

Vrijetijdsbeleid van middelgrote gemeenten

Masterthesis

Auteur: Koen Goselink

Studentnummer: s1476114

Onderwijsinstelling: Rijksuniversiteit Groningen, Groningen

Opleiding: Vastgoedkunde

Begeleiders: F. De Nooij, E.F. Nozeman

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd als afsluiting van de Masteropleiding Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Doel van het onderzoek was het gemeentelijke beleid ten opzichte van vrijetijdsvoorzieningen te onderzoeken.

Deze scriptie was in deze vorm niet mogelijk geweest zonder de hulp van de afstudeerbegeleiders. Allereerst natuurlijk drs. F de Nooij. Zijn schat aan ervaring en kennis waren een zeer interessante informatiebron. Tevens heeft hij mij enkele malen kunnen doorverwijzen naar interessante personen uit zijn kennissenkring. Daarnaast heeft hij geholpen het onderzoek in de goede richting te leiden. Zijn suggesties en opbouwende kritiek zorgden er elke keer weer voor dat ik na een tussentijdse evaluatie met een goed gevoel huiswaarts keerde.

Eveneens speelde professor E.F. Nozeman als tweede begeleider een belangrijke rol. Hij heeft geholpen de focus op het vastgoed te leggen.

Mijn dank gaat natuurlijk ook uit naar de geïnterviewde personen bij de gemeenten en de verschillende bedrijven.

Ook wil ik mijn medestudent Derrick Snoeijer niet vergeten te bedanken. Waar ik in mijn onderzoek de nadruk op het vrijetijdsbeleid van gemeente gelegd heb, deed hij hetzelfde voor het beleid van provincies. Hoewel we allebei een geheel eigen onderzoek hebben gedaan, heb ik zeker wel inspiratie uit zijn stukken kunnen putten.

Ten slotte wil ik u veel leesplezier wensen met de u voorliggende scriptie,

Koen Goselink
Groningen, December 2008

Samenvatting

Inleiding

De hoofdvraag voor dit onderzoek is als volgt opgesteld:

Welke rol spelen overheden van middelgrote gemeenten in Nederland ten opzichte van leisurevoorzieningen?

Deze vraag zal beantwoordt worden aan de hand van een literatuurstudie, een analyse van beleidsdocumenten en interviews.

Theoretisch raamwerk

Definitie

Het begrip leisure is een zeer breed begrip. Simpelweg gezegd komt het hier op neer: Leisure-activiteiten zijn activiteiten die je onderneemt omdat je die zelf wilt en niet omdat het moet. Toch zijn er wel enkele kenmerken van leisure die deze definitie verder inperken, namelijk leisure-activiteiten:

- zijn vaak actief
- vinden buitenshuis plaats
- zijn op eigen genot gericht

De leisurewereld bestaat uit verschillende branches. Hier wordt in dit onderzoek echter geen onderscheid tussen gemaakt.

De term leisure wordt vooral veel gebruikt in de vastgoedwereld. Bij gemeenten spreekt men vaak over vrijetijdsvoorzieningen.

Er zijn verschillende classificaties van leisure. Voor dit onderzoek is gekozen om het leisure-aanbod van de gemeente te kwalificeren aan de hand van de aanbodspiramide. Deze piramide bestaat uit drie lagen waarin de vrijetijdsvoorzieningen kunnen worden verdeeld.

1. *Het oorspronkelijke aanbod:* De unieke kenmerken van een gemeente
2. *Het afgeleide aanbod:* Voorzieningen die zijn afgeleid van het oorspronkelijke aanbod.
3. *De high-lights:* De speciale voorzieningen waarvoor mensen op (boven-)regionale schaal naar een gemeente getrokken kunnen worden.

Aan de hand van deze piramide zal het aanbod van de verschillende gemeente worden geanalyseerd.

Trends en ontwikkeling

Tot de jaren tachtig was de vrijetijdsvoorziening vooral een taak van gemeenten. De gemeenten zorgden voor sporthallen, musea en theaters. Consumenten kregen echter steeds meer vrije tijd. Marktpartijen zagen dit ook en begonnen zich ook met vrijetijdsvoorzieningen te bemoeien.

Dit heeft zich verder langzaam ontwikkeld. In de loop van de jaren hebben zich enkele trends geopenbaard, zoals:

- *Disneyfication:* Het nabouwen van authentieke plaatsen om zo een nieuwe werkelijkheid te creëren.
- *Spectacularisering:* Het visuele aspect van vrijetijdsvoorzieningen wordt steeds belangrijker.
- *Mediasering:* Uit de hele wereld wordt informatie verzameld.
- *Vervlechting:* Alles raakt met elkaar verweven en voorzieningen komen los van de locatie waarop ze staan.

Overheidsniveaus

Dankzij het huis van Thorbecke zijn er in Nederland drie bestuurslagen, namelijk het Rijk, de provincies en de gemeenten. Elke bestuurslaag kan zelf zijn eigen beleid opstellen.

De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft voor gemeenten opgesteld waar hun primaire verantwoordelijkheden liggen:

- Het waarborgen van veiligheid
- De ontwikkeling en het beheer van de ruimte
- Het bijdragen aan de sociaaleconomische ontwikkeling
- Het bijdragen aan het opheffen en voorkomen van achterstanden
- Het bijdragen aan een pluriform aanbod van lokale voorzieningen
- Het scheppen van culturele voorwaarden voor lokale cultuuruitingen

De nieuwe Wro

Op 1 juli 2008 is de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening in werking getreden. Enkele belangrijke punten voor gemeenten zijn:

- Het Rijk, de provincies en de gemeenten maken allen een structuurvisie voor hun grondgebied.
- Gemeenten hoeven hun bestemmingsplannen niet meer door de provincie te laten controleren.
- Met een projectbesluit kan een bestemmingsplan eenvoudiger aan een nieuw project worden aangepast.

Met de nieuwe Wro krijgen de verschillende provincies en gemeenten meer eigen verantwoordelijkheid en hoeven ze minder op elkaar te letten. Een ander onderdeel van de nieuwe Wro is de Grondexploitatiewet (GreX). Hiermee kunnen freeriders worden aangepakt bij gemeentelijke gebiedsontwikkelingen.

Vrijtijdsvoorzieningen als beleidsopgave

Op rijksniveau is er nauwelijks aandacht voor leisure-ontwikkeling. In de Nota Ruimte wordt alleen een verwachte ruimtevraag van 144.000 hectare voorspeld. De Nota Ruimte ziet de ontwikkeling van vrijetijdsvoorzieningen vooral als een taak van de provincies. Provincies houden zich echter nog nauwelijks met leisure-ontwikkeling bezig.

Leisure neemt een echter wel een steeds belangrijkere plaats in de Nederlandse economie in. Gemeenten houden zich in beperkte mate bezig met leisure. Een leisurebeleid is dan ook geen directe taak van de gemeenten. De interesse van gemeenten voor leisurevoorzieningen lijkt de laatste jaren wel toegenomen. Dit doen gemeenten vaak met verschillende motieven, waarvan hier enkelen genoemd worden:

- Leisure als economische motor
- Het creëren van werkgelegenheid
- De eigen bevolking van voorzieningen voorzien
- Het creëren van een eigen identiteit en een positief imago

Samenwerking tussen private en publieke partijen

De leisuremarkt is voor private partijen erg risicovol. Er zijn genoeg projecten die niet geslaagd zijn. Het ontbreekt aan indicatiecijfers waar marktpartijen gebruik van kunnen maken. Een ander belangrijk aspect van leisurevastgoed is de noodzaak tot vernieuwing. Klanten binden zich vaak niet aan vrijetijdsvoorzieningen en willen elke keer iets nieuws beleven.

Gemeenten kunnen een belangrijke rol spelen bij het aantrekken van leisurevoorzieningen. Marktpartijen hebben de hulp van gemeenten nodig om alle procedures te doorlopen, zodat een leisurevoorziening daadwerkelijk gerealiseerd kan worden.

Actieve, financiële samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen bij het realiseren van leisurevoorziening komt niet voor. Daarvoor zijn verschillende redenen:

- De risico's voor gemeenten zijn te groot
- Gemeenten willen geen langlopende contracten met marktpartijen aangaan
- De Europese aanbestedingsregels staan in de weg.

Analyse van de vier gemeenten

In dit onderzoek zijn vier gemeenten onderzocht op hun vrijetijdsbeleid. De belangrijkste punten zijn samengevat in het volgende schema.

| | Almere | Den Helder | Enschede | Zoetermeer |
|---|---|--|--|--|
| Doelen | Completer voorzieningen-aanbod | Toeristische sector versterken | Werkgelegenheid creëren | Commerciële leisuresector ontwikkelen |
| Doelgroep | Eigen inwoners | Nederlandse toeristen (voornamelijk gezinnen) | De regio Twente | Regionaal en bovenregionaal niveau |
| Imago | Saaie woonstad | Kustplaats | Grote onbekende | Slaapstad |
| Beoogd imago | Aantrekkelijke woonstad | Kustplaats die meer te bieden heeft dan strand | Belangrijkste stad in landelijk Twente | aantrekkelijke leisurestad |
| Beleidsdocument | Toetsingskader nieuwe voorzieningen | Inventarisatie huidige situatie + mogelijkheden toekomst | beleidsvoornemens + uitvoeringsprogramma | Toekomstvisie + richtlijnen voor nieuwe ontwikkelingen |
| Rol gemeente nieuwe initiatieven | Regisseur, integreren gehele vrijetijdsbeleid | Faciliterend + Creëren netwerk | Faciliterend + actief (mogelijk PPS in toekomst) | Faciliterend + actief grondbeleid |
| Grondpositie | Veel eigen grondbezit | Nauwelijks eigen grondbezit | Voornamelijk grondbezit buitengebied | Relatief veel eigen grondbezit met actief grondbedrijf |

Conclusies en aanbevelingen

Geconcludeerd kan worden gemeenten wel bezig zijn met hun vrijetijdsbeleid. De gemeenten proberen projectontwikkelaars naar hun gemeente te lokken om nieuwe vrijetijdsvoorzieningen te ontwikkelen. Zelf ontwikkelen doen de gemeenten nauwelijks. Publiekprivate samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars voor het ontwikkelen van vrijetijdsvoorzieningen lijkt een stap te ver. De belemmeringen zijn simpelweg te groot. Bovendien is er een trend waarneembaar dat gemeenten zich meer op kerntaken gaan toeleveren.

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Voorwoord | 3 |
| Samenvatting | 4 |
| 1. Inleiding | 8 |
| 1.1 Aanleiding | 8 |
| 1.2 Onderzoeksvragen | 8 |
| 1.3 Methodiek en leeswijzer..... | 9 |
| 2. Theoretisch raamwerk | 11 |
| 2.1 Definitie..... | 11 |
| 2.2 Ontwikkeling en trends vrijetijdssector in Nederland..... | 14 |
| 2.3 De binnenstad als leisurelocatie | 16 |
| 2.4 Afbakening | 17 |
| 2.5 Overheidsniveaus | 18 |
| 2.5.1 Europa | 19 |
| 2.5.2 Het rijk..... | 20 |
| 2.5.3 De provincie | 20 |
| 2.5.4 Taken van de gemeente | 21 |
| 2.6 Beleid en overheid..... | 21 |
| 2.6.1 Landelijk beleid..... | 21 |
| 2.6.2 Nieuwe Wro en GREX..... | 22 |
| 2.7 Vrijetijdsvoorzieningen als beleidsopgave voor gemeenten | 26 |
| 3 Samenwerking tussen private en publieke partijen | 29 |
| 3.1 De leisuremarkt volgens projectontwikkelaars | 29 |
| 3.2 PPS-constructies..... | 31 |
| 3.3 Samenwerking overheid en projectontwikkelaars op de leisuremarkt..... | 33 |
| 3.4 Conclusie | 37 |
| 4. Analyse van de vier gemeenten..... | 38 |
| 4.1 Almere | 38 |
| 4.2 Den Helder | 44 |
| 4.3 Enschede..... | 51 |
| 4.4 Zoetermeer | 60 |
| 4.5 Vergelijking gemeenten | 68 |
| 5. Conclusies en aanbevelingen | 74 |
| Literatuurlijst..... | 77 |
| BIJLAGE 1: Vragenlijst gemeenten | 80 |

Lijst met Figuren

| | |
|--|-----|
| 1 Deelbranches leisure en bijbehorende voorzieningen | 122 |
| 2 Voorbeelden leisurebranche | 133 |
| 3 Aanbodspiramide | 133 |
| 4 Accommodaties Den Helder | 455 |
| 5 Best bezochte attracties Den Helder..... | 455 |
| 6 Verdeling banen toeristische sector..... | 466 |
| 7. Topattracties gemeente Enschede | 522 |
| 8 Verdeling arbeidsplaatsen recreatieve sector Enschede..... | 533 |
| 9 Enschede levert op | 544 |
| 10 Vrijetijdsclusters gemeente Enschede..... | 56 |
| 11 Conclusies analyse gemeenten | 733 |

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek uiteen gezet. Het begint met de aanleiding. Daarna wordt de onderzoeksvraag neergezet, waarvan de deelvragen worden afgeleid. Vervolgens wordt de methodiek toegelicht. Het hoofdstuk eindigt met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Voor het vak vastgoedontwikkeling had ik een excursie in Enschede. Daar was een presentatie over de nieuwe ijsbaan van Enschede. De gemeente bouwde daar in samenwerking met andere Twentse gemeenten een ijsbaan. Toen rees bij mij de vraag waarom een gemeente zo'n ijsbaan bouwde. Wat zit daar achter? Heeft een gemeente een taak om vrijetijdsvoorzieningen te bouwen? Toen ik later een onderwerp voor een afstudeerscriptie moest bedenken, moest ik hier aan terug denken. Op internet vond ik al snel een paar interessante documenten over dit onderwerp. Het bleek dat verschillende gemeenten hier anders over dachten, maar ook dat er ontwikkelingen op dit gebied zijn. Dat leek me een goede aanleiding voor deze scriptie.

1.2 Onderzoeksvragen

Voordat het onderzoek kon starten moesten er eerst onderzoeksvragen bedacht worden. In overleg met de begeleider is uiteindelijk er voor gekozen om het leisurebeleid van middelgrote steden te onderzoeken. Daarvoor is de volgende hoofdvraag opgesteld.

Welke rol spelen overheden van middelgrote gemeenten in Nederland ten opzichte van leisurevoorzieningen?

Er zijn verschillende soorten leisurevoorzieningen. Aan het begin van het onderzoek zal ik proberen duidelijk te maken wat de mogelijkheden van leisure zijn. De bedoeling is dat dit vertaald wordt naar de mogelijkheden voor de gemeenten voor leisure. Er zal worden geprobeerd worden om de belangen van de gemeenten weer te geven. Waarom worden bepaalde voorzieningen met hulp van de gemeenten ontwikkeld.

In het onderzoek zullen verschillende gemeenten en projecten onderzocht worden. Het gaat hierbij om al gerealiseerde plannen, maar ook toekomstplannen en probleemprojecten.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, zijn er eerst enkele deelvragen opgesteld. Dat zijn de volgende:

1. Wat wordt er bedoeld met leisure?

Hier wordt een kader geschetst wat er onder leisure wordt verstaan. Ook wordt er onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten leisure en wordt bepaald wat voor dit onderzoek van belang is.

2. Hoe heeft de leisuresector zich in Nederland ontwikkeld en zijn er belangrijke trends om rekening mee te houden?

Zullen er in de toekomst dingen gaan veranderen. Komen er strakkere regels van het rijk en de provincies of krijgen gemeenten (nog) meer ruimte om plannen te ontwikkelen. Ook moet er worden gekeken naar de leisuremarkt als geheel. Hoe zal die zich gaan ontwikkelen.

3. Wat voor een beleid is er op provinciaal en rijksniveau op het gebied van leisure waar gemeenten rekening mee moeten houden?

Hier wordt een beleidsmatig en eventueel wettelijk kader geschetst waar gemeenten rekeningen mee moet houden. Welk beleid is er al op het gebied van leisure en hoeveel vrijheid hebben de gemeenten. Hier is ook de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) van belang. Welke rol kan een structuurvisie spelen? Wat kan en moet er worden vastgelegd in een bestemmingsplan?

4. Wat zijn de belangrijkste taken, ambities en mogelijkheden van de gemeenten ten opzichte van leisure?

Met deze vraag wordt geprobeerd antwoord te geven op de vraag wat de ambities en de mogelijkheden voor gemeenten zijn. Wat zijn de redenen van gemeenten om mee te helpen met het ontwikkelen van leisurevoorzieningen. Misschien hebben gemeenten ook wel bepaalde verplichtingen. Welk belangen spelen een rol? Hebben gemeenten een echt beleid of alleen een incidentenpolitiek? Ook is het belangrijk om aan te geven waar de verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende gemeenten liggen. Hierbij zal worden ingezoomd op enkele middelgrote gemeenten. Wel zullen ook ambitiedocumenten van enkele grote gemeenten worden geraadpleegd. Ook wordt er gekeken welke invloed de politiek op het vrijetijdsbeleid van een gemeente heeft.

5. Hoe kijken projectontwikkelaars tegen leisure aan en hoe is de samenwerking met de gemeente?

Hoe kijken ontwikkelaars aan tegen het begrip leisure? Er wordt gekeken wat de mogelijkheden zijn en hoe er samengewerkt wordt met de overheid.

6. Wat voor een beleid hebben gemeenten ten opzichte van leisure? (incl. voorbeelden)

De antwoorden op de voorgaande vragen zullen als inleiding dienen voor een onderzoek naar het vrijetijdsbeleid van vier gemeenten. Er wordt gekeken in hoeverre de achtergronden van invloed zijn op het beleid bij de gemeenten. Er zullen vier gemeenten geanalyseerd worden. De gekozen gemeenten zijn Almere, Den Helder, Enschede en Zoetermeer. Deze zijn gekozen aan de hand van interessante projecten. Uiteindelijk komt het tot een vergelijking tussen de verschillende gemeenten.

1.3 Methodiek en leeswijzer

Het onderzoek dat is uitgevoerd is voornamelijk beschrijvend van opzet. Er was weinig tot geen literatuur te vinden over het vrijetijdsbeleid van gemeenten in Nederland. Daarom is er eerst gekeken naar de taken en mogelijkheden voor vrijetijdsbeleid voor gemeenten door middel van een literatuuronderzoek. Vervolgens zijn er vier gemeenten geanalyseerd op hun vrijetijdsbeleid. Op basis van dit onderzoek kunnen er echter geen algemene conclusies worden getrokken, omdat slechts vier gemeenten zijn onderzocht. Wel worden er enkele aanbevelingen gedaan die van belang kunnen zijn voor het maken van een vrijetijdsbeleid voor gemeenten.

Dit onderzoek gaat na dit inleidende hoofdstuk verder met een theoretisch raamwerk in hoofdstuk 2. Hierbij is begonnen met een literatuurstudie. Eerst moest het begrip leisure verduidelijkt worden. Ook is er gekeken naar de achtergronden, de ontwikkeling en de trends van leisure met behulp van literatuur. Daarnaast is er aandacht voor de verschillende overheidslagen (Rijk, provincie en gemeenten) en hun taken en mogelijkheden die direct en indirect met leisure te maken hebben. De resultaten hiervan zijn verwerkt in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 is er een onderzoek naar de rol van projectontwikkelaars gedaan. Hierbij ligt de nadruk op de verhouding tussen projectontwikkelaars en gemeenten. Deze is eveneens

begonnen met een literatuurstudie. Daarnaast zijn er enkele mensen uit het bedrijfsleven geïnterviewd over de leisuremarkt.

De resultaten uit hoofdstuk 2 en 3 zijn vervolgens gebruikt voor het onderzoek naar het vrijetijdsbeleid van vier gemeenten in hoofdstuk 4. Daarbij zijn de verschillende beleidsdocumenten van de gekozen gemeenten onderzocht. Verdere analyse van de gemeenten is gedaan door middel van interviews met beleidsmedewerkers van de verschillende gemeenten. De gebruikte vragenlijst voor deze interviews is als bijlage toegevoegd. Het hoofdstuk eindigt met een vergelijking van de verschillende gemeenten. Uiteindelijk staan de conclusie van het gehele onderzoek in hoofdstuk 5. Hierin worden ook enkele aanbevelingen gedaan.

Voor dit onderzoek is veelal gebruik gemaakt van literatuur. Verwijzingen naar de bronnen in de literatuurlijst wordt gemaakt door middel van nummers. (43) betekent dat er wordt verwezen naar bron 43 in de literatuurlijst.

2. Theoretisch raamwerk

Voordat er aan het onderzoek van de gemeenten begonnen is, moest er eerst een theoretisch kader geschetst worden. Dit begint in paragraaf 3.1 met het definiëren van het begrip leisure en verschillende classificaties van het begrip. In paragraaf 3.2 komt de ontwikkeling van de vrijetijdssector in Nederland aan bod met daarin ook aandacht voor de laatste trends.

Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 het onderzoek afgebakend, zodat duidelijk wordt wat wel en wat niet in het onderzoek wordt meegenomen.

Paragraaf 3.4 geeft inzicht in het bestuurlijke stelsel van Nederland. Er wordt gekeken welke taken de verschillende overheidslagen hebben. Daarna komt in paragraaf 3.5 het landelijke beleid ten opzichte van leisure aan bod. Ook wordt de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) besproken. Paragraaf 3.6 gaat over de taken van gemeenten op het gebied van leisure- en vrijetijdsvoorzieningen.

2.1 Definitie

Allereerst zal het begrip leisure duidelijk omschreven moeten worden. Het woord “licere” is een Latijns woord dat “toegestaan zijn” betekent. Het Nederlandse woord licentie is hier bijvoorbeeld ook van afgeleid. Met een licentie wordt de vrijheid gegeven om een bepaald iets te doen. Maar ook het Engelse woord Leisure is van “licere” afgeleid. Hier moet de betekenis iets ruimer genomen worden. Leisure-activiteiten zijn activiteiten die je onderneemt omdat je die zelf wilt en niet omdat het moet (24). Dit ligt wel erg dicht bij het begrip van “free time” of “vrije tijd” in het Nederlands. Toch zitten volgens Knol (24) hier wel degelijk verschillen in. Leisure lijkt zich op een paar kenmerken te onderscheiden van het begrip free time, namelijk:

- Leisureactiviteiten zijn vaak actief
- Leisureactiviteiten vinden buitenshuis plaats
- Leisureactiviteiten zijn op eigen genot gericht

Het begrip van “free time” is dan gericht op overige activiteiten die men in de vrije tijd onderneemt. Hier bij valt te denken aan televisie kijken (niet buitenshuis), vrijwilligerswerk (niet voor eigen genot)

Het begrip “leisure” wordt vooral in de vastgoedwereld gebruikt. Zo definieert de commerciële ontwikkelaar Kadans Vastgoed op zijn site (23) leisure als volgt:

Commerciële publieksvoorzieningen die inspelen op de vrijetijdsbesteding buitenhuis van de consument.

Maar de begrippen leisurevoorzieningen en vrijetijdsvoorzieningen lijken elkaar nauwelijks te ontlopen. Leisure lijkt meer op commerciële voorzieningen te duiden. Terwijl bij vrijetijdsvoorzieningen het daarnaast ook om gemeentelijke voorzieningen als sporthallen en gemeentelijke zwembaden gaat. In het vervolg van dit onderzoek zullen beide begrippen door elkaar gebruikt worden.

Binnen deze definities kan nog veel onderscheid gemaakt worden. Hierbij denkt Knol (24) aan:

- Leisure betreft zowel commerciële als gesubsidieerde functies.
- Bij leisure kan het zowel om dag- als verblijfsrecreatie gaan.

- Het gaat om zowel groot- als kleinschalige projecten. Projecten hebben dan ook een verschillende reikwijdte, variërend van lokaal, regionaal, bovenregionaal, landelijk tot internationaal.
- Er zijn zowel traditionele als nieuwe leisureconcepten.

Een voorwaarde om iets een vrijetijdsvoorziening te noemen is dat de hoofdfunctie primair op het vlak van vrijetijdsbesteding ligt. Oftewel de plezier-, ontspannings- en/of culturele functie moet centraal staan (24). Dit is de primaire functie van vrijetijdsvoorzieningen. Daarnaast is er een aanvullend aanbod die het verblijf verder kunnen veraangenamen. Dit aanbod is echter niet de reden waarom een vrijetijdsvoorziening bezocht wordt. Een voorbeeld hiervan is de horeca bij een kartcentrum.

Het aanvullende aanbod betreft de faciliteiten die kunnen worden gezien als randvoorwaarden voor het bezoek. Ze veraangenamen het verblijf en leveren een bijdrage aan de waardering van het bezoek.

Leisure komt in verschillende soorten en maten voor. Om een idee te geven welke branches tot leisure behoren, heeft Knol (24) een indeling gemaakt.

1 Deelbranches leisure en bijbehorende voorzieningen

| Leisurebranche | Voorzieningen |
|---------------------------|--|
| Sport, health en wellness | racketcentra, zwembaden, klimhallen, skibanen, indoor golf, skatehallen, fitnesscentra, sauna's, slenderstudio's, thermencomplexen, zonnebanken etc. |
| Spel en vermaak | casino's, amusementscentra, pool-/snookercentra, kinderspeelhallen, lasergames/karten, bowlingcentra, paintball centra, survival centra, etc. |
| Kunst en cultuur | schouwburgen, musicaltheaters, musea, poppodia, centra voor kunstzinnige vorming, bioscopen, filmhuizen, bibliotheken, galerieën/kunstuitleen, ateliers, geluidsstudio's, etc. |
| Horeca en uitgaan | drankverstrekkers, spijsverstrekkers, maaltijdverstrekkers etc. |
| Attractiepunten | attractieparken, dierentuinen, themacentra etc. |
| Verblijfsrecreatie | hotels, bungalows, groepsaccommodaties, campings etc. |

Bron: Knol, 2007, *Planologische kengetallen*

De scheiding tussen de verschillende branches is de laatste jaren wat afgezwakt.

Verschiedende voorzieningen proberen samen te werken met voorzieningen van andere branches (27). Denk daarbij bijvoorbeeld aan een museum dat samenwerkt met een horecaonderneming. Dit komt doordat de consument op zoek is naar een totaalbelevens. De consument wil meerder activiteiten met hoge kwaliteit in een kortere tijd. Men is wel bereid om hier meer geld voor neer te leggen. (Cornet, 2002)

Vrijetijdsvoorzieningen komen in verschillende gedaanten voor. Knol (24) onderscheidt drie soorten verschijningen:

Een solitaire vorm

De vrijetijdsvoorziening staat geheel op zichzelf. Er is nauwelijks interactie met de omgeving. Een voorbeeld hiervan is een overdekte speeltuin op een industrieterrein.

Een geclusterde vorm

Dit zijn plaatsen waar verschillende leisurevoorzieningen bij elkaar staan. Dit kan in de tijd zo gegroeid zijn of als een geheel als multifunctioneel leisurecomplex neergezet worden.

