericht op het veraangenamen van het verblijfsklimaat en daarmee op het verlengen van de verblijfsduur van de bezoekers. Vier soorten ambiance-leisure zijn te onderscheiden.

Ten eerste attracties: gratis te gebruiken activiteiten zoals een kinderspeelruimte; ten tweede decoraties ofwel aankleding, versiering; ten derde faciliteiten zoals toiletten, infobalie of zitbankjes; ten vierde entertainment, zoals optredens of een vidiowall.

3 Convenience leisure; destination leisure; specialty leisure.

Een derde typologie kan worden opgebouwd vanuit verschillen in bezoekmotief. Er wordt dan gesproken in termen die op vergelijkbare wijze in de retail sector gebruikt worden: convenience goods, shopping goods en specialty goods.

Convenience leisure betreft leisure-voorzieningen die gebruikt worden op impulsieve wijze, 'omdat men er toch in de buurt is'. Het betreft een afgeleid bezoekmotief of in ieder geval een bezoekmotief dat op zichzelf onvoldoende bestaansrecht heeft; het gaat om een onderdeel van een reeks van verschillende leisure bezoeken of -ervaringen.

Een rondvaart maken op de Amsterdamse grachten is een voorbeeld van convenience leisure. Destination leisure kan ook wel met keuzeleisure worden aangeduid. Bij dergelijke leisure-voorzieningen heeft de bezoeker er van tevoren bewust voor gekozen de voorziening te bezoeken. Een Urban Entertainment Center en een megabioscoop zijn voorbeelden. Deze voorzieningen creëren een eigen wereld om de bezoeker te vermaken; ze trachten daarbij op allerlei manieren de bezoeker te verleiden tot het doen van meer uitgaven.

Specialty leisure lijkt op destination leisure, in die zin dat het voorzieningen betreft waar de bezoekers expliciet voor hebben gekozen. Het zijn echter veelal gespecialiseerde, kleinschalige voorzieningen die een nichemarkt bedienen. Een surfschool en een themapark zijn hiervan voorbeelden.

In hoofdlijnen kan worden gesteld dat de gemiddelde tijdsbesteding, inclusief reistijd, toeneemt in de hierboven beschreven volgorde. Convenience leisure zal veelal 'uurrecreatie' betreffen, destination leisure dagdeelrecreatie en specialty leisure dagdeel- tot dagrecreatie.

Leisure is op verschillende manieren te categoriseren. Ter wille van het onderzoek is gekozen voor eerdergenoemde afbakening in activity leisure, commerciële/niet-commerciële leisure en convenience leisure vanwege het meer overzichtelijke karakter. Op het provinciehuis is men echter van dergelijke indelingen niet bewust. Een en ander overwegend zal in dit onderzoek daarom bekeken worden op welke doelgroepen de provincie zich richt bij de ontwikkeling van leisure-onderzoeken. Richt de provincie zich enkel op haar eigen inwoners of probeert de provincie ook consumenten van buiten de regio aan te trekken om haar regionale economie te versterken. Dit laatste kan in het licht van de 'economisch motor' functie worden gezien. Uiteraard kunnen beide doelstellingen ook samengaan. Daarnaast focust de provincie zich ook sterk op de locatie van de leisure-voorzieningen. Gaat het om een leisure-voorziening ter versterking van de binnenstad of ziet een provincie een leisure-voorziening liever op perifere stadslocaties plaatsvinden al dan niet aansluitend op het bestaande winkel- en uitgaanscentra aanbod. In veel gevallen is bovenstaand onderscheid gerelateerd aan de typologie zoals eerder beschreven. Voor het meer overzichtelijke en taalbegrijpelijke karakter is in de vragenlijst aan de betreffende provincies hier rekening mee gehouden.

2.4 Leisure motieven

Een voor de hand liggend motief voor een regio/provincie te kiezen voor leisure ontwikkelingen, is die van commerciële aard. Hoeveel rendement, bekeken vanuit het draagvlak van het gebied en de bereikbaarheid vanuit een bepaald gebied, levert een leisure project voor de regio/provincie op? Daarbij zal het goed moeten inspelen op strategieën, wensen die aanwezig zijn onder diverse marktpartijen in de provincie. Om vervolgens als provincie zijnde mensen aan te trekken van buiten het eigen gebied, zal een provincie na moeten denken over waar het specifiek aandacht aan moet schenken gezien vanuit haar sterke punten (de gethematiseerde regio/provincie) en waarin het zich moet onderscheiden. Het gebruik van thema's levert een bijdrage aan 'branding' van een provincie waarmee zij zich aanbiedt als een overzichtelijk assortiment aan leisure-pakketten. Naast het motief 'economische motor' kan een regio/provincie er ook voor kiezen om plezier als sociaal bindmiddel in te zetten¹ Ook in steden kan overigens gekozen worden voor deze strategie. Steden die nog relatief jong en snel gegroeid zijn, zoals de plaatsen die de overheid in de jaren zeventig aanwees als 'groeikernen', zien in leisure een middel om zichzelf te profileren en om inwoners (en hun bestedingen) aan te trekken en vast te houden. Zoetermeer is hier een voorbeeld van geweest.

Terugkijkend naar de motieven die voor de Provincie een mogelijke aanleiding vormen voor direct dan wel indirect beleid (eventueel aangestuurd vanuit het Rijk) is in ieder geval het economische motief een belangrijke bron van provinciale aansturing en inzet. Commercial leisure is voor de economische ontwikkeling van bijna alle provincies een relevant type leisure. Clustering van leisure-activiteiten genereert extra inkomsten vanuit andere sectoren zoals de entertainment & horeca industrie. Niet alleen clustering van activiteiten in binnensteden is voor elke provincie een uitdaging, ook de realisatie van leisure-voorzieningen aan perifere liggingen van stadscentra zijn aantrekkelijk voor ondernemers vanwege de bereikbaarheid en de daarbijhorende infrastructuur. Naast het economische motief is de leefbaarheid van een stad een belangrijk uitgangspunt voor een provincie om extra aandacht aan te geven.

2.5 Verandering ruimtelijke structuren

Naast een andere benaderingswijze over de denkwijze, aanpak en rol over gebiedsgerichte ontwikkelingen, constateert Mommaas¹⁰ dat vrijetijdsvoorzieningen een grote invloed hebben op de inrichting en vormgeving van de ruimte. Deels is dit toe te schrijven aan de toegenomen ruimteclaims maar ook deels door de toegenomen automobiliteit. De ruimtelijke effecten die voortkomen uit de dynamiek van de vrije tijd overstijgen en ondermijnen steeds meer de geometrie van steden. Zo ontwikkelt zich langs de stadsrand een infrastructuur die gericht is

op een breder suburbaan gezinspubliek. Daarnaast heeft de opkomst van de netwerksamenleving (ontstaan nieuwe fysieke structuren) en de vormgeving van de cultuur van reële virtualiteit (culturele omgeving wordt opgenomen in en bemiddeld door de digitale wereld van de verbeeldings en belevingsindustrie) gezorgd voor een verandering in de ruimtelijke structuren. In de nieuwe wereld van de vrije tijd komen deze beide ontwikkelingen samen. Locaties worden zodoende losgekoppeld uit hun historische, sociale, culturele en geografische verband.

2.6. Adviezen over leisure ontwikkeling

2.6.1 Stichting Recreatie

Stichting Recreatie^{4,12} geeft een handreiking aan adviezen voor provincies wat betreft leisure in zaken als bereikbaarheid, mobiliteit, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. De leisure-sector biedt mogelijkheden voor provincies de ruimte om het vestigingsklimaat te verbeteren dat resulteert in een betere werkgelegenheid⁵. Daarnaast kan de leisure-sector als motor dienen om andere positieve economische ontwikkelingen in gang te zetten. Niet alleen op economisch vlak maar ook op ruimtelijk vlak draagt leisure mee aan de ontwikkeling van gebieden. Volgens Stichting Recreatie kunnen leisure-ontwikkelingen, in theorie, een positieve bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit⁷. Het gaat om een omslag in een manier van denken, waar de VROM-raad reeds een oproep mee gedaan heeft in het beleidsdocument ‘*Groeten uit Holland*’⁶. Provincies worden geacht een meer integrale afweging te maken bij leisure-voorzieningen. Op deze manier kunnen architectonisch hoogstaande vrijetijdsvoorzieningen worden gecreëerd. Hiermee kan een regio zich onderscheiden van andere gebieden. De eerste stap bij integraal benaderen van dergelijke leisurevoorzieningen begint bij het opstellen van een interdisciplinair leisureteam. Dit is ook de eerste stap naar het uiteindelijk opstellen van provinciaal beleid ten aanzien van leisure volgens de Stichting⁴. In dit team voorziet de stichting een verzameling van diverse beleidsmedewerkers uit verschillende sectoren. Zo stelt de Stichting voor om medewerkers vanuit Ruimtelijke Ordening, Economische Zaken, Verkeer en Vervoer, Recreatie en Toerisme samen te brengen. Tenslotte is het ook van belang om iemand met praktijkkennis uit de leisure-sector bij het geheel te betrekken. Bij het beoordelen van leisure-verzoeken kan het leisure-team een afweging maken aan de hand van een aantal criteria. Deze criteria kunnen daarnaast ingezet worden wanneer er bijvoorbeeld bemiddeld moet worden tussen twee concurrerende gemeenten met in dit geval allebei een leisure-initiatief.

Het voorgaande impliceert een actieve, faciliterende rol van het leisure-team. Diezelfde rol dicht Stichting Recreatie de Provincie ook toe. Een provincie kan deze rol op verschillende manieren invullen¹². Ten eerste kan zij door het aanwijzen van ‘gaten in de markt’ ondernemers aansporen mee te helpen denken met reeds geplande leisure-ontwikkelingen. Een

andere mogelijkheid bestaat uit het indienen van een ondernemersplan van ondernemers, cq projectontwikkelaars zelf, waarin zij aangeven waar en onder welke voorwaarden zij leisure-ontwikkelingen gewenst achten. Een provincie kan vervolgens de ondernemers, projectontwikkelaars uitnodigen voor een gesprek.

In beginsel acht de stichting een pro-actieve houding ten aanzien van leisure wenselijk als: er gemeenschapsgeld mee is gemoeid, de provincie de inrichting van het gebied of de regio wil sturen, leisure-belangen boven de belangen van één gemeente uitstijgen en wanneer buurgemeenten om dezelfde voorziening concurreren⁴

Bij het innemen van een pro-actieve houding zal echter allereerst een marktanalyse in de provincie gedaan moeten worden. Leisure mag dan wel een groeimarkt zijn, maar niet elke leisure-ontwikkeling leidt tot een succes.

Daarom zullen binnen de provincies projectteams moeten worden gevormd die gedegen vooronderzoek doen naar de wenselijkheid van bepaalde leisure-ontwikkelingen om vervolgens daar, middels een leisure-nota, een duidelijke sturing aan te kunnen geven.

Wanneer eenmaal het concept vastligt, kunnen provincies aan de hand van een stappenplan, dat de Stichting Recreatie heeft opgesteld, hun te voeren beleid vorm geven en toegankelijk maken voor externe (private) partijen om toe te treden in de ontwikkeling van het leisure concept.

2.6.2 Groeten uit Holland, qui est fantastico: advies VROM-raad aan ministerie over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit.

De VROM-raad heeft in 2006 adviezen uitgebracht aan het ministerie over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit⁶. Dit heeft zij gedaan vanuit het perspectief dat de ruimtelijke kwaliteit in Nederland onder invloed van de mondiale markt van vrije tijd en toerisme ingrijpend gaat veranderen⁵. De VROM-raad heeft in deze adviezen een antwoord trachten te vinden op de vraag hoe het cluster van vrije tijd en toerisme zo kan worden toegerust dat het een dubbelrol kan spelen als enerzijds co-producent van ruimtelijke kwaliteit en anderzijds als bron van economische ontwikkeling.

Teneinde een oplossing te vinden voor het feit dat verschillende organisaties binnen het cluster van vrije tijd en toerisme opgesloten zitten in hun eigen sector (overheidbeleid ten aanzien van toerisme en vrije tijd is teveel verkokerd), doet de VROM-raad een aantal aanbevelingen aan overheden en ondernemers⁶.

Deze aanbevelingen kunnen echter pas opgevolgd worden op het moment dat beiden een mentaliteitsverandering hebben gemaakt op het gebied van denken, niveau en de nieuwe rol die de VROM-raad voor beiden voorziet.

- Een andere denkwijze: van bedreiger van ruimtelijke kwaliteit naar drager
- Van ruimtelijke kwaliteit en van sectoren naar clusters en ketens;
- Een andere aanpak: van nationaal naar regionaal.
- Een andere rol: van passief naar actief, van overheid en markt naar vormen van coproductie en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Momenteel vertoont het productaanbod te weinig samenhang en de regionale binding tussen gebieden, ondernemers laat te wensen over. Bovendien zou het beleid te veel gebaseerd zijn op verouderde en versnipperde subsidie-, vergunningen- en belastingsystemen. Hierdoor worden kansen voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit niet benut. Omdat er binnen de ruimtelijke ordening te weinig begrip voor de plaats en betekenis van het vrije tijd en toerisme cluster bestaat wordt er te weinig ingespeeld op grootschalige leisurecomplexen. De overheid verlangt in dezen dat ondernemers een aandeel nemen in het creëren van nieuwe ruimtelijke kwaliteit. Aan de andere kant verlangen ondernemers van de overheid dat zij zorgt voor een doelmatige ruimtelijk-economische infrastructuur^{6,35}

Een van de aanbevelingen die de VROM-raad doet aan overheden en ondernemers is het stimuleren van innoverend vermogen van het cluster vrije tijd en toerisme via de ontkokering van beleid, de ontwikkeling van een samenhangende innovatieagenda en het creëren van een effectief regionaal ontwikkelingsinstrumentarium.

In de ogen van de VROM-raad moeten overheden beleidsmatige voorwaarden creëren waaronder veelbelovende vrijetijds- en toerismemilieus gerealiseerd kunnen worden, al dan niet in publiek-privaat verband. Er zal meer geïnvesteerd moeten worden in integraal innoverend ontwikkelingsvermogen.

Op het gebied van leisure heeft de VROM het Rijk de taak toebedeelt om nationale kaders te scheppen. Hierbij moet men denken aan het benoemen van nationale leisure-ports (naast regionale) zoals dat nu al gebeurt met nationale sportcomplexen en bij het kusttoerisme.

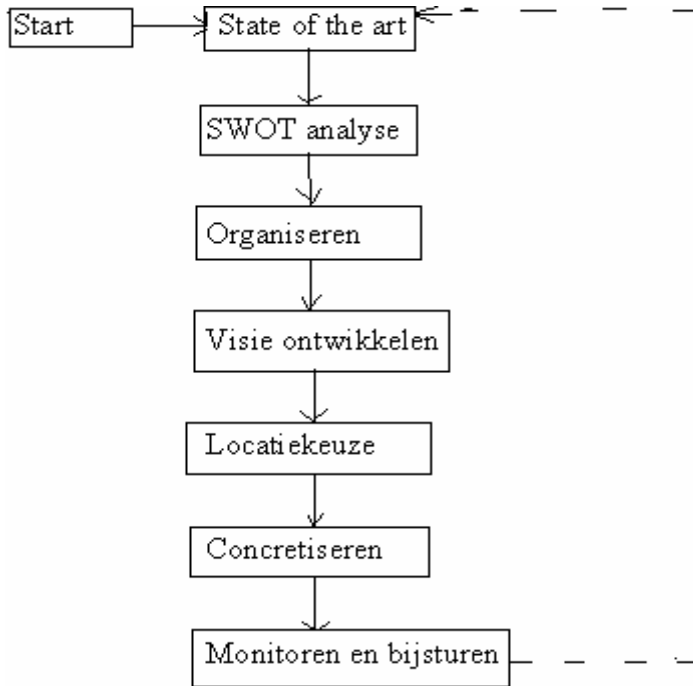
Voor de provincie voorziet de VROM een faciliterende rol bij het gebiedsgericht schakelen tussen verschillende sectoren en tussen verschillende gemeenten en tussen stad en land.

Daarnaast kunnen provincies proactief partijen verbinden om ontwikkelingskansen te benutten en samen met de aandeelhouders een effectief regionaal ontwikkelingsinstrumentarium creëren⁶. Hier is een samenhangende inzet nodig van bestaande instrumenten.

2.7 Onderzoekshypothese Provincies

Sinds de komst van de Nota Ruimte kan een provincie zelf leisure ontwikkelen. Om provinciale afstemming zien te bereiken is een provinciaal leisure beleid gewenst. Met de toename van beleidsinstrumenten die de provincie nu voorhanden heeft, mede door toedoen van veranderingen binnen de Nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening¹¹, heeft de provincie meer mogelijkheden verworven. De principes van de ontwikkelingsplanologie, met bijbehorende termen als gebiedsontwikkeling en een ontwikkelingsgerichte aanpak, werken steeds meer door naar een nieuwe sturingsfilosofie bij de provincie. Was er een aantal jaren geleden nog sprake van het 'regionale gat' en wist men niet goed wie wat moest doen en wie verantwoordelijk was op het regionale niveau, anno 2008 zijn de taken en verantwoordelijkheden beter op elkaar afgestemd^{11,35}. Daarnaast is er met de komst van de ILG, het Investeringsbudget Landelijk Gebied, geld beschikbaar gekomen voor provincies om rijksdoelen te realiseren. De provincies krijgen een schakelrol toebedeeld van het Rijk om zodoende dichter bij de wensen en belangen van de burger komen te staan. Het paradoxale element in dit verhaal is dat op gebied van leisure de Rijksoverheid juist zelf geen doelstellingen, geen helder beleid voor ogen heeft. Dit gegeven impliceert dat een provincie nog meer dan voorheen aangewezen is op het formuleren van een eigen provinciaal leisure-beleid. Belangrijk daarbij voor een provincie is het vooraf opstellen van een maatschappelijk gedragen concept. Conceptontwikkeling is een belangrijk item aan het worden binnen het gebiedsspecifieke beleid van provincies. Een dergelijk concept zou ontwikkeld kunnen worden volgens onderstaand stappenplan dat is opgesteld door Stichting Recreatie⁴ dat tegelijkertijd gebruikt kan worden als onderzoekshypothese. Immers, een provincie kan aan de hand van het model toetsen in welke mate de provincie tot op heden actief is geweest in het proces van leisure-ontwikkeling. Het model is in wezen een vrij simpele weergave van handelingsactiviteiten maar geeft een helder en overzichtelijk beeld, hoe een provincie vorm kan geven aan leisure als zij wordt geconfronteerd met leisure vastgoed vraagstukken.

Model:



State of the Art

Het verzamelen van zoveel mogelijk gegevens en informatie.

SWOT Analyse

Het beschrijven van de sterke en zwakke punten van de ruimtelijke dynamiek in een provincie. Tevens de sociaal economische kansen en bedreigingen in kaart brengen.

Organiseren

Opstellen van teams. Wie doet wat en het maken van afspraken. Coördineren van taken en rollen tijdens het projectproces.

Visie Ontwikkelen

Houdt zich bezig met de vragen: Wat willen we en hoe gaat het eruit komen te zien? Wat is gewenst? Welke partijen nodigen we uit? Wat is het uiteindelijke doel van het betreffende leisure project wat we willen bereiken?

Locatiekeuze

Houdt zich bezig met de vraag: Waar kan een provincie haar gebieden het best ontwikkelen?

Concretiseren

In kaart brengen van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Binnen welke kaders kan ontwikkeling plaatsvinden?

Monitoren en bijsturen

Evalueren van de situatie en mogelijke veranderingen aanbrengen daar waar nodig.

Van deze stappen zal het uitkiezen van de locatie de belangrijkste succesfactor zijn bij het wel of niet slagen van een leisure-voorziening. Maar ook andere factoren spelen een belangrijke rol bij de afweging voor een investering in leisure-doeleinden, eventueel in combinatie met retail. Naast een kwalitatieve openbare ruimte en een breed gedragen visie op de lange termijn, kunnen factoren als goed leiderschap bij de provincie en een flexibele opzet van het betreffende leisurevastgoed van doorslaggevende betekenis zijn bij de realisering van leisure-voorzieningen.

Van de provincie mag naar aanleiding van bovenstaande in ieder geval verwacht worden een ruimtelijke inventarisatie van het gebied te maken. De provincie doet er goed aan om van tevoren een inventarisatie te maken van het gebied volgens een SWOT-methode, indien mogelijk al voorzien van een projectief scenario waarin uitgaande van een beschrijving van de huidige toestand in het gebied, een proces wordt beschreven waar leisure een helder omschreven plek krijgt toegewezen. Een provincie zal vervolgens een stappenplan kunnen maken om het gewenste ruimtelijk beleid, met de middelen die zij voorhanden heeft, tot realisatie te kunnen brengen. Dat zij daarbij ook rekening moet houden met de inherente risico's die verbonden zijn aan de ontwikkeling van leisure-voorzieningen, zal in hoofdstuk 6 aan bod komen. De projectontwikkelaar heeft in de praktijk meer informatie tot zijn beschikking over de wenselijkheid van al dan niet gewenst leisure-vastgoed. De rol van de projectontwikkelaar in zake leisure zal dan ook tegen het licht worden gehouden.

2.9 Conclusies

Leisure is een begrip dat in de 19^e eeuw is ontstaan. Sindsdien heeft het begrip een ruimere betekenis gekregen. Er kwam ook meer onderzoek naar het begrip leisure. Diverse actoren zijn zich gaan buigen over het verschijnsel leisure, dat een containerbegrip is geworden voor alle vrijetijdsactiviteiten. Niet alleen kennisinstellingen maken zich vandaag de dag sterk voor meer aandacht voor de leisure-sector, ook overheden en projectontwikkelaars zien in dat zij beleidsmatig om kunnen gaan met deze groei-economie. In dit onderzoek ligt het accent op de rol van de provincie. In het verloop van het onderzoek zal deze rol worden toegelicht. Dat leisure een groeiemarkt is, bevestigt ook Tracy Metz in haar boek *Pret!*¹. Nederland heeft nog nooit zoveel festivals en evenementen geteld. De leisure-economie is daarmee één van de belangrijkste peilers van onze economie geworden. Als we het hebben over leisure-ontwikkelingen, moet van tevoren echter wel helder zijn in welke context (leisure als mogelijk onderdeel van een gebiedsontwikkelingsproces) leisure geplaatst dient te worden en over wat voor type leisure we spreken.

Daartoe zijn een aantal typologieën opgesteld, waar de volgende indeling er één van is en gebruikt is in het onderzoek.

- Activity place; leisure setting
- Commerciële leisure; niet commerciële leisure
- Convenience leisure; destination leisure.

Naast de leisure typologieën, bestaan er ook motieven uit de literatuur om te participeren in leisure-doeleinden. Een voor de hand liggend motief is dat van commerciële aard. Gegeven het draagvlak, de vraag en de risico's kan bezien worden hoeveel rendement een zeker leisure initiatief op zal leveren.

Daarnaast heeft leisure ook een sociaal motief. Metz¹ beweert dat naast het economische motief een provincie/regio ook kan kiezen om leisure in te zetten als sociaal bindmiddel. Voor een provincie is het economisch motief vanzelfsprekend een belangrijk motief. Echter, een provincie hecht ook belang aan haar leefbaarheid van haar regio om zodoende mensen van buitenaf aan te trekken. Deze leefbaarheid kan ontstaan door een verscheidenheid aan typen leisure zodat bezoekers verschillende leisure-ervaringen kunnen ondergaan. Dat leisure onderhevig is aan veranderende ruimtelijke structuren binnen een regio heeft Mommaas¹⁰ onderzocht in zijn rapport 'Vrijetijdsindustrie in stad en land: een studie naar de markt van belevenissen' waarin hij de ruimtelijke effecten beschrijft van vrije tijd op de geometrie van de stad. Zijn conclusie is dat locaties door deze effecten worden losgekoppeld uit hun historische, sociale, culturele en geografisch verband.

Het feit dat het begrip leisure een almaar groeiende betekenis heeft gekregen en van belang is geworden voor onze economie, wordt ook door diverse kennisinstellingen onderkend. Stichting Recreatie heeft, om provincies tegemoet te komen, een rapport opgesteld met daarin handreikingen en adviezen om provincies advies te geven hoe om te gaan met leisure^{4,7,12}. De belangrijkste aanbevelingen die uit dit rapport voortvloeien hebben betrekking op de bijdrage van economische, ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen binnen een gebied. Deze adviezen zijn tot stand gekomen in navolging van wat de VROM-raad reeds in het rapport 'Groeten uit Holland, qui est fantastico'⁶ uit heeft gebracht. Hierin stelt de VROM-raad vast dat Provincies geacht worden een meer integrale afweging te maken bij leisure-voorzieningen. Tevens zal zij onder de nieuwe WRO een actieve, faciliterende rol moeten innemen indien voorzien van een speciaal daarvoor ingericht leisure team. Stichting Recreatie heeft naar aanleiding en eveneens in het verlengde van het rapport van de VROM-raad een stappenplan opgesteld waarin duidelijk een handreiking aan adviezen aan Provincies wordt gedaan. In dit stappenplan staat helder omschreven hoe provincies beleidsmatig om kunnen gaan met leisure-initiatieven en wat daarbij van hen verwacht wordt. Het stappenplan zal in hoofdstuk vijf terugkomen wanneer de onderzoekshypothese getoetst wordt aan leisure-vraagstukken waar provincies in de praktijk tegen aan lopen.

Hoofdstuk 3: Wettelijk kader

3.1 Komst nieuwe WRO

De tweede laag in het ‘huis van Thorbecke’ wordt gevormd door de provinciale bestuurslaag. De provincie is een volwaardige bestuurslaag met een open huishouding. De functie van de provincie is primair coördinerend (afstemmend), plannend en ordenend en dus niet uitvoerend (WRO '65). Juist als bestuurslaag tussen het Rijk en gemeenten is de provincie bij uitstek in staat om deze functie te vervullen. Dit komt onder meer tot uiting in bijvoorbeeld het streekplan of het waterhuishoudingplan. De provincies zijn daarom ook belangrijke gesprekspartners voor het Rijk. Bij de voorbereiding van rijksbeleid dat zich daarvoor leent, moeten de provincies in een vroegtijdig stadium betrokken worden om hun scharnierfunctie in het openbaar bestuur waar te kunnen maken. Dit betekent tevens dat van provincies mag worden verwacht dat zij de eerst aangewezen bestuurslaag zijn om conflicten tussen gemeenten te beslechten, maar ook om in bepaalde gevallen hun (gezamenlijke) belangen bij het Rijk en anderen te ondersteunen. Bovendien zal de provincie waar nodig open moeten staan voor (proces)begeleiding van gemeentegrensoverschrijdende activiteiten. De provincie moet over voldoende wettelijke mogelijkheden beschikken om haar coördinerende en plannende taak, ook bij conflicten tussen gemeenten, op een adequate wijze te kunnen vervullen. Het ruimtelijk instrumentarium waarover de huidige WRO beschikt, voorziet in deze wettelijke taken/bevoegdheden van de provincie¹¹.

De scharnierfunctie van het provinciaal bestuur brengt met zich mee dat uitvoerende taken niet tot de kernactiviteiten van de provincie behoren. Om de intermediaire rol gezaghebbend te kunnen uitoefenen is het juist van belang dat de provincie geen direct belanghebbende is bij de concrete uitvoering van overheidstaken.

Bovenstaand stuk omschrijft de rol van de provincie zoals deze zich manifesteerde volgens de oude WRO. Echter, met de komst van de Nota Ruimte, en ook de nieuwe WRO, verandert de rol van de overheden en daarmee ook die van de provincie. Nieuwe uitgangspunten van de nieuwe WRO zijn kort samengevat: minder regels, decentraal wat kan en uitvoeringsgericht. De nieuwe wet moet gaan zorgen voor een duidelijkere taakverdeling tussen Rijk, provincie en gemeenten zodat iedere bestuurslaag optimaal de haar toevertrouwde belangen kan behartigen. Voor de provincie betekent dit ook een grotere mate van uitvoeringsgerichtheid. Is haar huidige rol in de WRO nog afstemmend, plannend en ordenend van aard, straks zal haar rol een aanjagende en uitvoerende zijn. Zeker bij het betrekkelijk nieuwe fenomeen van gebiedsgericht beleid kan sprake zijn van actieve participatie¹³. Deze veranderende rol kan mede gezien worden vanuit het licht dat er een verschuiving heeft opgetreden van ‘toelatingsplanologie’ naar ‘ontwikkelingsplanologie’.

Een andere belangrijke verandering die de nieuwe WRO met zich meeneemt is dat er een onderscheid wordt aangebracht tussen enerzijds het ruimtelijk beleid en anderzijds de (juridische) uitvoering van dat beleid. Binnen de oude WRO waren deze elementen nog met elkaar vervlochten hetgeen de overzichtelijkheid van de oude WRO niet ten goede kwam.

Net als het Rijk en de gemeente dient de provincie in de nieuwe WRO haar beleid neer te leggen in 1 of meerdere zogenaamde structuurvisies. De structuurvisie vervangt de streekplannen op provinciaal niveau. De structuurvisie kan beschouwd worden als een strategisch beleidsdocument. In de visie moeten de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid beschreven zijn. Ook de manier waarop het beleid verwacht wordt uitgevoerd te worden, moet zijn aangegeven. Juridisch gezien werkt de structuurvisie niet door richting andere overheden. Het vaststellende overheidsorgaan wordt er echter zelf wel aan gebonden. De structuurvisie is grotendeels procedure- en vormvrij om goed in te kunnen spelen op nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen.

Naast de structuurvisie krijgt de provincie, net als het Rijk, de bevoegdheid om een inpassingplan vast te stellen. Het inpassingplan voor provincies en Rijk kan min of meer vergeleken worden met het bestemmingsplan voor gemeenten. Het inpassingplan kan bij uitstek gebruikt worden in gevallen waarin projecten van provinciaal dan wel rijksbelang gerealiseerd moeten worden. Met het vaststellen van een inpassingplan hebben provincies en het Rijk vanaf het begin de regie van het hele proces in handen. Provincies kunnen de ‘speelruimte’ van gemeenten beperken. Dit zullen zij zoveel mogelijk vooraf duidelijk moeten weergeven. De instrumenten die zij ter beschikking heeft zijn naast het inpassingsplan de algemene regels en de aanwijzing. Deze kan de provincie inzetten indien er provinciale belangen op het spel staan die dit vereisen.

In schema zien de veranderingen ten aanzien van de taken en de bevoegdheden van de provincie onder de nieuwe WRO¹¹ er als volgt uit:

- Provincies stellen één of meerdere structuurvisies op.
- Hierin leggen zij de hoofdpunten van hun ruimtelijk beleid neer en geven de provincies aan hoe zij verwachten het beleid uit te gaan voeren.
- Provincies keuren niet langer gemeentelijke bestemmingsplannen goed (goedkeuring vervalt).
- In plaats daarvan krijgen de provincies drie andere instrumenten om hun beleid juridisch door te laten werken richting gemeenten.
- wijzing, de algemene regels (provinciale verordening) en het inpassingsplan (met het projectbesluit).

Provinciale leisure ontwikkeling

- De provincies kunnen deze instrumenten slechts inzetten wanneer provinciale belangen dit vergen;
- Provincies kunnen ook zienswijzen indienen of een aanwijzing geven tijdens de bestemmingsplanprocedure.
- Doel is om als provincie zoveel mogelijk vooraf, door bestuurlijk overleg of de inzet van bepaalde instrumenten, duidelijk te maken welk beleid (juridisch) doorwerkt naar gemeenten.

3.2 ‘Nota Ruimte, ieder zijn rol’

Net als het document ‘de nieuwe WRO, ruimte voor ontwikkeling’ waarin de nieuwe taken en bevoegdheden van de drie overheidslagen duidelijk beschreven wordt, geeft het document ‘Nota Ruimte: Ieder zijn rol’³⁶ inzicht in het maken van afspraken gericht op duidelijkheid vooraf over de uitvoering van de Nota Ruimte over ‘wie doet wat en wanneer’. Doel van deze afspraken is dat Rijk, provincies en (samenwerkende) gemeenten daadwerkelijk optreden als één overheid en moeten zien voorkomen dat zij verward raken in detailafspraken en bureaucratische rompslomp. Kortom, het maken van bestuurlijke afspraken tussen de 3 overheidslagen staat in dit ruimtelijk beleidsdocument centraal. Ook in dit document wordt benadrukt dat beleidskaders horen te passen bij het schaalniveau waarop ze worden opgesteld.

De minister van VROM en delegaties van het IPO en de VNG hebben in het kader hiervan samen in overleg de hoofdlijnen van de aanpak vastgesteld. Er is voor een stapsgewijs stelsel van aanpak gekozen waarin:

1. Duidelijke afspraken worden gemaakt tussen rijk en decentrale overheden over het realiseren van de gezamenlijke ambities;
2. Activiteiten en projecten in organisatorische, financiële en instrumentele zin op elkaar worden afgestemd met de direct betrokken partijen om tot een logische en optimale uitvoering te komen;
3. Betrokken partijen per onderwerp afspreken “*wie wat doet*” en wie bestuurlijk trekker is, maar geen gedetailleerde afspraken maken waarin alles wordt dichtgetimmerd;
4. Afsproken wordt op welke manier knelpunten worden opgelost en hoe gezamenlijk wordt opgetrokken om de lange termijn agenda te realiseren en
5. Lopende afspraken gewoon worden uitgevoerd binnen bestaande dan wel in ontwikkeling zijnde beleidskaders.

Om de ontwikkelingen in tussenfasen te monitoren en te evalueren, wordt tijdens de uitvoering van de Nota Ruimte in opdracht van de minister van VROM een monitor van de Ruimtelijke Ontwikkelingen uitgevoerd door het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau. Tevens wordt een evaluatie van de nota uitgevoerd door het ministerie van VROM, het IPO en de VNG, waarbij wordt onderzocht of Rijk, provincies, regio’s en gemeenten voldoende mogelijkheden hebben om het beleid daadwerkelijk uit te voeren.

Sinds de vaststelling van de Nota Ruimte maken Rijk, provincies, regio’s en gemeenten per provincie afspraken over de uitvoering van de Nota, voor zover dat nog niet is gebeurd. Deze afspraken hebben in beginsel betrekking op de termijnen waarbinnen de beleidsuitwerking van de Nota naar wettelijke planfiguren plaatsvindt en op de globaliteit van de beleidskaders.

Conform de afspraak, worden er afspraken gemaakt over de planning van de doorwerking van het beleid naar regionale structuurvisies of spreekplannen. Bij alle beleidsthema's (en ook die dus over leisure) vindt nadrukkelijke afstemming plaats tussen provincies, regio's en gemeenten. Wat betreft deze afstemming wordt duidelijk onderscheid gemaakt in rollen en taken. De rol van de provincie in dezen is dat het zich nadrukkelijk richt op het (boven)regionale belang. De minister van VROM, als coördinerend minister voor de Nota Ruimte, en het IPO en de VNG zullen zich gezamenlijk moeten inzetten om er voor te zorgen dat deze afspraken tot stand komen binnen de overeengekomen termijnen.

3.3 Afspraken/aandachtspunten provincies

Provincies hebben bij het maken van afspraken binnen de Nota Ruimte de taak om afspraken te maken met (samenwerkende) gemeenten over de uitvoering van Ruimtelijke Strategische Agenda (RSA) projecten³⁶. Hierin worden de ambities van de provincie vastgelegd. Daarbij wordt het principe gehanteerd dat bestaande afspraken en overlegstructuren niet worden aangetast. Provincies organiseren aansluitend op deze voorbeeldprojecten van gebiedsontwikkeling een proces om gestalte te geven aan verdere samenwerking met gemeenten, om ervaringen te delen maar met name om van elkaar te leren. Naast deze taken van de provincie, heeft de provincie een aantal verplichtingen in de vorm van bestuurlijke afspraken. De volgende bestuurlijke afspraken dienen de provincies na te komen:

- Iedere provincie bevestigt haar afspraken met de minister van VROM over de opname van het beleid uit de Nota Ruimte³⁵ en de termijnen waarop dat gebeurt naar wettelijke planfiguren. Leidraad daarbij zijn de PKB-tekst en de toelichting daarop in dit document. Vanwege de faseverschillen tussen de provincies wordt de huidige situatie per provincie als uitgangspunt genomen voor de afspraken.
- De provincies maken afspraken met het ministerie van VROM over de jaarlijkse provinciale rapportages over het door hen gevoerde ruimtelijk beleid.
- Op basis van de gewijzigde streekplannen maken de provincies, indien mogelijk, afspraken met gemeenten op welke termijn zij het gemeentelijk beleid aanpassen.

Naast deze drie afspraken dient de provincie generieke opgaven (aandachtspunten) uit de Nota Ruimte op te nemen in het provinciale beleid. De PKB-tekst uit Nota Ruimte deel 4a is samengevat in een aantal hoofdthema's en deze moeten door alle provincies verplicht worden overgenomen in het provinciale beleid volgens de beschrijving uit de Nota Ruimte³⁵.

Afgesproken is dat bij alle beleidsthema's afstemming vindt tussen provincies, regio's en gemeenten. Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar het waarborgen van de basiskwaliteit en de uitvoerbaarheid. De volgende thema's verdienen aandacht bij de provincies:

- Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten. Provincies leggen de

- begrenzing van bundelingsgebieden vast. Begrenzen vindt eerst plaats na goed overleg met gemeenten over hun wensen met betrekking tot invulling van het bundelingsbeleid.
- Sinds de opname van de Nota Ruimte in decentraal ruimtelijk beleid wordt door provincies in elk geval de balans tussen bebouwing en groen en blauw integraal meegewogen in de ruimtelijke plannen.
 - Bundeling en afstemming van de hoofdinfrastructuur wordt door provincies op de regionale en lokale verbindingen opgenomen (hierbij wordt de methode van gebiedsgerichte ontwerpen bij infrastructuur opgenomen).
 - Provincies concretiseren het locatiebeleid in hun provinciale ruimtelijke en verkeers- en vervoersbeleid. Daarbij staan economische ontwikkelingsmogelijkheden, bereikbaarheid en leefbaarheid centraal.
 - Provincies nemen de begrenzing van robuuste verbindingen en begrensde natuur in ruimtelijke plannen op.
 - Per provincie worden afspraken gemaakt over eventuele herbegrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur.

3.4 Gebiedsgerichte opgaven

Provincies hebben hun eigen ambities vast te leggen in de Ruimtelijke Strategische Agenda. Wat blijkt is dat op veel punten gebiedsgerichte projecten overlappen met de Nota Ruimte. Soms zijn ze er ook niet in opgenomen.

Voor specifieke projecten (waaronder ook leisure-projecten) geldt dat ze genoemd worden in de PKB-tekst in de Nota Ruimte en in de Uitvoeringsagenda³⁵. Provinciale overheden nemen deze op in de uitvoeringsafspraken met de minister. Bij de uitvoering voor zowel Rijks- als regionale projecten blijkt in de praktijk dat de uitvoering veel sneller en effectiever verloopt bij een goede afstemming binnen en tussen overheden over budgetten, regelgeving, plannings en doelen. Dat is de reden waarom de verschillende overheidslagen kaderstellende afspraken maken over deze projecten. Voor projecten op regionaal niveau treedt in principe een gedeputeerde als aanspreekpunt op die vanuit zijn of haar portefeuille het grootste belang heeft bij deze (leisure)projecten¹³. Zo nodig wordt deze bewindspersoon gevraagd te coördineren bij de afstemming van rijksactiviteiten binnen het betreffende gebied. Provincies maken dus inzake gebiedsgerichte projecten kaderstellende afspraken met de coördinerend betrokken bewindspersoon. Voor de gebiedsgerichte projecten geldt tevens dat er afspraken worden gemaakt over de faciliterende rol van de betrokken bewindspersonen. Als het gaat om bestuurlijke verantwoordelijkheid vanuit de regio, wordt vanuit de regio een projectbestuurder benoemd voor gebiedsgerichte projecten en een bewindspersoon als aanspreekpunt. De projectbestuurder is verantwoordelijk voor zowel de aansturing als de regionale afstemming van het project.

3.5 Grondbeleid

Overheden zijn bij het investeren in ruimtelijke ontwikkelingen in belangrijke mate afhankelijk van de beschikkingsbevoegdheid over grond. Sinds de komst van de Nota Grondbeleid zijn er voor overheden richtinggevend kaders waarbinnen zij hun grondbeleid zouden kunnen vormgeven. Met de Nota Grondbeleid³⁶ is een belangrijk begin gemaakt in de modernisering van het grondbeleidinstrumentarium. Het grondbeleid staat in nauwe relatie met de nieuwe WRO¹¹. Bij de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties, is er een nauwe samenhang tussen het grondbeleid en de ruimtelijke ordening. Enerzijds moet een ontwerp van een nieuwe wijk gemaakt worden en moet dat juridisch worden vastgelegd in de vorm van een bestemmingsplan of projectbesluit. Anderzijds moet ook de grond beschikbaar komen via afspraken met particuliere eigenaren of via verwerving of onteigening en moeten de kosten van grondexploitatie eerlijk verdeeld worden³⁴. Voor het kostenverhaal is er nu geen formele koppeling met ruimtelijke ordeningsinstrumenten. Voor onteigening is die er wel. Onteigening in het belang van de ruimtelijke ordening kan alleen plaatsvinden op basis van een bestemmingsplan.

Echter, sinds 1 juli 2008 keuren provincies bestemmingsplannen niet langer goed. Daarvoor in de plaats, zoals eerder genoemd, krijgen provincies drie andere sturingsmiddelen in handen waarmee zij hun beleid naar lagere gemeenten kunnen laten doorwerken. Provincies kunnen onder andere nu zelf inpassingsplannen (bestemmingsplannen) vaststellen. In het geval van leisure kan een provincie nu zelf leisure-ontwikkelingen aansturen in gebieden waar zij zichzelf verantwoordelijk acht voor gebiedsontwikkeling/inrichting.

In structuurvisies die tevens worden opgesteld door onder andere provincies, stelt een provincie vast hoe zij het ruimtelijk beleid (waar leisure ook onderdeel van uit maakt) gaat uitvoeren. Daarmee evolueert de faciliterende rol die de provincie voorheen had, tot een regievoerende taak.