Omgevingsgericht

Dit is één van de nieuwste ontwikkelingen. Hierbij wordt een gebied in zijn geheel opnieuw ontwikkeld. De leisurfunctie wordt aangepast op andere functies, zoals wonen en werken. De functies zijn ruimtelijk-functioneel afhankelijk van elkaar.

LAGroup is een consultancybureau dat adviseert bij leisureprojecten. Dit bureau onderscheidt drie soorten leisure, namelijk convenience, meerkeuze en specialty leisure.

Convenience leisure zijn voorzieningen voor kort veelvuldig gebruik.

Bij *meerkeuze* leisure gaat het om meerdere vrijetijdsvoorzieningen bij elkaar. Hierbij gaat het erom dat mensen op een avond of dag meerdere activiteiten kan ondernemen.

Specialty leisure is leisure waarvoor mensen bereid zijn grote afstanden af te leggen en een hoge prijs te betalen. Deze voorzieningen zijn groot genoeg voor een lang bezoek (25).

Vaak begint het met een solitaire functie. Vaak ontstaan er dan op bepaalde plaatsen clusters van vrijetijdsvoorzieningen. Uiteindelijk kan dit tot een geïntegreerd gebied uitgroeien.(24)

Wanneer men deze twee indelingen in een matrix zet, kan men duidelijk zien hoe leisure in verschillende categorieën kunt verdelen. Hoewel wel duidelijk wordt dat de verschillende indelingen elkaar wel overlappen. Niet elke combinatie is dan ook mogelijk.

2 Voorbeelden leisurebranche

| | solitaire vorm | geclusterde vorm | omgevingsgericht |
|--------------------------|----------------------------|---|-----------------------------------|
| convenience | vrijstaand fitness centrum | sportcentrum voor verschillende sporten | zwembad geïntegreerd in woonwijk |
| meerkeuze leisure | onmogelijk ¹ | health en wellnesspark | multifunctioneel bedrijventerrein |
| specialty leisure | groot attractiepark | urban entertainment center | onmogelijk ² |

¹ Bij meerkeuze leisure is er sprake van verschillende attracties bij elkaar. Dit kan dus niet in solitaire vorm

² Bij specialty leisure gaat het erom dat men speciaal voor de leisure ergens naar toe gaat. Het gaat hierbij dus niet om de omgeving.

De gemeente Den Helder maakt in zijn beleidsdocument: *Bestemming Den Helder* gebruik van de aanbodpiramide. Deze piramide wordt gebruikt om de vrijetijds mogelijkheden van een gemeente in kaart te brengen.

3 Aanbodspiramide



Bron: Gemeente Den Helder, 2008, *Bestemming Den Helder*

De piramide bestaat uit drie lagen. De onderste laag is voor het oorspronkelijke aanbod van een stad. Dit zijn unieke kenmerken van een stad. Hierbij valt te denken aan de geografische ligging, natuur en infrastructuur. Deze kenmerken kunnen niet of alleen met veel moeite worden aangepast. Voor een gemeente ligt hier geen taak weggelegd. Wel kan de gemeente

het oorspronkelijk aanbod onderhouden en promoten als unieke eigenschappen voor de gemeente. Het oorspronkelijk aanbod moet de basis vormen voor andere vrijetijdsvoorzieningen. Deze voorzieningen zijn dan het afgeleide aanbod van het oorspronkelijke aanbod. Dit is de tweede laag in de piramide. Met dit aanbod moeten mensen aangetrokken worden en vermaakt worden.

De derde laag van de piramide bestaat uit de high-lights. Dit zijn vrijetijdsbestemming die je als toerist gezien moet hebben, wanneer je in een stad komt. Het kan gaan om een pretpark, erfgoed, icoon of evenement. Een high-light kan moeilijk uit het niets gecreëerd worden. Het sluit vaak aan op het oorspronkelijke en afgeleide aanbod. Een high-light moet bij de identiteit van een stad passen. Aan de andere kant is een high-light ook bepalend voor het imago van een stad. In sommige gevallen wordt er wel een high-light uit het niets gecreëerd. Een voorbeeld is het pretpark Walibi World in Biddinghuizen. Dit park is toevallig ontstaan op de plaats waar eerder het agrarisch themapark Flevohof lag. De directie van Walibi World koos deze locatie, omdat er veel goedkope ruimte beschikbaar was, niet om de sterke punten van de gemeente Biddinghuizen.

De totale leisuresector begint een belangrijke economische peiler van Nederland te worden. Volgens VNO/NCW zijn in deze sector in Nederland zo'n 45.000 bedrijven actief, ofwel 10% van het totale bedrijfsleven, waarbij het vooral om bedrijven in het midden- en kleinbedrijf gaat. (32)

Kortom, vanuit markt en beleid is sprake van enorme dynamiek en kan er gerust worden gesproken over de ontwikkeling van een vrijetijdseconomie als omvangrijke pijler in de Nederlandse maatschappij (24). In dit verband wordt de leisuresector ook wel de vierde economie (na landbouw, industrie en diensten) van Nederland genoemd (36).

2.2 Ontwikkeling en trends vrijetijdssector in Nederland

Tot de jaren tachtig was de vrijetijdsindustrie een relatief kleine sector. Er waren een paar door de overheid gesubsidieerde sportvoorzieningen. Op commercieel gebied hield het bij een paar bioscopen en attractieparken wel op. In de jaren tachtig vindt er echter een omslag plaats. Dit heeft te maken met enkele ontwikkelingen op dat moment. Allereerst begint de overheid minder taken op zich te nemen. Deregulering, privatisering en decentralisatie zijn belangrijke ontwikkelingen in die tijd. Van publieke instellingen als musea, theaters en sportaccommodaties wordt verwacht dat er beter ingespeeld op de markt wordt. Ook gemeenten moeten concurreren met andere gemeenten. Verschillende gemeenten zien in leisurevoorzieningen een mogelijkheid om zich te onderscheiden. De vrijetijdsindustrie wordt als bron van economische en culturele aantrekkingskracht gezien. Niet alleen voor inkomsten en meer koopkracht, maar ook de lokale arbeidsmarkt en de kenniseconomie dienen met vrijetijdsvoorzieningen versterkt te worden (32).

Door betere communicatie via verschillende media, kwamen steeds meer bedrijven met elkaar in contact. Er ontstonden samenwerkingsverbanden waaruit nieuwe leisureconcepten voortkwamen (4).

Dit geheel leidt tot een nieuwe indeling van de vrije tijd. De van oudsher gesubsidieerde vormen van vrijetijdsbesteding, zoals sport, cultuur en recreatie moesten opeens concurreren met nieuwe commerciële vormen van vrijetijdsbestedingen, zoals bowlingcentra en kartcentra. De overheid ziet dit ook en de gesubsidieerde activiteiten krijgen minder steun. De grip van de overheid op de maatschappij begint minder stevig te worden. Dit geldt zeker ook voor de keuze van vrijetijdsbestedingen. Dit samen wordt de *vermaatschappelijking* van de vrije tijd genoemd (32).

Aan de kant van de consument veranderde er ook veel. De koopkracht en het aantal vrije uren nam toe. Bovendien nam het aantal één- en tweepersoons huishoudens toe. Dit alles bevordert de uithuizinge, geldintensieve vrijetijdsbesteding (32).

De vrijetijdssector heeft zich in verschillende domeinen ontwikkeld. Op overheidsniveau bestonden verschillende beleidsvelden voor vrijetijdsactiviteiten. Dit verschijnsel doet zich ook in de markt voor. Leisure is vooral los van elkaar ontwikkeld. Er moest gekozen worden voor een bepaalde vrijetijdsactiviteit. Combinaties kwamen nauwelijks voor. Er was sprake van voorzieningen die met elkaar moesten concurreren in plaats van dat ze elkaar complementeerden. Tegenwoordig wordt meer geprobeerd om verschillende voorzieningen elkaar aan te laten vullen (32).

Een andere ontwikkeling is de ontzuiling. Het opleidingsniveau en de welvaart van de burgers zijn sterk gestegen. Mensen beginnen meer voor zichzelf te denken en groepswaarden en normen worden minder belangrijk gevonden. Mensen krijgen informatie van over de hele wereld en kunnen zelf bepalen welke informatie voor hen van belang is. De maatschappij individualiseert. Dit verandert ook de invulling van de vrije tijd. Mensen bepalen zelf wat ze leuk vinden en zijn minder gebonden aan verenigingen (32).

Ook is er in de laatste jaren steeds meer bedrijvigheid uit de binnensteden weggetrokken. Bedrijven en kantoren zochten plaatsen rond de ring op. De binnenstad is steeds meer een plaats voor ontspanning en recreatie geworden.

Aan de andere kant zijn er ook enkele leisurevoorzieningen aan de randen van steden ontwikkeld. Deze voorzieningen hebben echter nauwelijks interactie met de directe omgeving waarin ze staan. Voorzieningen zijn minder afhankelijk van de directe omgeving waarin ze staan geworden. Niet het direct fysieke milieu is nog echt belangrijk. Dit wordt ook wel “disembedding” genoemd. Historisch gewortelde omstandigheden (aanwezigheid grondstoffen, lokale cultuur en samenstelling arbeidsmarkt) zijn veel minder belangrijk geworden. Dit komt mede door de toegenomen mobiliteit. Mensen zijn bereid om grote afstanden af te leggen voor vrijetijdsactiviteiten. Aan de andere kant vindt er ook een soort van “re-embedding” plaats. Op een hoger niveau worden vrijetijdsvoorzieningen opgenomen in een dynamisch netwerk. Hierbij is het begrip bereikbaarheid erg belangrijk. In dit verband wordt ook wel over de verschuiving van een ‘space of places’ naar een ‘space of flows’ gesproken (32).

Bij vrijetijdsvoorzieningen gaat het vaak om de gehele belevenis. In dit verband wordt er ook wel van Eftelingisering, musealisering, Disneyfication en McDonaldization gesproken. Er wordt een soort van “virtual reality” gecreëerd. De locatie wordt als het ware afgesloten van de historische, sociale, culturele en natuurlijke omgeving. Er wordt een geheel eigen sfeer ontwikkeld. Door deze loskoppeling van de omgeving kunnen er overal vrijetijdsvoorzieningen ontstaan. Bovendien zijn mensen steeds meer bereid om verder te reizen voor hun vrijetijdsbesteding. Bereikbaarheid en parkeergelegenheid lijken de belangrijkste voorwaarden voor een locatie (32).

Aan de andere kant worden locatiemarkers extra dik aangezet om meer sfeer te creëren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een historische binnenstad waar een straat van klinkers wordt voorzien in plaats van asfalt. Op deze manier wordt de indruk gewekt dat het om een authentieke straat uit het verleden gaat.

Men spreekt ook wel van de spectacularisering van commerciële vrijetijdsvoorzieningen. Dit houdt twee dingen in. Het visuele aspect van leisurevoorzieningen wordt steeds belangrijker. Er is sprake van een beeldcultuur. De vrijetijdsvoorzieningen moeten ook steeds uitbundiger en spectaculairder, terwijl vroeger toch de norm van burgerlijke ingetogenheid gold (32). Het gaat om de complete belevenis die een voorziening met zich meebrengt, alleen een functioneel werkend gebouw zonder poespas is niet meer voldoende.

Een andere trend die is waargenomen is de zogenaamde mediasering van de culturele omgeving. Mensen krijgen steeds meer informatie binnen via allerlei media vanuit de hele wereld. Belangrijke media hiervoor waren de televisie en sinds een kortere tijd ook internet.

Zo worden mensen beïnvloedt door informatie van de hele wereld, terwijl men daarvoor afhankelijk waren van de lokale omgeving. De wereld raakt als het ware steeds meer met elkaar verweven. Een voorziening komt hierdoor meer los te staan van de omgeving en moet een werelds karakter hebben (32).

De gemiddelde vrije tijd van de Nederlander is in de laatste jaren enorm toegenomen. Nu lijkt er een kentering op komst. Voor het eerst sinds de industriële revolutie lijkt men minder tijd aan leisure te kunnen besteden. Het aantal uren dat besteedt moet worden aan het verwerven van een inkomen blijft ongeveer tegelijk. Aan de andere kant nemen echter de verplichtingen wel toe. Dit terwijl de welvaart stijgende blijft. Men wil daarom de vrije tijd beter benutten. Leisure-activiteiten worden tegenwoordig meer van te voren ingepland. Oorzaak hiervoor is de toenemende tijdsdruk. Er wordt geprobeerd om de “belevenisopbrengst” te garanderen. In dit geval wordt er ook van “vervlechting” gesproken. Er wordt geprobeerd om in een zo’n kort mogelijke tijd, zo veel mogelijk activiteiten uit te voeren. Per activiteit is er minder tijd beschikbaar. Bovendien worden er meer kilometers afgelegd om een leisureactiviteit te ondernemen (24).

Voor de toekomst worden er nog enkele ontwikkelingen verwacht die van invloed kunnen zijn op de vrijetijdsindustrie. Twee belangrijke trends zijn de verkleuring en de vergrijzing. Bij de verkleuring gaat het om het toenemende aantal allochtonen in Nederland en het ontstaan van de multiculturele samenleving. Deze samenleving vraagt om zijn eigen voorzieningen die passen bij hun eigen cultuur (13).

Een andere belangrijke trend is de vergrijzing. Het aandeel 65-plussers zal de komende vijf jaar toenemen van 15 naar 17 procent van de totale bevolking. Er komen in totaal zo'n 400.000 ouderen bij (37). Deze groeiende groep wil ook graag op hun eigen manier recreëren. Bovendien hebben de ouderen steeds meer te besteden wat ze des te meer interessant voor commerciële ondernemers maakt. Verwacht wordt dat de zogenaamde gezondheidsrecreatie in opkomst is. Ontwikkelaars zetten in op sauna's, wellnesscentra's en kuuroorden.

2.3 De binnenstad als leisurelocatie

In Nederland is van oudsher de binnenstad een plaats voor leisure. Hier komen namelijk verschillende publieksfuncties zoals, winkels, musea, bioscopen, theater, markten, dansgelegenheden en restaurants bij elkaar. Deze voorzieningen zijn in de loop van de jaren bij elkaar terecht gekomen zonder directe sturing en op een natuurlijke manier ontstaan. In latere jaren heeft de overheid met succes beleid gevoerd om de binnenstad als leisurelocatie te beschermen. Doordat leisure van oudsher op de binnenstad gericht is, wordt leisure in Nederland over het algemeen gekenmerkt door kleinschaligheid. In de binnenstad is namelijk geen ruimte voor grote leisurecentra en deze zouden ook niet rendabel zijn (34).

Er zijn duidelijke verschillen tussen binnenstadslocaties en stadsrandlocaties. In de binnenstad kunnen veel makkelijker bezoekers worden aangetrokken, omdat daar veel potentiële bezoekers rondlopen en de binnenstad beter te bereiken is. De ontwikkeling van leisure in binnensteden is echter ook veel duurder. Dit heeft de volgende oorzaken (34):

- De grond is er schaarser waardoor de grondprijzen hoger liggen;
- De vorm van de locatie is vaak weinig efficiënt want veelvormig;
- Vaak zijn sloopwerkzaamheden van bestaande opstallen noodzakelijk;
- Soms moeten bestaande gebruikers worden verplaatst of uitgekocht;
- Vaak moet bestaande ondergrondse infrastructuur worden verlegd;
- Er is in veel gevallen sprake van bodemverontreiniging welke gesaneerd moet worden;

- Parkeervoorzieningen (in veel gevallen een noodzakelijk element) moeten in pandig worden gerealiseerd, hetgeen met name ondergronds zeer kostbaar is;
- Hogere eisen van welstand aan materialisering en architectuur;
- Hogere eisen aan brandveiligheid, sociale veiligheid, vandalismebestendigheid;
- De plankosten zijn hoger vanwege een hoog attentieprofiel (politiek, omwonenden),
- Een moeizamer en langduriger inspraaktraject, moeizamere onderhandelingen met de gemeente
- Door ruimtegebrek op en de moeilijkere bereikbaarheid van de locatie zijn de bouwplaatskosten relatief hoog;
- Aan bestaande belendingen moeten vaak extra voorzieningen worden getroffen.

Hiertegenover staat wel de eenvoudiger financiering en verkoopbaarheid van een locatie in de binnenstad. De grond behoudt immers zijn waarde en is veel makkelijker te verkopen dan een perifere locatie. Vooral wanneer een gebouw voor meerdere functies kan worden gebruikt, zal dit de verkoopbaarheid zeker verbeteren.

Het hangt ook af van de doelgroep of er voor een binnenstedelijke of perifere locatie gekozen zal worden. Over het algemeen kan gesteld worden dat binnenstadbezoekers meer sfeergericht zijn. Dit zijn veelal de (binnen)stadbewoners, dagjesmensen en toeristen. Wel is het belangrijk dat er een breed aanbod van activiteiten mogelijk is, omdat het veelal om passanten gaat die niets gepland hebben. Mensen die een perifere leisurevoorziening bezoeken zijn meer doelgericht. Zij reizen speciaal voor de leisurevoorziening naar een locatie. Dit zullen veelal gezinnen met kinderen en bewoners van suburbane gebieden zijn. Dit kunnen ook specifiekere voorzieningen zijn, omdat mensen van verder naar deze locaties toekomen (34).

Ook op het gebied van leisure zijn er wel enkele veranderingen ten opzichte van de binnenstad te zien. Een goed voorbeeld is bioscopen. Van oudsher bevonden bioscopen zich in de binnensteden. Dit waren vaak kleine bioscopen met enkele zalen. Met de komst van de multiplexbioscopen is hier op sommige plaatsen een aantal dingen veranderd. Grote bioscopen met veel zalen worden vaak op goed bereikbare, perifere locaties gebouwd. Veel bezoekers werden uit de binnenstad weggetrokken naar de nieuwe bioscopen. Bioscopen in de binnenstad konden vaak niet concurreren met deze grotere, nieuwe bioscopen, waardoor enkele bioscopen failliet gingen. Een goed voorbeeld van zo'n nieuwe bioscoop is Cinestar in Enschede.

Het gevaar bestaat dat het wegvallen van een functie, gevolgen kan hebben voor de andere functies in de binnenstad. Wanneer er geen winkelende mensen in de stad komen, kan dit ook weer gevolgen hebben voor de horeca in de stad. Dit zou dan ook weer gevolgen hebben. Zo bestaat er het gevaar dat binnensteden zoals we die nu in Nederland kennen volledig veranderen.

2.4 Afbakening

“Leisure” is een zeer breed begrip. Veel mensen hebben er wel van gehoord, maar kunnen er niet precies een betekenis aan geven. Dit was de eerste vraag die voor dit onderzoek beantwoord moest worden. In de literatuur waren veel verschillende classificaties van leisure te vinden. Hierdoor werd goed duidelijk hoe breed het begrip leisure is, maar ook hoe onduidelijk. Er moet echter wel één classificatie gekozen worden om het leisure-aanbod van de onderzochte gemeenten in kaart te brengen. Het probleem was echter dat het begrip leisure een weinig gebruikte term is bij gemeenten. Daarom is er een koppeling gemaakt tussen leisure en vrijetijdsvoorzieningen.

Gemeenten bepalen namelijk voor zichzelf wat zij van belang vinden voor hun leisurebeleid. Doordat deze definities veelal niet overeenkwamen met de eerder besproken definities, zou

een substantieel onderdeel van het vrijetijdsbeleid niet behandeld kunnen worden. Daarom wordt in dit onderzoek het gehele vrijetijdsbeleid van gemeenten besproken. Er wordt echter wel op bepaalde zaken ingezoomd. Dit zijn voornamelijk de zaken die meer met de vastgoedkant te maken hebben.

Daarom is er ook voor gekozen om de aanbodspiramide te gebruiken. Met de aanbodspiramide kan namelijk goed in kaart worden gebracht welke voorzieningen er voor het invullen van de vrije tijd zijn en voor wie die bedoeld zijn. Zo is ook duidelijk op welke nieuwe voorzieningen de gemeente kan inzetten, omdat dit aanbod belangrijk is voor het ontwikkelen van nieuwe voorzieningen.

Evenementen worden over het algemeen als onderdeel van het vrijetijdsbeleid van gemeenten gezien. Voor dit onderzoek zijn evenementen echter van minder belang, doordat de directe link met vastgoed vaak ontbreekt. Evenementen worden namelijk vaak in de buitenlucht gehouden. Maar voor het gehele leisurebeleid van een gemeente kunnen evenementen erg belangrijk zijn. Met goede evenementen kan een gemeente zich profileren en kan het imago van een stad verbeteren. Dit kan een positieve invloed op het bezoek aan de stad opleveren en daarmee ook meer bezoekers voor leisurevoorzieningen. Dit effect kan nog verder versterkt worden door evenementen rondom leisurevoorzieningen in een gemeente te houden. Evenementen lijken wel degelijk invloed te hebben op leisurevoorzieningen. Daarom is besloten om evenementenbeleid wel mee te nemen in dit onderzoek. Dit geldt ook voor citymarketing. Gemeenten vinden evenementen en citymarketing namelijk belangrijke onderdelen van hun vrijetijdsbeleid.

In dit onderzoek zal er naar zowel commerciële als gesubsidieerde voorzieningen gekeken worden. Vaak is deze grens niet heel duidelijk. Gesubsidieerde voorzieningen moeten ook financieel redelijke resultaten halen, terwijl gemeenten baat kunnen hebben bij commerciële leisurevoorzieningen en deze dan ook indirect steun verlenen.

In dit onderzoek wordt gekeken naar het gemeentelijke beleid ten opzichte van leisurevoorzieningen. Echter niet alle gemeenten zullen worden meegenomen. Er is gekozen voor middelgrote gemeenten gekozen. Allereerst zijn de grote steden in Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) uitgesloten, omdat deze gemeenten al jaren bezig zijn om een goed vrijetijdsbeleid te ontwikkelen. Deze gemeenten hebben veel middelen om grote projecten te ontwikkelen. Bovendien is er in grote steden veel bevolkingsdraagvlak voor een leisurevoorziening, simpelweg omdat deze steden grote bevolkingsaantallen kennen en ook meer toeristen en dagjesmensen aantrekken. Voor middelgrote gemeenten is dit niet zo vanzelfsprekend. In dit onderzoek wordt dan ook gekeken hoe ook deze gemeenten bezoekers kunnen aantrekken. Niet alleen vanuit de eigen gemeente, maar ook vanuit de regio en mogelijk zelfs op nationaal niveau. In kleine gemeenten zullen plannen nauwelijks van de grond komen, omdat er minder middelen zijn, zowel financieel als qua mankracht. Ook ontbreekt het hier al gauw aan draagvlak. Hierom is besloten geen kleine gemeenten in het onderzoek mee te nemen. De ondergrens voor de onderzochte gemeenten is op 50.000 inwoners gesteld. De bovengrens is op 200.000 inwoners gezet. In dit onderzoek is de gemeente Den Helder met 58.000 inwoners de kleinste gemeente en de gemeente Almere met 185.000 inwoners de grootste gemeente.

2.5 Overheidsniveaus

De basis van het huidige bestuurlijke stelsel van Nederland is al in 1848 gelegd. Dit wordt ook wel het “huis van Thorbecke” genoemd. Dit stelsel bestaat uit drie bestuurslagen. Dit zijn het Rijk, de provincie en de gemeenten. Het Rijk zorgt voor centrale, hiërarchische sturing, maar er worden zoveel mogelijk taken naar de lagere overheden (provincies en gemeenten) gedelegeerd. Elke bestuurslaag heeft dan ook zijn eigen taken en verantwoordelijkheden.

Tegenwoordig gaat men uit van het idee dat er op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau beslissingen genomen moeten worden, het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel. Een goed voorbeeld hiervan is de Nota Ruimte uit 2004. Deze heeft de ondertitel *Decentraal wat kan, centraal wat moet* meegekregen.

Dit wordt belangrijk gevonden, omdat op deze manier maatwerk geleverd kan worden voor de verschillende gebieden. Bovendien wordt de betrokkenheid van de burger vergroot, doordat lagere overheidsniveaus voor de burger toegankelijker zijn.

Hermans en De Roo (20) denken dat deze decentralisatie van tijdelijke aard is en deel uitmaakt van een cyclus. Wanneer er op centraal Rijksniveau bestuurd wordt, is er sprake van generiek beleid dat in verschillende situaties toepasbaar moet zijn. Dit zorgt voor een afnemende creativiteit in specifieke situaties. Hierop volgt vaak een reactie door lagere overheden meer vrijheid te geven. Op lokaal niveau kunnen beslissingen worden genomen die aangepast zijn aan de plaatselijke situatie. Hierdoor is niet langer het programma van de Rijksoverheid leidend, maar komen de specifieke vraagstukken zelf voorop te staan. Vraagstukken worden dan ook minder sectoraal opgelost, maar juist op een integrale manier. Wanneer dit proces zich echter verder doorzet, zal uiteindelijk alles situatiespecifiek worden opgelost. Dit leidt vervolgens weer tot de vraag of sommige situaties niet om een uniform beleid vragen. Niet alles hoeft namelijk situatiespecifiek te worden opgelost. Dit leidt vervolgens weer tot centralisering.

2.5.1 Europa

Ook Europa speelt een steeds belangrijkere rol. Dit heeft ook op gemeentelijk niveau zijn invloed, bijvoorbeeld in het regionaal economisch beleid, milieubeleid en sociaal beleid. Voor leisurevoorzieningen kan dit bijvoorbeeld subsidies vanuit Brussel opleveren voor een leisurevoorziening die de regionale economie kan versterken.

De Europese Unie houdt zich echter niet direct met ruimtelijke planning. Hierbij wordt het subsidiariteitsbeginsel gehanteerd. Hierbij gaat men uit van het idee dat problemen op een zo laag mogelijk niveau moet worden opgelost. Mede daardoor ziet de Europese Unie geen noodzaak voor Europese ruimtelijke planning, omdat er nauwelijks sprake is van planologische vraagstukken op Europees niveau.

Daarnaast bestaat er nog het mededingingsbeleid. De Europese Unie probeert overheidssteun aan commerciële instellingen zo veel mogelijk te beperken. Hiermee wordt geprobeerd om eerlijke concurrentie binnen heel Europa te bevorderen, zodat ook bedrijven in heel Europa gelijke kansen krijgt. Bovendien kan op deze manier de concurrentiepositie van Europa in de wereld verstevigd worden, doordat het ook voor bedrijven van buiten Europa interessanter wordt om in Europa te investeren.

Voortvloeiend uit het mededingingsbeleid is er de Europese Richtlijn voor aanbestedingen. Wanneer een overheid of publiekrechtelijke instelling een opdracht voor een bouwwerk wil laten uitvoeren, dan dient dit in bepaalde gevallen openbaar aanbesteed te worden. Het gaat dan om een werk van meer dan 5.150.000 euro. Hierbij worden alle kosten voor het gehele gebied meegenomen. Dit houdt in dat een aantal bedrijven op een opdracht kan inschrijven, en volgens vooraf vastgestelde voorwaarden wordt uiteindelijk het beste voorstel gekozen. Het winnende bedrijf mag uiteindelijk het project realiseren.

Deze richtlijn is ontworpen vanuit het idee dat op deze manier elk bedrijf in de Europese Unie een eerlijke kans krijgt om een opdracht te verwerven. Hierbij gaat men uit van drie beginselen.

- Objectiviteit: Alle bedrijven moeten op de hoogte zijn van de uit te besteden opdrachten.
- Transparantie: De procedure, de regels en de gunningcriteria moeten vooraf voor iedereen duidelijk zijn.
- Non-discriminatie: De gunningcriteria moeten objectief zijn.

In praktijk lijkt hier echter ook een groot nadeel aan te zitten dat zeker voor leisurevoorzieningen geldt. Gemeenten schrijven vaak prijsvragen uit om een locatie te ontwikkelen. Het beste voorstel kan dan door de ontwikkelaar worden uitgevoerd. Door de verplichting tot aanbesteding kan dit niet meer zo simpel. De ontwikkelaar met het beste idee, mag niet meer automatisch het project uitvoeren. Dat moet namelijk openbaar aanbesteedt worden. Zo kan het voorkomen dat een goed idee van de ene ontwikkelaar uitgevoerd gaat worden door een andere ontwikkelaar. De ontwikkelaar die het plan bedacht blijft in dat geval met lege handen achter. Hierdoor zijn ontwikkelaars terughoudender met het ontwikkelen van nieuwe plannen.

2.5.2 Het rijk

Het rijk kan als hoogste bestuursorgaan van Nederland worden gezien. Het rijk heeft vooral een structurerende rol. Het Rijk dient sturing te geven aan de provincies en gemeenten. Dit wordt gedaan door algemene beleidskaders te ontwikkelen waar de provincies en gemeenten zich aan te dienen houden. Verder heeft het rijk invloed door de verdeling van belastinggelden naar lagere overheden.

De Rijksoverheid wil hierbij proberen een zo groot mogelijk pakket aan taken aan gemeenten over dragen. De grens van de grootte van dit pakket komt het eerst in zicht bij de kleinste gemeente. Hier liggen dan ook de grenzen van decentralisatie. Het gaat erom wat de kleinste gemeente nog aankan. Dit houdt aan de andere kant ook in dat er bij grotere gemeenten bestuurscapaciteit overblijft.

Aan de andere kant wordt decentralisatie ook wel uitgevoerd vanuit de hoop hier bezuinigingen mee te behalen, doordat gemeenten over het algemeen efficiënter geld aan bepaalde doelen kan uitgeven dan de Rijksoverheid (41).

2.5.3 De provincie

De provincie heeft in principe geen uitvoerende taken, omdat de meeste taken op gemeentelijk niveau uitgevoerd kunnen worden. Dit zorgt ervoor dat burgers zich betrokken bij het bestuur voelen. Provincies moeten vooral coördineren, plannen en ordenen. Het is de bestuurslaag tussen het rijk (de kaderscheppende overheid) en de gemeenten (de uitvoerende overheid). Dit komt bijvoorbeeld naar buiten in het milieubeleidsplan en het waterhuishoudingplan. De provincie is belangrijk bij gemeenteoverschrijdende plannen. Met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening lijkt hier echter verandering in te komen. Provincies krijgen meer kans om hun eigen plannen te ontwikkelen.

Vanuit de coördinerende rol van de provincie kunnen de volgende hoofdtaken worden onderscheiden:

- Zorg voor afstemming op het terrein van de waterhuishouding (waterhuishoudingplan)
- Milieu (milieubeleidsplan)
- Ruimtelijke ordening (provinciale structuurvisie)
- Verkeer en vervoer (regionaal verkeer- en vervoersplan)
- Natuur en landschap (natuurbeleidsplan)
- Stimuleren van de totstandkoming van een regiovisie zorg

- Stimuleren van sociaaleconomische ontwikkelingen
- Verdelen van budgetten op het terrein van de volkshuisvesting
- Ondersteunen van uitingen van de regionale cultuur.

2.5.4 Taken van de gemeente

Gemeenten zijn actief op verschillende beleidsterreinen. Om de vraag te kunnen beantwoorden in welke mate gemeenten zich met leisurevoorzieningen kunnen en willen bemoeien, zal eerst bepaald moeten worden wat de verschillende taken van de gemeente zijn. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) gaat uit van de volgende primaire verantwoordelijkheden (41):

- Het waarborgen van veiligheid
- De ontwikkeling en het beheer van de ruimte
- Het bijdragen aan de sociaaleconomische ontwikkeling
- Het bijdragen aan het opheffen en voorkomen van achterstanden
- Het bijdragen aan een pluriform aanbod van lokale voorzieningen
- Het scheppen van culturele voorwaarden voor lokale cultuuruitingen

Door de unieke ligging en verschil in grootte is geen enkele gemeente hetzelfde. Daardoor heeft elke gemeente niet dezelfde verantwoordelijkheden. Een kustgemeente zal meer geld aan kusttoerisme besteden dan een gemeente in het midden van het land en een gemeente met een centrumfunctie voor de regio heeft andere mogelijkheden dan een perifere gemeente.

Gemeenten moeten in veel gevallen ook vaak samenwerken met andere gemeenten. Deze samenwerking is soms zeer vergaand. Doordat het Nederlandse bestuurlijke stelsel uitgaat van drie bestuurslagen, ontstaat hier het gevaar dat er een extra bestuurslaag ontstaat. Deze laag heeft echter geen democratische basis en ook geen eigen takenpakket. De Rijksoverheid is dan ook voorzichtig met deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

2.6 *Beleid en overheid*

In deze paragraaf wordt gekeken welk beleid van belang is voor de vrijetijdssector. Eerst wordt het landelijk beleid besproken. Daarvoor wordt er gekeken naar de Nota Ruimte en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening

2.6.1 Landelijk beleid

De aandacht in de Nota Ruimte (2005) voor leisure en vrijetijdsbesteding is minimaal. De begrippen zijn niet als zodanig in de nota opgenomen. Wel wordt er een ruimtevraag van 144.000 hectare geraamd voor recreatiebedrijven, recreatieruimte en sportvoorzieningen tot het jaar 2020 met een doorkijk tot 2030. De Nota constateert dat het huidige aanbod –zowel kwalitatief als kwantitatief – steeds minder voldoet aan de recreatiewensen van de samenleving. Als mogelijke oorzaken worden de beperkte ruimtelijke mogelijkheden, de regelgeving, te lage rendementen van de voorzieningen, het beperkte aanbod en het ontbreken van een gemeenschappelijke strategie genoemd (28).

Hoewel de Nota Ruimte nauwelijks aandacht heeft voor de vrijetijdsindustrie, heeft de Nota wel zijn invloed op het ruimtelijke beleid van provincies en gemeenten. In de eerste plaats wordt er duidelijk gebroken met het rode en groene contourenbeleid uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Hierin werden de stad en het platteland duidelijk gescheiden door contouren.

De Nota Ruimte gaat vooral uit van het subsidiariteitsbeginsel. Centraal wat moet, decentraal wat kan. Zo draagt de Nota Ruimte de verantwoordelijkheid voor groenvoorziening rondom steden en de toeristisch-recreatieve mogelijkheden hiervan aan de provincies over.

In de Nota staat:

“De provincies moeten voldoende ruimte scheppen om de veranderende behoefte aan toeristisch-recreatieve voorzieningen in de samenleving te faciliteren. Daarbij moet tevens rekening worden gehouden met nieuwe vormen van recreatie en toerisme.”

De provincie heeft verder ook zijn invloed op het ontwikkelen van leisurevoorzieningen. Zo stelt de provincie milieubeleidsplannen op waaraan ontwikkelaars zich dienen te houden. Maar ook voor de bewegwijzering zijn provincies verantwoordelijk. In enkele gevallen participeert de provincie ook bij het ontwikkelen van voorzieningen, maar dit zijn vooralsnog uitzonderingen.

Het Rijk beperkt zich in de Nota Ruimte tot projecten van (inter)nationaal belang. Deze projecten komen in een uitvoeringsprogramma, dat elke twee jaar geactualiseerd wordt.

2.6.2 Nieuwe Wro en GREX

In 1965 werd de Wet Ruimtelijke Ordening (afgekort WRO) ingevoerd. Deze wet moet er voor zorgen dat de schaarse beschikbare ruimte in Nederland goed verdeeld wordt, waarbij er rekening gehouden moet worden met de verschillende functies in Nederland. In de loop van de jaren is de wet regelmatig aangepast aan nieuwe omstandigheden. Door de vele wijzigingen ging de kracht van de wet verloren. De wet werd een onoverzichtelijke en trage lappendeken (29). Daarom is er besloten dat er een nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (afgekort Wro) moest komen. Deze wet is op 1 juli 2008 ingegaan. De nieuwe wet moet de oude regels eenvoudiger maken en zorgen dat procedures sneller verlopen. Bovendien wordt in de nieuwe Wro verschillende beleidsvelden gecombineerd. Zo wordt ook de Nota Ruimte en verschillende planologische kernbeslissingen (PKB's) in de nieuwe Wro opgenomen. Dit zorgt voor overzichtelijkheid en eenheid binnen het rijksbeleid. Belangrijk in de nieuwe Wro is de verhouding tussen de verschillende overheden. In de oude WRO ging men uit van het principe dat overheden toezicht op elkaar moeten houden. Rijk, provincies en gemeenten waren veel bezig met het corrigeren van elkaar. Zo moesten provincies nieuwe bestemmingsplannen van gemeenten controleren. Veel procedures duurden hierdoor onnodig lang. In de nieuwe Wro is gekozen voor een meer trapsgewijze aanpak. Dit in navolging van de milieuwetgeving. In de milieuwetgeving is er ook voor gekozen om op elk bestuurlijk niveau eigen regels op te stellen. Hierbij moeten lagere overheden rekening houden met de normen van de hogere overheden (30).

Dit komt duidelijk naar voren met de nieuwe verplichte structuurvisies. Rijk, provincies en gemeenten stellen nu allemaal hun structuurvisie op. Dit is een strategisch beleidsdocument over de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Een structuurvisie komt in de plaats van drie andere beleidsdocumenten: de planologische kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente) (29).

In structuurvisies worden alleen beleidsvoornemens opgesteld zonder juridische basis. Alleen bestemmingsplannen zijn documenten met een juridische status. Beleidsdoelen uit de structuurvisie worden gerealiseerd in het bestemmingsplan. De gemeente stelt in principe het bestemmingsplan zelf op. De gemeente moet daarbij rekening houden met de structuurvisies van het Rijk en de provincie. Rijk en provincie kunnen gemeenten algemene regels geven, die de gemeente in acht moet nemen bij het maken van het bestemmingsplan. Een structuurvisie heeft verschillende functies. Allereerst is het een intern document. Een structuurvisie geeft voor alle ambtenaren binnen een overheid aan wat de beleidsvoornemens zijn. De structuurvisie biedt vervolgens een handvat om daadwerkelijk beleid uit te voeren.

Een structuurvisie is ook een communicatief document. Burgers kunnen zien wat er met hun gebied gebeuren gaat. Ook kunnen andere overheden zien wat de plannen zijn. Niet overal zullen nieuwe structuurvisies opgesteld moeten worden. Structuurplannen en streekplannen die onder de oude WRO vielen, worden automatisch omgezet naar structuurvisies. Dit geldt ook voor de Nota Ruimte. Deze Nota wordt als een nationale structuurvisie gezien (30).

In de nieuwe Wro wil het Rijk ook enkele dingen weer naar zich toe halen. In de Nota Ruimte is de nadruk te veel op “decentraal wat kan” komen liggen. “Centraal wat moet” is hierbij een beetje ondergesneeuwd. In de nieuwe Wro worden enkele nationale belangen vastgelegd, zoals de bescherming tegen overstromingen en de aanpak van verpauperde bedrijventerreinen. Deze punten worden eigenlijk direct overgenomen uit de Nota Ruimte.

Opvallend is de nieuwe rol voor de provincies. Provincies moeten ook echt optreden als regisseur van ruimtelijke ontwikkelingen. Provincies kunnen een grotere invloed uitoefenen bij het opstellen van bestemmingsplannen. Maar de verplichte controle van de bestemmingsplannen door provincies is komen te vervallen. Dit moet er voor zorgen dat bestemmingplanprocedures sneller verlopen (30).

In artikel 2.1 eerste lid van het wetsontwerp nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt het volgende vastgelegd (29):

De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het grondgebied van de gemeente of een gedeelte hiervan een structuurvisie vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.

Gemeenten worden in de nieuwe Wro verplicht gesteld één of meerdere structuurvisies voor hun grondgebied op te stellen. Verschil met eerdere gemeentelijke structuurvisies is dat er geen concrete beleidsbeslissingen in een structuurvisie (meer) mogen staan.

Structuurvisies mogen niet gelijkgesteld worden met bestemmingsplannen. In een structuurvisie worden de inhoudelijke beleidsdoelstellingen voor een gebied neergelegd. Een structuurvisie biedt handvaten om aan te geven wat een gemeente met een gebied wil. Op basis van de structuurvisie kunnen projectbesluiten worden beoordeeld en eventueel bestemmingsplannen worden aangepast. Een structuurvisie geeft een visie van hoe de gemeente over een gebied denkt. Hierbij is de bedoeling dat de vorm en procedures voor het opstellen van een structuurvisie zo veel mogelijk vrij voor de gemeenten laten. In een bestemmingsplan wordt juridisch de bestemming van gebieden vastgelegd, hiervoor zijn er wel vaststaande procedures en regels (29).

Bestemmingsplannen van gemeenten dienen niet meer door de provincie goedgekeurd te worden. Dit is besloten om de provincie werk te besparen en de gemeenten meer vrijheid te geven. Belangrijk in de nieuwe Wro is dat op elk bestuurlijk niveau (Rijk, provincie en gemeente) een eigen beleid wordt bepaald. Wel kan de provincie gebruik maken van een reactieve aanwijzing. Hiermee vraagt de provincie een gemeente het bestemmingsplan te wijzigen in provinciaal en/of nationaal belang. Deze reactieve aanwijzing moet echter wel tot een uitzondering beperkt worden. In de nieuwe Wro gaat men namelijk uit dat de provincie een eigen proactief beleid voert. De provincie maakt een structuurvisie voor het gehele grondgebied. In deze structuurvisie staat welke zowel juridische als niet-juridische instrumenten de provincie kan gebruiken om deze doelen te bereiken. De juridische instrumenten bestaan hierbij uit het provinciale projectbesluit, het provinciale inpassingsplan en een reactieve aanwijzing. Met een projectbesluit kan de provincie een project inpassen in een bestaand bestemmingsplan. Het provinciale inpassingsplan is een soort bestemmingsplan, maar dan op provinciaal niveau. Bedoeling is dus dat de provincie vooraf bepaald wat zijn

beleid is. De reactieve aanwijzing is mogelijk voor de gevallen waarin de provincie niet duidelijk is geweest over het te voeren beleid en toch een gemeentelijk bestemmingsplan wil aanpassen (30).

In het verleden konden gemeenten gebruik maken van de artikel 19 WRO-procedure. Met deze procedure konden gemeenten veranderingen in het bestemmingsplan aanbrengen om zo bepaalde projecten te realiseren. In de nieuwe Wro krijgt de gemeente de kans om met een projectbesluit een uitzondering op het bestemmingsplan te maken. Dit is een belangrijke verandering van de Wro. In de oude WRO waren bestemmingsplannen redelijk vaststaand. Alleen met een ingewikkeld artikel 19 procedure konden bestemmingsplannen worden aangepast. In de nieuwe Wro lijkt dit veel makkelijker te gaan. Met een projectbesluit kan een bestemmingsplan aan een nieuw initiatief worden aangepast (29). Dit heeft echter ook zijn nadelen. Onder de oude WRO gaven bestemmingsplannen redelijke garanties over welke bestemming er op bepaalde gebieden lagen. In de nieuwe Wro kan dit met redelijk gemak worden aangepast. De gemeente bepaald welk project voor een projectbesluit in aanmerking komt. Hier zijn echter geen objectieve regels voor. De angst bestaat dat de komst van de nieuwe Wro tot willekeur leidt. Het is niet duidelijk op welke punten een projectbesluit gecontroleerd moet worden. In de oude WRO stond gelijkheid voorop. Iedereen diende zich te houden aan het bestemmingsplan. Nu lijken degene die met een goed plan komt daarvoor veel meer steun te kunnen krijgen, omdat met een projectbesluit een bestemmingsplan eenvoudig kan worden aangepast. Hierbij geldt dus het recht van de sterkste.

De grondexploitatiewet

Op 7 juli 2006 nam de Tweede Kamer de nieuwe Grondexploitatiewet (afgekort Grex) aan. De Grex maakt onderdeel uit van de nieuwe Wro. Deze wet verteld meer over hoe de kosten verdeeld moeten worden die een gemeente maakt bij grondexploitatie (29).

In de oude WRO stonden vrijwillige overeenkomsten tussen gemeenten en projectontwikkelaars voorop. Zo'n overeenkomst stond bekend onder de naam exploitatieovereenkomst. In andere gevallen was de gemeente afhankelijk van de zogenaamde baatbelasting. Dit systeem had echter enkele nadelen. Bij een exploitatieovereenkomst waren vaak langdurige onderhandelingen nodig. Bovendien profiteerden andere grondeigenaren in het gebied mee zonder zelf te betalen. Dit werden dan de zogenaamde freeriders genoemd. De baatbelasting had als nadeel dat de belasting niet kostendekkend was. Ook werden onrendabele delen en voorzieningen van een gebied niet ontwikkeld, omdat er geen goede methoden voor verevening van de kosten waren (43).

De kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten van het bouwrijp maken van een locatie. Het gaat enkel om de kosten van aanleg. Beheerskosten komen niet in aanmerking. Andere kosten zijn de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen, de kosten van milieu- en archeologisch onderzoek en van bodemsanering. En ook de inbrengwaarden van de gronden en ook de geraamde kosten van planschade worden meegenomen. Daarnaast zijn er nog de kosten van de bovenwijkse grondexploitatiekosten.

Planschade is de schade die een plan aan de waarde van onroerend goed toebrengt. In de huidige Wro is daarom sinds kort bepaald dat het college van B&W met een projectontwikkelaar een contract over de planschade kan afsluiten. Met de Grex worden de kosten van planschade over alle eigenaren in het exploitatiegebied verdeeld (43).

In de Grex kunnen op twee manieren een overeenkomst over de kosten van de grondexploitatie worden gesloten. Dit kan via het privaatrechtelijke of publiekrechtelijke spoor.

Bij het privaatrechtelijke spoor komen betrokken partijen samen met de gemeente tot een overeenkomst op basis van vrijwillige medewerking. In zo'n overeenkomst moeten de volgende aspecten worden meegenomen (43):

- *Wettelijke basis voor contracten over grondexploitatie*
De wet legt een stevige basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten en projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren.
- *Bovenplanse verevening*
In een overeenkomst over grondexploitatie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan groen- en recreatiegebieden. Dergelijke afspraken zijn binnen het huidige wettelijk kader veelal niet rechtsgeldig. Als eis voor dergelijke afspraken stelt de wet dat ze moeten passen in een ruimtelijke structuurvisie.
- *Exploitatieverordening*
De gemeenteraad is in het nieuwe stelsel niet verplicht een exploitatieverordening op te stellen, maar het mag wel. De verordening kan procedureregels voor het aangaan van overeenkomsten en inhoudelijke regels bevatten. De exploitatieverordening behoeft geen inhoudelijke regels meer te bevatten.
- *Transparantie*
Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen is bepaald dat de gemeente in de gemeenteberichten melding moet maken van gesloten overeenkomsten. Dergelijke overeenkomsten vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur.

Wanneer de gemeente er niet in slaagt om tot een overeenkomst met alle betrokken partijen te komen, wordt er een publiekrechtelijke overeenkomst opgezet. Dit wordt het exploitatieplan genoemd. In dit plan staan de regels voor de grondexploitatie en hoe de kosten verhaald zullen worden. Ook kunnen er locatie-eisen worden gesteld. Dit met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Een exploitatieplan komt er alleen voor de partijen die niet tot een akkoord met de gemeente kunnen komen. Allereerst wordt bepaald welke kosten de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Deze kosten moeten van een kostensoortenlijst gehaald worden. Hierdoor is direct duidelijk welke kosten wel en niet verhaald mogen worden(43).

De vastgestelde kosten worden verhaald op basis van drie toetsingscriteria:

- *Profijt*: De grondeigenaar moet allereerst nu ondervinden van gerealiseerde voorzieningen en maatregelen.
- *Toerekenbaarheid*: Er moet een causaal verband zijn tussen de gemaakte kosten en het bestaande plan. Anders gezegd: De kosten zouden niet gemaakt worden, als er geen plan zou zijn of de kosten worden mede gemaakt ten bate van het plan. Hierbij valt te denken aan het aanleggen van nutsvoorzieningen en parkeergelegenheid.
- *Proportionaliteit*: Naarmate een locatie meer profijt van een voorziening heeft, zal de bezitter van deze locatie ook meer moeten betalen.

De totale kosten van de grondexploitatie worden bij elkaar opgeteld. Deze worden vergeleken met de grondopbrengsten. De grondexploitatiekosten kunnen tot een maximum van de grondopbrengsten worden verhaald op de projectontwikkelaar. De gemeente zal geen

bouwvergunning uitgeven wanneer een projectontwikkelaar weigert mee te werken aan het exploitatieplan (30).

Een ander instrument dat voor provincies en de Rijksoverheid beschikbaar komt met de invoering van de nieuwe grondexploitiewet is het voorkeursrecht. Met dit recht kunnen provincies en het Rijk in bepaalde gevallen het eerste recht van koop op een gebied krijgen. Dit moet vervolgens voor een redelijke prijs aan de overheid worden verkocht. Gemeenten konden al langer van het voorkeursrecht gebruik maken (43).

De nieuwe Wro en de GREX zijn op 1 juli 2008 ingegaan. Op het moment van schrijven van dit onderzoek is nog niet precies duidelijk wat de daadwerkelijke gevolgen van de nieuwe Wro zijn. Dit zal de praktijk moeten uitwijzen.

2.7 Vrijtijdsvoorzieningen als beleidsopgave voor gemeenten

Leisure wordt nog vaak onderschat. Zo lijkt leisure al een belangrijkere plaats in de economie in te nemen dan bijvoorbeeld de landbouw. Door de ruime definitie van het begrip “leisure” lopen schattingen van de inkomsten uiteen van 19 miljard per jaar tot 77 miljard euro per jaar. Wat wel zeker is, is het feit dat de leisure branche elk jaar groeit, al is dit waarschijnlijk voornamelijk te danken aan het feit dat de bevolking en ook het aantal huishoudens groeit. 6,4 % van de werkende Nederlanders is actief in de leisurebranche. Bovendien groeit de werkgelegenheid twee keer zo snel als in andere branches. (24)

De vrijetijdsbesteding van de burgers in Nederland is geen direct beleidsterrein voor de verschillende overheden zoals die in paragraaf 2.5.5 genoemd zijn. Alleen op cultuur- en sportgebied hebben gemeenten van oudsher een taak. Er zijn verschillende onderdelen van vrijetijdsbesteding, die verspreid over verschillende beleidsvelden, waarvoor vanuit de gemeente wel belangstelling is. Over het algemeen laten overheden de ontwikkeling van vrijetijdsvoorzieningen het liefst aan particuliere initiatieven over.

In de tijd van de verzorgingsstaat was er een ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Dit ministerie hield zich veel met de vrije tijd van de bevolking bezig. De aanwezige vrijetijdsvoorzieningen zijn met verschillende motieven ontwikkeld, zoals een ijsbaan voor de verheffing van het volk, een sporthal voor de volksgezondheid, een galerie voor de ontwikkeling van de kunst en een stedelijk museum voor de ontwikkeling van een eigen identiteit. Het centrale uitgangspunt was de bevolking warm te laten draaien voor sport, natuur, media en cultuur. Tot de twintigste eeuw waren commerciële en publieke leisure van elkaar gescheiden. Dit kwam simpelweg doordat er nauwelijks commerciële leisure bestond. Er waren alleen cafés, muziekhallen en toeristenaccommodaties. Voor andere voorzieningen als zwembaden, sportvelden, bibliotheken en musea was de overheid verantwoordelijk. Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk werd echter in het begin van de jaren tachtig opgeheven, omdat de Rijksoverheid zich meer met kerntaken wilde gaan bezighouden. De taken werden voor een groot deel overgenomen door de ministeries van OCW en VWS, waardoor er een versnipperde structuur ontstond.

Op gemeentelijk niveau is juist een tegenovergestelde ontwikkeling te zien. Hier bestond van oudsher ook een dergelijk versnipperd, sectoraal beleid. In gemeenten kwam meer aandacht voor stedelijke samenhang en ruimtelijke kwaliteit. Hierin was ook een belangrijke plaats voor vrijetijdsvoorzieningen die ingepast in de stedelijke structuur moesten worden. Dit kwam voornamelijk doordat steden zich meer moesten gaan profileren ten opzichte van andere steden. Het was de tijd van de stedelijke revitalisatie en vrijetijdsvoorzieningen waren een manier om een gemeente te onderscheiden van andere gemeenten.

In de jaren negentig vindt er een voorzichtige omslag plaats. Allereerst komt er meer aandacht voor de sociale infrastructuur in steden. Vooral de betrokkenheid van jongeren en allochtonen blijft achter. Door het subsidiëren van sportclubs en wijkverenigingen wordt geprobeerd om de sociale cohesie in steden te verbeteren. Gemeenten proberen een integraal beleid te ontwikkelen voor leisurevoorzieningen om zo duidelijk te maken waar de kansen en beperkingen in de gemeenten liggen. Steeds meer gemeenten hebben een overlappend vrijetijdsbeleid. Nota's voor vrijetijdsbeleid zijn vaak zeer verschillend van opzet. Dit komt vooral doordat de motieven voor het te voeren beleid van elkaar verschillen. Enkele motieven kunnen zijn.

- Leisure als economische motor
- Het creëren van werkgelegenheid
- De eigen bevolking van voorzieningen voorzien
- Het creëren van een eigen identiteit en een positief imago

Werkgelegenheid in de vrijetijdssector heeft twee belangrijke voordelen voor gemeenten. Allereerst zijn gecreëerde banen niet verplaatsbaar naar andere regio's, omdat het om de unieke eigenschappen van een regio of voorziening gaat. Een tweede voordeel is dat de vrijetijdssector arbeidsintensief is. Bovendien kan er nauwelijks geautomatiseerd worden, omdat het vaak om contact met de consument gaat.

Naast economische voordelen, heeft toerisme en recreatie nog andere voordelen voor de lokale gemeenschap. Dat begint met het voorzieningenniveau. Door het aantrekken van toeristen is het voor de gemeente mogelijk een completer voorzieningenniveau te realiseren. Want voorzieningen die voor toeristen gebouwd zijn, kunnen ook door de eigen bevolking gebruikt worden.