Een provincie kan er voor kiezen om een actief, faciliterend dan wel een passief grondbeleid te voeren. Bij een actief grondbeleid probeert de provincie grond zelf in handen te krijgen en daarna te verkopen. De provincie heeft vervolgens 3 mogelijkheden³⁶:

- Zelf bouwrijp maken van de grond
- De grond in concessie uit geven
- Samenwerken met projectontwikkelaars die ook grond in hand hebben (pps constructie, joint venture, bouwclaimovereenkomst, gem).

Provincies kopen nu vooral gronden aan voor specifieke provinciale taken, zoals de aanleg van (vaar)wegen en natuur- en recreatiegebieden. Daarnaast heeft de provincie nu vaak de rol van toezichthouder op het ruimtelijk beleid dat door gemeenten en regio's wordt gevoerd. De Nota Ruimte voorziet in een belangrijke rol voor de provincies bij de daadwerkelijke realisering van gebiedsgerichte ontwikkelingsprojecten op een schaalniveau groter dan één gemeente. Daartoe zal het Rijk in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (WRO) aanvullende bevoegdheden voor de provincie opnemen ten aanzien van onteigening, het voorkeursrecht en het kostenverhaal.

3.6 Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet³⁴ is een onderdeel van de nieuwe WRO en is net als de nieuwe WRO op 1 juli 2008 in werking gegaan. Doelstelling van het wetsvoorstel is een goede regeling voor kostenverhaal, binnenplanse verevening en enkele locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Belangrijk daarbij is dat het stelsel rechtszekerheid biedt en 'free riders' niet meer de kans geeft het kostenverhaal te ontwijken. Daarnaast wil de regering ook meer transparantie, zeggenschap voor de consument en concurrentie.

De wet is in eerste instantie gemaakt voor gemeenten die haar meer beleidsvrijheid moet geven. De grondexploitatiewet zal in principe niet van wezenlijke betekenis zijn voor Rijk en provincie. In vrijwel alle eigen projecten zal de provincie de grond zelf willen verwerven zodat het kostenverhaal niet aan de orde is. Het feit dat er niet voorzien is in specifiek toezicht op de gemeente ten aanzien van de grondexploitatie, wil echter niet zeggen dat de provincie de wet slechts voor kennisgeving aanneemt. De provincie heeft namelijk wel degelijk een belang bij de wet. Wanneer de minister van VROM of de provincie een eigen project realiseert, is ten behoeve van de realisatie, via een projectbesluit of inpassingplan tevens het instrumentarium van de Grondexploitatiewet van toepassing.

3.7 Conclusies

Nieuwe WRO/Nota Ruimte

De rol van de provincie is na de invoering van de nieuwe WRO, maar ook al met de komst van de Nota Ruimte, aan verandering onderhevig. Daar waar de rol eerst passief was en voornamelijk coördinerend van aard, wordt er nu een actievere, faciliterende rol van de provincie verlangd. Nieuwe uitgangspunten van de nieuwe WRO zijn: minder regels, decentraal wat kan en uitvoeringsgericht. Dit met de achterliggende gedachte om tot heldere afspraken te komen op bestuurlijk niveau tussen Rijk, provincie en gemeente. Provincies dienen hun ruimtelijke plannen voortaan vast te leggen in de structuurvisie.

Voor leisure-ontwikkelingen betekent dit dat er minder procedures hoeven te worden doorlopen ten einde over te gaan op daadwerkelijke realisering. Dit vanwege het meer procedure- en vormvrije karakter van de structuurvisie. Het inpassingsplan, dat onderdeel uitmaakt van het nieuwe WRO instrumentarium, biedt eveneens meer mogelijkheden voor provincies om haar ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Dus ook op het punt van nieuwe leisure-initiatieven.

Afspraken/aandachtspunten provincies

Naast de nieuwe WRO worden er ook in het document 'Nota Ruimte, ieder zijn rol' afspraken gemaakt over taakverdelingen tussen de verschillende overheidslagen. Tevens worden er afspraken gemaakt ten aanzien van 'wie doet wat en wanneer'. De rol van de provincie is in dezen dat het zich primair bezig houdt met het (boven)regionale belang. Naast deze afspraken heeft de provincie zich nog aan een aantal verplichtingen, bestuurlijke afspraken, te houden die zijn vastgelegd. Deze afspraken zijn gemaakt in het kader van de samenwerking met gemeenten over de uitvoering van Ruimtelijke Strategische Agenda (RSA) projecten. Tenslotte heeft de provincie de taak om generieke opgaven (aandachtspunten) uit de Nota Ruimte op te nemen in het provinciale beleid.

Gebiedsgerichte opgaven

Voor gebiedsgerichte projecten maken provincies kaderstellende afspraken met de coördinerend betrokken bewindspersoon op regionaal niveau. Wanneer bestuurlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van een project wordt geëist dan is de projectbestuurder verantwoordelijk. Hij heeft, ook als het gaat om leisure-projecten (al dan niet gecombineerd met bijvoorbeeld retail), een belangrijke taak bij de aansturing van de regionale afstemming van het project.

Grondbeleid/Grex

Provincies hebben nieuwe sturingsmiddelen in handen gekregen. In het geval van leisure kan een provincie nu zelf leisure-gerichte ontwikkelingen aansturen in gebieden waar zij zichzelf verantwoordelijk acht voor gebiedsontwikkeling/inrichting. Een belangrijke verandering in het grondbeleid is de omschakeling van een faciliterende naar een regievoerende rol voor provincies. De Nota Ruimte geeft de provincie de ruimte om het aankopen van gronden voor gebiedsgerichte ontwikkelingsprojecten (waar leisure ook deel uit maakt) te realiseren. Bij deze gebiedsgerichte ontwikkelingsprojecten biedt de nieuwe WRO bevoegdheden voor de provincie ten aanzien van onteigening, voorkeursrecht en het kostenverhaal. Hier komt de Grondexploitatiewet tevens om de hoek kijken.

Hoofdstuk 4: De rol van de projectontwikkelaar bij de ontwikkeling van leisure-voorzieningen.

In dit hoofdstuk zal de rol van de ontwikkelaar beschreven worden bij het participeren binnen nieuwe en/of reeds bestaande leisure-concepten. De projectontwikkelaar is een belangrijke speler als het gaat om de financiering en het beheer van leisure-voorzieningen. Hij speelt tevens een belangrijke rol in de samenwerking met overheden. In de praktijk blijken beide lang niet altijd zelfstandig te kunnen opereren. Samenwerking, overleg en coördinatie zijn begrippen die eveneens een belangrijke rol spelen. Eens te meer namelijk blijkt de gemeente een essentiële rol te vervullen bij het wel of niet verstrekken van bouwvergunningen om bouwwerken, en daarmee ook die van geïntegreerde leisure-centra, te kunnen realiseren.¹⁵ Een projectontwikkelaar kan nog dan wel net zulke mooie inventieve leisure-ontwerpen hebben, zonder bouwvergunning heeft hij geen recht te beginnen met de ontwikkeling van een zeker leisure-concept. Een belangrijke verandering die zich voorgedaan heeft binnen het planologisch vakgebied, die ook z'n sporen heeft achtergelaten binnen de bouwwereld, is de kentering van generiek beleid naar gebiedsgericht beleid. Deze verandering impliceert een kentering naar situatiespecifiek gericht beleid dat is toegesneden op regionaal, lokaal maatwerk¹⁹. Voor leisure betekent dit dat er mogelijkheden worden ontwikkeld op gebiedsniveau, eventueel in combinatie met retail. Deze ontwikkelingen zouden voor een meerwaarde van een gebied kunnen zorgen al dan niet in relatie met bijvoorbeeld retail. Het betreft dan vrijetijdsbestedingen in termen van onder andere bezoekduurverlengende bestedingen, consumptieverhogende bestedingen met al dan niet gecombineerd bezoek²². Echter, projectontwikkelaars zijn over het algemeen nog vrij terughoudend op het gebied van leisure-investeringen. Zij wijzen met name op de risico's die verbonden zijn aan de realisatie van dergelijke leisure-voorzieningen^{16,17}. Projectontwikkelaars wijzen dan veelal op risico's als exploitatiegevoeligheid en het feit dat leisure niet zomaar aangewend kan worden voor andere gebruiksfuncties. Naast deze twee oorzaken van risico's zijn er weinig aansprekende specifieke leisure-projecten bekend bij projectontwikkelaars. Er ontbreekt al met al een data reeks waar ontwikkelaars informatie uit kunnen putten. Tenslotte kan gewezen worden op de conjunctuurgevoeligheid van leisure met het gevolg dat leisure dynamisch en heel grillig van aard kan zijn. Hiermee komt ook de houdbaarheid van een leisure-concept in het geding. Wat vandaag een trend is kan over tien, twintig jaar weer heel anders zijn.¹⁸ Daarnaast kampt leisurevastgoed al jarenlang met een lage huuropbrengst. Ook dit weerhoudt projectontwikkelaars er voorlopig van om investeringen in leisure vastgoed te doen. Om de risico's ten aanzien van leisure-vastgoed enigszins te verkleinen noemt Orth¹⁷ een aantal zaken die in het kader van meer professionaliteit en schaalgrootte van exploitanten gezien kan worden.

Het gaat om de volgende punten:

- Effectievere marketing en betere productontwikkeling.
- Partnerships aangaan met projectparticipanten in grootschalige leisure ontwikkelingen.
- Samenwerking aangaan tussen ontwikkelaar en exploitant.
- Vooraf opstellen exit scenario's.
- Vooraf opstellen fall back scenario's.
- Aangaan van intensieve samenwerking tussen ontwikkelaar/exploitant en gemeente.
- Maatwerkcontract tussen ontwikkelaar/exploitant en investeerder (belegger).

Nu moet gezegd worden dat na het moment van risicoreductie, een projectontwikkelaar niet per definitie een investering zal doen. Hij wil in eerste instantie weten wat de kans van slagen is of de leisure-voorziening(en) wel zal renderen binnen het gebied¹⁶. Met name de functie van leisure in combinatie met andere functies krijgt dan prioriteit¹³. Desondanks, na risicoreducties zal de projectontwikkelaar sneller een serieuzere afweging durven te maken. Hij blijft daarentegen vasthouden aan zijn voorwaarden die hij vooraf heeft opgesteld. Zo wilde Grontmij in het project de Bavelse Bergen in Breda²⁰ alleen mee financieren op voorwaarde dat zij samen met een andere partner, in dit geval ING/Real Estate^{2,21}, risicodragend deel zou nemen. Hierdoor kon een intern plafond van een aantal miljoen Euro beschikbaar worden gesteld. Daarnaast stelde Grontmij de voorwaarde dat de ontwikkeling van leisure kon worden gerealiseerd als dit onderdeel zou uitmaken van een grootschalig geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Uiteindelijk werden er technieken mogelijk gemaakt om van een voormalige vuilnisbelt een gebied te ontwikkelen waar leisure een vooraanstaande rol kreeg toebedeeld. Na de oplevering van het gebied zijn er vervolgens tussen Grontmij en de gemeente verdergaande afspraken gemaakt over de invulling van het gebied. Afsproken is om voor nadere leisure-concepten in de toekomst, selecties te maken om zodoende een keuze te maken uit het aanbod aan geïntegreerde leisure ontwikkelingsconcepten. Eenzelfde soort verhaal komt men tegen in Amsterdam-ZuidOost waar het GETZ Entertainment Centre in 2009 voor 9 miljoen bezoekers op jaarbasis moet gaan zorgen. In dit vrijetijdskoncept waarin een samenwerking tussen ING Real Estate, BAM Vastgoed en Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij heeft plaatsgevonden, is men vooraf begonnen met het opstellen van een allround ontwikkelingsteam. Het is namelijk van belang niet alleen verschillende exploitanten samen te laten werken, maar het is ook van belang vastgoedpartijen en leisure-exploitanten in een vroeg stadium samen te brengen. Hierdoor kan de vastgoedontwikkelaar op de hoogte worden gebracht van specifieke informatie met betrekking tot de vermaakindustrie³. Op het gebied van financiën is de gemeente een gedeelde financiële aansprakelijkheid aangegaan met OMC (Ontwikkelingsmaatschappij Centrum).

Niet alleen vanuit de praktijk, zoals in beide voorbeelden, maar ook vanuit de literatuur komt naar voren dat een projectontwikkelaar voorwaarden stelt bij het ontwikkelen van leisure. Zo stelt Bastiaansen¹⁴ dat leisure een aanvulling moet zijn op een project dat het gebied versterkt. Alleen een functionerende exploitatie kan er toe bijdragen dat leisure-vastgoed waarde krijgt. Een tweede voorwaarde ligt in de sfeer van de flexibiliteit van leisure-vastgoed. Het gaat dan om de zogenaamde alternatieve aanwendbaarheid, waarin vastgoed aanpasbaar wordt gemaakt voor een eventuele andere functie in de toekomst. Een ontwikkelaar zal in vele gevallen hierin een afweging moeten maken tussen extra kosten die gemaakt worden door toevoeging van flexibiliteit en de toename van de verkoopwaarde. Een andere voorwaarde die hij stelt is de bereikbaarheid van de locatie. Deze dient voor verschillende vormen van vervoer bereikbaar te zijn. Op het moment dat volgens een projectontwikkelaar aan deze voorwaarden is voldaan is het naar de mening van Bastiaansen & Kooijmans¹⁶ interessant om een leisure-ontwikkeling te realiseren aangezien leisure-vastgoed, in tegenstelling tot veel andere bouwontwerpen, een eigen inbreng kent waardoor creatieve gedachten de vrije loop kunnen krijgen. Dit kan tevens het imago en de identiteit van het betreffende gebied versterken. Immers, levendigheid en sfeer ontstaan niet planmatig maar worden vaak vanuit zichzelf gecreëerd. Op de vraag of de ontwikkelaars in kwestie, baat zouden hebben bij een regionaal leisure-beleid antwoorden zij beiden hier geen belang bij te hebben.

Zij willen hun eigen creatieve gedachten toepassen en zoveel mogelijk verantwoordelijk zijn voor eigen inbreng. Dat zij zich moeten houden aan door andere organen opgestelde beleidscriteria, zien zij als een belemmering voor de ontwikkeling van hun eigen ontwikkelde concepten.

4.1 Samenvatting Projectontwikkelaar

Publiekprivate samenwerking tussen provincies en projectontwikkelaars vindt nauwelijks plaats. Dit vanwege het aantal risico's die het ontwikkelen van leisure-vastgoed met zich meebrengt. In beginsel heeft de provincie niet zoveel met de projectontwikkelaar te maken en zijn het eerder de gemeenten die een samenwerkingsverband opzoeken. De provincie stelt milieuplannen vast, kaderstellend, waar de ontwikkelaar zich aan heeft te houden. In enkele gevallen stelt de provincie leisure-ontwikkelingsplannen vast, maar dit is veelal een uitzondering. Provincies hebben over het algemeen een tekort aan mensen met specifieke vastgoed kennis en laat de exploitatie van leisure-voorzieningen bij voorkeur over aan marktpartijen. Om de risico's ten aanzien van leisure-vastgoed te verkleinen, behandelt Orth (2002) een aantal zaken in het kader van meer professionaliteit en schaalgrootte van exploitanten. Uit praktijkonderzoek blijkt dat projectontwikkelaars een aantal voorwaarden stellen bij hun afweging in de keuze tot participatie van leisure-doeleinden. Zo participeert men doorgaans alleen in gebiedsontwikkelingsprocessen waar leisure onderdeel uit maakt van een groter gebiedsproces. Daarnaast stellen projectontwikkelaars de eis dat zij alleen participeren in leisure-voorzieningen waar vooraf in de exploitatie is opgenomen dat een gedeelde risico/financieel aansprakelijkheid geldt tussen enerzijds de provincie en anderzijds de projectontwikkelaar. Omdat nu eenmaal, zoals later in dit onderzoek zal blijken, de provincie een over het algemeen risicomijdende houding aanneemt ten aanzien van financiële participatie verloopt de samenwerking tussen beiden voorlopig stroef ten aanzien van de ontwikkeling van leisure-vastgoed. Naast voorwaarden zoals die zijn geconstateerd in het praktijkonderzoek, worden er in de literatuur voorwaarden genoemd waarin projectontwikkelaars bereid zijn een financiële participatie aan te gaan betreffende leisure-concepten. Op de vraag of projectontwikkelaars belang hebben bij een eventueel regionaal kaderstellend leisure-beleid, is het antwoord ontkennend. Zij willen graag binnen hun eigen raamwerk aan creatieve gedachten en zelf gestelde voorwaarden deelnemen in het ontwikkelingsproces van leisure-voorzieningen. Ook als het gaat om de risico's en de financiële verhoudingen binnen het kostenverhaal, wil een projectontwikkelaar bij voorbaat niet afhankelijk zijn van allerlei wetten en regels met betrekking tot gebiedsontwikkeling zoals die zijn opgesteld door de overheid.

Hoofdstuk 5: De rol van de provincie bij de ontwikkeling van leisure-voorzieningen

5.1 Introductie

Zoals reeds aangegeven is op 1 juli 2008 de Nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening ingetreden en daarmee is de oude ingetrokken.

Een half jaar geleden al hadden alle 12 Provinciale staten een 'Kadernota WRO' vastgesteld. Op 27 juni 2008 hebben de staten een uitwerking van de Kadernota vastgesteld. In dit document is heel concreet aangegeven hoe provincies de beleidsdoelen uit het Omgevingsplan willen uitvoeren met de inzet van nieuwe beleidsdoelen. Belangrijkste punt dat hier naar voren komt is dat de provincie beleid wil realiseren in overleg met gemeenten (en andere externe partijen). Voor belangrijke provinciale projecten kan de provincie een inpassingsplan (zie bijlage) vaststellen. Daarmee is de verplichte goedkeuring van (gemeentelijke) bestemmingsplannen afgeschaft. Het gevolg hiervan is dat de bestemmingsplanprocedure sneller kan verlopen. Daarnaast is het in sommige gevallen nog mogelijk dat Gedeputeerde Staten een gemeentelijk plan blokkeren door het geven van een zogenaamde reactieve aanwijzing.

Tot slot hebben alle staten op 27 juni 2008 ook besloten dat een provinciale ruimtelijke verordening moet worden voorbereid. Ook die verordening is een nieuw instrument dat in de plaats komt van de goedkeuring van bestemmingsplannen. Met de verordening maakt de provincie vooraf duidelijk welke onderdelen van het provinciale beleid (de provinciale belangen zoals die in het Omgevingsplan zijn beschreven) bindende betekenis hebben voor gemeentelijke plannen.

In dit hoofdstuk zullen de diverse onderzochte provincies centraal staan. Er wordt specifiek ingegaan op wat bovenstaande nieuwe regelingen voor consequenties hebben op de leisure-branche en met name de rol van de provincie daarin. Om een evenwichtig beeld te krijgen van de leisure-ontwikkelingen in Nederland, is gekozen voor een representatieve doorsteek van een aantal provincies die op het gebied van leisure al de nodige ervaring hebben. Ook actuele trends/activiteiten rondom nieuwe leisureprojecten zijn meegenomen in de afweging tijdens het maken van de selectie aan provincies. De provincies die achtereenvolgens worden besproken zijn: Zeeland, Brabant, Limburg, Gelderland, Groningen en Noord-Holland. De provincies worden geanalyseerd aan de hand van een afgenomen vragenlijst die als bijlage I is toegevoegd.

In de eindconclusie van dit hoofdstuk zal de onderzoekshypothese van provincies onder de huidige situatie inzake leisure getoetst worden.

5.2 Zeeland

Met de producten zee en strand heeft de provincie Zeeland²⁹ twee enorme aantrekkingspunten voor toeristen, vooral in de zomermaanden, als het gaat om het aantrekken van (buitenlandse) toeristen. Voor de maanden buiten de zomerperiode bestaat het beeld dat er niets te beleven valt. Niets is minder waar echter, sinds Zeeland ook op andere economische sectoren heeft ingespeeld en veel mensen van ver buiten de provincie aantrekt. De provincie kende afgelopen jaar de meeste verblijfsrecreanten⁸ van alle provincies. Hoewel in Zeeland nog steeds een reeks aan andere achterhaalde clichés bestaan (het zou de provincie zijn van de aardappelboeren, de mosselvisser, het Zeeuwse meisje en de provincie waar het krioelt van de Duitsers), is de provincie gegroeid in haar moderniteit en meegegaan met haar tijd. De provincie heeft haar sterke kanten over de afgelopen jaren zoveel mogelijk proberen te benutten. Niet alleen gebruik makend van de producten strand en zee, maar ook andere sectoren daar om heen. Te denken valt aan de horeca-aangelegenheden en de entertainment industrie die ook een steeds grotere rol is gaan spelen in de provincie Zeeland. Naast deze relatief nieuw opgekomen industrie, heeft Zeeland een andere trekpleister en dat is haar natuurlijke omgeving. Zeeland is rijk aan schone landelijke gebiedsstukken waar veel fietsers, wandelaars en andere natuurliefhebbers hun ogen de kost kunnen geven.