Toerisme kan het imago en de naamsbekendheid van de gemeente bevorderen. Toeristen zijn vaak geïnteresseerd in de unieke eigenschappen van hun bestemmingen. Hierdoor wordt het in stand houden van de eigen cultuur, het erfgoed en het landschap bevorderd.

Gemeenten zien in dat marktpartijen ook geïnteresseerd in vrijetijdsvoorzieningen beginnen te raken en dat de gemeenten hier gedeeltelijk mee moeten concurreren.. Gemeenten moeten hun beleid aanpassen om nog een rol te kunnen spelen. Dit heeft volgens Mommaas (32) drie oorzaken:

- Gemeenten zijn niet marktgericht: er wordt te weinig naar de vraag gekeken.
- Gemeenten hebben veel managementproblemen: geen professionele organisaties
- Er is onvoldoende draagvlak: geen samenwerking tussen verschillende overheden

Om dit te verbeteren zijn er twee mogelijkheden. Allereerst kan meer overheidssteun gevraagd worden en eventuele verliezen dienen dan op de koop toegenomen te worden. Aan de andere kant kunnen vrijetijdsvoorzieningen beter in de markt gezet worden. In beleidsnota's wordt de tweede optie als beste gezien. De gemeenten willen zich namelijk meer op kerntaken gaan richten. Dit komt mede doordat de Rijkssubsidies voor gemeenten de laatste jaren steeds minder geworden zijn. Gemeenten hebben echter weinig invloed op de ontwikkelingen vanuit de markt, omdat het ontbreekt aan een integraal leisurebeleid. Hier is een vacuüm ontstaan. Voorzieningen ontstaan op allerlei plaatsen zonder dat er rekening wordt gehouden met de bestaande stedelijke structuren. Dit levert onder andere mobiliteitsproblemen op.

Ook lijkt er een actievere rol voor gemeenten weggelegd om een integraal beleid te ontwikkelen. In het verleden hadden gemeenten vaak deelbeleid voor verschillende onderdelen van leisure, zoals een beleid voor openluchtrecreatie, cultuur, sport, de hotelbranche, detailhandel en horeca. Wanneer er vraag was naar een bepaalde vrijetijdsvoorziening, was het aan de gemeente om zo'n voorziening te realiseren. Beslissingen voor vrijetijdsvoorzieningen werden vaak ook ad-hoc genomen. Er was sprake van een incidentenpolitiek. De combinatie van ad-hoc beslissingen met een sectorale ontwikkeling leidde tot een versnipperde structuur van leisurevoorzieningen. Maar gemeenten begonnen steeds meer de koppeling tussen stedelijke ontwikkeling en leisure te zien. Ook zagen de gemeenten economische voordelen van leisurevoorzieningen. Leisure als economische motor voor een gebied. Ook zorgen aansprekende leisurevoorzieningen voor een positief imago voor de stad (32).

De creatieve klasse

Een andere reden waarom gemeenten een actief leisurebeleid kunnen ambiëren, zou het creëren van een creatief klimaat kunnen zijn. In 2002 kwam Richard Florida met het boek *The rise of the creative class*. Hierin stelt hij dat werkgelegenheid in creatieve beroepen een drijvende kracht is achter economische groei (12). De creatieve klasse bestaat uit professionals die werkzaam zijn in de wetenschap en techniek, onderzoek en ontwikkeling, kunst en cultuur, hightech en andere kennisintensieve beroepen. Voor de creatieve klasse zijn technologie, cultuur en economie onlosmakelijk met elkaar verbonden. De creatieve klasse is nodig om tot nieuwe ontwikkelingen te komen. Een grote creatieve klasse zal tot een betere kenniseconomie leiden. In Nederland wordt geschat dat 19 procent van de beroepsbevolking een baan heeft die tot de creatieve klasse gerekend kan worden. Maar in een land als de Verenigde Staten is dit zo'n 30 procent (21).

Om tot een creatief klimaat te komen, zijn volgens Florida (12) de drie T's erg belangrijk. Dit zijn namelijk technologie, talent en tolerantie. Hierbij staat tolerantie voor openheid, aanvaarding en diversiteit tegenover alle volken, rassen en achtergronden. (12) Florida veronderstelt dat bedrijven naar plaatsen trekken en ontstaan op plekken waar veel mensen wonen met creatieve beroepen. Dit zou dan vervolgens tot innovatie leiden. Bovendien zou de aanwezigheid van veel creatievelingen vanzelf zorgen voor meer mensen in de creatieve klasse. Dit leidt tot de creative class thesis. De creative class thesis houdt in dat in een omgeving die wordt gekenmerkt door creativiteit en sociale diversiteit relatief veel getalenteerde mensen zullen gaan wonen en dat de barrières voor innovatie daar laag zijn. Dit zorgt vervolgens voor het aantrekken van hightech bedrijvigheid en het zelf opzetten van nieuwe ondernemingen, wat uiteindelijk leidt tot een relatief hoge economische groei. In dit geval wordt ook wel over de creatieve stad gesproken.

Beleidsmedewerkers van de gemeenten kunnen hierop inspringen. Er kan geprobeerd worden mensen met talent uit de creatieve klasse naar de gemeente te lokken. Een manier om dit te bewerkstelligen is een hoogwaardig aanbod van vrijetijdsvoorzieningen. Dit zal dan ook leiden tot meer innovatie en uiteindelijk tot economische groei. In dit verband kan creativiteit niet los van citymarketing worden gezien. Gemeenten zullen zichzelf graag neer willen zetten als creatieve stad, om zo creatieve en talentvolle mensen aan te trekken om zo de eigen economie een boost te geven.

Doordat deze theorie relatief jong (sinds 2002) is deze nog volop in ontwikkeling. De verwachting is dat er in de toekomst meer directe toepassingen komen. In dit onderzoek wordt gekeken of gemeenten deze theorie ook gebruiken en of het vrijetijdsbeleid hier ook op aangepast wordt.

3 Samenwerking tussen private en publieke partijen

De vastgoedmarkt in Nederland begint verzadigd te raken. Projectontwikkelaars zijn continu op zoek naar nieuwe concepten. Locaties voor woningbouw zijn namelijk veelal al vergeven, de kantorenmarkt is sterk afhankelijk van de economische situatie en de winkelmarkt is een verdringingsmarkt geworden. De leisuremarkt lijkt echter te groeien en kan een aanvulling op deze meer traditionele markten zijn (34). In het buitenland is de leisuremarkt al veel verder geprofessionaliseerd. Daar is ook al sprake van intensieve samenwerking met de overheid, die ook risicovol participeert (6). In dit hoofdstuk wordt allereerst gekeken naar de samenwerkingsverbanden tussen de publieke en private sector in Nederland. Vervolgens wordt er gekeken hoe de commerciële leisuremarkt in Nederland zich ontwikkeld heeft. Daarna worden deze twee elementen gecombineerd en wordt er gekeken of er samenwerking mogelijk is tussen de overheid en private partners voor leisureprojecten.

3.1 De leisuremarkt volgens projectontwikkelaars

Uit de praktijk blijkt dat voor leisurefuncties dezelfde huurprijzen worden betaald als voor een grootschalige detailhandelsvestiging. Daarbij is er een uitzondering voor multiplexbioscopen waar hogere huurprijzen voor gevraagd worden. Het kan daarmee niet concurreren met functies in de binnenstad, zoals horeca en winkels (34)

Een andere graadmeter is het bruto aanvangsrendement. De BAR is het percentage van de totale kosten van een leisurevoorziening dat in één jaar terugverdiend moet worden. Hoe lager de BAR, hoe meer risico een projectontwikkelaar neemt, omdat de totale investering in een langere tijd terugverdiend wordt. Voor leisurevoorzieningen wordt een hoge BAR gekozen. Op perifere locaties gaat men uit van een BAR van 10 procent. Dit zou betekenen dat een investering in $1 : 0,10 = 10$ jaar terugverdiend kan worden. Dit geldt niet voor alle leisurevoorzieningen. Leisurevoorzieningen in binnensteden kunnen met een lagere BAR toe, omdat hier makkelijker bezoekers aangetrokken kunnen worden. Bij leisurevoorzieningen in binnensteden gaat men uit van een BAR van 8,25 tot 8,75 procent. Bij grote steden zal dit nog lager zijn met een top van 7,5 procent in Amsterdam. Een speciaal geval van leisurevoorzieningen zijn multiplexbioscopen. Hierbij gaan projectontwikkelaars uit van een BAR van 7,5 procent tot 8 procent.

Ontwikkelaars zien vaak de risico's van een leisurevoorziening over het hoofd.

Bij het formuleren van toekomstverwachtingen gaat het vaak fout, vooral bij het berekenen van de verwachte bezoekersaantallen. Vaak is er sprake van een naïeve, te enthousiaste of onvoldoende sterke onderbouwing en worden te hoge verwachtingen gehanteerd. Er wordt teveel gerefereerd aan grootschalige voorbeelden op de drukstbezochte locaties. Amsterdam is niet London of New York; Enschede is niet Amsterdam (34). Vooral het aantal bezoekers direct na de opening is moeilijk in te schatten. Aan de ene kant kan het voorkomen dat een voorziening in het begin moeite heeft klanten te trekken. Er moet dan geduld betracht worden om zo de voorziening tijd te geven een plaats in de markt te veroveren. Aan de andere kant kan het voorkomen dat er in het begin veel toeloop is, maar dat dit na enige tijd ophoudt, omdat de nieuwigheid er vanaf is. Er zal dan constant vernieuwd moeten worden om klanten te blijven trekken. De ontwikkelingen in de leisurebranche volgen elkaar namelijk in rap tempo op. Het is daarom belangrijk dat een leisurevoorziening "bijblijft". Het is voor een leisurevoorziening haast onmogelijk om de consument te binden. Een consument wil elke keer iets anders (34).

Een projectontwikkelaar dient zich ook te realiseren welk imago de betreffende stad heeft. Een project dat boven de middelmaat van die stad uitsteekt en dat voor zijn haalbaarheid mede afhankelijk is van nieuwe bezoekers aan die stad, is extra kwetsbaar (34).

Voor projectontwikkelaars in Nederland is leisure een branche met weinig transparantie. Er zijn weinig publieke gegevens voorhanden over bijvoorbeeld verwachte bezoekersaantallen

en kassaomzet. Het is dan ook belangrijk dat er in een vroeg stadium met alle partijen wordt samengewerkt en dat er direct openheid van zaken wordt gegeven. Hierbij kunnen goede adviseurs een belangrijke rol spelen.

Leisurevoorzieningen kunnen op twee manieren door projectontwikkelaars worden ontwikkeld. De eerste mogelijkheid is dat allereerst een ontwikkelingsconcept wordt bedacht en dat vanuit de randvoorwaarden die dat stelt gericht wordt gezocht naar geschikte locaties. De tweede mogelijkheid is dat zich ad-hoc de mogelijkheid voordoet 'positie te krijgen' op een bepaalde locatie en dat vervolgens, vanuit de locatie en haar omgeving redenerend, een ontwikkelingsconcept wordt bedacht. Deze strategie doet zich bij de meeste ontwikkelaars het vaakst voor. Een projectontwikkelaar moet dan beoordelen of het concept ook op andere locaties mogelijk is. Zo kunnen ontwikkelings- en aanloopkosten sneller terugverdiend worden. Ook kan er geprofiteerd worden van schaalvoordelen op het gebied van management, marketing en herinvestering.

Beide varianten komen binnen een bedrijf voor en ook een combinatie is mogelijk: een ad-hoc verworven locatie blijkt geschikt voor een reeds ontwikkeld concept, welk dan nog slechts 'op maat' hoeft te worden gemaakt (34).

Ook de exploitant neemt een belangrijke plaats in. Voor een ontwikkelaar is het zeer belangrijk dat er in een vroeg stadium een goede exploitant gevonden wordt. Deze kan dan direct meebeslissen over de invulling van de voorziening. Bij multifunctionele leisurevoorzieningen is het belangrijk dat er een centraal management komt, die de gehele voorziening aanstuurt. Deze kan alle functies integreren, zodat er een geheel ontstaat. Een veel voorkomende constructie is het gehele centrum verhuren aan één grote exploitant. Deze exploitant kan dan zelf ondernemers zoeken met individuele ondernemers die gedeelten van het centrum gaan exploiteren. De exploitant zal moeten blijven vernieuwen en zich zo aanpassen aan nieuwe trends. Een goede mix van lokale en (inter)nationale ondernemers kan de sleutel tot succes zijn. De centrale exploitant moet dan een organisatie zijn die al bekend is met de exploitatie van een dergelijke voorziening. De deexploitanten zijn dan bij voorkeur lokale ondernemers. Deze kunnen inspelen op de lokale wensen, omdat ze dicht op de markt zitten. Standaardconcepten zijn vaak te statisch en kunnen zich in veel gevallen niet aanpassen aan de lokale aspecten. Gemeenten zullen dit ook belangrijk vinden voor de lokale economie. Aan de ene kant kunnen bestaande klanten door plaatselijke ondernemers mee worden genomen en aan de andere kant krijgen nieuwe ondernemers de kans om een voorziening te exploiteren. (34)

Financiers en beleggers staan niet te springen om hun geld in de leisuresector te steken. Daarvoor zijn de volgende redenen (34):

- Het modische, trendgevoelige karakter van leisure;
- De afhankelijkheid van de exploitant;
- De moeilijkheid cijfers te verifiëren; veel exploitanten zijn klein en zelfstandig;
- De onzekere inkomstenstroom uit exploitatie;
- De noodzaak te blijven investeren in vernieuwing;
- De onduidelijke meerwaarde die uit extra investeringen in kwaliteit komt;
- De incourantheid van het vastgoed, de slechte alternatieve verhuurbaarheid;
- De daarmee samenhangende lage restwaarde van het vastgoed;
- De korte economische levensduur van het vastgoed en de wens zeer snel af te schrijven.

Bij beleggers en financiers bestaat het idee dat er vooral geïnvesteerd moet worden in de exploitant, terwijl het vastgoed maar een relatieve waarde heeft, doordat er constant nieuwe

investeringen gedaan moeten worden om het vastgoed aan te passen op de laatste trends. Dit zijn beleggers meestal niet gewend. Projectontwikkelaars kunnen financiers alleen overtuigen met een duidelijk businessplan, waarmee de financiers weten waar ze aan toe zijn.

In sommige gevallen kan de projectontwikkelaar wel een subsidie bij de overheid aanvragen, al gaat dit vaak om relatief kleine bedragen.

Projectontwikkelaars zullen dus vaak zelf voor een groot deel van de financiering moeten zorgen. Dit brengt extra risico met zich mee, bovendien zullen er vaak rentekosten moeten worden betaald (34).

Financiers en beleggers steken niet graag hun geld in leisure. Een ontwikkelaar kan er daarom goed aan doen om andere functies aan een leisureproduct toe te voegen. Door stabielere functies als winkels, woningen of kantoren toe te voegen, kunnen de risico's van het de leisurecomponent worden opgevangen. Ook de mogelijkheid om de leisurevoorziening alternatief aan te kunnen wenden, vermindert de risico's voor financiers en beleggers (11).

De projectontwikkelaar staat in principe tussen de financier en exploitant in. Een exploitant weet dat hij grote risico's loopt, omdat de leisuresector een onzekere sector is. Dit wil de exploitant graag terugzien in een lagere huurprijs om de risico's te verdisconteren. Aan de andere kant ziet ook de financier de grote risico's en verlangt daarom een hoge risicopremie. De projectontwikkelaar moet hier tussen schipperen in die mate dat er ook voor de ontwikkelaar nog winst overblijft (11).

Een leisurevoorziening moet de tijd krijgen om een plaats in de markt te vinden. Dit brengt enkele nadelen met zich mee. Zo kan een concurrerende ontwikkeling roet in het eten gooien. De kans hierop wordt vergroot doordat leisurevoorzieningen een lange doorlooptijd tijd kennen.

De leisuresector wordt als een onzekere sector gezien, ook door banken. Een lening van de bank zal daarom vaak in relatief korte afgelost moeten worden. Als de voorziening dan tijd nodig heeft om klanten aan te trekken, zal het moeilijk worden om in het begin een lening af te lossen. Er blijft dan bijvoorbeeld geen geld over voor andere zaken, zoals promotie.

Wat de risico's van projectontwikkelaars kan opvangen is flexibiliteit. Bij de ontwikkeling kan nagedacht worden over een fall-back scenario en een exitscenario. Een fall-back scenario kan gebruikt worden bij tegenvallende resultaten. Er wordt dan een andere richting ingeslagen. Een veelvoorkomend fall-back scenario is het overstappen op een andere functie. Probleem hierbij is vaak wel dat het bestemmingsplan hierop aangepast moet worden.

Hiervoor is wel de medewerking van de gemeente nodig. Een goede relatie met de gemeente kan hierbij dus van groot belang zijn. Eventueel kunnen ook op een hoger overheidsniveau afspraken worden gemaakt. Bij zeer grote voorzieningen kan een projectontwikkelaar in overleg met de provincie vaststellen dat er in een regio geen grote vrijetijdsvoorzieningen bijkomen. Dit kan in een structuurvisie worden vastgelegd.

Een exitscenario is een extremere vorm van een fall-back scenario. Bij een exitscenario wordt al in de ontwikkelingsfase nagedacht over het eventuele afstoten van het vastgoed, zodat dit tegen een redelijke prijs kan. (21)

3.2 PPS-constructies

Sinds de jaren negentig is publiek-private samenwerking (pps) in opkomst. Het gaat hierbij om intensieve samenwerking tussen de overheid en private ondernemingen. Tot het eind van de jaren negentig hield de Rijksoverheid zich nauwelijks bezig met pps. Bij de gemeenten was dit anders. Daar zijn aan het eind van de jaren tachtig en het begin van jaren negentig praktische pps-initiatieven genomen. De belangrijkste waren de eerste generatie sleutelprojecten uit de VINEX. Daarbij ging het om herstructurering van binnenstedelijk gebied,

zoals de Kop van Zuid in Rotterdam en het ontwikkelen van grote uitleglocaties voor woningen, de zogenaamde VINEX-locaties (5). Evaluaties hebben uitgewezen dat ondanks alle goede bedoelingen de beoogde publiekprivate samenwerking in deze projecten niet uit de verf is gekomen. Dit had twee belangrijke oorzaken. Allereerst stelden de betrokken gemeenten zich erg dominant op: private partijen schokken terug voor de risico's, vooral van de grondexploitatie. Als tweede waren de herstructureringsopgaven te ingewikkeld voor PPS-constructies. Dit kwam ook doordat er nog geen ervaring met deze nieuwe vormen van samenwerking was opgedaan. Toch blijft de overheid hopen op een nauwe samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven. Zo moeten de sleutelprojecten als de HSL-stations uit de Nota Ruimte door middel van pps tot stand komen (7).

De voorwaarden voor succesvolle publiekprivate samenwerking zijn momenteel aanzienlijk gunstiger dan pakweg tien jaar geleden. Overheden stellen zich zakelijker op en willen soms ook risicodragend deelnemen in PPS-verbanden. Ook de woningcorporaties kunnen door schaalvergroting en professionalisering grotere projecten met de bijbehorende groter risico's aan. Projectontwikkelaars zoeken nieuwe projecten, omdat alle Vinex-wijken al vergeven zijn. En het inzicht is gerezen dat PPS niet primair een financieel verhaal is, maar vooral een kwestie van slimmer samenwerken tussen gemeente en marktsector en van het profiteren van elkaars competenties.

Gemeenten moeten bij PPS-constructies rekening houden met een flink aantal zaken. Daarbij is het vooral belangrijk dat de gemeente weet wat hij zelf wil. Daarom moet de gemeente de volgende vragen voor zichzelf beantwoorden (7):

- Wat zijn de doelen van de gemeente en hoe kan een private partij helpen deze doelen te bereiken?
- Hoe verleid je private partners tot een bijdrage aan de onrendabele onderdelen van het project?
- Met welke en met hoeveel private partners ga je in zee?
- Hoe organiseer je de samenwerking en welke positie kies je als gemeente; wil je de leiding hebben of is een rol als gelijkwaardig partner ook goed?
- Hoe organiseer je aan de publieke kant de samenwerking tussen de gemeente en andere betrokken overheden?
- Ben je in staat private partners het vertrouwen te geven dat je als overheid een betrouwbare partner bent, die gedurende de lange looptijd van het project een consistente lijn volgt?
- Hoe zorg je voor betrokkenheid en steun onder de inwoners van de stad? (34)

In Engeland is men al langer bezig met PPS constructies. Dewulf (7) trekt daar enkele lessen uit die ook voor Nederland van belang zijn.

- het is essentieel een stabiel wettelijk raamwerk te hebben en projecten van een rangorde te voorzien
- projecten moeten financieerbaar zijn en dus een heldere structuur hebben.
- Men moet zo veel mogelijk standaardiseren –contracten, documentatie, processen- om hoge biedingkosten te vermijden.
- Men moet realistisch naar risico's kijken die aan de marktsector worden overgedragen. Want probeer je risico's over te dragen die private partijen niet kunnen beheersen, dan weigeren ze dat of ze brengen een zeer hoge risicopremie in rekening.
- Men moet vergelijkingen maken met de kosten die ontstaan als de overheid zonder private samenwerking zou maken.
- Het gaat niet om efficiencyverbetering, maar om verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

- Maar het belangrijkste is dat het hele proces absolute politieke steun vereist.

Projectontwikkelaars zijn vaak huiverig om actief met gemeenten samen te werken. De inhoud van een project wordt vanaf het begin van het proces steeds verder afgebakend en verder ingeperkt. Dit toewerken naar zo weinig mogelijk varianten wordt in jargon trechteren genoemd. Op deze wijze wordt besluitvorming gekenmerkt door selectie van alternatieven en niet door het genereren daarvan. Creatievere oplossingen zijn dan vaak niet meer mogelijk. Er zijn al teveel beleidskeuzen gemaakt, waar veelal onverkort aan vast wordt gehouden (34). De overheid zou meer op moeten treden als kaderstellend en deskundig regisseur in plaats van een dicterende opdrachtgever. Dit vergt nogal wat van een partij die gewend is alle touwtjes in eigen hand te hebben (34).

Door als publieke partij het bedrijfsleven in een vroegtijdig stadium de ruimte te geven zijn creativiteit en innovatief vermogen te tonen, kunnen nieuwe oplossingen worden gevonden om tegemoet te komen aan uiteenlopende ruimteclaims. PPS biedt deze mogelijkheid.

3.3 Samenwerking overheid en projectontwikkelaars op de leisuremarkt

Projectontwikkelaars krijgen op verschillende manieren met verschillende overheden te maken. Op Rijksniveau worden algemene regels opgesteld, waaraan de projectontwikkelaars zich moeten houden. Dit zijn algemene regels voor alle bedrijven, maar ook meer specifieke voor de leisurebranche. Zo bestond er het idee bij de regering om de BTW voor attractieparken te verhogen van 6 naar 19 procent. Dit voorstel stuitte echter op veel verzet. Zo zou de Efteling op jaarbasis 400.000 bezoekers minder trekken, wat op jaarbasis dertien procent van het totaal zou zijn. Uiteindelijk is deze BTW verhoging niet doorgevoerd, omdat de economie in een dip zat en een BTW verhoging de economie nog verder zou drukken (39).

Ontwikkelaars krijgen het vooral veel te maken met de gemeente. Gemeenten bepalen met het bestemmingsplan waar leisurevoorzieningen geoorloofd zijn en ook geven zij bouwvergunningen uit. Bovendien hebben ontwikkelaars vaak de hulp van de gemeente nodig voor de aanleg van infrastructuur. In sommige gevallen kan de gemeente ook aanvullende diensten verlenen, zoals de aanleg van parkeerruimte. Daarnaast kan een ontwikkelaar profiteren van de stadspromotie van een gemeente. Als hierdoor meer bezoekers naar de stad getrokken worden, kunnen ook de leisurevoorzieningen hiervan profiteren. Maar ook privaatrechtelijk heeft de overheid een rol, bijvoorbeeld bij de verkoop van bouwgrond.

De overheid is voor ontwikkelaars zowel een vriend als een vijand. Overheden zijn vaak blij met de komst van een leisurevoorziening, omdat het de welvaart en de economie in een gebied kan versterken. Aan de andere kanten moeten overheden wetten en regels handhaven. Daarnaast zijn niet alle gemeenten hetzelfde. Ontwikkelen in de ene gemeente brengt voor een projectontwikkelaar grotere risico's met zich mee dan in een andere gemeente. De gemeente heeft namelijk zijn invloed op de voorbereidings- en proceduretijd. Daarbij gaat het om de volgende zaken:

- bereidheid tot snelle afgifte van bouwvergunningen en andere vergunningen indien een project past binnen een vigerend bestemmingsplan;
- bereidheid geldend beleid ruim te interpreteren als uitgangspunt voor de nodige procedures, indien een ontwikkeling niet direct past binnen de bestaande beleidsregels;
- bereidheid op realistische gronden kosten in rekening te brengen of kortingen te geven, bijvoorbeeld bij de verkoop van grond;
- bereidheid subsidie te verlenen voor de totstandkoming, promotie en/of exploitatie van

- een leisurevoorziening;
- bereidheid beleidsprioriteiten te stellen en deze consistent vast te houden, teneinde onredelijke concurrentie gedurende een bepaalde periode buiten de deur te kunnen houden. (34)

Gemeenten zien volgens projectontwikkelaars niet altijd de economische mogelijkheden van leisure. Dit terwijl er voor bijvoorbeeld winkelfuncties wel veel aandacht is.

De gemeente kan projectontwikkelaars ook helpen door goede promotiecampagnes. Een goed imago van een stad trekt bezoekers naar de gemeente. Deze bezoekers zullen vervolgens gebruik gaan maken van bestaande leisurevoorzieningen. Zo gebruikt de gemeente Zoetermeer Snowworld om het imago van de stad te verbeteren. Vervolgens profiteert Snowworld hiervan door meer bezoekers aan te trekken. Gemeenten moeten hierbij wel uitkijken dat ze niet de ene leisurevoorziening voortrekken ten opzichte van andere vrijetijdsvoorzieningen.

Daarnaast is er de afgelopen jaren sprake van een terugtrekkende overheid. Overheden moeten en willen zo veel mogelijk aan de markt overlaten. Dit komt mede doordat subsidies van de Rijksoverheid de laatste jaren verminderd zijn. Vooral culturele instellingen moeten meer hun eigen boontjes doppen. Hier liggen kansen om samenwerkingsverbanden met commerciële instellingen te ontwikkelen (19).

Ook ontwikkelaars hebben hun wensen en eisen tegenover gemeenten. Vooral goed bereikbare plekken aan de rand van de stad zijn voor de projectontwikkelaar aantrekkelijk. Daar zijn de gebouwen alleen locatiegebonden uit het oogpunt van bereikbaarheid, ruimtegebruik en haalbaarheid. Er ontstaan nieuwe complexen van aan vrijetijdsbesteding gelieerd aanbod (pleasure periphery). Er is geen band met de omgeving. De gebouwen zijn niet fraai, maar wel functioneel. Ze moeten verschillende functies kunnen herbergen. Wat vandaag een kartbaan is, moet morgen een zwemparadijs kunnen zijn (27).

Leisure voorzieningen kunnen op verschillende manieren ontstaan. Er zijn projectontwikkelaars die zich speciaal richten op leisurevoorzieningen. Deze ontwikkelaars kloppen bij gemeenten aan met de vraag of zij op bepaalde plaatsen leisurevoorzieningen mogen ontwikkelen. De gemeente kan hier vervolgens wel of geen vergunning voor uitgeven. Dit is een vorm van toelatingsplanologie.

De laatste jaren is er een ander soort planologie in opkomst. Door de toelatingsplanologie konden veel nieuwe initiatieven niet ontwikkeld worden. Daarvoor kwam de ontwikkelingsplanologie. Hierbij gaat het erom om een gebied in zijn geheel te ontwikkelen. Daarbij wordt er gekeken naar wat er wel kan en niet zoals bij toelatingsplanologie wat er niet mogelijk is. Bedoeling is dat er een zo'n goed mogelijke oplossing komt waarin alle betrokken partijen zich kunnen vinden. Hierdoor wordt het veel eenvoudiger om gebieden integraal te ontwikkelen en verschillende functies in een gebied te mengen.

Het kan voorkomen dat een gemeente graag leisure in een gebied integreert. De gemeente gunt de opdracht dan aan een projectontwikkelaar. In de praktijk blijkt echter vaak dat projectontwikkelaars niet om deze leisurevoorzieningen staan te springen. De winstmarges zijn klein en gebouwen zijn vaak monofunctioneel. Ontwikkelaars willen alleen in combinatie met andere functies in leisure investeren. De gemeenten stelde bijvoorbeeld de eis dat er ergens een leisureproject gebouwd moest worden. Ontwikkelaars willen dit pas als ze in de buurt ook andere functies mogen ontwikkelen. Ook kunnen er voorwaarden worden gesteld, zoals een bepaald percentage voorverhuur. Ook proberen ontwikkelaars die van huis uit niets met leisure te maken hebben zich bij prijsvragen te onderscheiden door leisure aan een project toe te voegen.

Ontwikkelaars zijn vaak niet te springen om in leisurevastgoed te beleggen. Zo blijkt uit onderzoek van Poell (34) dat het Bedrijfspensioenfonds voor de Metaal en Technische

Bedrijfstakingen (BPMT) in principe niet in leisurevastgoed belegd. Dit heeft een duidelijke reden. Locaties voor leisurevoorzieningen zijn namelijk niet schaars. Er zijn voldoende perifere locaties die in aanmerking komen voor een leisurevoorziening. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de winkelmarkt. Als in een bepaalde winkelstraat de zaken goed gaan, zullen de huurprijzen gaan stijgen. Dit terwijl bij een succesvol leisurecomplex juist de kans bestaat dat er nieuwe concurrentie op een andere locatie bijkomt. Deze concurrent zal bovendien over een nieuwer complex beschikken, waardoor deze gemakkelijker klanten kan aantrekken. De gemeente zou dit wel kunnen voorkomen door geen nieuwe leisurevoorzieningen in de gemeente toe te staan. Er kan contractueel vastgelegd worden dat de gemeente geen nieuwe leisurebestemmingen in het bestemmingsplan aanwijst. Maar al bestaande leisurebestemmingen kan de gemeente niet veranderen en hier kunnen dus wel nieuwe leisurevoorzieningen ontwikkeld worden. Bovendien willen gemeenten graag zo veel mogelijk nieuwe (leisure)bedrijven aantrekken en zullen ze niet graag een dergelijk contract ondertekenen. Bovendien kan een ontwikkelaar hiermee nog steeds niet voorkomen dat er in een naburige gemeente een nieuwe, concurrerende leisurevoorziening wordt neergezet (34).

Ook de heer Albers, directeur van de Nederlandse Zeejachthaven Ontwikkelingsmaatschappij, ziet de problemen van leisurevastgoed. Leisurevastgoed wordt vaak gekenmerkt door monofunctionaliteit. Veel leisuregebouwen kunnen maar voor één doel gebruikt worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een zwembad en een skibaan. Ook het aantal exploitanten is beperkt. In Nederland zijn er bijvoorbeeld maar twee exploitanten voor skihellingen. Leisurevoorzieningen zijn dan ook veelal niet mogelijk zonder enige hulp van gemeenten. Dit kan op verschillende fronten zijn. De gemeente kan financieel bijspringen, maar ook grondposities kunnen belangrijk zijn.

De heer Albers heeft tevens forse kritiek op het Nederlands bestuurlijk stelsel, vooral op gemeentelijk niveau. Dit begint met het dualistische systeem bij gemeenten in Nederland. De gemeenteraad wordt in Nederland direct door de Nederlandse bevolking gekozen. De gemeenteraad kiest vervolgens de verschillende wethouders. Deze wethouders zitten echter niet meer zelf in de gemeenteraad, zoals in het verleden het geval was..

Volgens de heer Albers worden gemeenteraadsleden echter vaak gekozen op basis van vriendjespolitiek en degenen die de meeste tijd in een politieke partij steken. Naar bestuurlijke capaciteiten wordt veelal niet gekeken. Dit terwijl de gemeenteraad wel veel invloed op het bestuur van de stad heeft. Wethouders kunnen goede plannen maken, maar die moeten altijd door de gemeenteraad goedgekeurd worden. Hierdoor wordt het erg lastig voor wethouders om van de geijkte paden af te wijken. Veel ambitieuze plannen kunnen zo niet van de grond komen.

Bovendien zorgt het meerpartijstelsel voor veel verdeeldheid in de gemeenteraad. Daarom is het erg lastig om grote plannen te realiseren. Alleen met een wethouder met veel lef kunnen er grote, ambitieuze projecten gerealiseerd worden.

De heer Albers heeft ook kritiek op de rol van de burgemeester. De burgemeester moet eigenlijk een rol als algemeen directeur aannemen en dus de wethouders aansturen. Nu mag de burgemeester niet zijn eigen wethouders kiezen en ook zijn eigen politieke kleur niet uitdragen. Hierdoor kan de burgemeester zich vaak alleen bezig houden met algemene zaken. Volgens de heer Albers is de rol van burgemeester in sommige gevallen slechts een ceremoniële.

Als een positief voorbeeld noemt de heer Albers burgemeester Opstelten van Rotterdam. Hij is iemand die duidelijke lijnen voor zijn wethouders kan uitzetten. De heer Albers is een duidelijke voorstander van de gekozen burgemeester. Bij een gekozen burgemeester mag de burgemeester wel zijn eigen ideeën uitdragen. De burgemeester heeft dan ook meer draagvlak, omdat hij zelf door de bevolking gekozen is en niet benoemd zoals nu het geval is. De burgemeester zou dan ook zijn eigen wethouders moeten kiezen. De controle van de gemeenteraad moet wel blijven bestaan.

Ook over de rol van ambtenaren heeft de heer Albers een mening. De ambtenaren nemen veelal te veel verantwoordelijk op zich. Vooral bij zwakke bestuurders proberen ambtenaren hun eigen koers te varen. In dit geval sprak de heer Albers ook over zogenaamde plofdossiers. Ambtenaren maken bepaalde plannen voor een wethouder. De wethouder wordt dan warm gemaakt voor zo'n dossier. Op het moment dat de wethouder zich hard maakt voor het plan, geeft de ambtenaar aan dat het plan op niets gebaseerd is. Zo wordt de positie van de wethouder verzwakt en de ambtenaar kan rustig doorgaan. Volgens de heer Albers zouden wethouders meer boven de ambtenaren moeten staan. Misschien zou een nieuwe wethouder zelfs zijn eigen ambtenaren mee moeten nemen en een deel van de oude ambtenaren vervangen. Dit alles om een daadkrachtiger bestuur te realiseren.

De heer Albers geeft ook aan dat hij niet geïnteresseerd is in beleidsrapporten over bijvoorbeeld de vrijetijdssector. Alleen concrete cijfers over beschikbare financiële middelen zouden zijn aandacht hebben. Die zijn veelal echter in beperkte mate in de rapporten te vinden. Hij vindt dat gemeenten veel te veel geld verkwisten aan onderzoek en het schrijven van onnodige rapporten. Ook vindt hij dat onderzoeken van externe onderzoeksbureaus weinig toegevoegde waarde hebben. Er worden veel te veel plannen zonder commitment geschreven. De rapporten worden geschreven om anderen te laten beslissen. Dit terwijl veel rapporten vaak op eigen wijze door ambtenaren en wethouders geïnterpreteerd worden. Volgens de heer Albers zouden provincies en de Rijksoverheid op het gebied van de vrijetijdssector ook vooral veel geld aan concrete projecten moeten besteden. Vooral bij de Rijksoverheid gaat er veel geld aan onderzoek verloren.

Ook de heer Hendriks, oprichter van Snowworld, heeft zijn bedenkingen bij het functioneren van de overheid. Op de vraag in een interview op de website www.zibb.nl (45) wat de grootste valkuilen waren bij het oprichten van Snowworld antwoordt hij:

'Ik ervaar de overheden als grootste belemmering bij het ondernemen. Er wordt altijd gezegd dat ondernemend Nederland vrij baan moet hebben, maar in werkelijkheid is er veel te veel wetgeving die ons afremt. Zowel op landelijk als regionaal niveau heeft de politiek vaak een gebrek aan kennis, maar wél beslissingsbevoegdheid. Een andere valkuil is dat het lastig is om projecten te financieren. Zeker voor bedrijven in de leisuremarkt is dat echt moeilijk. Durfinvesteringen zijn niet gemakkelijk op te halen.'

Pps is niet gebruikelijk bij de ontwikkeling leisurevoorzieningen. De ontwikkeling van leisurevoorzieningen brengen nogal wat risico's met zich mee. Oorzaak hiervan is het feit dat de leisure-industrie in Nederland nog in zijn kinderschoenen staat. Gemeenten zijn vaak niet bereid deze risico's op zich te nemen. Daarom is het voor projectontwikkelaars ook niet interessant om PPS constructies met gemeenten aan te gaan. Gemeenten willen dit ook niet, omdat het vaak om langdurige samenwerkingsverbanden gaat, doordat het ontwikkelingsproces van leisurevoorzieningen vaak veel tijd in beslag neemt en ook bij de exploitatie zal de gemeente betrokken blijven. Door een langdurig samenwerkingsverband met een projectontwikkelaar aan te gaan, komt de onpartijdigheid van een gemeente in gevaar. Gemeenten mogen namelijk niet afhankelijk worden van een projectontwikkelaar. Dit zou niet eerlijk tegenover andere ontwikkelaars zijn. Bovendien staan de Europese aanbestedingsregels een nauwe samenwerking tussen gemeenten en ontwikkelaars vaak in de weg.

Ook is niet gebruikelijk dat de gemeente de exploitatie van een leisurevoorziening op zich neemt. De gemeente wil dit aan de markt overlaten. De risico's zijn ook te groot voor de gemeente en bovendien hebben veel gemeenten er geen mankracht voor.

3.4 Conclusie

Over publiekprivate samenwerking is jarenlang veel geschreven, zonder dat er in de praktijk veel werd gepresteerd. PPS kwam eind jaren 90 in opkomst. Hoewel het niet hardop gezegd wordt, dreigt de aanvankelijke euforie even snel weer weg te ebben.

De leisuremarkt is nog een zeer open markt. Er zijn nog weinig gegevens beschikbaar en de risico's zijn mede daardoor nogal groot. Er is vooralsnog weinig sprake van intensieve samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars. Dit heeft de volgende oorzaken.

- Europese aanbestedingsregels
- Grote financiële risico's voor de gemeente. Gemeenten zijn geen instellingen die als hoofddoel het maken van winst hebben, terwijl projectontwikkelaars dit wel hebben.
- Botsing private en publieke belangen
- Bij leisure gaat het vaak om langlopende projecten. Gemeenten willen dit vaak niet.
- Gemeenten hebben een gebrek aan noodzaak om leisurevoorzieningen te ontwikkelen.

4. Analyse van de vier gemeenten

In dit hoofdstuk worden vier gemeenten besproken die elk hun eigen vrijetijdsbeleid hebben. Binnen de definitie van middelgrote gemeenten (50.000 tot 200.000 inwoners) zijn er vier gemeenten gekozen met verschillende karakteristieken. De gemeenten trokken de aandacht door interessante projecten die in deze gemeenten zijn of worden ontwikkeld. De nadruk is echter gelegd op het meer algemene vrijetijdsbeleid van de gemeenten. Wel wordt van elke gemeente een voorbeeldproject genoemd. De gekozen gemeenten zijn:

- **Gemeente Enschede:** Dit is een gemeente met een belangrijke regionale functie, maar heeft echter geen grote noemenswaardige toeristische attracties (meer). In deze gemeenten is één van de eerste grote leisurecentra opgezet, genaamd Miracle Planet. Dit ging echter na een half jaar al failliet. Daarna is er een voorzichtige doorstart gemaakt. Nu bouwt de gemeente Enschede (in samenwerking met buurgemeenten) een ijsbaan bij het complex.
- **Den Helder:** Deze gemeente trekt van oudsher veel kusttoeristen. De laatste jaren gaat het echter wat minder. De gemeente wil het vrijetijdsvoorzieningenaanbod verbreden. Zo wil de gemeente een oude marinewerf omvormen tot een ambitieus leisureproject voor stad en regio. Op het uitgestrekte terrein zijn het Marinemuseum en het Nationaal Reddingmuseum Dorus Rijkers gevestigd. Ook de replica van het VOC-schip Prins Willem ligt in een dok van deze voormalige marinewerf en kan door het publiek bezocht worden.
- **Almere:** Almere staat vooral bekend als woongemeente. Er zijn de laatste jaren vooral veel woningen gebouwd. De gemeente is nu bezig met het voorzieningenniveau in de gemeente op peil te brengen. In eerste instantie zijn nieuwe vrijetijdsvoorzieningen vooral voor de eigen bewoners bedoeld. Tot nu toe zijn alle projecten nog niet allemaal een succes. Het poppodium ging vrij snel na de opening al failliet en ook de Topsporthal is slechts gedeeltelijk een succes.
- **Gemeente Zoetermeer:** Deze gemeente was een van de eerste gemeenten met een beleid gericht op het aantrekken van leisurevoorzieningen. De gemeente wil hiermee vooral zijn eigen economie versterken. In de gemeente zijn enkele grote leisurevoorzieningen, waarvan Snowworld (een overdekte skipiste) de grootste is.

4.1 Almere

Almere is een stad die in een relatief korte tijd uit de grond gestampt is. De eerste woningen werden in 1976 opgeleverd. Het was vooral bedoeld als woonstad voor mensen die in Amsterdam werkten. Almere was dan ook vooral op Amsterdam gericht. Eerst werden er woningen gebouwd. Vervolgens werd er een goede infrastructuur aangelegd. Daarna kwamen de voorzieningen pas aan de beurt. Voor voorzieningen moesten de eerste Almeerders naar Amsterdam, omdat deze in Almere nog niet aanwezig waren. De gemeente werd daarbij gehinderd door de t^- (t min) regeling. Deze regeling houdt in dat er subsidies voor voorzieningen worden toegekend aan gemeenten door het Rijk op basis van het inwoneraantal van het jaar daarvoor. Dit was zeer nadelig voor een groeigemeente als Almere. Doordat de gemeente zeer sterk groeide, liep de gemeente qua subsidies steeds achter de feiten aan.

Almere is qua inwoneraantal op dit moment de zevende stad van Nederland. In de toekomst is het de bedoeling dat de gemeente verder gaat groeien van 180.000 inwoners naar bijna een verdubbeling tot 350.000 inwoners in 2030. Daarvoor zullen 60.000 woningen bijgebouwd moeten worden.

De gemeente Almere is gebouwd deel voor deel. Elke stadsdeel staat ook op zich. Vooral de stadsdelen Almere Buiten en Almere Haven zijn eigenlijk dorpen binnen de stad. Bij Almere Buiten komt dit door de afgelegen ligging. Almere Haven was een van de eerste stadsdelen en heeft daardoor zijn eigen identiteit. De gemeente ziet dit echter niet als een probleem.

De huidige wethouder Adri Duivenstijn van de PvdA wil de uitbreidingsplannen mogelijk maken, maar wel op een andere manier dan dat Almere tot nu toe opgebouwd is. Hij spreekt hierbij over organische groei. Het bouwen van woningen en voorzieningen moeten meer gelijk opgaan. Niet alleen maar snel-snel woningen bouwen en pas later aan de voorzieningen beginnen.

Vrijtijdsaanbod

Almere is een relatief nieuwe stad. Er is dan ook nog geen echte historie waaruit Almere zijn vrijtijdsaanbod kan afleiden. Aan de andere kant liggen er wel kansen om een geheel eigen aanbod te creëren. Het oorspronkelijke aanbod van Almere heeft vooral met de ligging te maken. De nabijheid van Amsterdam is zowel een last als een zegen. Almeeders kunnen voor veel voorzieningen gemakkelijk naar Amsterdam toe. Het lijkt niet reëel om Almere met Amsterdam te laten concurreren, omdat Amsterdam, als hoofdstad van Nederland, een uitgebreid pakket aan voorzieningen heeft. Nieuwe vrijetijdsvoorzieningen in Almere moeten dus ook de concurrentie met voorzieningen in Amsterdam aan. Bovendien is het op deze manier erg lastig om mensen van buiten Almere aan te trekken.

Een sterk punt van het oorspronkelijke aanbod van de gemeente Almere is de bereikbaarheid. Almere kan vanuit de Randstad vrij gemakkelijk bereikt worden. Kanttekening is echter wel dat de wegen in de spitsuren vaak verstopt zitten.

Almere heeft echter ook nog andere sterke punten waarop het zich kan onderscheiden van Amsterdam. Almere staat bekend om zijn rust en de natuur. De Oostvaardersplassen en het Markermeergebied zijn nabijgelegen natuurgebieden. Bovendien ligt Almere gedeeltelijk aan het water. Dit zijn kenmerken waarmee Almere kan concurreren met Amsterdam, maar ook de rest van de Randstad.

Ook met het afgeleide aanbod zijn er een aantal problemen. Almere is in een aantal jaren enorm gegroeid. Het voorzieningenniveau kon deze groei niet bijhouden. Dit was ook niet nodig, omdat Almere als suburb van Amsterdam werd gezien. De bouw van woningen stond voorop.

Voorzieningen kwamen er schoksgewijs achteraan.

Inmiddels vindt de gemeente dat het voorzieningenniveau op een redelijk niveau is aangekomen. Het stadshart is volledig vernieuwd met een nieuwe schouwburg, een kunstencentrum, een architectencentrum en een bioscoop.

Niet al deze voorzieningen zijn een succesverhaal. Zo ging de popzaal na drie maanden al failliet. Na enkele weinig succesvolle doorstarts, is de popzaal nu omgebouwd tot discotheek.

Daarnaast ontbreekt het in Almere aan samenhang tussen de verschillende voorzieningen. Almere is namelijk in fasen opgebouwd. In elke fase werd een nieuw stadsdeel gebouwd. Probleem van dit systeem is dat de samenhang tussen de verschillende stadsdelen vaak ontbreekt. Dit geldt ook voor de vrijetijdsvoorzieningen.

In Almere ontbreekt het ook aan echte high-lights. Er is geen grote attractie met regionale aantrekkingskracht. Zo'n voorziening zou Almere op de kaart kunnen zetten en kan ook de economische ontwikkeling een stimulans kunnen geven.

Verder probeert Almere zich te onderscheiden door architectuur. Als geheel nieuwe stad is er ook veel moderne architectuur. Hier liggen dan ook kansen.

Het city marketingbureau probeert Almere naast architectuurstad ook als "stad aan het water" te verkopen. Voor beide "sellingpoints" ontbreekt het echter nog aan voorzieningen.

Almere staat ook bekend als een groene stad. Tussen de verschillende stadsdelen liggen stukken groen.

Bovendien probeert de gemeente Almere zich te profileren als sportstad. Er wordt zelfs over nagedacht om de Olympische spelen van 2028 naar Amsterdam en Almere te halen. De topsporthal zou de eerste aanzet voor Almere als sportstad moeten zijn.

De integrale toekomstvisie "De vrije tijd van je leven"

De belangrijkste taak van de gemeente Almere was het bouwen van woningen. Het voorzieningenniveau werd niet snel genoeg op de groeiende bevolking aangepast. Om deze achterstand niet te groot te laten worden besloot het college van burgemeesters en wethouders dat er

een integrale toekomstvisie moest komen. Dit was de Structuurvisie Almere 2030+. Hierin staan de ambities van de gemeente op Sociaal-maatschappelijk vlak. Één van de bouwstenen voor deze structuurvisie is het onderdeel Vrije Tijd. Daarom is er ook een integrale toekomstvisie voor Vrije Tijd in Almere gemaakt. Deze heeft de titel: “De (vrije) tijd van je leven” gekregen en werd vastgesteld in maart 2008. De toekomstvisie geeft richting aan de ontwikkeling van vrijetijdsvoorzieningen tot het jaar 2020 met een doorkijk tot 2030.

De visie richt zich niet op het gehele vrijetijdsbeleid, maar wel een paar belangrijke onderdelen. Dit zijn voornamelijk het sport-, cultuur- en recreatiebeleid. Ook evenementen worden meegenomen. Het is echter geen vervanging van het huidige beleid op deze gebieden. Wel wordt het als toetsingskader gebruikt voor nieuwe plannen. De gemeente ziet dat er een steeds omvangrijker aanbod van vrijetijdsvoorzieningen komt. Deze voorzieningen kunnen niet meer los van elkaar gezien worden en wil graag het gehele aanbod in één beleid integreren. Het gaat hier om een hoger abstractieniveau dan het al op deelgebieden bestaande beleid. Toerisme en het sociaal-culturele voorzieningenaanbod (naschoolse opvang, buurthuizen en speeltuinen) zullen later in andere toekomstvisies aan bod komen. Horeca, verblijfsrecreatie, uitgaan en winkelen zullen vooral als aanvullende activiteiten worden gezien. Dit zijn geen hoofdzaken van deze visie. Ook de samenhang tussen de verschillende bestaande voorzieningen wordt bekeken en waar mogelijk verbeterd.

De toekomstvisie richt zich voornamelijk op de eigen bewoners. Maar ook op bovenregionaal niveau wil de gemeente Almere graag meedoen. De gemeente zet daarbij in op drie thema's (13):

- Jonge stad (new town, architectuur, avontuurlijke recreatie)
- Groene stad aan het water (dagrecreatie stranden, waterrecreatie, natuurbeleving)
- Sportstad (watersport, sport in de openbare ruimte, commerciële sport en enkele goed gekozen takken van topsport met daarbij behorende topaccommodaties.)

Doelstellingen

De vraag is waarom deze toekomstvisie is opgesteld. De gemeente draagt de volgende argumenten aan waarom goede vrijetijds mogelijkheden belangrijk voor Almere zijn (13):

- Kwaliteit van leven;
- Profileren en identiteit;
- Economisch belang;
- Stad als emancipatiemachine.

Bij kwaliteit van leven gaat het om het welzijn van de burgers. Sport, cultuur en recreatie dragen bij aan een gezonde leefstijl, bieden ontplooiing, ontspanning en vermaak.

Een ander argument is dat aansprekende vrijetijdsvoorzieningen een uithangbord voor de stad zijn. Zulke voorzieningen kunnen ervoor zorgen dat de Almeerders zich met de stad verbonden voelen.

Bovendien kunnen mensen zich in hun vrije tijd profileren. “In hun vrijetijdsbesteding beleven mensen hun identiteit”, zoals in de toekomstvisie (13) geschreven staat. Daarnaast kan een stad zich ook onderscheiden van andere steden met aansprekende voorzieningen.

Ook kunnen goede vrijetijdsvoorzieningen van economisch belang zijn. De vrijetijdssector is een groeiende markt. Deze sector kan dan ook veel geld voor de gemeente opleveren. Ook qua werkgelegenheid liggen er kansen.

De stad als emancipatiemachine krijgt in Almere veel aandacht. Inwoners zouden de stad moeten gebruiken om verder te komen in het leven. Het is een plaats waar mensen zich ontwikkelen en ontplooiën. Men wil hoger komen op de maatschappelijke ladder. Vrijetijdsactiviteiten zijn een manier om hier mee bezig te zijn.

Wat opvalt aan deze argumenten is dat ze vooral op de eigen inwoners gericht zijn.

Vrijetijdsvoorzieningen voor het aantrekken van mensen buiten de gemeente staan nog niet direct op de agenda. Dit komt voornamelijk door de nabijheid van Amsterdam. Almere wil niet de concurrentie met Amsterdam aangaan.

Uit deze argumenten heeft de gemeente Almere twee doelstellingen geformuleerd. Hierbij worden alle voorgenoemde argumenten meegenomen. Dit zijn de doelstellingen:

1. Het creëren van een hechte, leefbare samenleving
2. Het versterken van de identiteit van de stad

Deze twee doelen hebben zeker raakvlakken met elkaar. Het is dan ook de bedoeling dat ze elkaar versterken.

Creatieve stad

Tot dit moment ontbreekt het aan een creatief klimaat in Almere. Het opleidingsniveau van de inwoners van de gemeente is gemiddeld lager dan in andere steden. Hier wil de gemeente wel graag aan werken. Hierbij wordt echter niet direct aan vrijetijdsvoorzieningen gedacht. De gemeente wil beginnen met het aantrekken van een Hbo-instelling naar de stad. In een later stadium zouden ook leisurevoorzieningen aan een creatief klimaat bij kunnen bijdragen, zo dat jongeren die aan de Hbo-instelling afstuderen ook in Almere blijven wonen.

Beleid

Voor het creëren van een hechte, leefbare samenleving worden een aantal maatregelen genomen. Zo moeten er voldoende vrijetijdsvoorzieningen zijn voor de Almeerders. Zoals de heer Van Dam van het team Vrije Tijd en Stedelijkheid van de gemeente het verwoordt: “Almere moet een stad zijn waar het goed toeven is en zo moet er een sociaal hechte samenleving gecreëerd worden.”

Vrijetijdsvoorzieningen kunnen hier in een belangrijke mate aan bijdragen.

Als tweede doelstelling moet het vrijetijdsbeleid de stad Almere een identiteit verschaffen. Almere als stad heeft echter een negatief imago. Er zou niet veel te doen zijn en het geheel komt als saai over. Hier wil de gemeente graag verandering inbrengen. Met aansprekende vrijetijdsvoorzieningen moet de gemeente een positiever imago krijgen. Almeerders moeten trots zijn op hun stad en aan de andere kant moeten ook buitenstaanders een positief beeld van de stad krijgen.