Ondanks het feit dat de ontwikkelingen in de vrijetijdssector en de entertainment industrie in Zeeland een enorme toevlucht hebben genomen, worden de laatste jaren overschaduwde door de afnemende landbouwactiviteiten. Zo zouden de steden Goes en Terneuzen veel meer moeten profiteren van de leisure-industrie, aldus Bert van de Hoef, directeur van het attractiepark WaterLandNeeltje Jans. Volgens hem zijn de stormvloedkering en de Deltawerken de twee grootste Zeeuwse toeristentrekpleisters. Van der Hoef onderkent het probleem dat het binnenhalen van toeristen een steeds meer ingewikkelde zaak wordt. De mensen komen tegenwoordig niet meer naar een vrijetijdsvoorziening waar ze alleen kunnen kanoën, abseilen of mountainbiken, maar naar een voorziening waar ze alle drie de activiteiten op één dag kunnen meemaken. Dit beeld komt overeen met wat Nederlanders tegenwoordig het liefst willen: zoveel mogelijk meemaken in een zo kort mogelijk tijdsbestek. Dat is het gevolg van het feit dat Nederlanders steeds minder vrije tijd hebben, terwijl ze wel bereid zijn meer geld te willen uitgeven.

Van de Hoef is tevens duidelijk in zijn commentaar als het gaat om de rol van de provincie bij de ontwikkelingen in de leisure-industrie. Hij stelt dat overheden een te grote rem op regionale ontwikkelingen zetten. Volgens hem zou de provincie, tezamen met andere overheden, veel meer ruimte moeten geven aan de leisure-industrie. Zo moet volgens hem voor de ontwikkeling van jachthavens, de kwaliteitsverbetering van de infrastructuur maar ook bij uitbreidingen van hotels en in mindere mate van campings meer ruimte beschikbaar komen. Zeeland heeft ondervonden hoe vervelend het is als een overheid niet bereidwillig is om mee

te werken aan een bepaald vrijetijdsconcept. Een concept moet passen binnen het bestemmingsplan wil een overheid zich inzetten voor een ruimtelijk project.

Met de invoering van de nieuwe WRO hoopt Van de Hoef dat de speelruimte van provincies wordt uitgebreid.

Omdat bestemmingsplannen vanaf nu niet meer hoeven worden goedgekeurd door de provincie, hopen beleidsambtenaren dat met de nieuwe instrumenten die de provincie ter beschikking heeft, de provincie meer de regie kan voeren bij een project waar provinciale belangen mee gemoeid zijn. Wellicht dat het inpassingsplan daar een uitkomst in biedt.

Ook op het provinciehuis te Middelburg wordt er nagedacht over hoe in ruimtelijk-economisch opzicht op een verantwoorde manier met de ruimte omgegaan kan worden als men het heeft het over de inrichting van leisure-voorzieningen Van belang is, in de visie van het Zeeuws provinciaals bestuur, dat als men het heeft over hoe ontwikkelingen in de leisure-industrie er moeten komen uit te zien, er vooral gekeken moet worden naar de regionale afstemming van leisure-voorzieningen. Dit in combinatie met de economische haalbaarheid, zeker wanneer meerdere initiatieven worden genomen.

Daarnaast ziet de provincie Zeeland mogelijkheden meer PPS-constructies tussen bedrijven en overheden te realiseren. PPS-constructies zijn vandaag de dag een hot issue voor veel provincies. Voor Zeeland gaat het erom PPS-constructies te realiseren die naar schaal en omvang op elkaar aansluiten in de provincie.

De provincie Zeeland onderkent de concurrentiestrijd in zijn provincie in de leisure-industrie. Men beseft dat aanbieders in de leisure-branche steeds meer in een onderlinge strijd zijn verwickeld in een alsmaar groeiende markt. Met gebruik van reclame- en marketing-instrumenten proberen aanbieders (het bedrijfsleven) een snellere samenwerking aan te gaan met verschillende overheidsinstanties.

De provincie Zeeland onderscheidt zich op het gebied van leisure als het gaat om de plaats waar leisure een plek krijgt in opgeslagen documenten. Daar waar bij veel provincies leisure, ten tijde dat de oude WRO nog van kracht was, vermeld werd in het streekplan (inmiddels in de nieuwe structuurvisies) krijgt leisure in Zeeland naast het Provinciaal Omgevingsplan een plek in het Provinciaal Economisch Sociaal Beleidsplan. Binnen al deze plannen wordt door de provincie Zeeland niet specifiek gemikt op een bepaalde doelstellinggroep. De provincie mikt op een combinatie van dagrecreanten, verblijfsrecreanten van buitenaf maar ook zeker op haar eigen bevolking. De provincie Zeeland is anders bang dat eigen inwoners op zoek gaan naar leisure- en verblijfsvoorzieningen elders in het land.

Door de verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie, heeft de provincie Zeeland ervaren dat er voor haar een andere rol is weggelegd in de gebiedsgerichte ontwikkeling. Daar waar de provincie voorheen bezig was, dat wil zeggen voor de Nota Ruimte, met gebiedsgerichte projecten als West-Zeeuws Vlaanderen, Walcheren en de Kop van Schouwen heeft de provincie nu ook een actieve meedenkende rol in de uitvoering van

concrete projecten als Waterdunen en Perkpolder. Ten tijde van de toelatingsplanologie had zij voornamelijk nog een toetsende, passieve rol.

Het eerste project betreft een project in West Zeeuws Vlaanderen hetgeen een combinatie is van natuurontwikkeling, recreatieparken, campings en dijkversterkingen. Afhankelijk van een project wordt bekeken welke rol de provincie op zich neemt. Niet alleen voor de provincie schept dit duidelijkheid, maar ook voor andere partijen zorgt dit voor een heldere structuur en organisatie. Als het gaat om pure economische zaken, in dit geval de zakelijke, financiële aspecten van leisure, dan neemt de provincie Zeeland een stimulerende positie in. Gaat het om het ruimtelijke aspect, dan neemt de provincie een wat meer faciliterende rol in en als aspecten als natuur en water aan de orde komen, zoals het geval is bij het project Waterdunen, dan neemt de provincie juist een ietwat meer inhoudelijk sturende rol in.

Bij het project Perkpolder wordt er eveneens een sturende rol ingenomen. In dit project wordt er gewerkt aan een geheel van meerdere leisure-activiteiten naast elkaar. Zo moet er naast verblijfsrecreatie ook ruimte worden gecreëerd voor wateractiviteiten (met onder andere een jachthaven) en wordt er gekeken naar de mogelijkheden voor een golfbaan. Daarnaast vindt er een herontwikkeling van de voormalige veerhaven plaats in combinatie met woonaccommodaties. Hier wordt de provincie geacht niet alleen een sturende rol in te nemen maar zal zij tegelijkertijd een stimulerende en faciliterende rol moeten aannemen omdat het in dezen ook gaat om de beantwoording van vragen als: Wat is economisch haalbaar? Wat is ruimtelijk toegestaan? Wat is vanuit maatschappelijk oogpunt verantwoord? Met welke belangen hebben we als provincie zijnde te maken?. Kortom, de verschillende rollen moeten op elkaar worden afgestemd. Dit is belangrijk omdat regionale afstemming tussen enerzijds gemeenten en anderzijds provincies anders niet plaats kan vinden. De provincie Zeeland probeert bij de bovenlokale afstemming van gemeentelijk overstijgende (grootschalige) leisure-voorzieningen vooral een regievoerende positie in te nemen.

Om afspraken tussen enerzijds provincies en anderzijds gemeenten over de uitvoering van de Ruimtelijke Strategische Agenda zo goed mogelijk uit te voeren, neemt de provincie het liefst de regie in handen. Om de communicatie hierin zo soepel mogelijk te laten verlopen is veel overleg hier een pré. Communicatie vindt zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau plaats. De praktijk leert dat in negen van de tien gevallen de gemeente naar de provincie toe komt met een vraag en de provincie zorgt vervolgens voor de regionale afstemming.

Naast de projecten Waterdunen en Perkpolder houdt de provincie Zeeland zich momenteel ook bezig met nog twee andere projecten. Weliswaar op een wat kleinere schaal maar ook deze projecten zijn voorzien van leisure-initiatieven. Het gaat om de projecten Bierkaai Hulst en het project Veerse meer. Bij het eerste project wordt stedelijke herontwikkeling nagestreefd in combinatie met een recreatieve (leisure) detailhandel en in het project Veerse meer staat natuurontwikkeling centraal met daaromheen recreatie op en rond het meer. Bovendien wordt er gekeken naar de mogelijkheden om alsnog tot de ontwikkeling van het vijfsterrenhotel te

komen, dat eerder nog door het gemeentebestuur werd tegengehouden. Met de nieuwe instrumenten die de provincie in handen heeft, zijn er in ieder geval meer mogelijkheden. Die mogelijkheden worden uitgebreid nu ook, sinds niet zo lange tijd geleden, de grondexploitatiewet van kracht is. De grondexploitatiewet maakt immers ook deel uit van de nieuwe WRO die op 1 juli 2008 in werking is getreden. Hoewel de wet in eerste instantie bestemd is voor gemeenten, heeft ook de provincie een belang bij de wet. Wanneer een provincie een eigen project realiseert, om tot uiteindelijke realisering te komen, via bijvoorbeeld een inpassingplan, is zij aangewezen op het instrumentarium van de Grondexploitatie³⁴.

Voor de provincie Zeeland geldt dat gronden die een recreatieve functie krijgen, met daarop leisure-voorzieningen, worden verworven. Ook het uitrusten van gronden met reeds in het bezit zijnde gronden komt veelvuldig voor.

Wat betreft de financiering van leisurevoorzieningen, kan gesteld worden dat de provincies deels trachten mee te werken. Echter, de voortrekkende rol ligt bij de projectontwikkelaars. Het zijn dan ook deze projectontwikkelaars die in eerste instantie risicodragend dienen te participeren. Dit doen zij voor eigen winst en risico maar tevens om aan de doelstellingen van de provincie tegemoet te komen. In de ogen van de provincie is de projectontwikkelaar volledig verantwoordelijk voor eventuele financiële tegenvallers bij het ontwikkelen van leisure-concepten. Echter, ondanks het financiële risicomijdende gedrag van de provincies participeert de provincie toch mee in de risicodragendheid bij de projecten Waterdunen en Perkpolder vanwege haar provinciale belangen. De provincie hoeft qua financiële middelen niet te klagen. Zij ontvangt namelijk van het Rijk projectsubsidies, zij ontvangt steungeld van projectontwikkelaars en beschikt tevens over gemeentelijke en provinciale middelen die zijn doorgesluisd vanuit de sector Toerisme en Recreatie.

Verskil in politieke kleur binnen de provincie als het gaat om wel of geen financiële bijdrage aan de leisure-sector, heeft weinig invloed op de politiek wanneer een beslissing moet worden genomen over een leisure-initiatief. Daarentegen kunnen ten aanzien van de wenselijkheid van een bepaalde leisure-voorziening wel politieke verschillen aanwezig zijn. Vooral VVD en PVDA verschillen dikwijls van mening. Moeten leisure-voorzieningen aan de overheid of juist aan de markt worden overgelaten? Met name de aard van het initiatief speelt hierin dan een belangrijke rol.

Tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten zit wat qua politieke opvattingen en haar invloed op de ontwikkeling van leisure-voorzieningen, geen verschil. In het algemeen kan gezegd worden dat GS een afspiegeling van PS is.

Haast per definitie is het zo dat vanuit PS in bepaalde gevallen oppositie wordt gevoerd tegen GS. Anderzijds kan PS GS opdragen aan bepaalde ontwikkeling mee te werken zoals recent gebeurd is bij de aanvraag-ontwikkeling hotel Gé op Noord-Beveland.

Omdat leisure steeds meer terug te vinden is als onderdeel van een grootschalig project (met daarbij ook winkels, dienstverlening en andere vrijetijdsvoorziening bijvoorbeeld een park) is de provincie Zeeland van mening dat leisure in de toekomst een steeds meer integrale benadering zal krijgen. Dat is nu ook al het geval met andere ontwikkelingen in andere sectoren. Het zijn niet zozeer de middelen die het er toe doen of een project slaagt of faalt, maar juist de wil om gezamenlijk op te trekken in bepaalde dossiers. Uit ervaring heeft de provincie Zeeland geleerd dat als die gezamenlijke wil er niet is elke ontwikkeling moeilijk van de grond te trekken is

Punten die in ieder geval in een paragraaf over leisure zouden moeten staan in de RSA of in een structuurvisie zijn volgens de provincie Zeeland:

- Afstemming op regionaal niveau
- Economische haalbaarheid
- Mogelijkheden tot PPS constructies

Wanneer deze drie zaken op een goede beleidsmatige manier worden ingevuld, voorziet de provincie de komende jaren nog heel veel moois op het gebied van leisure in de provincie Zeeland.

5.2.1 Samenvatting Zeeland

De provincie zet in op leisure gericht op meerdere doelstellingen. Naast het aantrekken van haar eigen inwoners, streeft de provincie er ook naar om zoveel mogelijk dagrecreanten in combinatie met verblijftoeristen aan te trekken. Dit is naast het Provinciaal Sociaal Economisch Plan verwoord in het Provinciaal Omgevingsplan. Er wordt daarbij niet gemikt op één specifieke doelgroep. Afhankelijk van het type project wordt leisure organisatorisch vormgegeven. Is het project stimulerend dan is de afdeling economie verantwoordelijk. Is het project echter van faciliterende aard dan buigt de afdeling ruimte zich over het project en wanneer het project inhoudelijk van aard is dan is de afdeling natuur en water verantwoordelijk. Bij gemeente-overstijgende leisure-ontwikkelingen probeert de provincie een zoveel mogelijk regievoerende rol in te nemen. Communicatie met gemeenten vindt zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau plaats. Daarin zorgt de provincie Zeeland voor regionale afstemming. In de ogen van de provincie zijn projectontwikkelaars volledig verantwoordelijk bij het aangaan van leisure-initiatieven. Voor leisure-projecten wordt soms geld beschikbaar gemaakt vanuit de provincie (doorgesluisd), maar ook ontvangt de provincie geld vanuit subsidies van het Rijk (weliswaar ook doorgesluisd). Wat betreft de inhoud van een mogelijke paragraaf over leisure binnen de structuurvisie is de provincie van mening dat in ieder geval de regionale afstemming, de economische haalbaarheid en eventuele PPS-constructies opgenomen dienen te worden.

5.3 Noord-Brabant

Op 1 juli 2008 is ook de provincie Noord-Brabant met de nieuwe WRO aan de slag gegaan. Daarom heeft ze het bestaande ruimtelijk beleid omgezet in een Interimstructuurvisie en een bijbehorende Paraplunota²⁸.

De Interimstructuurvisie beschrijft de hoofdlijnen van het provinciaal ruimtelijk beleid. Ook benoemt ze op hoofdlijnen hoe het beleid wordt uitgevoerd. De uitwerking van het beleid is opgenomen in de Paraplunota ruimtelijke ordening.

De Interimstructuurvisie bestaat uit 3 delen (A,B,C). Deel A behandelt de visies, de belangen en tevens het beleid. Het bestaande streekplan 2002²⁸ vormt de basis voor dit deel.

Deel B daarentegen is een nieuw deel. Dit deel beschrijft in grote lijnen de sturingsfilosofie van de provincie. Tevens geeft het in een uitvoeringsagenda de inzet van instrumenten aan zoals het al eerder genoemde inpassingsplan, de provinciale verordening en het aanwijzingsplan.

Deel C geeft een concrete beschrijving van een tweetal ontwikkelingsprojecten.

Over het onderwerp leisure staat vooralsnog nog weinig in de structuurvisie geschreven. Wel staat er in globale lijnen hoe toerisme en recreatie, beleidsmatig aangepakt dienen te worden. Echter, het begrip leisure is een beleidsonderwerp op zich. Het thema leisure blijft beleidsmatig vanuit de provincie Noord-Brabant onderbelicht en dat is onterecht. Qua werkgelegenheid is de leisure-industrie namelijk de nummer twee van Brabant. Volgens Versteegh van het Platform Brabants Toeristisch Bedrijfsleven beseffen weinig mensen dat de leisure-industrie zo belangrijk is voor de provincie Noord-Brabant. Volgens hem ligt de oorzaak in het feit dat de sector erg versnipperd is en voor maar liefst tachtig procent bestaat uit kleine bedrijven. Op landelijk niveau telt de vrijetijdssector ongeveer 54.000 bedrijven. Dat is ongeveer acht procent van het totaal aantal ondernemingen. De statistieken geven tevens aan dat in de leisure sector 3,3 procent van het nationaal inkomen verdiend wordt.

In totaal gaat het in de leisure-industrie in Nederland, om ruim 350.000 banen.

Inmiddels zijn er in de provincie Noord-Brabant pogingen ondernomen om 3500 bedrijven in Brabant te verenigen. Een gemakkelijke zaak is dat niet aangezien de leisure-branche een bedrijfstak is die niet gewend is om over zijn eigen grenzen te kijken en er vaak lokale belangen spelen. Desalniettemin is de provincie er tot op heden in geslaagd enige vorm van organisatie te realiseren. Gezamenlijk is er een belang in het promoten van Noord-Brabant en het aantrekken van toeristen. Omdat de provincie ten opzichte van andere provincies wegzakte in de leisure-sector is er door middel van een promotiecampagne 'Bijzonder Brabant' geprobeerd nieuw leven in de leisure-industrie te blazen.

Volgens Versteegh is deze campagne uiterst belangrijk voor het beeld van de Nederlander. Noord-Brabant moet het over het algemeen hebben van kleine vakanties uit omliggende streken. De provincie heeft geen producten zoals Zeeland dat heeft: zee en strand. Versteegh erkent dit gebrek. De provincie Noord-Brabant heeft geen zee en strand maar de provincie kan mensen wel lokken om Brabant als voorportaal te laten dienen van bijvoorbeeld een lange vakantie in Zeeland. Een voorbeeld waarmee de provincie Noord-Brabant dit heeft geprobeerd was de zogenaamde 'pretparkpas' waarmee toeristen in het kader van 'Bijzonder Brabant' meerdere pretparken in de provincie konden bezoeken met een pas.

Over voldoende kennis ten aanzien van de leisure-branche hoeft de provincie Noord-Brabant zich geen zorgen te maken. Er wordt al sinds geruime tijd gepleit voor een Brabantse Leisure School waar studenten in aanraking komen met het bedrijfsleven omtrent de leisure-industrie. Hoogleraar Vrijtijdswetenschappen Mommaas van de Universiteit van Tilburg is één van de prominente lieden als het gaat om onderzoek in de leisure-sector in zijn provincie. Hij heeft onder andere onderzoek gedaan naar de relatie tussen enerzijds leisure-activiteiten en anderzijds de invloed daarvan op het landschap en op steden daaromheen. Mommaas¹⁰ stelt dat de toenemende vrije tijd in het begin van de 21^{ste} eeuw meer dan ooit tevoren zijn stempel heeft gedrukt op de ruimte. Dit heeft deels te maken gehad met de komst van bioscopen, vrijetijdscomplexen maar ook 'de leisure urban centers' in binnensteden en stadsranden hebben hieraan bijgedragen.

Niet alleen op de Universiteit van Tilburg heeft het begrip leisure het afgelopen decennium ontzettend veel aandacht gekregen, ook op het provinciehuis in Den Bosch krijgt het begrip leisure alsmaar meer aandacht en betekenis.

Gerbrand Hoek van de afdeling Sociaal Economisch Beleid, vertelt geen specifiek leisurebeleid te kennen dat van kracht is voor de provincie. Voor de ontwikkelingen op het gebied van leisure valt de provincie terug op de onlangs opgestelde structuurvisie die weer geënt is, qua inhoud, op het streekplan 2002. In het streekplan is een kleine paragraaf opgenomen die globaal schetst hoe toeristische en recreatieve voorzieningen vorm dienen te krijgen en welke houding van de provincie daarbij wordt verwacht. Voor de provincie Brabant is de vrijetijdsbesteding van wezenlijk belang voor de economie. Ruim 10 miljard Euro besteden Nederlanders aan deze sector in Noord-Brabant. Daarvan komt iets meer dan 5 miljard Euro terecht in de detailhandel. 2,7 Miljard Euro komt terecht in de horeca, waarvan uitgaan voor de helft van de bestedingen zorgt.

In de provincie Noord-Brabant komen verschillende voorzieningen van leisure voor. Van monofunctioneel tot multifunctioneel. Voorbeelden van monofunctionele voorzieningen zijn de Efteling (met haar 3,4 miljoen bezoekers per jaar), musea, hotels, theaters en bungalowparken. Voorbeelden van multifunctionele leisurevoorzieningen, waarbij met name

gezocht wordt naar synergie van de leisure-functies zijn stadions (die tevens gebruikt worden voor concerten en andere evenementen), factory outlet centra (zoals in Roosendaal) en gezondheidsparken. De provincie Noord-Brabant constateert dat in haar eigen provincie consumenten steeds meer willen beleven in steeds kortere tijd. Ondernemers proberen zoveel mogelijk in te springen op deze behoefte van de consument door verschillende leisure-functies te combineren op goed bereikbare locaties. Het leisureproject de Bavelse Berg²⁸ dat ontwikkeld wordt door Grontmij/ING Real Estate is een goed voorbeeld van een menging van verschillende economische functies, waaronder de menging van toeristische en recreatieve voorzieningen.

Het evenementencomplex komt aan de oostkant van Breda te liggen, vlakbij de A27 en net iets ten noorden van Bavel, en dient garant te staan voor zowel binnen- als buitenevenementen. Zoals het er nu voorstaat, zijn er plannen om op de voormalige afvalberging een skihal, een indoor vrijetijdscentrum, een golfcentrum en andere bedrijven te vestigen.

De provincie Noord-Brabant is optimistisch over de ontwikkelingen voor wat betreft de attractieparken in de provincie die in ruime mate aanwezig zijn. Omdat de attractieparken niet alleen gericht zijn op eigen mensen uit de provincie, maar ook op inwoners vanuit heel Nederland moet de provincie in samenwerking met ondernemende partijen blijven vernieuwen en ontwikkelen. De provincie hecht daarbij waarde wanneer ontwikkelaars trachten in te spelen op nieuwe trends.

In tegenstelling tot de provincie Zeeland, laat de provincie Noord-Brabant haar taken wat betreft bovenlokale afstemming bij gemeentelijk overstijgende leisure-voorzieningen zoveel mogelijk over aan gemeenten zelf. Naar het oordeel van de provincie is het gemeentelijk instrumentarium, onder de nieuwe WRO¹¹, toereikend voor het uitvoeren van Ruimtelijke Strategische Agenda projecten waar afspraken tussen provincies enerzijds en gemeenten anderzijds binnen de Nota Ruimte aan ten grondslag liggen³⁶. Hoewel de provincie denkt dat gemeenten daar geen financiële hulp nodig achten, zal de provincie zich wel bereidwillig op willen stellen, is Hoek van mening. In de toekomst gaat de provincie samen met private partijen bekijken wat er bewerkstelligd kan worden met het exploiteren van grond voor recreatieve voorzieningen. Op dit moment koopt de provincie slechts gronden aan voor zeer specifieke provinciale taken zoals voor wegen en natuurgebieden. De bedoeling is te gaan kijken wat de mogelijkheden hierin zijn, zeker als het gaat om gronden bestemd voor vrijetijdsbesteding, hetgeen de op één na belangrijkste economische pijler van de provincie is als het gaat om werkgelegenheid.

Hoek erkent dat dit nog niet zo'n eenvoudige zaak is vanwege het feit dat verdere ontwikkeling van de leisure-industrie te lijden heeft onder een over het algemeen starre rijksoverheid gepaard gaande met stroperige procedures. Hij weet uit de praktijk dat het voor bijvoorbeeld de directeur van de Efteling een lastige zaak is om over afschrijvingen van onroerend goed in Den Haag te praten. Ambtenaren hebben in zijn optiek geen flauw benul

van een attractiepark dat onroerend goed wil waarderen dat zich in een hele andere positie bevindt dan een kantorencomplex. De waarde van kantoorcomplexen blijven vanzelf toenemen door herontwikkeling/renovatie van bedrijventerreinen. Een attractiepark daarentegen is niks meer waard als het geen vernieuwingen aanbrengt. Belangrijk is in dezen in ieder geval, vanwege de meer stringente regelgeving, de verschillende partijen op één lijn te brengen. Meer overleg is essentieel. De taak van de provincie is het stimuleren van deze overleggen. Hierdoor kan in een aantal gevallen voorkomen worden dat de bedrijfsvoering in de leisure-branchen belemmerend wordt zodat themaparken, bungalowparken niet nog hogere kosten hoeven te maken.

Op de vraag wat er zoal eventueel in een leisure-paragraaf in de structuurvisie moet worden opgenomen is de provincie Noord-Brabant helder van zaken. Er dient meer structureel overleg plaats te vinden tussen projectontwikkelaars en provincies. Daarnaast zal er meer regionale afstemming tot stand moeten worden gebracht tussen gebieden en gemeenten. Tenslotte zal ook nadrukkelijk de economische haalbaarheid onderzocht moeten worden in combinatie met zuinig ruimtegebruik opdat natuur en milieuwaarden niet in het gedrang komen.

5.3.1 Samenvatting Noord-Brabant

Noord-Brabant heeft geen specifiek leisure-beleid dat van kracht is voor de provincie. De provincie valt terug op de nog niet zo lang geleden opgestelde structuurvisie, die zijn inhoud ontleent aan het streekplan 2002. Deze omvorming heeft plaatsgevonden in het kader van de komst van de nieuwe WRO. Voor de provincie Noord-Brabant is de vrijetijdseconomie van wezenlijk belang. De provincie kent vele multifunctionele vormen van leisure. Hierbij wordt met name naar synergie van leisure-functies gezocht. De provincie wil de taken bij gemeente overstijgende leisure-ontwikkeling zoveel mogelijk over laten aan de gemeente, onder het regime van de nieuwe WRO. De provincie zal daarbij wel kijken naar wat er mogelijk is met de nieuwe beleidsinstrumenten die zij daarbij voorhanden heeft. Ook zal rekening gehouden worden met de nieuwe regelingen inzake het grondbeleid en de exploitatie daarvan.

Tot nu toe kocht de provincie grond aan voor natuur en wegen. In de toekomst zal ook gekeken worden naar wat er mogelijk is ten aanzien van het aankopen van grond voor recreatieve doeleinden. Dit in samenwerking met private partijen. Op de vraag wat er zoal in een eventuele paragraaf over leisure zou moeten staan is de provincie Noord-Brabant van mening dat er meer structureel overleg tussen projectontwikkelaars en provincies dient plaats te vinden. Daarnaast is het verschaffen van meer duidelijkheid ten aanzien van risico's en financiële aansprakelijkheid een pré. Ook dient de provincie meer rekening te houden met de regionale afstemming tussen gebieden.

5.4 Limburg

Leisure speelt een belangrijke rol voor de Limburgse economie. Uit onderzoek is gebleken dat jaarlijks miljoenen Nederlanders en buitenlanders een deel van hun vrije tijd doorbrengen in Limburg. Ongeveer veertien procent van de Limburgse beroepsbevolking verdient op één of andere manier zijn brood in de leisure-sector⁸. Limburg heeft echter te kampen met een stagnerende groei in de leisure sector. De grenzen van deze groei in de traditionele verblijfsrecreatie lijken bereikt te zijn. Niet alleen lijkt de markt verzadigd te raken, ook door toenemende concurrentie van andere vakantiebestemmingen komen de prijzen onder hevige druk te staan en kan de omzetontwikkeling nog maar nauwelijks de inflatie bijhouden. Om een antwoord te vinden op deze negatieve ontwikkelingen, buigt de provincie Limburg zich in samenwerking met andere externe partijen over onderwerpen als marktinnovatie en nieuw investeringskapitaal. Op deze manier kunnen nieuwe markten aangeboord worden, door middel van nieuwe produkt-marktcombinaties, en tegelijkertijd nieuwe impulsen aan de sector gegeven worden.

De provincie Limburg is, als het gaat om betrokkenheid in de leisure-sector, wellicht één van de meest actieve provincies van ons land. De provincie werkt samen aan de ontwikkeling van de cluster Leisure binnen het coalitieprogramma ‘Innoveren in Limburg’²⁷. Daarnaast worden zaken gedaan in onder andere het uitvoeren van toeristische promotiecampagnes, het ontwikkelen van nieuwe product-marktcombinaties (onder andere nieuwe markten voor toerisme), het monitoren van ontwikkelingen door middel van de jaarlijkse trendrapportage en ook op projectniveau is de provincie actief. Tot slot is ook de samenwerking die de provincie onderhoudt met de Limburgse Ontwikkelings- en Investeringsmaatschappij (LIOF) en Syntens een steeds essentiëlere rol gaan spelen in het ontwikkelen en ondersteunen van nieuwe markten en leisure-projecten.

Bij het ontwikkelen van nieuwe leisure-concepten, houdt de provincie Limburg zich vast aan de richtlijnen zoals deze in het Provinciale Omgevingsplan²⁷ staan verwoord. Leisure is in deze visie gericht op het aantrekken van mensen buitenaf. Niet alleen met het doel om spin-off effecten te genereren en als magneetfunctie te dienen (de economische motor functie), maar ook met het doel om Limburg aantrekkelijker te maken door het versterken van het vestigingsklimaat. Met name de midden en hoge inkomensklassen vormen de belangrijkste doelgroepen waar de provincie zich op richt. Naast de leisure-functie en de doelgroep van leisure-voorzieningen, is ook de mate van betrokkenheid van de provincie in het leisure-concept een item waar steeds meer aandacht aan wordt besteed. Binnen de overlegstructuren van de provincie Limburg, is meer nadruk komen te liggen op al dan niet actieve participatie wat betreft gebiedsgerichte ontwikkelingsprojecten. Zeker nadat de Nota Ruimte³⁵ ook voor de provincie Limburg een belangrijkere rol heeft gezorgd.

Coördinator afdeling Ruimtelijke Ordening Michel Valk van het provinciehuis in Maastricht legt uit in welke gevallen de provincie Limburg zich mengt als actieve partner in de ontwikkeling van leisure-concepten. Alleen daar waar de provincie nodig acht te participeren springt zij in. Daarbij zal het kijken naar de betekenis van leisure binnen het gebiedsgericht proces. Tot nu toe heeft de provincie zich nog maar nauwelijks bemoeit van de mogelijkheid tot actieve deelname. De verklaring is dat leisure in een gebiedsontwikkeling altijd een component is die in meer of mindere mate een rol speelt maar zeker geen voorttrekkende rol is Valk van mening. In het Limburgs coalitieakkoord zijn er zes gebiedsontwikkelingen gedefinieerd waarop de provincie Limburg zich zal gaan inzetten

Met name voor de gebiedsontwikkelingen Maasplassen en Maastricht Valkenburg geldt dat op gebied van leisure in sterke mate wordt ingezet. In ontwikkelingen zoals A2 zone Sittard-Geleen, Buitenring/Parkstad, Greenport en reactivering oude Maasarm Wanssum is dat in mindere mate het geval en is leisure meer een bijkomende aangelegenheid.

Leisure ontwikkelt zich in veel gevallen als component binnen een complex van gebiedsgerichte ontwikkelingen. Deze trend vinden we elders in het land ook steeds meer terug en is het gevolg van verweving van verschillende economische activiteiten binnen gebiedsgerichte ontwikkelingsprojecten (Trazy Metz). Om leisure te kunnen scheiden van deze overige economische bedrijvigheid in deze ontwikkelingsprojecten, wordt in de provincie Limburg leisure op een aparte beleidsmatige wijze ingevuld. Op deze manier krijgt leisure een transparante en daarmee een overzichtelijkere organisatiestructuur. De provincie Limburg heeft leisure opgenomen als cluster van kracht in het coalitieprogramma 'Innoveren in Limburg'. Leisure wordt vanuit een programmatische aanpak benaderd en is afdelings en sector overstijgend binnen het provinciaal beleid. De programma's vallen daarbij direct onder de directie. Verschillende afdelingen leveren capaciteit om de programmadoelen te realiseren'. In de praktijk zijn dat voor leisure vooral mensen van de afdeling Economische Zaken, maar ook andere afdelingen leveren inzet. Omdat leisure voorheen onder de noemer toerisme en recreatie bij de afdeling Economische Zaken lag, voelt men vanuit het provinciehuis aan dat hier een grotere verantwoordelijkheid vanuit deze afdeling is komen te liggen wat betreft het realiseren van doelen.

Voor bovenlokale afstemming van gemeentelijk overstijgende leisureprojecten voert de provincie Limburg geen eenduidig beleid. De uitvoering van RSA projecten kan in Limburg per project en per regio verschillen. Het gevolg is dat er geen algemeen geldende afspraken worden gemaakt, noch vindt er structureel overleg plaats tussen enerzijds provincies en anderzijds gemeenten. De praktijk leert dat gemeenten willen weten waar ze aan toe zijn en welke middelen zij voor grootschalige leisure projecten voorhanden hebben. Van regio tot regio en van project tot project bekijkt de provincie Limburg dit en stelt een analyse op.

Omdat de provincie Limburg recentelijk een provinciaal grondbedrijf heeft opgericht zijn de mogelijkheden tot het aankopen en verkopen van grond voor grootschalige leisure projecten vergroot. Het doel van het provinciaal grondbedrijf is niet alleen het kopen en verkopen van grond, maar dient ook bij tot het realiseren van een toegevoegde (maatschappelijke) meerwaarde. Bij dit provinciaal grondbedrijf staat gebiedsontwikkeling centraal waarbij de prioriteit ligt bij grootschalige projecten in gebieden met een grote verwevenheid van functies. Een belangrijke verandering is de transformatie van grondbedrijf naar ontwikkelbedrijf. Dit is vastgelegd in het nieuwe coalitieakkoord 'Innoveren in Limburg 2007 – 2011'²⁷. Andere provincies zoals Gelderland en Noord-Brabant zijn in beraad hetzelfde te doen. Valk is overtuigd van het feit dat met de komst van de nieuwe Grondexploitatiewet het provinciaal grondbedrijf op de hoogte is van de veranderingen die deze wet met zich meeneemt en capabel hiermee zal omspringen.

In beginsel ontvangt de provincie geen geld voor specifiek leisure gerichte projecten Wel wordt er in het geval van gebiedsgeïntegreerde projecten een geldbedrag gereserveerd voor vrijetijdsbesteding waar leisure ook onder gerekend wordt.

In principe echter moeten leisure initiatieven zichzelf economisch terugverdienen is de mening van Valk. De provincie Limburg is vooral faciliterend. Wel is er de mogelijkheid dat er vanuit de Limburgse Investeringsbank (LIOF) b.v een participatie kan worden aangegaan. LIOF houdt zich bezig met acquisitie van investeringskapitaal en omvangrijke projecten die een duidelijke toegevoegde waarde kunnen bieden voor de leisure sector in Limburg. In de ontwikkeling van het cluster leisure werkt LIOF zeer nauw samen met niet alleen de Provincie Limburg maar ook met Syntens.

De provincie Limburg probeert door organisaties als Syntens en LIOF meer in te zetten in de vrijetijdseconomie op een aantal grote ontwikkelingen binnen het cluster leisure, de toonaangevende rol te blijven spelen. Inmiddels heeft de provincie vanuit het programma 'Innoveren in Limburg' 90.000 euro beschikbaar gesteld voor een innovatieprogramma ten behoeve van de Limburgse vrijetijdseconomie. Met dit geld wordt een aantal innovatietrajecten aangeboden aan het bedrijfsleven. Syntens gaat het programma coördineren en draagt zelf ook 90.000 bij. Projectleider Benedict Persoon van Syntens haalt net als Valk het economische motor motief aan om te investeren in de vrijetijdseconomie van zijn provincie. Hij beweert dat het feit dat veel maakindustrie is weggefallen inhoudt dat nieuwe sectoren belangrijker worden en de vrijetijdseconomie daar één van is geworden. De sector is weliswaar nog vrij traditioneel, maar door het verbeteren van het innovatief vermogen liggen er volop kansen.

Valk voegt daarbij aan toe dat de Provincie het aangewezen orgaan is bij gebiedsontwikkeling die de integrale kwaliteit moet bewaken en zorgen dat niet alleen de 'postzegels' die geld opleveren gerealiseerd worden maar ook de onrendabele ontwikkelingen zoals de aanleg van ontsluitingen, landschapontwikkeling en behoud en restauratie van belangrijk erfgoed. De

provincie moet hierbij de verbinder zijn tussen de verschillende partijen en andere partijen. Ook hier geldt dat per initiatief verschilt wie aan tafel zit.

Leisure kent veel economische succesverhalen, maar kent ook zoals bekend de onrendabele initiatieven (leegstaande gebouwen, onrendabele projecten etc.). De provincie Limburg is van mening dat provincies de mogelijkheid moeten hebben om bij financiële tegenvallers, andere partijen/organen aan te kunnen wijzen in het kostenverhaal. Vooral bij complexe investeringen op de lange termijn moeten goede risicodragende voorwaarden door de overheid gesteld worden. Alleen risicodragende investeringen dragen volgens Valk bij om ontwikkelingen op de lange termijn uit de grond te trekken. Echte voorbeelden kent hij niet maar er zijn er wel een aantal die zich in de beginfase bevinden. Naast de risicodragende investeringen van de provincie Limburg zijn er ook structurele financiële middelen beschikbaar. Net als de twee organisaties LIOF en Syntens, die overigens met de provincie Limburg samenwerken, heeft ook het provinciale grondbedrijf financiële middelen voorhanden om leisure voorzieningen te kunnen ondersteunen. Valk is duidelijk in zijn commentaar over de houding die hij verlangt van projectontwikkelaars t.a.v het kostenverhaal. Per ontwikkeling verschilt de financiële participatie, althans zo leert de ervaring.

Wat betreft de nieuwe rol van de provincie als gevolg van de nieuwe W RO meent Valk dat er voor de provincie een grotere regierol is komen te liggen. Een actievere deelname impliceert dat de provincie eerder in het proces advies moet geven over de gewenste ontwikkelingen en bij grotere gebiedsgerichte ontwikkelingen een regierol moet voeren.

Binnen de provincie Limburg wordt momenteel door externe partijen flink gebrainstormd over nieuwe innovatieve leisure concepten. LIOF is daarin wellicht de belangrijkste partij. LIOF heeft de intentie uitgesproken om een pro-actieve rol te gaan spelen in de verdere ontwikkeling van de Limburgse 'leisure sector'. Naast de rol die LIOF al speelde door mogelijke financiële participaties in (grootschalige) leisure projecten (zoals Gaiapark), wil LIOF nu ook startende ondernemers helpen hun plannen te realiseren. Om die reden heeft LIOF een prijsvraag in het leven geroepen. De pro-actieve rol die LIOF in wil gaan nemen in leisure sector en de daarbij behorende stimuleringsprijs is voortgekomen uit een brainstormmeeting bij LIOF van ondernemers en intermediaire organisaties, actief op het gebied van leisure en past binnen het cluster 'leisure' van het programma 'Innoveren in Limburg'. De prijs overigens, ter waarde van 10.000 euro, wordt toegekend aan ondernemers die met een echt vernieuwend idee iets toevoegt aan het bestaande aanbod op het gebied van vrijetijdsbesteding in Limburg. Andere criteria zijn: uitvoerbaarheid, omvang en beschikbaarheid van eigen vermogen. De projecten moeten bovendien een bovenregionaal karakter hebben en een minimaal investeringsvolume kennen van 200.000 euro. Als laatste criteria geldt dat de projecten niet marktverstoring mogen zijn.

De provincie Limburg is sinds de komst van de nieuwe W RO zelf ook druk met het invullen van beleid dat gericht is op Leisure. Gedeputeerde Valk heeft zelf wel een eigen idee hoe het beleid vorm kan krijgen. Hij is van mening dat beleid vooral op regionaal niveau vorm gegeven dient te worden waarin de provincie een partner is met de lokale overheden. In zijn optiek moet de provincie zelf de strategie op hoofdlijnen voeren en programmatisch regio's en ondernemersinitiatieven stimuleren. Daarnaast ligt er voor de provincie Limburg tevens een belangrijke grensoverschrijdende opgave.

5.4.1 Samenvatting Limburg

De provincie Limburg is als het gaat om het ontplooiën van leisure activiteiten één van de actiefste provincies. De provincie werkt samen aan de ontwikkeling van de cluster Leisure binnen het coalitieprogramma 'Innoveren in Limburg'. Tevens is de samenwerking die de provincie onderhoudt met de Limburgse Ontwikkelings- en Investeringsmaatschappij (LIOF) en Syntens een belangrijke rol gaan spelen in het ontwikkelen van leisure projecten. Bij het ontwikkelen van deze nieuwe concepten houdt de provincie zich vast aan richtlijnen die zijn opgesteld volgens het Provinciaal Omgevingsplan. In eerste instantie richt de provincie zich op mensen van buitenaf met als doel het vestigingsklimaat te versterken. De provincie mikt daarbij met name op de wat hogere inkomens. Leisure wordt vanuit een programmatische aanpak benaderd. Daarbij vallen de leisure programma's, opgenomen binnen het cluster 'Innoveren in Limburg', direct onder de directie van het provinciehuis. De rol van de provincie bij leisure initiatieven verschilt per project. Een opmerkelijk gegeven is dat de provincie Limburg een eigen provinciaal grondbedrijf heeft opgericht dat de kennis en de mogelijkheid heeft om specifiek grond aan te kopen voor leisure doeleinden. Omdat leisure initiatieven volgens de provincie zichzelf moeten terugverdienen participeert de provincie financieel in beginsel niet. Wel kan er via het LIOF geld worden geïnvesteerd. De provincies moet de mogelijkheid hebben bij eventuele verliezen in leisure projecten, andere partijen in het kostenverhaal aan te wijzen. Naast de LIOF, biedt het grondbedrijf uitkomst wanneer het gaat om de financiering van de leisure projecten. In een eventuele paragraaf over leisure beleid zou volgens de provincie in de structuurvisie in ieder geval moeten worden opgenomen dat het om specifiek regionaal leisure beleid gaat waarin de provincie samenwerkt met lokale overheden. De provincie dient dan vervolgens zelf de strategie op hoofdlijnen te voeren. Daarnaast ligt er voor de provincie Limburg een grensoverschrijdende opgave.