De heer Van Dam van het team Vrije Tijd en Stedelijkheid is tevreden met het beleid wanneer er in heel Almere de basisvoorzieningen goed voor elkaar zijn. Verder hoopt de gemeente op nieuwe vormen en combinaties van vrijetijdsvoorzieningen. De Almeerders moeten hier tevreden mee zijn en de participatie van de bewoners moet goed zijn. Almeerders moeten trots worden op hun stad en hierdoor moet de stad Almere op de kaart gezet worden. Goede vrijetijdsvoorzieningen spelen hier een belangrijke rol in.

Imago en promotie

De eerste Almeerders waren immigranten. Ze hadden dan ook weinig binding met hun stad. Daar is wel verandering in aan het komen, omdat er steeds meer Almeerders zijn die ook werkelijk in Almere zijn geboren. Dit was hiervoor niet mogelijk, omdat de stad pas in 1976 de eerste bewoners mocht ontvangen. Toch blijft dit een van de zwakke punten van Almere. De stad heeft nog maar een beperkt eigen verleden. Hierdoor zijn de sociale netwerken ook minder hecht. Mede hierdoor heeft de gemeente te kampen met een imago dat Almere een saaie stad zou zijn. In maart 2008 werd de stad door de lezers van de Volkskrant uitgeroepen tot de lelijkste plek van Nederland. Maar ook bleek dat veel stemmers eigenlijk nooit in Almere geweest waren (44).

Mensen verhuizen vaak naar Almere als tweede keus. Eigenlijk zouden de mensen liever ergens anders wonen. De rust, het groen en relatief goedkope huizen worden als voordelen van Almere gezien. Almere als stad heeft echter een negatief imago. Het staat bekend als een saaie stad. De gemeente is wel bezig dit imago te verbeteren. Zo worden er in Almere elke dag honderd ondernemers, opinieliders en pers in de stad rondgeleid om dit imago te verbeteren (44). Ook met aansprekende vrijetijdsvoorzieningen moet de gemeente een positiever imago krijgen. Almeerders moeten trots zijn op hun stad en aan de andere kant moeten ook buitenstaanders een positief beeld van de stad krijgen.

Monitoring

De gemeente is wel van plan om te gaan controleren of de doelstellingen ook gehaald worden. Er zal geprobeerd worden om meetbare doelen op te stellen die aan de hand van effectenindicatoren getoetst moeten worden. Hoe dit precies gedaan moet worden is nog niet helemaal duidelijk. Daarnaast zal er gekeken worden naar de keiharde bezoekersaantallen. Deze zullen in de loop van de tijd moeten gaan stijgen. Wanneer dit gebeurt, zullen ook de subsidies verhoogd worden. Zo krijgen goedlopende voorzieningen de kans om verder te groeien.

Samenwerking met private partijen

De gemeente heeft verschillende middelen om zijn doelen te bereiken. Allereerst kan de gemeente zelf geld in voorzieningen investeren. Bij basisvoorzieningen gebeurt dit regelmatig ook. De ontwikkeling van stedelijke, regionale en bovenregionale voorzieningen wil de gemeente zo veel mogelijk aan de markt overlaten. Daarnaast geeft de gemeente subsidies aan instellingen in de vrijetijdsector. Voor bepaalde projecten ontvangt de gemeente subsidies uit de doeluitkeringen van het Rijk. Een ander middel is de uitgifte van grond. De gemeente kan grond uitgeven met bepaalde voorwaarden en tegen gereduceerde prijzen. Dit geldt voornamelijk voor de door de gemeente gerealiseerde voorzieningen. Voor stedelijke en regionale vrijetijdsvoorzieningen gelden echter andere regels. Tot vijftien jaar geleden wilde de gemeente deze voorzieningen graag in eigen beheer bouwen. Hierbij stond de eigen ambitie voorop. De gemeente had grote ontwerpafdelingen waar plannen uitgewerkt werden. Na enkele missers zoals het popcentrum en een nagebouwd kasteel zag de gemeente in dat dit beleid niet langer houdbaar was. De gemeente kwam tot de conclusie dat de gemeente de stad niet alleen kon maken. Nu probeert de gemeente vooral te faciliteren en de juiste voorwaarden te scheppen. Dit wordt gedaan door het vormen van netwerken en door te zorgen voor een breed draagvlak voor voorzieningen. De ontwikkeling van projecten probeert de gemeente zo veel mogelijk aan marktpartijen te laten. De gemeente is niet van plan om langdurige contracten met projectontwikkelaars aan te gaan, maar kan wel helpen door grond tegen scherpe prijzen uit te geven. Ook probeert de gemeente, gesteund door de nieuwe Wro, flexibeler te zijn bij het maken van bestemmingsplannen.

“De gemeente probeert meer creativiteit uit de markt te halen,” zoals wethouder Duivensteijn het verwoordde. Daarvoor wordt voor de ontwikkeling van nieuwe gebieden zogenaamde uitvragen bedacht. Ontwikkelaars krijgen de kans om een gebied in zijn geheel te ontwikkelen, inclusief alle voorzieningen. Ook worden er plannen ingekocht bij adviseurbureaus. De gemeente legt de voorwaarden op tafel, waarop een adviesbureau of ontwikkelaar een plan op tafel legt. De gemeente bepaald uiteindelijk welke plannen en hoe deze plannen uitgevoerd gaan worden.

Verder probeert de gemeente het bedrijfsleven te stimuleren om met plannen voor de gemeente te komen. Dit begint met het uitspreken met de ambities van de gemeente, zodat ontwikkelaars weten wat ze aan de gemeente hebben. De ontwikkelaars moeten verder verleid worden om met plannen te komen. Ook probeert de gemeente wel actief zelf bedrijven te interesseren.

Gemeentelijke organisatie

Nadat het college van burgemeester en wethouders had bepaald dat er een integrale toekomstvisie voor vrijetijdsvoorzieningen moest komen, is ook de gemeentelijke organisatie aangepast. Zodoende werd het team Vrije Tijd en Stedelijkheid opgericht. Het plan voor een integrale toekomstvisie voor vrijetijdsvoorzieningen ontstond dus eerder dan het team Vrije Tijd en Stedelijkheid.

Het team is een onderdeel van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Naast het team Vrije Tijd en Stedelijkheid bestaat de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling uit de onderdelen Leren en Werken en het team Sociaalkrachtige Samenwerking. Het team Vrije Tijd en Stedelijkheid probeert de verschillende onderdelen van vrijetijdsvoorzieningen te combineren. De verschillende onderdelen als sport, cultuur en recreatie dienen gecombineerd te worden tot een integraal vrijetijdsvoorzieningspakket. Het Almeerse vrijetijdsbeleid is voornamelijk gericht op een beperkt aantal sectoren van leisure. Dit zijn voornamelijk sport, cultuur en recreatie. De gemeente wil dit graag gaan verbreden. Uiteindelijk moeten ook de sectoren toerisme, horeca, detailhandel en de

zakelijke markt mee worden genomen. De gemeente vindt het hierbij in eerste instantie niet van belang of het hier om commerciële of niet-commerciële leisure gaat.

De gemeente ziet zichzelf bij het realiseren van een integraal vrijetijdsbeleid in verschillende rollen. Allereerst wil de gemeente optreden als regisseur. De gemeente probeert de verschillende deelsectoren, zoals sport, cultuur en recreatie samen laten komen. Een andere rol is de rol van facilitator. De gemeente zal particuliere initiatieven proberen te ondersteunen. Ook is het mogelijk dat de gemeente zelf als initiatiefnemer optreedt, maar na recente debacles als het poppodium en het sportcentrum zal hier erg voorzichtig mee omgegaan worden.

De toekomstvisie geldt dus als toetsingskader bij de aanleg van nieuwe vrijetijdsvoorzieningen. Dit geldt voornamelijk voor voorzieningen op stadsdeelniveau. Voor grotere stedelijke en regionale projecten heeft vooral de politiek het laatste woord. Hierbij zal de Toekomstvisie echter wel als leidraad gebruik worden.

Voorbeeldproject: De Topsporthal

De gemeente Almere wilde graag een topsportklimaat in de gemeente creëren. Dit zou de inwoners van Almere met elkaar moeten verbinden. Om dit te realiseren is er een grote sporthal gebouwd, de zogenaamde Topsporthal. Deze sporthal zou een koppeling tussen breedte- en topsport moeten zijn. Naast een accommodatie, was er ook een topsportvereniging nodig. Daarom werden in 1997 verschillende sportverenigingen van verschillende sporten samengevoegd in één vereniging: Omniworld. Deze verenigingen speelden in verschillende takken van sport op het hoogste niveau. Deze sporten waren voetbal, volleybal, basketbal, zaalvoetbal. Ook handbal zou hier bij moeten horen, maar dit kwam nooit van de grond. Ook het zaalvoetbal was na een jaar al weer vertrokken. Het voetbal werd in 2002 losgekoppeld, omdat dit als een commerciële sport wordt gezien die geen noodzakelijke subsidies van de gemeente moet ontvangen. Aanvankelijk zou de voetbalvereniging een eigen stadion in het nieuwe stadsdeel Poort krijgen, maar vooralsnog speelt de voetbalclub zijn wedstrijden in het atletiekstadion.

Om een nieuw voetbalstadion en de Topsporthal te realiseren werd de NV Sportcomplex Almere opgericht. Er volgden vele plannen, maar geen enkel plan leek uiteindelijk haalbaar. Dit alles kostte de gemeente echter wel 27 miljoen euro, zonder dat er ooit een accommodatie gerealiseerd is. Uiteindelijk werd NV Sportcomplex Almere opgeheven. De plannen werden aangepast en uiteindelijk werd er, na veel vertraging, in april 2007 een topsporthal van twintig miljoen euro neergezet. Het grootste deel van deze kosten kwamen bij de gemeente terecht, al was er ook een subsidie van de Europese Unie. De Topsporthal is de eerste voorziening die in het nieuwe stadsdeel Almere Poort gerealiseerd is. De gemeente was zowel eigenaar als exploitant van de sporthal. De gemeente subsidieerde de Omniworld-sportvereniging met 461.000 euro per jaar. Het ging echter al snel mis. Hoewel de resultaten van de teams redelijk tot goed waren, kon de Omnisportvereniging financieel niet rondkomen. Er konden geen sponsors worden aangetrokken en het publiek bleef weg. De vereniging kon geen topspelers meer aantrekken. De gemeente sprong in 2003 nog voor 1.257.000 euro extra bij, in 2004 voor 1.431.000 euro en ook in 2005 werd er nog ruim een miljoen bijgelegd. In 2006 werd nog 847.000 euro bijgelegd. De gemeente weigerde echter om daarna nog meer geld in Omniworld te steken. Zo kon het gebeuren dat Omniworld in december 2007 faillissement aan moest vragen. Dit was slechts een paar maanden na opening van de Topsporthal. (40)

Ook de sponsors en het publiek lieten het afweten. Zo werden er in totaal zo'n 67 sponsors aangetrokken, maar de grote hoofdsponsors bleven uit. Dit verhinderde dan ook dat er een structureel sponsorbeleid opgezet kon worden. Aan de andere kant heeft het uitblijven van een goede accommodatie ook zijn rol gespeeld. Omniworld speelde zijn wedstrijden in een kleine sporthal in Waterwijk. Er was geen aansprekende accommodatie voorhanden, waardoor sponsors zich niet tot de sportvereniging aangetrokken voelden. Hierop heeft de gemeente zich verkeken. Ook het publiek bleef weg bij de wedstrijden van Omniworld. Bij een gemiddelde competitiewedstrijd kwamen gemiddeld 150 bezoekers. In de oude sporthal in Waterwijk konden deze bezoekers nog enigszins sfeer creëren, maar in de Topsporthal ging hun stem al snel verloren. Een ander groot nadeel van de Topsporthal was zijn locatie. De Topsporthal was het begin van het nieuwe stadsdeel Almere Poort. In dit stadsdeel worden veelal woningen gebouwd, maar er is ook

ruimte voor natuur en recreatie. De bouw van de eerste woningen is echter pas in augustus 2008 gestart. Dit terwijl de Topsportthal al in april 2007 openging. De sporthal stond op een lege vlakte. Dit gaf de hal een troosteloze aanblik. Bovendien was de hal eigenlijk alleen voor autoverkeer bereikbaar. De dichtstbijzijnde bus stopte op één kilometer en er was geen goede straatverlichting. Dit bracht bovendien een gevoel van onveiligheid met zich mee (40).

Het lijkt erop dat de gemeente te snel een topsportklimaat in Almere heeft willen creëren. Het ontbrak bij de gemeente echter aan geduld. De gemeente heeft na zeven jaar de subsidiekraan voor Omniworld al dichtgedraaid. Dit is weinig in verhouding tot de grote ambities van de gemeente. De Topsportthal wordt nu nog nauwelijks gebruikt. Zo nu en dan worden er evenementen als, beurzen congressen en concerten georganiseerd (2).

4.2 Den Helder

Den Helder is een stad die op 1 december 2007 58.036 inwoners telde. Naast de stad Den Helder (44.000 inwoners) bestaat de gemeenten uit de kernen Julianadorp (14.000 inwoners) en Huisduinen (1.000 inwoners).

Den Helder is bekend om de aanwezigheid van de Koninklijke Marine. Ook het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM) is in Den Helder gevestigd. De marine is de belangrijkste werkgever van de stad. Ook het grootste evenement van Helder wordt door de marine georganiseerd. De nationale vloeddagen die drie dagen duren, trekken jaarlijks zo'n 200.000 bezoekers.

Vrijetijdsaanbod

Toerisme is een belangrijke sector voor de economie van de gemeente Den Helder. Deze ontwikkeling is zonder de hulp van de gemeente op gang gekomen. Investeerders besloten om te investeren in Julianadorp, omdat dit vlak bij de kust lag waar nog veel vrije ruimte was. In eerste instantie was de kust de grote trekpleister voor de toeristen. De al eeuwen in Den Helder gevestigde Marine, de kustfortificaties en de maritieme geschiedenis zijn als kapstokken voor verdere ontwikkeling gebruikt. Zo ontstonden er ook nieuwe attracties, zoals het Marinemuseum en het Reddingsmuseum. Ook het Fort Kijkduin is opnieuw in gebruik genomen. De gemeente had hier geen sturende rol in. Faciliteren en mogelijkheden creëren was voldoende.

De gemeente is erachter gekomen dat de tijden aan het veranderen zijn. Er moet meegegaan worden met de tijd. De gemeente wil een meer sturende en stimulerende rol voor zich opeisen. Toerisme is een zeer belangrijke bron van inkomsten voor de gemeente. In de Strategische Visie 2020 van de gemeente is toerisme een van de steunpilaren voor een duurzame ontwikkeling van de economie van Den Helder. De gemeenteraad gaf dan ook de opdracht om een nota voor de vrijetijdssector te maken. Om deze sector te behouden en te verstevigen, zal er een kwaliteitsslag gemaakt moeten worden, zodat er in de toekomst meer uitgaven in Den Helder gedaan worden. Nu zijn het vooral strandlocaties en verblijfsaccommodaties die voor inkomsten zorgen. In de toekomst moet meer de nadruk komen te liggen op de natuur, rust en zee enerzijds en cultuurhistorisch erfgoed anderzijds (15).

Om tot een goed integraal toerismebeleid voor de toekomst te komen, acht de gemeente het noodzakelijk om de banden met private sector te professionaliseren om zo tot een breed gedragen beleid te komen.

De gemeente Den Helder heeft eerst zijn eigen aanbod geïnventariseerd. Dat wordt gedaan volgens de aanbodpiramide uit hoofdstuk 2. Dat begint met het oorspronkelijke aanbod. Allereerst is de ligging van Den Helder heel belangrijk. De gemeente Den Helder ligt aan de kust. Dit brengt een hoop mogelijkheden voor kustrecreatie met zich mee. Ook is er een jachthaven in Den Helder. In Den Helder wordt al eeuwen tegen de zee gevochten. De oude kustverdediging heeft cultuurhistorische waarde gekregen. Naast de kust liggen er ook natuurgebieden in de gemeente Den Helder.

Het afgeleide aanbod in de gemeente heeft zich voornamelijk op de kust gericht. Vooral Julianadorp staat bekend om zijn verblijfsaccommodaties. Dit is historisch zo gegroeid, omdat hier vrije ruimte aan de kust lag waar projectontwikkelaars voornamelijk bungalows en appartementen hebben

neergezet. Ook zijn er een aantal campings en hotels. Wat opvalt is het feit dat veel appartementen en bungalows verouderd zijn. Hier wil de gemeente een kwaliteitsslag gaan maken.

4 Accommodaties Den Helder

| Accommodatie | Aantal |
|--------------------------|-----------------|
| Hotels/pensions | 495 bedden |
| Campings | 993 plaatsen |
| Boerencampings | 200 plaatsen |
| Appartementen/bungalows: | 1440 huisjes |
| Jachthavens | 680 ligplaatsen |

Bron: Gemeente Den Helder, 2008, Bestemming Den Helder

Verder heeft de gemeente mogelijkheden voor dagrecreatie geïnventariseerd. Die staan hieronder weergegeven:

- Openluchtrecreatie aan de kust (7 km schoon breed strand), oevers, stad en land (o.a. fietsroutes, wandelroutes, fiets- kanoroute, vissen, zwemmen, etc.), Stelling van Den Helder;
- Cultuur en educatie in de verschillende musea en erfgoed, zoals Willemsoord, Fort Kijkduin, Kunst- en natuurproject De Nollen, nationaal Reddingmuseum Dorus Rijkers, Kathe Krusse poppenmuseum, Oranjerie en Marinemuseum;
- Entertainment: horeca, bioscoop, (Willemsoord), Schouwburg de Kampanje, zeeaquarium (Fort Kijkduin), bowling, etc.

Het ontbreekt in Den Helder aan echte high-lights. De projectleider van de nota Toerisme en Recreatie de heer Vermeulen noemt de musea fort Kijkduin en het Marinemuseum als belangrijkste vrijetijdsvoorzieningen. Als men echter naar het aantal bezoekers per jaar kijkt, vallen deze cijfers nogal tegen, zoals in onderstaand figuur te zien is. Overduidelijk springen de vlootdagen van de marine er bovenuit. De vlootdagen hebben landelijke uitstraling en bekendheid en zet zo de gemeente Den Helder op de kaart. Dit is echter een evenement dat slechts drie dagen duurt. Verder ontbreekt het aan echte grote publiekstrekkingen. De gemeente wil hier in de toekomst wel aan werken. Een voorbeeld hiervan is het natuur- en kunstpark de Nollen. Dit is een park met een verzameling van kunstwerken van kunstenaar De Wint. Het park heeft een bekende naam bij een beperkt aantal kunstliefhebbers. De gemeente wil dit bekend maken bij een groter publiek. Ook zijn er aanvullende voorzieningen, zoals een aantal kunstgaleries.

5 Best bezochte attracties Den Helder

| Attracties | Bezoekers/jaar |
|--------------------------------|-----------------------|
| Vlootdagen Marine | 200.000 |
| Fort Kijkduin | 90.000 |
| Marinemuseum | 90.000 |
| Willemsoord, Utopolis bioscoop | 30.000 |
| Nationaal Reddingmuseum | 15.000 |

Bron: Gemeente Den Helder, 2008, Bestemming Den Helder

Kwaliteit vrijetijdssector in Den Helder

De basis voor de vrijetijdssector in Den Helder is sterk. De ligging aan de kust met veel rust en natuur zijn sterke punten. Deze punten kunnen echter alleen worden uitgebuit bij goed weer in het hoogseizoen. Bij slecht weer zijn er niet voldoende voorzieningen om toeristen bezig te houden. Het aantal bezoekers zal niet blijven stijgen. Door de gunstige ligging kwamen de bezoekers eigenlijk bijna altijd van zelf wel. Ondernemers hoefden hier weinig voor te doen. Het ontbreekt dan ook aan creativiteit bij de ondernemers om nieuwe concepten te ontwikkelen. Het is aan de gemeente om deze ondernemers te stimuleren en mee te denken om nieuwe kansen te creëren. Sowieso moet de samenwerking tussen de markt en de gemeente verbeterd worden (15).

De kwaliteit van de verblijfsaccommodaties is over het algemeen van een laag niveau. Dit komt doordat veel accommodaties verouderd zijn. De consument vraagt echter steeds meer kwaliteit. Dit maakt de toeristische sector in Den Helder kwetsbaar. Bovendien kiezen steeds meer toeristen voor een vakantie in het zonnige zuiden van Europa. De gemeente zal dus op zoek moeten naar andere voorzieningen om de toerist te vermaken. De basis van de toeristische sector zal verbreed moeten worden. Er is al een begin gemaakt met de realisering van het Marinemuseum en het Nationale Reddingsmuseum. Hier moet echter nog wel meer bekendheid aan gegeven worden.

De gemeente trekt zelf de volgende conclusies over de vrijetijdsvoorzieningen in Den Helder (15):

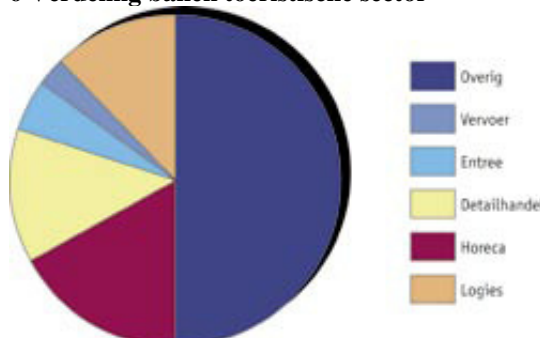
- Er zijn aantrekkelijke toeristisch-recreatieve voorzieningen in Den Helder aanwezig, maar deze zijn onvoldoende bekend bij een breder publiek.
- Er is nauwelijks samenhang tussen de diverse productelementen. Het ontbreekt aan allianties en voor de toerist aantrekkelijke verbindingen tussen toeristische deelproducten.
- Het ontbreekt aan een heldere, eigen toeristische identiteit van Den Helder. Daardoor heeft Den Helder een beperkte uitstraling als toeristische gemeente.
- De beeldvorming is weinig wervend voor trendsettende en sociaal meer aansprekende publieksgroepen. Daardoor komt er te weinig nieuwe aanwas in de vraag en met de veroudering en verzadiging van de bestaande vraag is een daling op korte termijn te verwachten.

Het belang van toerisme in Den Helder

Toerisme is een belangrijke sector voor de economie van de gemeente Den Helder. Om dit in kaart te brengen, heeft het bureau ZKA Consultancy&Planners een onderzoek laten doen naar het belang van toerisme voor de gemeente

ZKA heeft het totale aantal bestedingen van de toeristen in kaart gebracht. Dit is vervolgens vertaald naar de totale werkgelegenheid in de toeristische sector. De totale bestedingen worden geraamd op 54 miljoen euro. Dit genereert vervolgens 500 fulltime equivalent (fte). Dit betekent dat er 500 mensen aan een volledige baan kunnen worden geholpen in de toeristische sector. Hoe deze banen verdeeld worden over de gehele sector staat in het volgende figuur (15).

6 Verdeling banen toeristische sector



Bron: Gemeente Den Helder, 2008, Bestemming Den Helder

De Nota Toerisme en Recreatie

De gemeente Den Helder heeft een Nota Toerisme en Recreatie Bestemming Den Helder opgesteld. Deze nota geldt in principe voor de periode 2008-2012 en sluit daarmee aan bij de toeristische beleidsnota 2008-2011 van de provincie Noord-Holland. De nota van de gemeente geeft weer hoe de gemeente er op toeristisch gebied voorstaat, maar belangrijker nog hoe de gemeente zich in de toekomst wil ontwikkelen. Ook is er veel aandacht voor de identiteit en het eigen karakter van de gemeente en de samenwerking tussen de gemeente en de markt.

De nota heeft geen uitvoeringsprogramma, maar wordt als toetsingskader gebruikt voor toeristische initiatieven.

Doelstellingen

De nota heeft zowel inhoudelijke doelstellingen alsook organisatorische doelstellingen.

De inhoudelijke doelstellingen zijn vooral economisch van aard. Uiteindelijk moet de toeristische sector tot hogere bestedingen van consumenten leiden en daaropvolgend zal de werkgelegenheid in de toeristische sector toe moeten nemen. Deze doelstellingen zijn hard neergezet in de volgende kwantitatieve, meetbare doelstellingen (15):

- Een toename van ten minste 5% van het aantal overnachtingen in Den Helder in de periode 2008-2012.
- 2. Een toename van de toeristische bestedingen per persoon per dag van ten minste 15% in de periode 2008-2012.
- Een toename van het aantal directe en indirecte banen in het toerisme met 10% (75 banen) in de periode 2008-2012.

Naast deze kwantitatieve doelstellingen zijn er ook kwalitatieve doelstellingen. Het complete aanbod moet van hoge kwaliteit zijn. Om dit te meten wil de gemeente elk jaar een bezoekersenquête houden.

De organisatorische doelstellingen zijn vooral gericht op de samenwerking tussen de markt en de gemeente. De nota Toerisme en Recreatie Bestemming Den Helder moet het verbindingspunt tussen deze twee partijen zijn. De organisatorische doelstellingen zijn formeel als volgt opgesteld (15):

De Nota Toerisme en Recreatie Bestemming Den Helder moet:

- Gedragen worden door de betrokken partijen;
- Duidelijkheid geven over de rol van de gemeente en de sector zelf;
- Voorstellen doen voor de overlegstructuur;
- Voorstellen doen voor commitment en financiering;

Den Helder spreekt in de Strategische Visie 2020 de wens uit dat Den Helder de centrumgemeente van de Kop van Noord Holland wordt. Daarbij hoort een sterke toeristische sector. De gemeente heeft zich hiervoor de volgende doelen gesteld (15):

- Den Helder moet haar eigen toeristische identiteit definiëren, een soort rode draad die leidend kan zijn voor toeristische programma's, projecten en promotie. Deze eigen identiteit moet ook een voor de vrijetijdsconsument zichtbaar toegevoegde waarde (sfeer, emotie) hebben en tegelijkertijd door de lokale aanbieders en gebruikers worden herkend (trots) en gewaardeerd (draagvlak).
- Den Helder moet werken aan de versterking van de twee bovenste lagen van de aanbodpiramide; het afgeleide aanbod (kwaliteitsverbetering van accommodaties, voorzieningen e.d.) en de high-lights van de stad (versterking en vernieuwing van de specifieke lokale bezienswaardigheden en belevenissen waarmee de stad zich onderscheidt en die imago bepalend zijn).
- Den Helder moet op zoek naar verbreding en innovatie van het toeristische product: kwaliteitsverbetering, samenhang tussen deelproducten, productdifferentiatie, seizoensverlenging en verbreding van de werkgelegenheid. Alleen inzetten op verblijfsaccommodaties en het hoogseizoen is niet langer verantwoord gezien de trends en ontwikkelingen in het toerisme.
- Den Helder moet zorgen voor verdieping van de belevingswaarde van haar toeristisch product. De vrijetijdsconsument verlangt beleving; nieuwe ervaringen opdoen die iets aan het verblijf toevoegen en waaraan bij thuiskomst met een goed gevoel wordt teruggedacht.
- Den Helder moet werken aan het vergroten van het gezamenlijk organiserend vermogen in het toerisme door het bevorderen van een structurele samenwerking tussen de toeristische partners (markt en publieke sector).