5.5 Gelderland

Voor veel provincies is leisure nog een tamelijk nieuw beleidsthema. Dit was voor de provincie Gelderland³² aanleiding om drie jaar geleden advies te vragen bij de Stichting Recreatie. Stichting Recreatie⁷ heeft door de jaren heen veel informatie ingewonnen op het gebied van recreatie en toerisme en heeft op basis daarvan mede een goed beeld kunnen vormen van wat er in Nederland afspeelt aan leisure. Door het gedeelde opdrachtgeverschap dat de stichting aangaat met andere provincies, profiteren provincies van het feit dat zij relatief voor weinig geld veel waardevolle informatie en praktische informatie aangereikt krijgen. De provincie Gelderland was destijds één van de vijf provincies die van deze gelegenheid gebruik maakte. Het stappenplan dat de Stichting aanleverde aan de provincie Gelderland was één van de belangrijke speerpunten, zo niet de belangrijkste, waar de provincie zich aan heeft vast kunnen klampen bij het opstellen van het ‘masterplan vrijetijdseconomie’³².

Gerard Slag van de provincie Gelderland en werkzaam op de afdeling RO kan de bijdrage van de Stichting Recreatie destijds nog goed herinneren. Op het gebied van leisure was er nog niet veel kennis voorhanden. Slag stipt aan dat de ‘Stichting Recreatie veel nuttige informatie geleverd heeft wat betreft de beleidsmatige kant van leisure. Slag, al jarenlang betrokken bij grootschalige projecten in de provincie, geeft verder te kennen dat de ontwikkeling van leisure in de provincie Gelderland de afgelopen 5 jaar eigenlijk nooit in de vorm van grootschalige leisure projecten heeft plaatsgevonden. Hoewel enkele jaren wel een initiatief daartoe is genomen in het Rivierengebied, er lagen plannen voor een Leisure Centrum in Gelderland, zijn er ook nu geen grootschalige leisure projecten in ontwikkeling. Wel zijn er een aantal gebiedsprocessen aan de gang, die met name worden gestuurd vanuit de ontwikkeling van natuurgebieden/-zones, bijv. ecologische poorten en groene wiggen aan de randen van de Veluwe. Een (grootschalige) leisure ontwikkeling zou wellicht aan de orde kunnen komen in het stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen of in de Stedendriehoek Apeldoorn-Zuthpen-Deventer maar zover is het nog niet. De provincie Gelderland zal bij deze eventuele ontwikkelingen in eerste instantie niet kijken naar de mogelijkheden om zoveel mogelijk inwoners van buitenaf aan te trekken voor de nieuw in te vullen leisure functies. In beginsel zal de provincie Gelderland met haar nieuw te ontwikkelen leisure voorzieningen kijken naar wat er mogelijk is voor onze eigen inwoners voor eigen stad/regio. Kijkend naar de cijfers en met name dan naar het aantal binnenlandse toeristen dat een bezoek brengt aan de Veluwe scoort de provincie Gelderland hoog⁹. Bijna 2 miljoen mensen brengen een bezoek aan dit gebied. Daarnaast is het, op de provincie Limburg na, de provincie met de meest verblijfsrecreatieve logiesvormen. Hoewel gezegd moet worden dat dit enigszins een vertekend beeld is, omdat de provincie Limburg nu eenmaal jaarlijks heel veel buitenlandse toeristen verwelkomt. Leisure moet bijdragen aan een versterking van het Gelderse economisch klimaat, maar is niet zozeer van dermate belang dat er zo ontzettend veel tijd, geld

en energie ingestoken hoeft worden. Immers, met de Veluwe en de randen daarvan trekt de provincie jaarlijks al honderden, zo niet duizenden binnen/-en buitenlandse bezoekers aan die het economisch klimaat reeds toereikend versterken. Leisure activiteiten worden, in tegenstelling tot regio's in Groningen en Limburg, derhalve niet gezien in de functie van economische trekker maar meer als een complementaire functie t.a.v. bestaande regionale economische functies. Het beleid dat de provincie Gelderland voert t.a.v. vrije tijd is voornamelijk gericht op de 55+ ers. De provincie stelt prioriteit aan het benoemen van haar sterke punten die de provincie kent en deze liggen met name in de rust en de ruimte die de provincie biedt in combinatie met de vele fiets en wandelpaden. Waar andere provincies hun toekomstige plannen en projecten verwoord hebben staan in het Streekplan, zoals bijv. de provincie Noord-Brabant of bijv. in een Provinciaal Omgevingsplan zoals dat in de provincie Zeeland het geval is, heeft de provincie Gelderland gekozen leisure op te nemen in een speciaal daarvoor ontwikkeld Uitvoeringsprogramma 'Vrije tijds Economie.' Hoewel de provincie weliswaar in het streekplan in hoofdlijnen globaal aangeeft hoe de ontwikkeling van leisure plaats dient te vinden, staat in dit programma nauwkeurig omschreven welke plaats leisure de komende jaren moet krijgen binnen de provincie. Aansturing van leisure dient primair plaats te vinden vanuit de afdeling Economische Zaken weliswaar in samenwerking met de afdeling Ruimtelijke Ordening. Getracht moet worden om een en ander dusdanig te coördineren dat beide afdelingen over elkaar, sectoroverstijgend, heen kunnen kijken en beleid formuleren gericht op het inpassen van leisure in het uitvoeringsprogramma 'Vrije tijdseconomie'. De provincie zal bij het ontwikkelen van nieuwe leisure concepten die worden uitgevoerd naar de richtlijnen zoals die staan vermeld in het uitvoeringsprogramma, een faciliterende rol dienen in te nemen. Dit betekent dat op beleidsniveau de provincie een aantal helder omschreven voorwaarden stelt waaronder ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Deze zelfde faciliterende rol neemt de provincie Gelderland in als het gaat om de bovenlokale afstemming van gemeenteoverstijgende leisure concepten. Een duidelijk voorbeeld hiervan waar de provincie deze rol in heeft genomen, betrof een plan waarbij al dan niet vestiging van grootschalige detailhandelsvoorzieningen in de stadsregio Arnhem-Nijmegen op de provinciale ruimtelijke agenda stond. In deze discussie heeft de provincie heel duidelijk gekozen voor een faciliterende rol, bewust niet die van regisserend, waarin de regio uiteindelijk zelf keuzes heeft moeten maken. In het Vrije tijdsprogramma wordt naast de rol van de provincie in het ontwikkelen van leisure, eveneens aandacht geschonken aan de mogelijkheden die de nieuwe WRO¹¹ en de Grex³⁴ biedt. Hierin liggen zeker nieuwe mogelijkheden t.a.v. gebiedsontwikkeling die aansluiten bij het provinciaal belang en de provinciale verantwoordelijkheden. Echter, gelet op de inhoud van deze documenten heeft de provincie uitgesproken hier niet specifiek in te zullen zetten op ruimte ten behoeve van de ontwikkeling van leisure functies. De provincie durft tevens vooralsnog niet, als het gaat om de financiële kant van de ontwikkeling van leisure, risico's te nemen op gebied van financiële participatie. Het ontbreekt bij de provincie simpelweg aan informatie over data reeksen waar

rendementen t.a.v leisure vastgoed (het liefst uit de omgeving) uitgelicht worden. Laat staan dat de provincie ingelicht is over andere risico's als het gaat om de exploitatiegevoeligheid, het gebrek aan alternatieve aanwendbaarheid en de over het algemeen lage huuropbrengsten van leisure vastgoed. De provincie is financieel risicomijdend en neemt de stelling in dat provincies in alle leisure initiatieven waarin samen met ontwikkelaars wordt geïnvesteerd, gedeelde financiële verantwoordelijkheid moet gelden. Dit is ook tevens vastgelegd in het Uitvoeringsprogramma Vrijetijdseconomie. Daarin staat ondermeer verwoord dat de provincie de mogelijkheid moet hebben om bij eventuele verliezen andere partijen (ontwikkelaars) aan te wijzen in het kostenverhaal.

Verder staat in dit programma vermeld vanuit welke financiële bronnen de provincie gebruik kan maken. Het gaat hier om provinciale/gemeentelijke budgetten afkomstig vanuit het Rijk. Geld dat niet specifiek bestemd is voor leisure doeleinden, maar wel beschikbaar gesteld kan worden d.m.v doorsluiting van geld dat naar de sector Toerisme en Recreatie gaat. Daarnaast kan er gebruik worden gemaakt van geld dat afkomstig is uit het doorsluizen van geld uit fondsen als het ISV(Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing)

5.5.1 Samenvatting Gelderland

Leisure in de provincie Gelderland richt zich zowel op de eigen inwoners als op mensen van buitenaf ter versterking van het economisch klimaat. De provincie heeft hiervoor een speciaal opgezet uitvoeringsprogramma, het programma vrije tijdseconomie, in het leven geroepen. In dit vrije tijdseconomie programma richt de provincie zich in eerste instantie op de senioren die over voldoende ruime tijd en geld beschikken. Aansturing vindt plaats vanuit de afdeling Economische Zaken in samenwerking met de afdeling R.O een en ander ingepast binnen het uitvoeringsprogramma vrije tijdseconomie. De provincie denkt/handelt vanuit een faciliterende rol. Door het bieden van beleidsruimte en aanpassing van infrastructurele voorzieningen kan zij de kaders scheppen voor ondernemers en bedrijven om een leisure participatie aan te gaan. Daarbij gaat de provincie er van uit dat bij het kostenverhaal de marktpartijen kan aanwijzen op financiële aansprakelijkheid. In een gewenste eventuele paragraaf over leisure beleid zou in grote lijnen vermeld kunnen staan hetgeen het uitvoeringsprogramma vrije tijdseconomie reeds naar buiten brengt aldus de provincie. Dan gaat het over de provinciale belangen en verantwoordelijkheden t.a.v gebiedsontwikkeling, waar leisure ook een component van is. Daarbij zal nadrukkelijk moeten gekeken naar wat er met de nieuwe WRO en de Grexwet mogelijk is, t.a.v het realiseren van nieuwe leisure functies.

5.6 *Groningen*

Ook in de provincie Groningen worden de laatste trends en ontwikkelingen op het gebied van de leisure industrie nauwlettend in de gaten gehouden. De nadruk hierbij is komen te liggen op de relatie die leisure heeft met detailhandel, vrije tijd en horeca. Deze resulteren in alsmaar verschillende combinaties die leiden tot groeiende ruimtelijke en functionele vormen van integratie. Deze integratie van functies moet enerzijds leiden tot het verlengen van de verblijfsduur van de consument, anderzijds is deze integratie van functies er opgericht meer service te verlenen. Daarnaast speelt het realiseren van meer toegevoegde waarde in het aangeboden concept ook een rol. De praktijk heeft geleerd dat deze functies (formules) steeds meer ruimte in beslag nemen. Wat men echter ook steeds meer aantreft, is de ontwikkeling van gethematiseerde ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan zijn de bekende woonboulevards. Themacentra zoals woonboulevards hebben tegenwoordig steeds meer regionale aantrekkingskracht en verhogen de bestedingen. In de provincie Groningen heeft het thema leisure een vooraanstaandere plaats gekregen sinds in 2002 de gemeente Groningen de nota 'Detailhandel en Leisure in de Stad Groningen: een op maat gesneden aanbod voor de toekomst'³⁰ naar buiten heeft gebracht. Binnen de randvoorwaarden van het rijk (afweging op integraal ruimtelijk vlak) moeten provincies en samenwerkende gemeenten het locatiebeleid operationaliseren via een ontwikkelingsvisie op het vestigingsmilieu voor bedrijven en voorzieningen (en dus ook leisure voorzieningen).

Aanleiding voor de nota is het veranderende koopgedrag van de consument die meer kwaliteitseisen stelt en meer vrije tijd te besteden heeft. De provincie Groningen heeft een groot belang om de huidige verblijfskwaliteit van vrijetijdsaangelegen bij te houden. De synergie tussen enerzijds de detailhandel en aan de andere kant de leisure industrie biedt unieke kansen voor met name de binnenstad van Groningen. Daarnaast dwingen concurrerende ontwikkelingen tot ingrijpen van provincies in de ruimtelijke structuren. Provincies zullen onder de nieuwe WRO invulling moeten geven aan een pro actief beleid dat rekening houdt met de nieuwste trends wat betreft leisure. De provincie is niet gebaat bij een algemeen geldend regionaal leisurebeleid ingegeven door de Rijksoverheid waardoor eventuele leisure ontwikkelingen, die puur gericht zijn op de regio Groningen, in het geding zouden komen te staan. Althans, volgens de Nota 'Detailhandel en Leisure in de Stad Groningen'. Juist vanwege haar landschappelijke karakter en haar sterke identieke omgeving moet leisure bestaan uit een op maatwerk gesneden aanbod¹⁹.

Leisure, aldus de Provincie, is niet zozeer in eerste instantie een branche maar een mentaliteit. Een ervaring, een gevoel. Vooral in de binnenstad van Groningen geldt dat er ruimte is voor leisure-ontwikkelingen. Bovendien geldt dat deze ruimte bijzonder kansrijk is gelet op het aantrekkelijke verblijfsklimaat en de hoge kwaliteit van de openbare ruimte. Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat de combinatie detailhandel en leisure tot bijzondere hoge synergie kan leiden. Zo is onderzocht dat in moderne Amerikaanse winkelcentra 25% tot 40% van de

bezoekers primair komt voor leisure-activiteiten^{7,9}. Op het zelfde moment nam in deze centra (over het algemeen shopping malls)) de omzet in de detailhandel met ong. 10% toe.

Bij nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de leisure en detailhandel zal de Provincie Groningen, zoals zij zelf al aangeeft, een direct en bij voorkeur een pro-actief antwoord moeten zien te vinden.

De provincie Groningen zal in het nieuwe rijksbeleid, wat betreft beleid en planwet regelgeving, in moeten zetten op de regionale structuurvisie omdat juist deze beleidsafspraken afgestemd zijn op het betreffende ruimtelijk niveau. Groningen zal de centrale rol op zich moeten nemen als motor, koop en vermaakcentrum van het Noorden (Groningen, Drenthe, Friesland). Belangrijk is om daarbij lokale ontwikkelingen af te stemmen op een regionaal afgestemd geheel, waarbij gemeenten elkaar proberen aan te vullen i.p.v. elkaar onnodig te concurreren.

De provincie Groningen richt zich als het gaat om het aantrekken van klanten voor de leisure sector, zowel op haar eigen inwoners als mensen van buitenaf. Het provinciaal omgevingsplan en de toeristische beleidsnota³⁰, die onlangs zijn uitgebracht door de provincie, is gericht op stimulering van de toeristische sector door alle bevolkingsgroepen heen. Met name in de toeristische beleidsnota wordt rekening gehouden met substantiële verschillen in inkomens. Het aantal hoger opgeleiden in de provincie zou zich moeten vertalen in een hogere mate van toeristische voorzieningen. Bij de ontwikkeling en beoordeling van toeristische projecten, waar leisure deel van uit maakt in de toeristische beleidsnota, wordt bekeken of het gewenste aanbod aansluit bij het geformuleerde beleid. Dit staat verwoord in het provinciaal omgevingsplan³⁰.

De provincie is een actieve partner in projecten als Meerstad, Blauwe Stad en het Oldambtmeer. In het project Blauwe Stad heeft de provincie samen met gemeenten en waterschap het initiatief genomen om, naast uitbreiding van het natuurgebied, een gebied te creëren waar plaats is voor recreatieve voorzieningen. Binnen de stuurgroep 'Ring Blauwe Stad' worden toeristische infrastructurele projecten opgezet en uitgevoerd. De voorzitter van deze stuurgroep wordt aangesteld door de Provincie. Vanaf het moment van aanstelling functioneert een interne projectgroep genaamd de 'Blauwe Stad'.

Deze projectgroep probeert informatie uit te wisselen en zorgt voor interne afstemming. Inmiddels is de ontwikkeling van het project in handen van Blauwe Stad BV.

Een ander project waaraan leisure projecten aan gekoppeld zijn, is het project Meerstad. In dit project probeert de provincie een samenwerkingsverband in goede banen te leiden tussen enerzijds de gemeente Groningen en anderzijds de gemeente Slochteren. In weer een ander project, vaarverbindingen Zuidlaardermeer – Oost-Groningen nemen alle betrokken gemeenten en waterschappen zitten zowel uit de provincie Groningen als die van Drenthe. Zo wordt er dus gecommuniceerd over de provinciale grenzen heen en is ruimtelijke afstemming een belangrijk thema binnen het project geworden.

De provincie Groningen probeert niet alleen een regievoerende rol in te nemen als het gaat om de sturing van leisure voorzieningen, zij tracht ook andere projectontwikkelaars en externe partijen te laten participeren. Daarbij wordt het innemen van een pro-actieve houding van de partners gewenst.

De gebiedsgerichte projecten waar de Blauwe Stad en Meerstad deel van uit maken, worden gefinancierd door speciale fondsen uit het Rijk, maar ook komen ook tot stand d.m.v. subsidies uit de EU. De provincie Groningen maakt al jaren dankbaar gebruik van deze subsidies die gefocust zijn op een gebiedsgerichte aanpak. In de provincie Groningen worden per regio gemeenteoverschrijdende projecten (met leisure als mogelijk segment) uitgevoerd en opgezet.

De provincie Groningen meent dat de inwerkingtreding van de nieuwe WRO de rol van de provincie ten aanzien van de ontwikkeling vrijetijdsvoorzieningen niet wezenlijk verandert, omdat de nieuwe WRO in eerste instantie een instrument is en geen beleidsdocument (zoals het Provinciaal Omgevingsplan). Het nieuwe Provinciale Omgevingsplan is een Structuurvisie volgens de nieuwe WRO en de provincie Groningen wil het omgevingsbeleid daaruit via een Omgevingsverordening sturen in toelatingsplanologische zin. Bijvoorbeeld door eisen te stellen aan nieuwe recreatiewoningen, t.a.v permanent gebruik. Dit houdt in dat de inwerkingtreding van de nieuwe wet niet automatisch een versoepeling of een versnelling impliceert om overal maar leisure voorzieningen te maken. Tegelijkertijd is het voornemen in het Voorontwerp POP erop gericht om de toeristisch-recreatieve sector sterker te maken, in de zin van bestedingen en arbeidsplaatsen maar soms ook gericht op leisure voorzieningen, zoals de voorziening van rondvaarttochten. In het algemeen zal in de provincie Groningen eveneens de ontwikkelingsplanologie plaatsvinden, het z.g.n integrale gebiedsgerichte beleid, waar de sector recreatie en toerisme deel van uit kan maken en waar leisure tevens een belangrijke plaats in kan krijgen.

5.6.1 Samenvatting Groningen

Sinds in 2002 de gemeente Groningen de nota 'Detailhandel en Leisure in de Stad Groningen: een op maat gesneden aanbod voor de toekomst' naar buiten heeft gebracht, is het thema leisure een belangrijk speerpunt geworden voor economische ontwikkeling in de regio. De synergie tussen detail en leisure kan voor een hogere kwaliteit van de ruimte zorgen. En ruimte is er in de provincie Groningen in voldoende mate. Met name de binnenstad van Groningen biedt unieke kansen voor leisure voorzieningen. Deze leisure voorzieningen zouden gericht moeten zijn op inwoners van de provincie zelf als ook op toeristen/recreanten elders vandaan. In hoofdlijnen zijn deze doelstellingen verwoord in het Provinciaal Omgevingsplan. Daarnaast zijn ook leisure doelstellingen opgenomen in de toeristische beleidsnota. Daarbij mikt de provincie bij de beoordeling van leisure projecten op de hogere inkomens, hetgeen overeenkomt met het geformuleerde beleid uit het Provinciaal Omgevingsplan en de toeristische beleidsnota. Leisure moet hierin worden gezien als onderdeel van een gebiedsgericht beleid. Daartoe zijn een viertal stuurgroepen (oost, west, zuid en centraal) in het leven geroepen om dit beleid vorm te geven en te coördineren. I.p.v. een faciliterende positie, neemt de provincie bewust een regievoerende rol in. Zij wil beslissingen reguleren en denkt met een top-down management de meeste greep op leisure ontwikkelingen te houden. Deze pro-actieve houding mondt uit in het feit dat de provincie bij het zoeken naar nieuwe leisure concepten op zoek gaat naar samenwerking met private partijen/projectontwikkelaars. Bij de financiering van dergelijke concepten krijgt de provincie reeds steungeld vanuit het Rijk (geld dat wordt doorgesluisd) en de EU. Het nieuwe Provinciaal Omgevingsplan is een Structuurvisie naar de richtlijnen van de nieuwe WRO en de provincie Groningen wil het omgevingsbeleid daaruit via een Omgevingsverordening sturen in toelatingsplanologische zin, bijvoorbeeld door eisen te stellen aan nieuwe recreatiewoningen ten aanzien van permanent gebruik. Dat betekent echter niet dat de inwerkingtreding van de nieuwe wet automatisch tot een versoepeling of versnelling leidt, om overal maar leisure voorzieningen te maken aldus de provincie. In een eventuele paragraaf over leisure in een nieuwe structuurvisie denkt de provincie Groningen er verstandig aan te doen, leisure op te nemen als component binnen integrale planvorming, het zgn. integraal gebiedsgericht beleid.

Mede vanuit het licht van de decentralisatie en de vrije marktwerking, werd vanuit verschillende kanten ook in Noord-Holland de wens uitgesproken voor een actievere provincie. Ook op het gebied van de detailhandel en de leisure sector werd een voortrekkersrol van de provincie verlangd. De provincie Noord-Holland heeft ingespeeld op deze regionale, lokale behoefte en heeft met het rapport ‘Bouwsteen detailhandelsvisie en leisurevisie’³¹ een visie proberen neer te leggen waarin de provincie als actief orgaan deelneemt in het ontwikkelingsproces van detailhandel en leisure voorzieningen in haar eigen provincie.

Na een inventarisatie van het huidig aanbod van voorzieningen, de vraag onder de regionale bevolking en de huidige ontwikkelingen t.a.v detailhandel en leisure, heeft de provincie Noord-Holland een SWOT-analyse opgesteld waarin de sterke en zwakke punten van de omgeving worden benadrukt. Uit deze analyse kwam onder meer naar voren dat Noord-Holland een groot potentieel kent in het toeristisch recreatief aanbod. De historische aantrekkelijke binnensteden en de kust worden hier als speerpunten genoemd van ontwikkeling. Daarnaast kent Noord-Holland een aantal regio’s met een hoog besteedbaar inkomen. Echter, Noord-Holland heeft ook haar zwakke kanten in ruimtelijk- economisch perspectief. Zo ontbeert voor een groot aantal steden een goede bereikbaarheid vanwege de ruimtelijke ontstaansgeschiedenis. Een ander heikel punt waar vooral steden in Noord-Holland mee te kampen hebben, is de kwaliteit van veel buurt en wijkcentra. Deze kwalitatieve achterstanden in ruimtelijk economische zin vindt men tevens terug in de gedateerde woonboulevards. Om als provincie te kunnen inspelen op de nieuwe trends ten aanzien van de detailhandelstructuur maar ook op die van leisure-voorzieningen, zal de provincie voorzichtig en overzichtelijk te werk moeten gaan om aantasting van de fijnmazige voorzieningenstructuur te voorkomen. Alleen op deze manier zal realisering van een heldere structuur en ‘upgrading’ van voorzieningen mogelijk zijn. Naast deze bedreiging bestaan er wat betreft de leisure industrie zeker nog een aantal kansen waarop de provincie efficiënt kan inspelen. Onlangs is al geopperd voor de ontwikkeling van meer ‘all-weather’ voorzieningen. Ook in de samenwerking tussen gemeenten en provincie worden op het gebied van leisure vooralsnog geen afspraken gemaakt in termen van beleid. Hier liggen verbeterpunten voor nadere samenwerking tussen beiden.

De provincie Noord-Holland³¹ heeft in de ogen van gemeenten en het bedrijfsleven een taak in het inhoudelijk, doch tegelijkertijd procesmatig, sturen van leisure activiteiten. Van de provincie wordt verwacht dat zij inhoudelijke kaders schept, om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

De huidige situatie wordt nog teveel gekenmerkt doordat er veel mis gaat door het voeren van een lasserfaire beleid wat betreft regionale afstemming. Behoud en versterking van het leisure voorzieningen aanbod zou het hoofddoel van een provinciaal leisure beleid moeten zijn. Hier moet echter rekening gehouden worden met de schaarse ruimte, de leefbaarheid van de omgeving en de bereikbaarheid van de woon en werkomgeving. Uit de reeds gehouden

regiobijeenkomsten is naar voren gekomen dat de provincie Noord-Holland zal moeten proberen de leisure voorzieningen zoveel mogelijk buiten de bestaande winkelgebieden te plannen. Belangrijk is namelijk voor de provincie Noord-Holland dat nieuwe ontwikkelingen niet mogen leiden tot ernstige verstoring van de bestaande winkelstructuur in de regio. Meer kwaliteit en diversiteit in winkelgebieden en van leisurevoorzieningen staat voorop.

Weidewinkels zijn niet toegestaan. Leisure in het landelijke gebied is ook mogelijk, omdat niet alle leisure goed kan worden ingepast in stedelijke milieus (zoals attractieparken al dan niet in combinatie met recreatiewoningen). Leisure voorzieningen, volgens gemeenten, regio's en het bedrijfsleven, moeten worden ingepland zodat een goede aansluiting op het bestaande aanbod gerealiseerd kan worden. Ook de wens van grootschalige leisure complexen is uitgesproken door menig gemeentelijk en provinciaal bestuurder. Hier als zijnde trekker van andere voorzieningen die zich hier aan zouden moeten optrekken. De provincie moet er dan wel voor zorgen om de facilitering van het ruimtelijk gebied dusdanig vorm te geven dat marktwerking leidt tot regionaal maatwerk. Vanaf het moment dat realisatie van leisure voorzieningen plaats zal vinden, is het vervolgens van belang dat de provincie actief toetst op bovenlokale effecten zoals leefbaarheid en mobiliteit. Voor lokale overheden is het daarbij wenselijk dat ook zij deze effecten op hun eigen regio toetsen.

De provincie kan gemeenten tegemoet komen door beleidshandvatten uit te reiken waarin de hoofdlijnen van het leisure beleid beschreven staan. Zo scheidt de provincie voorwaardenscheppende kaders waarbinnen gemeenten worden gestimuleerd om een eigen ontwikkelde visie te formuleren. Deze voorwaardenscheppende kaders dienen wel afgestemd te zijn op de structuurvisie. Deze kaders die gesteld worden zijn gerelateerd aan de voorwaarden en eisen die de provincie stelt binnen haar vrijetijdseconomie. De vrijetijdseconomie kan volgens het locatie beleid op locaties gevestigd zijn die aan een aantal eigenschappen voldoet. Het karakter, de kenmerken en de eisen en de ligging van de locatie zijn voorbeelden van eigenschappen van een locatie waar vooraf onderzoek naar gedaan moet worden voordat beslissingen dienen genomen te worden t.a.v. leisure voorzieningen. Inmiddels heeft de provincie Noord-Holland acht strategische leisure concentraties in de provincie aangewezen waar leisure ontwikkelingen moeten worden ingezet. In de regio Zuid-Kennemerland is zelfs een leisure visie reeds ontwikkeld dat gestalte heeft gekregen in de vorm van een beleidsdocument. Het gaat om een visie die samen met de gemeente Haarlemmermeer is opgesteld, waarin heel duidelijk samen is gewerkt bij de totstandkoming van het document. Dit document moet als voorbeeld dienen voor de omliggende regio's bij het ontwikkelen van nieuwe leisure voorzieningen als aansluiting op het reeds bestaande leisure aanbod. Daarbij is heel nadrukkelijk de wens uitgesproken dat de beste leisure op de beste plek ontwikkelt dient te worden. Waar het om gaat is dat leisure ontwikkelt dient te worden op een manier die past in het landschap en een versterking is voor de leefbaarheid en de voorzieningenstructuur. Leisure in een unieke, onderscheidende, attractieve regio. Dat is waar de provincie Noord-Holland voor staat. Voor het ontwikkelen van de toekomstige leisure

voorzieningen acht de provincie een uitgebreider instrumentarium niet nodig. De provincie neemt vooralsnog de positie van geschilbeslechte en bemiddelt alleen bij neveneffecten die ontstaan als gevolg van conflicten tussen lokale overheden.

5.7.1 Samenvatting Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft in haar rapport 'Bouwsteen detailhandelsvisie en leisurevisie' de kaders geschetst waarin leisure in haar provincie vorm dient te krijgen. De provincie Noord-Holland heeft voordat men hier is begonnen, een ruimtelijke inventarisatie gedaan naar haar ruimtelijke kwaliteiten in de vorm van een SWOT-analyse. Noord-Holland kent een toeristisch recreatief aanbod met haar aantrekkelijke binnensteden en haar kust, maar kent ook een fijnmazige voorzieningenstructuur. Bij het ontwikkelen van nieuwe leisure ontwikkelingen zal men behoed zijn, dit fijnmazige netwerk aan voorzieningen niet aan te tasten. In de ogen van gemeenten en het bedrijfsleven heeft de provincie een inhoudelijke en tevens procesmatige rol bij het sturen van leisure activiteiten. Van de provincie wordt verwacht dat zij de voorwaardenscheppende kaders stelt. De huidige situatie wordt nog teveel gekenmerkt in een situatie waarin geen regionale afstemming plaatsvindt. Daartoe heeft de provincie besloten acht regio's aan te wijzen waar leisure ontwikkelt dient te worden en waar vervolgens lokale afstemming gerealiseerd kan worden. Daarbij wel rekening houdend met het locatiebeleid die de vrijetijdseconomie voorwaarden stelt bij het ontwikkelen van leisure functies. Inmiddels zijn er al voorbeelden zichtbaar in de provincie dat het vormen van een regionaal leisure beleid wordt nagestreefd. Zo heeft de regio Zuid-Kennemerland in samenwerking met de gemeente Haarlemmermeer een eerste visie neergelegd in haar document 'leisurevisie Zuid-Kennemerland/Haarlemmermeer.'

5.8 *Conclusie Provincies*

In dit hoofdstuk zullen de conclusies inzake de rol van provincies bij de ontwikkeling van leisure voorzieningen centraal staan. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van het model uit hoofdstuk 2.7 dat door Stichting Recreatie is opgesteld. Enerzijds zal getoetst worden in welke mate de onderzochte provincies reeds gebruik maken van de mogelijkheden tot het uitoefenen van invloed ten aanzien van leisure-voorzieningen. Er zal antwoord gegeven worden op de vraag wat er tot nu toe gedaan is door de provincies in het kader van regionaal leisure beleid. Anderzijds zal gekeken worden naar toekomstige wensbeelden en de daar bijhorende handelingsactiviteiten van provincies die zij dienen te verrichten bij het ontwikkelen van toekomstige leisure voorzieningen. Naast deze toetsing van de onderzoekshypothese zal terug worden gekoppeld op de beginvragen zoals deze zijn gesteld aan het begin van hoofdstuk 1. De antwoorden op deze vragen sluiten aan bij de rol die de provincie zou kunnen en moeten

innemen bij de ontwikkeling, c.q. inrichting, van regionaal beleid ten aanzien van leisure voorzieningen hetgeen het centrale onderwerp van deze masterthesis is.

5.8.1 Toetsing Onderzoekshypothese

Bij het toetsen van de onderzoekshypothese valt op dat de zes onderzochte provincies nauwelijks onderzoek doen naar hun eigen vrijetijdsvoorzieningen in hun eigen regio's. Alleen de provincie Noord-Holland heeft onderzoek gedaan in haar provincie en heeft binnen elke specifieke regio in Noord-Holland het aantal leisure voorzieningen in een schema weergegeven. Er van uitgaande dat een provincie met de Nota Ruimte³⁵ en de nieuwe WRO¹¹ een aanjagende en meer uitvoerende taak heeft toebedeeld gekregen, ligt het in de rede dat provincies in de toekomst nadrukkelijker hun vrijetijdsvoorzieningen in kaart gaan brengen. Immers, zij zijn verantwoordelijk om voorwaardenscheppende kaders te stellen om zodoende marktpartijen en lokale overheden te stimuleren tot regionale afstemming. Ook op het punt van het in kaart brengen van sterke en zwakke punten in de regio kan meer nadruk worden gelegd. Tot nu toe zijn alleen de provincies Groningen, Noord-Holland en Gelderland bezig geweest met het analyseren van de provincie in ruimtelijke zin. Het benoemen van sterke punten zoals goede bereikbaarheid van voorzieningen in de regio, kwalitatieve inbedding van ruimtelijke functies en het aanwijzen van mogelijke ontwikkelingsgebieden dragen bij aan een klimaat waar sneller investeringen in leisure initiatieven gedaan zullen worden. Hier liggen derhalve kansen voor de provincies. Vervolgens komt het punt van organisatie aan bod. Wil een leisure initiatief van de grond komen dan zullen er duidelijke afspraken gemaakt moeten worden op het punt van wie doet wat. Coördinatie is daar eveneens een belangrijk item. De provincies Limburg en Gelderland hebben dit reeds getracht door het opzetten van respectievelijk een specifiek cluster (cluster 'Innoveren in Limburg')²⁷ en een eigen opgesteld uitvoeringsprogramma (het programma vrije tijdseconomie)³². De andere provincies schieten op het punt van het ontwikkelen van een interdisciplinair leisure ontwikkelingsteam te kort. Dit leidt tot onduidelijkheid op welke manier leisure vraagstukken gecoördineerd en vormgegeven dienen te worden. Ook hier liggen dus kansen voor provincies om een samenhangend, georganiseerd beleid ten aanzien van leisure te voeren. Vanaf het moment dat er een duidelijk geformuleerde organisatie-strategie is uitgezet en er een interdisciplinair leisure-team is samengesteld, is de volgende stap het concretiseren van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. In deze fase zal een provincie duidelijk moeten aangeven waar haar sterke punten op ruimtelijk gebied liggen. In plaats van het stellen van ruimtelijke beperkingen dienen provincies bij het nieuwe gebiedsgerichte beleid immers een daadkrachtiger en efficiënter beleid te formuleren.

Dit houdt impliciet in dat leisure voorzieningen locaties aangewezen krijgen waarop zij het best tot hun recht zouden komen.

Provinciale leisure ontwikkeling

Tot nu toe wordt door de provincies slechts gekeken naar leisure, al dan niet in combinatie met retail of detailhandel, aansluitend op het bestaande winkelcentra en wordt door de provincie slechts opgetreden waar leisure een bron van conflict zou kunnen vormen. Wat betreft de laatste fase in het hypothesemodel, het monitoren van leisure voorzieningen, heeft alleen de provincie Noord-Holland aangegeven de ontwikkelingen in kaart te brengen.

5.9 Conclusieschema

Om een duidelijk overzicht te krijgen van toekomstige denkbeelden en de manier waarop de provincie leisure beleidsmatig denkt te kunnen inrichten, is het voorgaande samengevat in een schema (zie hieronder). Zo kan in één opslag gezien worden waar de provincie haar accenten wat betreft het formuleren van leisure in beleid legt.

Conclusieschema

	Zeeland	Noord-Brabant	Limburg	Gelderland	Noord-Holland	Groningen
Doelstellingen	Aantrekken eigen inwoners maar ook dagrecreanten in combinatie met verblijfstoeristen.	Aantrekken van eigen inwoners maar met name elders uit het land (impact attractieparken) Noord-Brabant laten dienen als voorportaal van een vakantie in Zeeland	Marktinnovatie en nieuw investeringskapitaal inzetten moet verandering zien te brengen	Versterking economisch verblijfsklimaat. Aantrekken 55-plussers met tijd en geld. Leisure complementair aan regionale economie.	Aantrekken eigen inwoners als mede mensen van buitenaf om vestigings-klimaat te versterken.	Integreren ruimtelijke en functionele vormen van leisure met detailhandel, vrije tijd, horeca
Rol Provincie	Regievoerende rol bij gemeente overstijgende leisure ontwikkelingen. Actievere betrokkenheid	Provincie laat de taken zoveel mogelijk over aan de gemeente onder het regime van de nieuwe WRO (Decentralisatie)	Leisure opgenomen als cluster in het Programma Innoveren. Programmatiesche aanpak. Provincie verbinder tussen private en andere	Faciliterende rol. Uitvoeringsprogramma vrijetijdseconomie Aansturing Leisure door RO en EZ. Rol verschilt per project.	Faciliterend. Scheppen regionale kaders voor gemeenten.	Regievoerend. Gebruik POP en toeristische beleidsnota.

Provinciale leisure ontwikkeling

			partijen			
Financiering	Doorgesluisd subsidie geld vanuit de provincie.	Private partijen, project-ontwikkelaars.	Participatie vanuit investeringsbank LIOF.	Provinciaal doorgesluisd geld.	Financiële ondersteuning adviescommissies.	Doorgesluisd geld vanuit subsidies uit de EU. Private partijen.
Inhoud eventuele paragraaf leisure in structuurvisie .	Regionale afstemming op niveau. Economische haalbaarheid. Mogelijkheden PPS constructies.	Afspraken over aansprakelijkheid bij risico's en financiële participatie.	Provincie partner met lokale overheden. Programma op hoofdlijnen geschetst.	Mogelijkheden nieuwe WRO en Grex-wet onderzoeken. Regionale afstemming.	Stimuleren samenwerkingsverband PPS. Regionale afstemming. Haalbaarheid.	Leisure als component binnen integrale regionale planvorming.

Hoofdstuk 6: Conclusies en Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden ter afronding van het onderzoek een aantal conclusies geformuleerd wat betreft de rol van provincies bij leisure-ontwikkelingen. Deze conclusies kunnen voor provincies een aanleiding zijn om een actief regionaal leisure-beleid te formuleren. Op basis van de conclusies zullen daar op aansluitend aanbevelingen gedaan worden op welke manier provincies die rol beleidsmatig zouden kunnen invullen.

6.1 Conclusies

De behandelde onderzoeksresultaten zullen in verband worden gebracht en teruggekoppeld naar de centrale hoofdvraag en de onderzoeksvragen zoals deze in het eerste hoofdstuk zijn geformuleerd. De centrale hoofdvraag luidt:

Wat zou de invloed van een provincie kunnen zijn wanneer zij actief invloed uitoefent bij regionale leisure-initiatieven?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is eerst gekeken naar andere doelen waarop antwoord gegeven dient te worden. Daarbij is gekeken naar het huidige instrumentarium dat de provincie in handen heeft. Met de komst van de Nota Ruimte en de nieuwe WRO is er een hele duidelijke rol komen te liggen voor de provincie. Van haar wordt verwacht dat zij op eigen initiatief een meer actieve, uitvoerende rol inneemt. Dit impliceert dat de provincie niet langer meer een coördinerende, toetsende rol hoeft te vervullen maar nu ook eigen ideeën, concepten mag aandragen om vervolgens te kijken naar de mogelijkheden tot realisering. Concreet gezien biedt het instrumentarium zoals in de nieuwe WRO beschreven, een goed houvast voor het ontwikkelen van leisure-concepten voor de provincie.

Het voorgaande beantwoordt in zekere zin daarmee de eerste onderzoeksvraag in dit onderzoek die luidt:

Vanuit welke optiek (omslag mentaliteitsverandering) kan de provincie participeren bij de ontwikkeling van leisure?

Het antwoord op deze vraag ligt in de mogelijkheden van de provincie ten aanzien van het wettelijk kader. Immers, een provincie is afhankelijk in haar doen en laten van hetgeen de Rijksoverheid in wetten en regels heeft vastgelegd ten aanzien van ruimtelijke vraagstukken. Een antwoord op de vraag ligt tevens in de sfeer van een omslag in het denken over ruimtelijke ordening.

De omschakeling van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie speelt hierin een belangrijke rol. Wat betreft leisure heeft een provincie nu de beleidsinstrumenten om daadkrachtig en efficiënt om te gaan met leisure vraagstukken. Zij zal voorwaardenscheppende kaders moeten stellen waarbinnen lokale overheden en marktpartijen leisure initiatieven kunnen ontwikkelen. De provincies Gelderland en Limburg hebben met hun respectievelijke programma's "Vrijetijdseconomie Gelderland" en "Innoveren in Limburg" een eerste aanzet gedaan om een aanjagende, uitvoerende rol in te nemen. De provincie Limburg wordt zelfs gesteund door een onafhankelijke investeringsbank (LIOF), zodat de financiering voor leisure initiatieven gewaarborgd is. Er is tevens een grondbedrijf in het leven geroepen binnen de provincie die voor vrijetijdsfuncties grond kan aankopen en waarop vervolgens leisure functies gerealiseerd kunnen worden. Ook hier zal een provincie vooraf verkennend onderzoek moeten doen naar de ruimtelijk economische mogelijkheden en eventuele consequenties hiervan voor de regio. Op deze manier krijgt zij een evenwichtig beeld en kan zij inspelen op de behoefte van de consument. Zij zal eveneens een actiever grondbeleid in moeten zetten om recreatieve functies, waar leisure ook onder gerekend kan worden, meer ruimte te kunnen geven. De provincie Limburg is één van de provincies die daarin het voortouw heeft genomen. (zie boven) Dit hangt samen met het zoëven genoemde feit dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie.

De volgende onderzoeksvraag spitst zich toe op de rol van externe partijen.. De vraag richt zich op deze private partijen waarmee doorgaans, en ook in dit onderzoek, in eerste instantie projectontwikkelaars bedoeld worden. De vraag luidt:

Welke positie moet de provincie innemen ten aanzien van specifieke leisure-projecten waarin ook private partijen participeren?

De provincie dient vooraf bij de realisering van leisure-ontwikkelingen duidelijk in beeld te hebben hoe de risico- en financiële aansprakelijkheidsverhoudingen liggen.

Vanaf het moment dat externe partijen kenbaar hebben gemaakt een financieel belang te hebben in het leisure project, moet een provincie duidelijk hebben wat de financiële consequenties daar van zijn. Daarnaast moet een provincie heel duidelijk de kaders aangeven waarbinnen ontwikkeling plaats kan vinden. Het kan dan gaan om het eventueel aanpassen van beleidsruimte of het afstemmen van leisure binnen de daarvoor ingerichte infrastructuur. Tenslotte zal bij deelname van private projecten, samenwerking dusdanig moeten plaatsvinden dat de regio wordt gestimuleerd en een faciliterend karakter krijgt. Dit faciliterende karakter is gewenst bij provincies die sterk hechten aan het versterken van haar leefbaarheid en identiteit in de regio, maar geldt ook voor gebieden waarbij eventuele achteruitgang van landbouwactiviteiten plaatsvindt. Het eerste is met name van toepassing op de provincie Noord-Holland met haar belang bij haar cultuurhistorische waarde van de binnensteden en de bestaande voorzieningenstructuur die dient aan te sluiten op nieuwe perifere leisure locaties.. In het geval van de achteruitgang van de landbouwgebieden is het de provincie Groningen die veel belang hecht aan het meer faciliteren van leisure. Met de visie “Detailhandel en leisure in de Stad Groningen”³⁰ die de provincie Groningen heeft uitgebracht, is in ieder geval aandacht geschonken aan het landschappelijke karakter van de provincie, waar rekening mee dient te worden gehouden bij de realisering van nieuwe leisure functies. Datzelfde geldt min of meer ook voor de provincie Gelderland die in haar vrijetijdseconomie-programma de nadruk legt op de ruimtelijke kenmerken van haar regio. Op deze kenmerken van het landschap zullen nieuwe leisure functies afgestemd dienen te worden. Voor de overige provincies geldt dat er een taak ligt in het nadrukkelijker aangeven van haar sterke ruimtelijke structuren in de regio waar leisure ontwikkelingen, al dan niet in combinatie met retail of detail, gerealiseerd kunnen worden.