Creatieve stad

De heer Vermeulen van de gemeente Den Helder geeft aan dat het creëren van een creatief klimaat vooral gezocht wordt in het beschikbaar stellen van ruimtes voor kleine, creatieve ondernemers en kunstenaars. Het vrijetijdsbeleid is hier niet voor bedoeld.

Beleid

De gemeente Den Helder probeert aan de hand van beleid het toerisme in de gemeente te stimuleren. Voor verschillende onderdelen van de vrijetijdsvoorzieningen zijn aparte regels opgesteld.

Allereerst is het voor de gemeente Den Helder belangrijk dat er ook voorzieningen komen voor in het laagseizoen. Hier is nu nog een groot gebrek aan. Ook bij slecht weer in het hoogseizoen zijn de mogelijkheden beperkt. Verder wil de gemeente graag de horecamogelijkheden in de gemeente verbeteren en uitbreiden. Het aanbod is nu nogal eenzijdig. Daarnaast wil de gemeente graag in samenwerking met het bedrijfsleven watersportfaciliteiten ontwikkelen.

De plannen uit de conceptnota zullen moeten worden vertaald in uitvoeringsprogramma's. Belangrijk hierbij is dat er een goede samenwerking is tussen het bedrijfsleven en de gemeente. De punten uit het uitvoeringsprogramma zullen niet allemaal even concreet zijn, maar enkele uitgangspunten dienen wel vast te staan. Daarom zal een uitvoeringsprogramma in eerste instantie voor ongeveer vijf jaar opgesteld worden.

De gemeente Den Helder wil er voor zorgen dat toerisme een belangrijke bron van inkomsten blijft voor de gemeente. Daarbij richt de gemeente zich op twee uitgangspunten. De ene invalshoek richt zich op Den Helder als historische stad aan zee met een spannend verleden. De andere kant is Den Helder als een badplaats in een natuurlijk open landschap. Hier wordt dus een onderscheid gemaakt tussen landelijk Den Helder en stedelijk Den Helder. Wel blijft de zee altijd de basis van de vrijetijdsector. De gemeente wil zich gaan richten op bepaalde groepen consumenten. Hiervoor zijn drie profielen opgesteld. Voor elk profiel is een specifiek gebied aangewezen. De volgende profielen zijn gekozen: Spannend Den Helder, Waterstad Den Helder en Gezond Den Helder. Deze profielen zijn als volgt uitgewerkt (15):

Spannend Den Helder

Dit profiel heeft productontwikkeling als strategie: het ontwikkelen van een nieuw toeristisch-recreatief product waarmee een nieuw publiek aangesproken wordt. Dit product wordt nadrukkelijk niet met een blanco lei ontworpen, maar gebruikt het oorspronkelijke en authentieke decor van Den Helder als stad met een maritiem en cultuurhistorisch verleden.

Dit profiel richt zich op het gebied rondom het stadshart, Willemsoord, de haven, de stelling van Den Helder en de Waddenzee. Het is de bedoeling dat er voorzieningen komen voor de meer avontuurlijke bezoeker. Daarbij kan gedacht worden aan verschillende manieren van watersport. Ook de marine en de visserij zouden hier een rol kunnen spelen.

Waterstad Den Helder

Dit profiel gaat uit van marktontwikkeling als strategie: het vermarkten van een product dat er in de basis al is, maar nog onvoldoende bekend is bij de potentiële doelgroep: een thuis- of passantenhaven voor zeezeilers, (haven)voorzieningen en activiteiten voor de recreatieve binnenvaart. Door beter in te spelen op de behoeften van deze doelgroep kan het marktaandeel van Den Helder vergroot worden.

Een belangrijk onderdeel van dit profiel zal de nieuwe jachthaven in Willemsoord zijn.

Gezond Den Helder

Dit profiel heeft als strategie marktpenetratie: het verder benutten van de markt waar toeristisch Den Helder zich nu al op bevindt; het aanbieden van verblijfsaccommodaties aan de kust. Door de voorzieningen op orde te brengen, het product te differentiëren, te vernieuwen en kwaliteit toe te voegen kan een groter deel van de markt aangesproken worden en/of kunnen de bestedingen van de

toeristen in Den Helder vergroot worden. De gemeente wil de schone, gezonde en natuurlijke omgeving van de kust benadrukken en richt zich dus niet op de massaliteit van bijvoorbeeld Scheveningen en Zandvoort.

Hierbij zou ook een wellness-center passen. Misschien in combinatie van met een sportcentrum en een kwalitatief hoogwaardig zwembad. Daarnaast zal er plaats zijn voor restaurants van hoog culinair niveau.

Imago en promotie

Het imago van Den Helder is altijd bepaald door de marine. De marine is de laatste jaren gedeeltelijk uit Den Helder weggetrokken. Den Helder is hierdoor een stad zonder imago geworden. Dit wil de gemeente graag veranderen en speelt daarom een directe rol bij de promotie van de gemeente. Zo wordt de regionale VVV gesponsord. Hiervoor worden prestatiecontracten opgesteld waarin duidelijk staat wat er van de VVV's verwacht mag worden.

De gemeente Den Helder werkt ook samen met verschillende partners in de regio, zoals buurgemeenten, de VVV's, de kamer van koophandel en het ontwikkelingsbedrijf Noord Holland Noord. Ook is de gemeente betrokken bij enkele regionale, toeristische marketingorganisaties, zoals Toerisme Noord Holland en het NTBC (15).

Monitoring

De gemeente wil de ontwikkelingen in de toeristische sector wel monitoren. Er zal vooral worden gekeken naar het aantal overnachtingen, de totale bestedingen en de groei van het aantal banen in de toeristische sector. De gemeente heeft echter niet de middelen om dit zelf te doen. Hiervoor zal een extern bureau voor ingeschakeld worden.

Samenwerking met private partijen

De gemeente stelt duidelijk zijn eigen rol vast. Ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van hun plannen en ambities. De gemeente kan wel een ondersteunende rol spelen door het creëren van de juiste voorwaarden. De gemeente wil wel actief faciliteren en stimuleren, bijvoorbeeld door het aanleggen van infrastructuur. Dit kan gedaan worden door duidelijke regelgeving en korte begrijpelijke procedures. De gemeente kan wel als regisseur optreden, maar wil niet financieel participeren in het ontwikkelen van commerciële voorzieningen. Daar is simpelweg geen budget voor. Ook heeft de gemeente weinig grond in eigen bezit, zodat de gemeente weinig zeggenschap heeft over wat er met de gronden gebeurt. Ook kan er geen grond verkocht worden om inkomsten te verkrijgen .

De gemeente heeft ook een toeristisch overlegplatform opgericht. Hierin zijn verschillende toeristische ondernemers en organisaties betrokken. Door samenwerking tussen gemeente en de ondernemers, maar ook door samenwerking tussen de verschillende ondernemers kan Den Helder zich duidelijk profileren. Het platform stelt het uitvoeringsprogramma 2009-2013 op en is ook verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. Ook zijn er enkele werkgroepen die naar afzonderlijke aspecten van toerisme kijken, zoals productontwikkeling, informatievoorzieningen en promotionele activiteiten. In het platform zijn de volgende partijen vertegenwoordigd:

- de Helderse Ondernemers Vereniging (HOV);
- ondernemersorganisaties (Recron, Horeca Nederland etc.);
- consumentenorganisaties (Regio VVV Kop van Noord Holland, watersportorganisaties e.d.);
- ontwikkelingsbedrijf NHN;
- natuur-, landschaps en milieuorganisaties (Landschap Noord Holland, Waddenvereniging e.d.);
- beleidsmedewerker toerisme & recreatie gemeente Den Helder;
- bedrijfscontactfunctionaris gemeente Den Helder
- portefeuillehouder toerisme & recreatie van de gemeente.

Het overlegplatform wordt gebruikt om overleg met elkaar te voeren en om samen een koers te kiezen voor de toeristische sector in Den Helder. Om te voorkomen dat het gehele beleid te vrijblijvend en onduidelijk wordt, wil de gemeente graag een convenant afsluiten met de toeristische sector. Het gaat hierbij niet alleen toeristische ondernemers, maar ook de horeca, cultuur en de detailhandel. Hierin moeten duidelijke afspraken over de inzet van verschillende partijen worden gemaakt. Het gaat hierbij om zowel organisatorische als financiële afspraken. Interessant is het om hierbij te kijken naar de financiering van projecten. Hieronder worden de verschillende financieringsconstructies besproken.

- De gemeente laat een onderzoek uitvoeren naar hoe de kwaliteit van de vakantiewoningen in de gemeente verbeterd kan worden. Hiervoor is een contract afgesloten met Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord.
- Voor verschillende projecten wil de gemeente samenwerken met de toeristische sector. Hiervoor moet een convenant opgesteld worden waarin de financiering geregeld wordt.
- Voor sommige projecten heeft de gemeente zelf geld vrijgemaakt. Dit zijn veelal projecten die niet door marktpartijen ontwikkeld kunnen worden, omdat er geen winst mee gemaakt kan worden, zoals de aanleg van fietspaden.
- Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit is een gezamenlijk initiatief van het Interprovinciaal Provinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UVW) en de ministeries van LNV, VROM en V&W. Met dit budget kan het landelijke gebied worden versterkt.
- Het Waddenfonds. Het Waddenfonds probeert het waddengebied te versterken. Op dit moment is er budget voor het ontwikkelen van natuur, de kenniseconomie, duurzame economie en duurzame energie.
- De gemeente heeft ook een toeristisch promotiefonds opgezet. Hieruit kunnen verschillende promotionele zaken worden betaald. Voor 2008 is een bedrag van 20.000 euro beschikbaar. Ook voor 2009 zullen er gelden vrijgemaakt worden. Voor 2010 wordt gekeken of dit geld structureel beschikbaar kan worden.

Gemeentelijke organisatie

Toerisme en recreatie raken veel verschillende beleidsvelden. Om alles goed te kunnen coördineren is er in Den Helder een beleidsmedewerker Toerisme en Recreatie aangesteld. Deze persoon ziet er op toe dat de plannen in de nota Toerisme en Recreatie Bestemming Den Helder uitgevoerd kunnen worden. Ook de bedrijfscontactfunctionaris van de gemeente speelt een belangrijke rol. Deze houdt contact met geïnteresseerde ondernemers die met plannen voor nieuwe voorzieningen komen. De bedrijfscontactfunctionaris gaat echter niet zelf actief op zoek naar geïnteresseerde bedrijven. De bedrijfscontactfunctionaris stemt de plannen in overleg met de beleidsmedewerker Toerisme en Recreatie af op de nota Toerisme en Recreatie.

Provincie

De provincie Noord-Holland heeft een eigen Agenda Recreatie en Toerisme.

Voor de versterking van het toerisme in de Kop van Noord Holland heeft de provincie prioriteit gelegd bij de versterking van Den Helder. Het gaat hierbij om toerisme, recreatie, cultuur en watergerelateerde ontspanning. Concreet betekent dit dat de gemeente Den Helder een subsidie van € 6.750.850, - krijgt voor de herinrichting van de haven. Met deze herinrichting moet de werkgelegenheid in de watergebonden bedrijvigheid en de waterrecreatie gestimuleerd worden. Bovendien zal het imago van Den Helder hiermee verbeterd kunnen worden. Het evenement SAIL 2008 zal hier aan bij moeten dragen (15).

Ook op regionaal niveau is er overleg. De gemeenten in de kop van Noord-Holland hebben zich verenigd in het Gewest Kop Van Noord-Holland. De verschillende gemeenten proberen specifieke toeristische attracties op elkaar af te stemmen om elkaar zo te versterken in plaats van met elkaar te concurreren. Afspraken hierover worden gemaakt in het zogenaamde ROVEZ-overleg (Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Economische Zaken) van de Kopgemeenten.

Rijksoverheid

Met de komst van de nieuwe WRO denkt de heer Vermeulen makkelijker eigen plannen te kunnen maken. Dit komt doordat de gemeenten zelf bestemmingsplannen kunnen veranderen en eigen projectbesluiten kunnen nemen. Hierdoor kunnen toeristische initiatieven makkelijker mogelijk maken zonder lange procedures.

De nieuwe Grondexploitatiewet zal weinig veranderingen te weeg brengen in Den Helder, omdat de gemeente Den Helder nauwelijks grond in eigen bezit heeft. De heer Vermeulen verwacht niet dat er veel gebruik gemaakt zal worden van de Wet Voorkeursrecht. De gemeente wil graag samen met het bedrijfsleven werken, maar wil zelf geen risico's dragen.

Voorbeeldproject: Willemsoord

Den Helder is een stad met een enigszins verpauperd centrum. Van oudsher lagen in Den Helder de gronden en dokken van de marine aan de rand van het centrum, het zogenaamde Willemsoord. De marine is echter langzaam uit het stadscentrum verdwenen. De gemeente kon Willemsoord van de marine voor een zeer redelijke prijs kopen. Er staan hier nog enkele 19^e eeuwse bedrijfsgebouwen. Voor de rest bestaat Willemsoord uit een grote, winderige vlakte. Enkele gebouwen zijn nog goed bruikbaar, maar veel gebouwen kunnen niet opnieuw gebruikt worden. Allereerst werden de dokken en gebouwen met subsidie van de Europese Unie door de gemeente gerenoveerd. De gemeente wil graag van Willemsoord een gebied maken waarin verschillende functies op elkaar aansluiten.

Willemsoord moet een gebied worden waar diverse culturele functies, nautische functies, kleinschalige bedrijvigheid, leisure, voorzieningen en woningen elkaar versterken en zo tot een levendig gebied leiden. Ook komt er een schouwburg en een evenementenplein. Belangrijk is dat Willemsoord geen concurrent van de bestaande binnenstad wordt, maar deze juist aanvult. Het is de bedoeling dat de winkelfunctie in het centrum blijft en dat dit in Willemsoord wordt aangevuld met vrijetijdsvoorzieningen. (14) Volgens de heer Albers, directeur van de Nederlandse Zeejachthaven begonnen daarna echter de problemen. Een ondernemer kocht de gronden aan en wilde er woningen bouwen. De ondernemer had hiervoor een toezegging van een wethouder van de gemeente Den Helder. De wethouder werd echter teruggefloten door de gemeenteraad en de ondernemer mocht de woningen niet meer bouwen. Op het moment zit het geheel aardig vast. De ondernemer heeft al schulden gemaakt en de gemeente houdt de ondernemer tegen zijn plannen uit te voeren. De hele zaak is in een impasse terechtgekomen. Volgens de heer Albers zijn er te veel toezeggingen gedaan door de gemeente, waardoor veel plannen niet uitgevoerd kunnen worden.

4.3 Enschede

Enschede is een stad die na de industriële revolutie groot geworden is door de textielindustrie. Na de Tweede Wereldoorlog werden echter veel banen verplaatst naar de lagelonenlanden. De gemeente Enschede moest zichzelf opnieuw op de kaart zetten.

De stad heeft inmiddels 155.000 inwoners en een belangrijke regionale functie. Het vrijetijdsaanbod in de stad is nog redelijk beperkt en de gemeente wil dit graag uitbreiden. Het kijkt daarbij vooral naar de gemeenten Groningen en Maastricht die van vergelijkbare grootte zijn en ook een regionale functie hebben. Hier zijn echter veel meer arbeidsplaatsen in de vrijetijdssector.

Aanbod

De gemeente heeft zijn vrijetijdsaanbod geïnventariseerd via een Swot-analyse. Daaruit kan worden geconcludeerd dat het oorspronkelijke aanbod van Enschede is vrij beperkt s. De stad kan gezien worden als de grootste stad in het "groene" Twente. Het ontbreekt echter aan unieke eigenschappen waarmee de gemeente zich duidelijk kan onderscheiden. De gemeente ligt dichtbij de Duitse grens, waardoor het achterland toch enigszins beperkt wordt door de taalgrens, alhoewel er wel veel Duitsers naar Enschede komen. Enschede is goed bereikbaar vanuit het westen van Nederland per trein en auto. Vanuit het Noorden en het Zuiden is de stad echter minder goed bereikbaar.

In de SWOT-analyse concludeert de gemeente dat de basis van het voorzieningenniveau op orde is. Door het gebrek aan een aantrekkelijk oorspronkelijk aanbod, wil de gemeente dit graag goedmaken met een sterk afgeleid aanbod. Zo heeft de gemeente een paar belangrijke attracties met regionale aantrekkingskracht. Hieronder staat een top tien gerangschikt naar het aantal bezoekers.

7. Topattracties gemeente Enschede

| | Top 10 van ATTRACTIES | Bezoekersaantallen | | |
|----|--|--------------------|---------|-------------|
| | | 2005 | 2006 | 2007 |
| 1 | Bioscopen (Cinestar + Alhambra) | 681.000 | 743.000 | Niet bekend |
| 2 | Go Planet Enschede (o.a. evenementenhal) | | 600.000 | Niet bekend |
| 3 | Arke Stadion / FC Twente | 229.000 | 265.000 | Niet bekend |
| 4 | Recreatiepark 't Rutbeek (vrije toegang) | 259.000 | 238.800 | Niet bekend |
| 5 | Podium Twente (Twentse Schouwburg/Muziekcentrum) | 119.000 | 111.000 | 127.000 |
| 6 | Museumbuurtspoorweg Boekelo/Haaksbergen | 53.000 | 50.000 | 52.000* |
| 7 | Rondleiding Koninklijke Grolsch NV | 50.000 | 50.000 | 40.000* |
| 8 | Rijksmuseum Twente | 42.000 | 43.000 | 41.000 |
| 9 | ZooLabyrinth Boekelo | 35.000 | 50.000 | 45.000 |
| 10 | ATAK Poppodium | 29.000 | 32.000 | 34.000 |

Bezoekersaantallen aan een aantal verschillende typen voorzieningen

* Schatting

Bron: Gemeente Enschede, 2008; Enschede als belevenis

Dit zijn direct ook de meest toonaangevende attracties van Twente. Alleen het recreatiepark het Hulsbeek in Oldenzaal met 277.000 bezoekers per jaar en Jan Boomkamp Tuinen in Borne met 45.000 bezoekers per jaar zijn andere belangrijke attracties in Twente.

Ook de binnenstad van Enschede wordt als een sterke punt gezien. Zo is er voldoende parkeergelegenheid en er is een sterk horeca-aanbod. Bovendien is de stad veilig, vriendelijk en tolerant.

Ook op het gebied van kunst- en cultuurvoorzieningen is de gemeente goed voorzien. Met de komst van het Muziekkwartier en de kunstvoorzieningen in Roombeek wordt dit aanbod nog verder versterkt. Enschede is vooral sterk in muzikale voorzieningen. Er zijn verschillende accommodaties en muziekgezelschappen.

Wel is er nog een gebrek aan voldoende hotelruimte. Hier wordt aan gewerkt. Zo denkt de gemeente mee over het uitbreiden van het bestaande Dish-hotel met nieuwe kamers en ook enkele appartementen. Ook wordt er geprobeerd om een Stay Ok-hotel naar de stad te halen. Dit is een hotel speciaal voor jongeren. De gemeente wil zich hiermee profileren als gezellige jongerenstad. De stad heeft in de afgelopen jaren enkele grote renovaties meegemaakt. Op het Van Heekplein is een groot winkelcentrum gebouwd. De grote winkelketens zijn dan ook in de binnenstad van Enschede gevestigd. Het ontbreekt echter nog wel aan specialistische winkels en kleine boetieks. Wat echter als een serieus probleem gezien wordt is het gebrek aan een zogenaamde hight-light. Dit is een evenement, topvoorziening of expositie waar een bezoeker speciaal voor naar Enschede zou gaan.

Rapport "Enschede als belevenis"

De gemeente Enschede is de afgelopen tijd een aantal vrijetijdsvoorzieningen verzezen, zoals het kunstkwartier in Roombeek, de 400 meter ijsbaan en het Muziekkwartier. Echter op het gebied van concreet vrijetijdsbeleid is het een aantal jaren nogal rustig geweest. De focus lag in de periode van 2002-2006 op het ontwikkelen van een kenniseconomie. Dit leverde vooral werkgelegenheid op voor hoger opgeleiden. In 2007 werd besloten om ook banen voor lager opgeleiden proberen te realiseren. De gemeente zag de vrijetijdseconomie als een sector waar gemakkelijk banen gerealiseerd konden worden. Daarom is er op initiatief van de Programmalijs Vrijetijdseconomie

een nieuw rapport opgesteld. Dit heeft de titel “Enschede als belevenis” meegekregen. Dit rapport is op 15 mei 2008 officieel uitgegeven en heeft raakvlakken met verschillende onderdelen van de gemeente, zoals economische zaken, het detailhandelbeleid, het horecabeleid, het toerismebeleid, het evenementenbeleid, communicatie en de ruimtelijke ordening (16).

Het rapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel begint met een SWOT-analyse. In het eerste deel worden ook de ambities concreet uitgewerkt. Wat moet er bereikt worden en welke middelen zijn daar voor nodig. Het tweede deel is een uitwerking van de in het eerste deel opgestelde doelen. De drie terreinen van het beleid worden besproken. Dit zijn evenementen, marketing en projectontwikkeling. Het derde deel bestaat uit concrete projecten met een indicatie van benodigde budgetten en de verantwoordelijke partijen (16).

Doelstellingen

Ook de gemeente Enschede ziet een groeiende vrijetijdssector. Enschede wil hier graag van meeprofiteren. Het belangrijkste doel van het vrijetijdsbeleid is het creëren van banen. Dit zullen voornamelijk banen voor lager geschoolden zijn, omdat deze veel voorkomen in deze sector. Op dit moment schat de gemeente in dat er 4100 mensen in de vrijetijdssector werken. Dit is inclusief de mensen die in de horeca werken. Wordt ook de detailhandel nog meegenomen dan komt het totaal uit op 6600 arbeidsplaatsen (16).

8 Verdeling arbeidsplaatsen recreatieve sector Enschede

Aantal werkzame personen in toeristisch recreatieve sector in Enschede.

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Hotel-restaurants | 188 | 200 | 186 | 208 | 166 | 158 | 150 |
| Hotels, pensions, conf.oord | 43 | 32 | 30 | 25 | 22 | 22 | 25 |
| Kampeerterreinen | 19 | 19 | 19 | 16 | 16 | 17 | 22 |
| Vakantiehuisjes, - bungalowparken | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 8 |
| Restaurants | 430 | 435 | 432 | 443 | 443 | 520 | 543 |
| Cafetaria's, lunchrooms, snackbars | 777 | 737 | 742 | 751 | 734 | 738 | 752 |
| IJssalons | 22 | 30 | 31 | 36 | 40 | 34 | 37 |
| Cafés e.d. | 795 | 812 | 819 | 725 | 749 | 743 | 794 |
| Kantines en catering | 105 | 81 | 79 | 93 | 133 | 140 | 98 |
| Cultuur, sport en recreatie | 1.791 | 1.824 | 2.028 | 1.863 | 1862 | 1.851 | 1.732 |
| Totaal | 4.171 | 4.171 | 4.367 | 4.161 | 4.166 | 4.226 | 4.161 |

Bron: Gemeente Enschede, 2008; Enschede als belevenis

De gemeente Enschede zet hoog in op een gestage groei van het aantal banen. De gemeente wil 150 arbeidsplaatsen extra per jaar bovenop de landelijke groeicijfers van 2010. In principe gaat de gemeente dus uit van $5 \times 150 = 750$ extra arbeidsplaatsen in 2015. Dit wordt gecorrigeerd naar de landelijke trend. Bij een grote groei van het de vrijetijdssector wordt deze groei ook in Enschede verwacht. Hierbij gaat men uit van $150 / 6600 \times 100 = 2,3\%$ groei van het aantal banen voor de gehele sector per jaar. Men gaat uit van een gelijke groei van de verschillende deelsectoren. In totaal zal het aantal banen van 2010 tot 2015 met $1,023^5 = 1,12 = 12\%$ extra moeten gaan groeien. Overigens moet de groei in de vrijetijdssector van bezoekers van buiten de gemeente komen. De gemeente ziet onvoldoende mogelijkheden om dit alleen uit bezoek van Enschedeërs te halen. De gemeente richt zich voornamelijk op de stedelijke recreatie.

De gemeente Enschede wil zich graag meten met gemeenten met een meer toeristisch profiel, zoals Groningen en Maastricht. Alle drie de steden zijn van vergelijkbare grootte, hebben een schouwburg, verschillende musea en een universiteit en ondervinden last van een perifere ligging. In Groningen en Maastricht zijn echter wel veel meer directe banen in de vrijetijdssector. Maastricht heeft 5900 banen en Groningen zelfs 8100. Helemaal zijn de verschillende steden natuurlijk niet te vergelijken, maar Enschede steekt met zijn 4100 directe banen hierbij schril af. Er kan dus nog wel enige groei gerealiseerd worden.

Naast een hoofddoel heeft de gemeente ook één belangrijke randvoorwaarde opgesteld. Het uitgangspunt is dat alles op een duurzame manier gerealiseerd gaat worden.

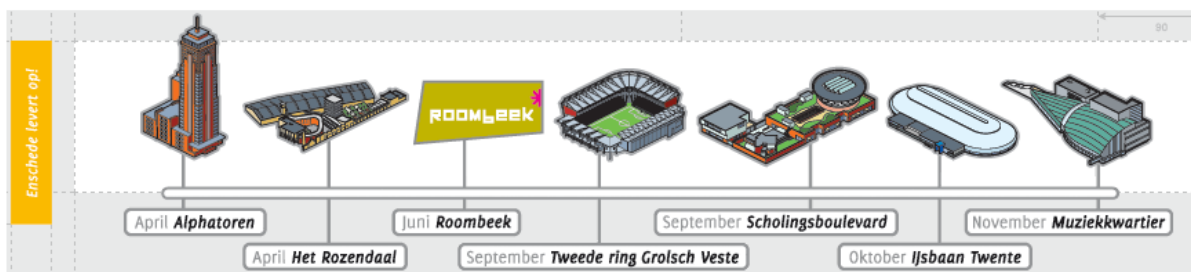
Creatieve stad

De heer Groenen van de gemeente Enschede is wel bekend met het gedachtegoed van Richard Florida, maar noemt het ook al enigszins achterhaald. Het is namelijk lastig om dit gedachtegoed in reëel beleid te implementeren. Er wordt nu meer gewacht op afgeleide theorieën van het gedachtegoed van Florida. Dit zou dan ook meer direct in het beleid mee moeten kunnen worden genomen.