Om de invloed van provincies te kunnen bepalen bij de ontwikkeling van leisure initiatieven zal ook de rol van de provincie moeten worden geschetst bij gemeente-overstijgende leisure projecten. Belangrijk is dat er samenwerking optreedt met gemeenten over de afstemming en de precieze invulling van het concept. Ook neveneffecten als conflicten en tegenstrijdige belangen moeten zien te worden voorkomen in de relatie tussen gemeenten en provincies. Dit in ogenschouw genomen, resulteert in de vraag:

Op welke manier dient de provincie om te gaan met gemeente-overstijgende leisure projecten?

Hierbij is het van belang dat de provincie zich realiseert dat het een (boven)regionale inzet heeft wanneer zij zich in gebiedsontwikkelingsprocessen mengt. Dat houdt in dat zij op haar hoede moet zijn wanneer zij het gevoel heeft autonome bevoegdheden aan te tasten.

Zij dient gemeenten niet teveel ruimtelijke beperkingen te stellen. Het feit dat de provincie niet langer bestemmingsplannen hoeft goed te keuren, houdt in dat gemeenten minder procedures hoeven te doorlopen bij eventuele gebiedsprojecten waar leisure onderdeel van uit maakt. Belangrijk in het omgaan met gemeente-overstijgende leisure projecten, is dat een provincie rekening houdt met de regionale afstemming van het gebied/de regio.

De laatste onderzoeksvraag houdt verband met de vraag hoe een eventueel regionaal beleid er uit zou kunnen komen te zien ten aanzien van leisure-ontwikkelingen. Stichting Recreatie heeft hier reeds een eerste aanzet toe gedaan. Zij heeft een stappenplan ontwikkeld waar beleidsmedewerkers bij de provincie als team samen kunnen werken aan het uitwerken van leisure initiatieven in de regio.

De vraag waarop hier antwoord getracht is te vinden, luidt als volgt:

Hoe zou een regionaal stappenplan er voor de provincie bij een regionale leisure insteek uit kunnen komen te zien?

Stichting Recreatie⁴ heeft een jaar geleden aanbevelingen gedaan aan provincies ten aanzien van de manier waarop zij beleidsmatig om kunnen gaan met leisure. De manier waarop verschilt echter per provincie. Zo kan een provincie zowel reactief als proactief omgaan met leisure. Een eerste stap bij een aanzet tot regionaal beleid zou het formeren van een interdisciplinair leisure team kunnen zijn. Daarin zitten vertegenwoordigers van verschillende beleidssectoren van o.a Economische Zaken, Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Vervoer met daarbij iemand die kennis heeft van de praktijk in de leisure sector. De volgende stap zou kunnen zijn het faciliteren van de leisure ontwikkelingen door het team. Vervolgens kunnen marktpartijen en ondernemers leisure initiatieven indienen waarna een heldere visie ontwikkeld wordt met de daarbij meest geschikte locatie en randvoorwaarden. Voor het omgaan met eventuele aanpassingen of toekomstige ontwikkelingen zou eventueel nog gekozen kunnen worden voor monitoring. De provincie Noord-Holland heeft wat betreft dit punt een voorsprong op de andere provincies. De provincie heeft in haar rapport “Bouwstenen voor Detailhandelsvisie en Leisure”, op gestructureerde manier geformuleerd hoe zij het faciliteren van een werkwijze ziet plaatsvinden met eventuele monitoring op het eind.

Terugkomende op de hoofdvraag kan gesteld worden dat de provincie in het hele proces van leisure ontwikkeling, van het verzamelen van gegevens over vrijetijdsvoorziening tot aan het opstellen van een interdisciplinair leisure team, een actievere rol dient in te nemen. Dat kan ook nu de provincie over meer beleidsruimte beschikt.

De nieuwe beleidsinstrumenten zoals die er liggen, bieden meer aanknopingspunten. Dat de provincie daar voorwaardenscheppende kaders voor inricht, is essentieel. Provincies hebben, als het gaat om risico en financiële aansprakelijkheid, marktpartijen nodig bij het ontwikkelen van leisure-voorzieningen. Dat projectontwikkelaars net als provincies en andere overheden tot op heden zeer terughoudend zijn in het aangaan van een financiële participatie in leisure voorzieningen, geeft aan dat de ontwikkeling van leisure op zich in Nederland nog in de kinderschoenen staat. Echter, leisure in combinatie met bijvoorbeeld retail of detailhandel blijkt vooralsnog in de praktijk een succesvollere formule bij geïntegreerde gebiedsontwikkeling.

6.2 Aanbevelingen

In deze masterthesis staat de invloed van de provincie bij leisure ontwikkelingen in de regio centraal. Ter afsluiting van het onderzoek zal een aantal aanbevelingen gedaan worden in de richting van provincies, wanneer zij beleidsmatig om willen gaan met leisure op regionaal niveau.

Leisure kan bijdragen aan een meerwaarde voor een regio. Zo kan het een stimulans zijn voor versterking van het economisch klimaat en om mensen van buitenaf te trekken. Daarnaast biedt regionale leisure-ontwikkeling de mogelijkheid om samenwerkingsbanden tussen overheden en marktpartijen te stimuleren. Bij aanbevelingen die rechtstreeks gedaan kunnen worden aan een provincie die wil participeren in regionale leisure-ontwikkeling, is het vanuit provinciaal oogpunt gewenst dat de provincie zich vasthoudt aan een aantal richtlijnen.

Hieronder volgt een aantal aanbevelingen, die provincies kunnen opvolgen wanneer zij bij het formuleren van een structuurvisie rekening dienen te houden met het opstellen van beleid ten aanzien leisure en vrije tijd voor haar eigen regio.

De marktdynamiek dient niet te worden gefrustreerd. Dit houdt in dat een provincie duidelijk van te voren faciliterende kaders stelt op gebied van leisure waarin marktpartijen ruimtelijk kunnen interveniëren. Hierdoor kan toegesneden situatiespecifiek maatwerk op locaties worden gerealiseerd.

De provincie dient beleidshandvatten aan te reiken aan marktpartijen en projectontwikkelaars waarin beleidsruimte wordt aangegeven voor het realiseren van leisure voorzieningen.

De samenwerking binnen regio's dient te worden gestimuleerd; niet alleen tussen lokale overheden maar ook tussen marktpartijen.

Het is gewenst, dat de provincie zich aansluit op beleidskaders zoals deze uit het reeds bestaande beleid ten aanzien van toerisme en recreatie bestaan.

Naast het voorkomen van neveneffecten als conflicten tussen lokale overheden dient een provincie ook zelf een actieve, uitvoerende rol innemen. Een te terughoudende provincie is in het kader van de ontwikkelingsplanologie ook niet wenselijk.

Provincies kunnen haar eigen regio's stimuleren door leisure te faciliteren teneinde leefbaarheid te versterken en eventuele achteruitgang van landbouwactiviteiten op te vangen.

De provincie dient naast het faciliteren van nieuwe (leisure) ontwikkelingen ook het functioneren van het bestaande aanbod aan voorzieningen te waarborgen, ten einde te voorkomen dat bestaande winkelstructuren in de regio niet in het gedrang komen.

Bibliografie

- 1 Metz, T. (2002) Pret! Leisure & Landschap. NAI Uitgevers. Beeldrecht Hoofddorp.
- 2 ING Bank (2002) Sectorstudie leisure deelmarkten.
- 3 Cornet, S. (2002) ING Real Estate. Steden en leisure.
- 4 Aa, B. van der, Tuunter, E.(2007) Provinciaal leisurebeleid *Handvatten voor beleidsamtenaren EZ, RO, V&V, R&Z*. Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum, Den Haag.
- 5 MKB Nederland (2006) Handreiking lokaal vrijetijdsbeleid Delft: MKB.
- 6 VROM-Raad (2006) Groeten uit Holland: Advies over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit: qui è fantastico! Den Haag : VROM-Raad.
- 7 Golen, B. van, A.Segeren, en E.Tuunter (2006) Leisure moet je plannen: Pleidooi voor een integraal gemeentelijk vrijetijdsbeleid ROM, nr 5, pag 37-41.
- 8 Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), “Op weg naar een vrijetijdssamenleving” (2006), Sociaal Cultureel Planbureau.
- 9 “Sociaal Cultureel Rapport 2004”, hoofdstuk 12 Vrijetijdsbesteding (2004).
- 10 Mommaas, H., W. Knulst. en M. van den Heuvel (2000) ‘Vrijetijdsindustrie in stad en land: een studie naar de markt van belevenissen’. WRR Voorstudies en achtergronden V109, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- 11 VROM, Nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO), De nieuwe wet ruimtelijke ordening geeft ruimte *Stand van Zaken*.(2007)
- 12 Aa, B. van der, F. Huis en E.Tuunter (2007). Beleid voor grootschalige leisurecomplexen, overheden. Op zoek naar een passende invulling van hun rol. Den Haag, Stichting Recreatie
- 13 Barendse, F. (2005). *Leisure in het gebiedsontwikkelingsproces*. Scriptie Master City Developer, Erasmus Universiteit Rotterdam
- 14 Bastiaansen, J. (2001). Vormgeving van leisure elementen in binnenstedelijke gebieden. Scriptie Bouwkunde, TU Delft
- 15 Tuunter, E., K. Koreman (2007). *Leisure moet je plannen!* Den Haag: Stichting recreatie
- 16 Bastiaansen, J. en D. Kooijman (2002). Leisure: veranderend begrip in onzekere context. *Real Estate Magazine*, nummer 23, p. 22-27
- 17 Orth, W.J.C. (2002). Financierings(on)mogelijkheden van leisure voorzieningen. Presentatie Congres Leisure in beweging/Twijnstra Gudde
- 18 Ruis, A. (2003). Leisure geeft vastgoed juist karakter en kwaliteit. *B.O.S.S. Magazine*, nummer 18, p. 46 – 47
- 19 Roo, G de (2007). Kleurt het noorden lila? *Een alternatief ruimtelijk-economisch concept voor regionale ontwikkeling*. Nederlands Instituut voor Ruimtelijk Ordening imt en Volkshuisvesting. Den Haag.

Internetsites:

- 20 Gemeente Breda (2008). Plannen & projecten www.breda.nl,
- 21 ING Real Estate (2008). Property and development/Development/Retail and leisure www.ingrealestate.nl,
- 22 Poell (2001). Leisure in ontwikkeling. De (on)aantrekkelijkheid van de leisure sector voor Heijmans/IBC Vastgoed. www.vastgoedkennis.nl
- 23 Centraal Bureau voor de Statistiek (2007) Vrijtijdsbesteding door de bevolking naar leeftijd. www.cbs.nl/vrijtijdsbesteding
- 24 Euroborg (2008) www.euroborggroningen.com
- 25 www.stichting-recreatie.nl
- 26 www.vastgoedkennis.nl
- 27 www.limburg.nl
- 28 www.brabant.nl
- 29 www.zeeland.nl
- 30 www.provinciegroningen.nl
- 31 www.noord-holland.nl
- 32 www.gelderland.nl
- 33 www.neprom.nl
- 34 VROM (2008) Handreiking Grondexploitatiewet, SDU Uitgevers B.V. Den Haag, www.vrom.nl
- 35 VROM (2008) Nota Ruimte/ Ontwikkeling deel 4a.
- 36 VROM (2008) Ieder zijn rol. *Bestuurlijke afspraken*. VNG, IPO, LNV.
- 37 VROM (2001) Nota Grondbeleid.

Lijst van geïnterviewden

Dhr. G. Slag – Provincie Gelderland
Dhr. M. Koops – Provincie Noord-Holland
Dhr. A. Westerink – Provincie Groningen
Dhr. M. Valk – Provincie Limburg
Dhr. J. Jaspers – Provincie Zeeland
Dhr. G. Hoek – Provincie Noord-Brabant
Dhr. B. v.d. Hoef – Attractiepark Waterland NeeltjeJans
Dhr. B. Persoon – Syntens
Dhr. Versteegh – Platform Brabants Toerisme
Dhr. B. vd Aa – Stichting Recreatie
Mevr. E. de Klerk – DHV
Dhr. P. v.d Berg – Grontmij
Dhr. C. Hartman – ING Real Estate.

Bijlage I

Vragenlijst Provincies

Doelstellingen, schaalniveau, doelgroepen

Leisure ontwikkelingen kennen zowel een economisch belang, een ruimtelijk kwaliteitsbelang alsmede een maatschappelijk belang. Daarnaast kan leisure ontwikkelt worden voor enkel de bewoners van de stad en aan de stadsranden (binnen een straal van < 10km) zelf maar kan leisure ook bestemd zijn om inwoners van buitenaf (andere provincies) te trekken om zodanig als economische motor (denk aan: magneetleisure, spinn-off effecten) te fungeren.

Welke doelstellingen streeft uw provincie in deze na?

- leisure bestemd voor inwoners voor eigen stad/regio
- leisure gericht op het aantrekken van inwoners van buitenaf
- leisure gericht op andere doelstellingen, nl....

In welke beleidsdocumenten en programma's is dit verwoord

- provinciale streekplan
- POP (provinciaal omgevingsplan)
- regionaal ontwikkelingsdocument
- specifiek regionaal leisurebeleidsdocument
- andere documenten, nl.....

Wordt daarbij ook gemikt op speciale doelgroepen?

- lagere inkomens (achterstandswijken)
- allochtone gezinnen
- hogere inkomens
- andere groepen, t.w.....

Maakt uw provincie gebruik van het feit dat sinds de Nota Ruimte een belangrijkere rol bij de provincie is komen te liggen wat betreft de daadwerkelijke gebiedsgerichte ontwikkelingsprojecten (ook grootschalige leisure complexen) op een schaalniveau van meerdere gemeenten? Is de provincie een actieve partner in bepaalde gebieden. Zo ja, om welke gebieden gaat het?

Hoe is de betrokkenheid van de provincie bij leisure organisatorisch vorm gegeven? Welke diensten of afdelingen bemoeien zich hiermee. Is er sprake van een transparante of van een complexe aansturing?

Relatie Provincie-Rijk/Gemeenten

Provincies hebben bij het maken van afspraken binnen de Nota Ruimte de taak om afspraken te maken met (samenwerkende) gemeenten over de uitvoering van Ruimtelijke Strategische Agenda (RSA) projecten waar leisure projecten eveneens onder vallen.

- hoe gaat u provincie om met de bovenlokale afstemming van gemeentelijke overstijgende (grootschalige) leisurevoorzieningen?

- de provincie probeert hier een regievoerende positie in te nemen
- de provincie probeert hier een faciliterende positie in te nemen
- de provincie laat de taken zoveel mogelijk over aan de gemeente
- de provincie probeert partners/projectontwikkelaars te zoeken voor participatie bij projecten.

- Hoe verloopt de communicatie/samenwerking tussen beide overheidsorganen hierin?

- afspraken zijn vastgelegd in (bouw)contracten
- het rijk stimuleert, mede door subsidies en fondsen, samenwerking tussen beide
- departementen, instellingen fungeren als intermediair tussen gemeente enerzijds en provincies anderzijds.

Waarover gingen de contacten de laatste vijf jaar?

Grondpositie provincie

Provincies kopen nu vooral gronden aan voor specifieke provinciale taken, zoals de aanleg - van (vaar)wegen en natuur- en recreatiegebieden.

- Voert uw provincie een grondbeleid van belang voor leisure en wat wil men in de toekomst doen?

-In hoeverre houdt u rekening met de veranderingen die de Grondexploitatiewet (kostenverhaal, binnenplanse verevening en enkele locatie-eisen) met zich meebrengt? Liggen hier kansen voor een meer actieve rol bij gebiedsontwikkeling, in het bijzonder voor de leisurefunctie daarin?

Financiering

Bij de financiering van een leisure voorziening zal de provincie geld nodig hebben. Deels ontvangt de provincie geld van de rijksoverheid maar een deel zal ook weg moeten komen bij aandeelhouders en andere private partijen.

- Aan welke 'stakeholders' denkt u in eerste instantie om de doelstellingen van de provincie te bereiken?

In hoeverre bent u bereid als provincie risicodragend deel te nemen in bepaalde projecten. Is er bereidheid en ruimte om eventuele financiële tegenvallers op te vangen?

- projectontwikkelaars zijn volledig verantwoordelijk
- provincies moeten samen met gemeenten vastleggen waar zij risicodragend zijn
- provincies moeten de mogelijkheid hebben om bij verliezen, andere partijen/organen aan te kunnen wijzen in het kostenverhaal

– Zijn er al voorbeelden en in welke fase verkeren die?

Welke financiële middelen zijn structureel beschikbaar voor deelname in gebiedsgericht beleid of specifieke projecten

- project subsidies van het rijk
- steungeld van projectontwikkelaars

Provinciale leisure ontwikkeling

provinciale/gemeentelijke budgetten vanuit het rijk (bijv ISV/IPSV voor gemeenten)
-Welke houding verlangt u van projectontwikkelaars t.a.v het kostenverhaal?

- bereidwillig risicodragend
- verplicht geheel risicodragend
- afhankelijk van het ruimtelijk/financieel belang risicodragend

Politieke kleur

Overheden zien aan de ene kant dat nieuwe leisure voorzieningen in een behoefte voorzien en dat ze economisch interessant zijn. Anderzijds is er ook bezorgdheid. Gaat de nieuwe voorziening niet ten koste van bestaande voorzieningen? Is er ook op langere termijn een markt? Leisure biedt kans op werkgelegenheid en economisch gewin, maar heeft ook een andere kant: onrendabele initiatieven, lelijke gebouwen, parkeeroverlast, files op zaterdag en zondag.

Ingrepen in de ruimtelijke structuur komen vaak voort uit politieke afwegingen. Het voorgaande impliceerde dat het tot stand brengen van nieuwe voorzieningen óf aan de markt overgelaten kan worden óf aan de overheid. Of dat samenwerking wordt gezocht. Waarbij leisure dan doorgaans een deel van de investeringen betreft.

In hoeverre merkt u in uw eigen provincie dat er tegenstellingen wat betreft politieke standpunten zijn. Kunt u het politiek krachtenveld dat hier relevant is globaal schetsen?

Maakt de politieke samenstelling van PS of GS een verschil.?

De Stichting Recreatie heeft voor beleidsambtenaren en bestuurders van een aantal provincies adviezen aangereikt hoe om te gaan met leisure. Een aantal van deze zijn hieronder opgenomen. De stichting doet de volgende aanbevelingen.

a Een integrale benadering kan een stimulans zijn voor leisure ontwikkelingen want:

- leisure-ontwikkelingen zijn niet alleen een R.O. aangelegenheid;
- economische zaken, ruimtelijke ordening, recreatie en toerisme, verkeer en vervoer alsmede ontwerp/architectuur en externe partijen moeten zich aangesproken voelen voor het creëren van draagvlak en om hun ideeën;
- gemeenten verdienen ondersteuning van provincies.

b Meer pro-actieve houding van de provincie is wenselijk als:

- er gemeenschapsgeld mee is gemoeid;
- de provincie de inrichting van het gebied of de regio wil sturen;
- leisureontwikkelingen boven de belangen van één gemeente uitstijgen
- buurgemeenten om dezelfde voorziening concurreren.

- In hoeverre denkt u baat te hebben als u kijkt naar uw eigen provincie bij bovenstaande adviezen die de Stichting geeft? Welke middelen heeft u ter beschikking er van uitgaande deze aanbevelingen in de praktijk te willen gaan brengen?

Verandering instrumentarium

Vanaf 1 juli 2008 vervangt de nieuwe WRO de oude WRO. Dat betekent voor de provincies dat zij hun ruimtelijk beleid vast moeten gaan leggen in de zgn. structuurvisies en haar ruimtelijk instrumentarium aan verandering onderhevig gaat worden. Naast de structuurvisie legt de provincie tevens haar ambities vast in de Ruimtelijke Strategische Agenda (RSA) projecten.

- Denkt u dat de rol van uw eigen provincie in zake de ontwikkeling van vrijetijdsvoorzieningen/leisure- projecten hierdoor gaat veranderen?

- rol gaat veranderen door een actievere betrokkenheid
- rol van de provincie gaat veranderen door het explicieter formuleren van beleid (door toedoen van verschuiving toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie)
- rol gaat veranderen doordat de provincie bewuster omgaat met de middelen die het tot haar beschikking heeft
- een andere rol, nl....

Tot slot. Wat zou de inhoud kunnen/moeten zijn van een eventuele paragraaf leisure in de RSA en in een structuurvisie.- zijn er gedachten over het monitoren van de ontwikkeling van leisure?