Beleid

Enschede is een actieve gemeente met grote projecten. In de gemeente leeft het idee dat er geïnvesteerd moet worden om mee te kunnen doen in de stedelijke netwerken van Nederland. Hiervoor worden grote bedragen gereserveerd. Zo zijn er de afgelopen jaren een aantal grote projecten ontwikkeld. Volgens beleidsmedewerker Bouman van de gemeente heeft de gemeente de afgelopen jaren een achterstand qua voorzieningen proberen in te halen. De heer Bouman wijt dit vooral aan de perifere ligging van de stad Enschede. Er was niet genoeg aandacht van buiten de regio voor de stad. De gemeente heeft dit willen oplossen met een aantal grote projecten. Het motto voor het jaar 2008 is: "Enschede levert op." Een achttal grote projecten moeten worden opgeleverd. Zie ook onderstaande figuur.

9 Enschede levert op



Bron: www.enschedelevertop.nl

Daarbij is ook veel aandacht voor vrijetijdsvoorzieningen, dit zijn een 400 meter ijsbaan, het Muziekkwartier en de kunst- en cultuurvoorzieningen in de opnieuw opgebouwde wijk Roombeek (17).

Er ligt wel concurrentie van naburige gemeenten op de loer. Het nabijgelegen Hengelo met 81.000 inwoners probeert zich bijvoorbeeld ook erg te profileren. Zo wil de gemeente Hengelo het station Twente Centraal gaan noemen. En ook hier wordt net als in Enschede met het Muziekkwartier een poppodium gebouwd. De gemeente Enschede wil in de toekomst wel weer een aantal grote projecten realiseren. Zo wordt geprobeerd om de spoorzone opnieuw in te richten. De bedoeling is dat ook hier leisure ingepast wordt. De gemeente denkt hierbij aan leisure op het gebied van gezondheid en wellness. De heer Groenen van de gemeente Enschede maakt echter wel de kanttekening dat eigenlijk elke gemeente in Nederland hiermee bezig is. En de vraag is dan ook in hoeverre ook Enschede een belangrijke rol kan spelen.

De vrijetijdsvoorzieningen in Enschede zijn echter vooral gericht op de binnenstad. Enschede probeert echt het stedelijk centrum van Twente te zijn en benadrukt dan ook de stedelijke functies.

In het centrum wordt dan ook actief gewerkt aan grote projecten. Hier is dan ook meer sprake ontwikkelingsplanologie. In het buitengebied zijn veel minder projecten. Hier is dan ook sprake van toelatingsplanologie.

Al met al ziet de gemeente genoeg kansen om de vrijetijdssector te versterken. Dat begint met kleine zaken. Zo kunnen bijzondere gebouwen opengesteld worden voor bezoekers en kunnen er eventueel rondleidingen worden gegeven. Ook kan dit met een sterk evenementenprogramma dat goed aansluit bij de bestaande leisuurevoorzieningen. De leisuurevoorzieningen en verschillende evenementen moeten elkaar gaan versterken.

Maar er liggen ook andere kansen voor de gemeente Enschede. Zo zijn er nog potentiële bezoekers die vanuit Duitsland kunnen worden aangetrokken. Er wordt nu al samengewerkt met de gemeente Gronau. Maar de gemeente Enschede wil graag bezoekers uit een groter deel van Duitsland aantrekken. Hier liggen nog volop kansen.

Om de doelstellingen te bereiken wordt er ingezet op drie thema's (16):

- Enschede verkopen: marketingcommunicatie
- Enschede vieren: evenementenbeleid
- Enschede versterken: Productontwikkeling

Enschede verkopen

De gemeente Enschede vindt het belangrijk dat de bekendheid van Enschede op een positieve manier vergroot wordt. Hiervoor is een City Marketingplan opgesteld. Enschede wil zichzelf neerzetten als "Smart city" en "grootstedelijk hart van Twente." De gemeente denkt met de universiteit en een HBO hiervoor goede troeven in handen te hebben. De bedoeling is dat er verschillende marketingreclames gaan lopen die zich richten op bepaalde doelgroepen. Enschede wil zich ook graag profileren als muziekstad. Dit allemaal dankzij een conservatorium, de Nationale Reisopera en ook een bigband- en jazzcultuur. De bouw van het Muziekkwartier moet dit imago verbeteren. Aan de andere kanten liggen er kansen op het gebied van cultuur, met de nadruk op architectuur en media.

Op de gebieden van sport, uitgaan en winkelen richt men zich meer op regionaal niveau. Enschede is hiervoor de belangrijkste gemeente van de regio.

Enschede vieren

De gemeente Enschede is van plan fors in stedelijke evenementen te investeren. De gemeente wil dit doen door het verstrekken van subsidies aan organisatoren. De financiële risico's zijn wel voor de organisatoren. Er is niet zozeer een gebrek aan goede evenementen. Het probleem is meer de onbekendheid van de Enschedese evenementen buiten de regio. De bezoekersaantallen van veel evenementen vallen dan ook vaak nogal tegen. Hierdoor is het voor de gemeente ook moeilijk om zichzelf te profileren. De gemeente moet de stadspromotie en de evenementenkalender zo op elkaar afstellen dat ze elkaar versterken.

Bovendien ontbreekt het nogal aan een goede organisatiestructuur van de gehele evenementenkalender. Evenementen worden nog niet op elkaar afgesteld. Ook ontbreekt het bij de gemeente voorsnog aan een duidelijk aanspreekpunt bij de gemeente voor organisatoren van evenementen (16).

Enschede versterken

De gemeente heeft in de gemeente zes vrijetijdsclusters aangewezen. Ieder cluster heeft zijn eigen profiel en zal zich daarlangs moeten ontwikkelen. Deze zijn in onderstaand figuur weergegeven.

Figuur 10 Vrijtijdsclusters gemeente Enschede

| | Doelgroep | Opgave |
|---|---|--|
| Binnenstad + Muziekkwartier | Jongeren (Student) Tweeverdieners Actieve Ouderen | Meer bijzondere winkels Een Bioscoop met 3 of meer zalen Clubs voor jongeren Interessante horeca in muziekkwartier Backpackershotel Openstelling bijzondere gebouwen op zaterdag (kerken, stadhuis, synagoge) |
| Kunstkwartier Roombeek (incl. cultuurlint) | Actieve Ouderen Kunststudenten Scholieren | Verbinding met binnenstad (Inter)nationale marketing Meer beeldend kunstenaars en ateliers. |
| Sport en Entertainment Boulevard | Gezinnen Jongeren | Ruimtelijke Integratie van de onderdelen Marketing van het gebied Kwaliteit openbaar gebied: Plek maken Meer en hoogwaardig programma en activiteiten |
| Boekelo | Gezinnen Actieve Ouderen Tweeverdieners | Attractieve verbinding met centrum Enschede /Hengelo (doortrekken museumtrein?) Extra verblijfsaccommodatie (Bungalowpark) Wellness/Bronnenbad Versterking Centrum , koppeling hippisch centrum met de Military |
| Groene Stadsrand en de parken | Gezinnen, Actieve Ouderen Inwoners van de stad en regio | Verbindende en aantrekkelijke routes: skate, wandel, (nordic) et cetera Aanbod voor nieuwe buitensporten (skate) Kleinschalige evenementen Arrangementen Park met Recreatiebungalows |
| Luchthaven Twente | ? | Mega-evenementen Themapark |

Bron: Gemeente Enschede, 2008; Enschede als belevenis

Gemeentelijke organisatie

In Enschede is speciaal voor het vrijetijdsbeleid een programmaliijn Vrijtijdseconomie opgezet. Deze programmaliijn heeft ook het beleidsdocument “Enschede als Belevenis” opgezet. De programmaliijn wordt gecoördineerd door de dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer. Deze dienst is weer een onderdeel van het cluster Economische ontwikkeling. Hiermee wordt ook de economische kijk op vrijetijdsbeleid benadrukt

De gemeente wil hierbij duidelijk de rol van ondernemers en instellingen benadrukken. De gemeente is niet van plan zelf toeristische attracties te openen. Het is aan het bedrijfsleven om uiteindelijk de banen te creëren. Daarom zal er op elk van de drie fronten (verkopen, vieren en versterken) veel overleg met het bedrijfsleven zijn. Hierbij is het belangrijk dat dit vanaf het eerste moment gebeurt.

Er wordt overwogen om een accounthouder/acquisiteur toerisme/vrijtijdseconomie aan te stellen. Deze persoon moet namens de gemeente contact onderhouden met al in Enschede gevestigde bedrijven. Tevens is het het aanspreekpunt voor eventuele nieuwe ondernemers. Bovendien zal de acquireur zelf actief op zoek moeten gaan naar potentiële ondernemers.

Imago en promotie

De stadspromotie noemt de gemeente in zijn SWOT-analyse als één van zijn zwakke punten. Nederlanders die nooit in de stad geweest zijn, hebben ook geen beeld van de stad. 46 procent van deze Nederlanders heeft geen waardeoordeel over de stad. Enschede moet dan ook achteraansluiten bij steden als Nijmegen, Breda, Zwolle en Tilburg als het gaat om de bekendheid en imago(25). Het gebrek aan een imago kan ook als een kans worden gezien. De gemeente kan een eigen imago creëren en inzetten op de eigen sterke punten. Zo wil de gemeente zich graag profileren als muziekstad. De bouw van het Muziekkwartier moet hier een impuls aan geven.

De gemeente Enschede is ook erg bezig met stadspromotie. Zo is er onder het kopje “Enschede verkopen” in het rapport “Enschede als belevenis” veel aandacht voor stadspromotie.

De afgelopen jaren is men bezig geweest met het promoten van de stad bij de eigen inwoners.

Onder het motto: “kleur de stad” werden inwoners van Enschede aangespoord om mee te denken over de invulling van de stad. Bovendien moesten inwoners een beter beeld van de stad krijgen. Nu is de stadspromotie meer op het aantrekken van bezoekers uit de rest van Nederland gericht. De gemeente wil zich profileren als de hoofdstad van Twente. Er lopen echter nog geen concrete campagnes. Hier wordt nog aan gewerkt.

Hierin wordt Enschede vaak geassocieerd met landschap, vriendelijkheid en boeren. Hierbij wordt vaak de stedelijke structuur van Twente vergeten. Slechts twee procent van de geënquêteerden denkt bij Twente ook aan de stad Enschede (16). Hier liggen kansen voor de gemeente Enschede. De gemeente kan mensen die naar Twente komen voor wandelen en fietsen ook een stedelijk aanbod met bioscopen, winkels, musea en uitgaansgelegenheden aanbieden. Hiermee kan de regio zich onderscheiden van bijvoorbeeld Drenthe waar de deze stedelijke structuur in mindere mate bestaat.

Monitoring

De effecten van het vrijetijdsbeleid zal ook gemonitord worden. Zo is er de monitor vrijetijdseconomie. Deze is op drie onderdelen gericht, namelijk het bezoek aan de binnenstad, de bezoekers van evenementen en het tellen van het aantal toeristen in de stad. Naast bezoekersaantallen zal ook de waardering van de bezoekers gepeild worden. Naast dit vraaggerichte onderzoek, wordt er ook veel onderzoek naar het aanbod van vrijetijdsgelegenheden gedaan. Zo kan de gemeente kijken op welke vlakken er een gebrek aan voorzieningen is. Daarnaast geven benchmarkonderzoeken van de NRIT en LaGroup een beeld over het imago van de gemeente Enschede.

Samenwerking met private partijen

Een plan voor een vrijetijdsvoorziening van een projectontwikkelaar komt bij de contactpersoon nieuwe initiatieven terecht. Deze kijkt verder of het plan binnen het beleid past.

De gemeente Enschede heeft de laatste jaren enkele grote vrijetijdsvoorzieningen gerealiseerd. Het zal van het succes van deze voorzieningen afhangen of het aanbod in de toekomst nog verder uitgebreid gaat worden.

De gemeente is in principe wel bereid om een PPS samenwerking aan te gaan. Zo wordt er een hotel gebouwd waarin ook de gemeente actief participeert. Ook een GEM (grondexploitatie maatschappij) behoort eventueel wel tot de mogelijkheden. Een ander voorbeeld is de herontwikkeling van Enschede airport Twente. Hier wordt vooralsnog alleen naar de mogelijkheden van herontwikkeling van het gebied gekeken. Vrijetijdsvoorzieningen behoren hier wel tot de mogelijkheden, maar het zal dan wel om een combinatie van functies gaan. Daarnaast wil de gemeente graag ontwikkelaars aantrekken die nieuwe vrijetijdsvoorzieningen willen ontwikkelen. Over hoe dit gedaan moet worden is echter weinig bekend. Wel is er een acquireur aangesteld die het contact met geïnteresseerde ondernemers onderhoudt.

Provincie

De provincie Overijssel probeert de verschillende projecten in de regio Twente op elkaar af te stemmen. Het is voor de provincie belangrijk dat de Twentse identiteit versterkt wordt. De regio Twente moet zich volgens de provincie als één toeristisch gebied profileren. Enschede wil hier graag het stedelijke centrum van zijn. Om een Twentse identiteit te creëren wordt er op dit moment gewerkt aan de Sagenroute. Dit is een route langs verschillende attracties in Twente, waaronder enkele in de gemeente Enschede.

Een ander project wat mede met de hulp van de provincie is gerealiseerd is de Twentse Welle. Dit is een museum in de na de vuurwerkramp opnieuw opgebouwde wijk Roombeek. In dit museum wordt de geschiedenis van Twente weergegeven van Prehistorie via het textielverleden naar het heden.

Rijksoverheid

Voor de gemeente Enschede is de invloed van de Rijksoverheid op het vrijetijdsbeleid niet erg groot. Wel bemoeit de Rijksoverheid zich actief met Enschede Airport Twente. Dit is echter simpelweg zo, omdat de grond van het vliegveld in handen van de Rijksoverheid is. In eerste instantie wilde de Rijksoverheid de grond aan de gemeente verkopen. Pas toen hier geen overeenstemming over bereikt kon worden, wilde de Rijksoverheid meedenken over andere oplossingen.

Nu is het nog de vraag of er vrijetijdsvoorzieningen op en/of rond het vliegveld ontwikkeld zullen worden, maar het hoort tenminste tot de mogelijkheden. Dit zou één van de weinig voorbeelden zijn waarbij de Rijksoverheid zich actief met ontwikkeling van vrijetijdsvoorzieningen zal bemoeien. Ook de gemeente Enschede en projectontwikkelaars zullen bij het project betrokken worden. Met de komst van de nieuwe WRO zal er wel een aantal dingen gaan veranderen, zo verwacht de heer Groenen van de gemeente Enschede. Dit heeft vooral te maken met kortere doorlooptijden van verschillende procedures, met name bij het maken van bestemmingsplannen. Het zal veel makkelijker worden om in het bestemmingsplan bepaalde vrijstellingen te verkrijgen. Aan de andere kant wordt het wel lastig om een bestemmingsplan te herzien. Hier kunnen de procedures nog veel langer gaan duren. De heer Bouman van de gemeente Enschede vraagt zich dan ook af of het uiteindelijk wel makkelijker wordt. Wat wel vaststaat, is dat de rol van de provincie minder groot wordt. Dit ziet de heer Bouman wel als een vooruitgang.

Voorbeeldproject: Miracle Planet

Begin jaren negentig ontstonden de eerste ideeën om grootschalige sport- en recreatiefaciliteiten te bouwen aan de westkant van Enschede, tussen de spoorlijn en het Twentekanaal. Dit wordt de Kanaalzone genoemd. Er werd ruimte gemaakt voor de zogenaamde Sport en Entertainment Boulevard. Een nieuw stadion voor voetbalclub FC Twente was het eerste project. Dit project werd met de hulp van de gemeente gerealiseerd. Inmiddels is het stadion ook verder uitgebreid naar 23.000 plaatsen. Hiervoor heeft de gemeente een lening verstrekt aan FC Twente. Mogelijk wordt het stadion nog verder uitgebreid, zodat het voor het wereldkampioenschap voetbal 2018 mogelijk als stadion gebruikt kan worden. Hierover zijn de gemeente en FC Twente nog in overleg.

In oktober 1997 werden de plannen bekend gemaakt voor de “grootste leisureboulevard van Europa” Miracle Planet. Op een terrein van zes hectare nabij het Fc Twente Station werd een leisurecentrum ontwikkeld door Nedvastgoed, een dochteronderneming van Koninklijke Volker Wessels Stevin.

De gemeente hoefde enkel voor de juiste infrastructuur te zorgen. Veel van de infrastructuur was echter al aangelegd om het Fc Twente stadion bereikbaar te maken. Ook kon er gebruik gemaakt worden van de parkeerplaatsen bij het stadion. Hierbij kreeg de gemeente nog de steun van de Europese Unie met een subsidie van 2,5 miljoen euro.

Het geheel bestond uit drie hoofdgebouwen, waarin verschillende voorzieningen waren. Dit waren de volgende voorzieningen (34):

- Cinestar: een multiplexbioscoop met 2734 stoelen in tien zalen;
- Binnen de bioscoop vier themacafés van brouwer Grolsch
- Starworld: een evenementenhal voor dinner shows, popconcerten, beurzen en dergelijke;
- Stargate: een grote discotheek;
- Soccer City: een verzameling voetbalcafé's met landentema's;
- Een bowlingcentrum met dinerzalen;
- Dive World: een duiktank van tien meter diep en acht meter in doorsnee met café en winkel;
- Moon Desert: een kartbaan en een maanwagenracebaan;
- Meteorcity: een lasergevecht in een verwoeste stad;
- Discovery Mountain: een survivalavontuur in een berg;
- Drie of vier groepsrestaurants met uitzicht op de laserdomeinen.

In totaal werd er zo'n 110 miljoen gulden (50 miljoen euro) door private partijen in het project geïnvesteerd. 70 procent van het vastgoed werd gefinancierd door ABN AMRO. De rest werd door tien ondernemers onder leiding van Dik Wessels bij elkaar gelegd in een maatschap. Hierbij werd de eis gesteld dat tenminste een derde van het geld van de ondernemers eigen geld was. Ondernemers konden fiscaal aantrekkelijk in het project investeren, omdat de regio Twente door de Europese Unie als stimuleringsgebied was aangewezen (34).

Vooraf werden de bezoekersaantallen echter veel te hoog geschat. Men ging uit van 1,2 miljoen bezoekers per jaar, waarvan de helft voor de bioscoop. Er werd voornamelijk gemikt op de zakelijke markt, voornamelijk bedrijfsuitjes.

In juni 2000 werd Miracle Planet geopend. Het ging echter al vroeg mis met Miracle Planet. De verwachte bezoekersaantallen werden bij lange na niet gehaald. In 2000 moest er al 15 miljoen gulden bijgelegd worden Koninklijke Volker Wessels Stevin en Reggeborgh. Deze laatste werd hiermee ook eigenaar van de exploitatiemaatschappij. Er werd echter nog steeds verlies gemaakt. Volgens de directeur van Reggeborgh was dit een miljoen gulden per maand en er was geen bereidheid om nog meer geld in het project te steken. In 2001 werd dan ook de stekker uit het geheel getrokken. Enkele onderdelen die niet door Reggeborgh werden geëxploiteerd bleven wel open, zoals de bioscoop met cafés, het bowlingcentrum en de duiktank. Maar ook deze onderdelen zijn in de loop van de jaren regelmatig van exploitant veranderd (34).

Achteraf zijn er enkele verklaringen voor het mislopen van het project (34):

- de investeringskosten, met name voor afbouw en inrichting, vielen hoger uit dan geraamd;
- er ontstonden liquiditeitsproblemen;
- Er was geen duidelijke openingsdatum, alle attracties gingen één voor één na elkaar open.
- de marketingkant was slecht uitgewerkt; er was nauwelijks sprake van een promotiecampagne;
- voortijdig werden sommige planonderdelen al ingetrokken, zoals een skipiste;
- bij de officieuze opening in juni 2000 was ongeveer de helft nog niet klaar, hetgeen een slechte indruk maakte;
- de parkeerfaciliteiten waren slecht, want onverhard en soms modderig;
- de bereikbaarheid was gebrekkig, met een spoorlijn als barrière;
- het concept was te weinig geschikt voor gezinnen met kinderen en te sterk afhankelijk van de zakelijke markt en groepsuitstapjes;
- het bleek moeilijk goede exploitanten te vinden en veel attracties werden daarom door de ontwikkelaars zelf bedacht en uitgewerkt.

Hieruit blijkt duidelijk dat de ontwikkelaar nog niet klaar was voor zo'n groot leisureconcept. In de voorbereiding ging het al mis met het schatten van de verwachte bezoekersaantallen en het ramen van de ontwikkelingskosten. De ontwikkelaar dacht dat de grootschaligheid een voordeel zou zijn en dat hierdoor meer bezoekers aangetrokken konden worden. Achteraf bleek aan deze grootschaligheid dus ook duidelijke nadelen te kleven.

Het gehele complex werd verkocht aan een projectontwikkelaar. Die gebruikte de evenementenhal voor grote popconcerten van bekende internationale artiesten. Deze concerten waren vaak echter lang niet uitverkocht en waren hierdoor ook niet rendabel.

Inmiddels is het complex, onder de naam Go Planet Parc, toe aan zijn vijfde eigenaar. Geschat wordt dat er nog maar zo'n 20 procent van de oorspronkelijke ontwikkelingskosten voor het complex betaald wordt. Hierdoor kunnen er ook minder ambitieuze plannen gerealiseerd worden. Dit komt doordat ontwikkelaars een rendement van 6 tot 10 procent op hun investering willen. Wanneer het complex niet succesvol is, zal het voor minder verkocht worden. De investering is dan kleiner en een ontwikkelaar zal dan ook met een lagere huurprijs genoegen nemen om hetzelfde rendement te kunnen behalen. De huurlast voor de exploitant is dan lager zijn en het behalen van winst wordt eenvoudiger.

Het bestemmingsplan van de gemeente was weliswaar al op sport en recreatie ingesteld, maar de gemeente had zeker nog wel zijn invloed op het plan. De gemeente had namelijk de benodigde grond in bezit. Voordat de gemeente de grond verkocht, werden er enkele voorwaarden gesteld. Er zouden zo'n 650 nieuwe banen gecreëerd worden. Voor een deel zouden deze werknemers uit het werklozenbestand van de gemeente gehaald worden.

Ook eiste de gemeente dat het gehele project in één keer gerealiseerd zou worden. De gemeente wilde niet halverwege met een half project blijven zitten. Ook wilde de gemeente voorkomen dat het gehele project opeens aangepast zou worden. Onderdelen mochten niet van functie veranderen, ook niet binnen de leisurfunctie. Daarvoor moest toestemming bij de gemeente gevraagd worden. Ook moesten er aan een aantal eisen worden voldaan voor het landschap en de gebouwen. Voor het landschap is er een landschapsarchitect aangesteld.

De gemeente kon echter niet aan alle onderdelen van het complex meewerken. Zo zijn de vergunningen voor de geplande skibaan nooit afgegeven.

De gemeente Enschede heeft geen geld gestoken in Miracle Planet. Sterker nog, er is door de gemeente geld aan verdiend. Voor de grondverkoop ontving de gemeente 5,6 miljoen gulden (2,55 miljoen euro) (34).

Ondernemers in de binnenstad van Enschede waren bang dat er bezoekers uit de binnenstad naar Miracle Planet getrokken zouden worden. De gemeente hoopte juist dat dankzij Miracle Planet het aantal bezoekers aan de binnenstad zou toenemen. Uit de praktijk is echter gebleken dat het effect van Miracle Planet op de binnenstad van Enschede nogal gering was. Dit kwam doordat, vooral in het begin, de bezoekersaantallen van de recreatieboulevard nogal tegenvielen. Hierbij moet een uitzondering worden gemaakt voor de megaplexbioscoop Cinestar worden gemaakt. Deze was namelijk vanaf het begin succesvol. De verouderde bioscopen in de Enschede en omliggende steden konden niet met de nieuwe bioscoop concurreren. Uiteindelijk is in heel Twente Cinestar de enige overgebleven bioscoop. En zo is een bioscoopbezoek in Twente alleen nog mogelijk op een perifere locatie en niet meer in de binnenstad

De gemeente ziet de Sport- en Entertainment Boulevard nog altijd als een kansrijk gebied. De Boulevard maakt onderdeel uit van de Kanaalzone. Deze zone is het belangrijkste toeristisch-recreatieve cluster van de stad. De gemeente heeft zelf het initiatief genomen voor een nieuwe 400 meter ijsbaan. De gemeente heeft hierbij het merendeel van de kosten voor de bouw van de ijsbaan op zich genomen. Ook via de Euregio (samenwerking tussen enkele nabijgelegen Nederlandse en Duitse gemeenten) wordt aan de ijsbaan meebetaald. Bijzonder aan deze constructie is het feit dat de gemeente voor de realisatie van de vrijetijdsvoorziening zorgt. Vervolgens wordt de ijsbaan aan een exploitant verhuurd die ook voor het onderhoud zorgt. De ijsbaan heeft een sluitende exploitatiebegroting van 1,5 miljoen euro per jaar. Hiervoor zijn 140.000 bezoekers per jaar nodig. De exploitant is voor een deel wel afhankelijk van sponsors.

Met deze constructie probeert de gemeente voorwaarden voor commercieel leisure te realiseren. De risico's zijn echter ook voor de gemeente.

5.4 Zoetermeer

Zoetermeer is één van die steden die door het groeikernenbeleid in korte tijd van een dorp tot een stad uitgroeide. Het voorzieningenniveau kon deze groei niet zo snel bijhouden. Hier wilde de gemeente verandering in brengen. De gemeente Zoetermeer was één van de eerste

steden die een ruimtelijk en programmatisch leisurebeleid ontwikkeld heeft. Leisure werd een van de speerpunten van de gemeente. De basisvoorzieningen werden snel aangelegd en de verschillende deelbranches waren goed vertegenwoordigd, met uitzondering van de horeca. Dit beleid was echter voornamelijk op de eigen gemeente gericht. Om ook regionaal en bovenregionaal mee te doen heeft de gemeente een masterplan opgesteld met plannen tot 2025. Met dit document moet het mogelijk worden om aanvragen voor nieuwe vrijetijdsvoorzieningen te toetsen, maar ook om zelf nieuwe voorzieningen aan te trekken.

Aanbod

De gemeente Zoetermeer heeft een aantal sterke punten in zijn oorspronkelijke aanbod. De gemeente ligt in een groene omgeving. Van dit sterke punt wordt ook al geruime tijd gebruik gemaakt in de vorm van fiets- en wandelpaden. Daarnaast is ook de ligging van Zoetermeer erg belangrijk. De gemeente ligt midden in de Deltametropool. De verbindingen met grote steden als Rotterdam en Den Haag zijn dan ook goed. Dit brengt kansen maar ook bedreigingen met zich mee. Aan de ene kant is er een groot bevolkingsdraagvlak van steden uit de regio, maar aan de andere kant is er ook concurrentie vanuit deze steden.

Het afgeleide aanbod van de gemeente Zoetermeer bleef lang achter bij het snel groeiende aantal inwoners. De gemeente maakte dan ook al snel naam als slaapstad. Inmiddels is het voorzieningsniveau aardig op peil.

De gemeente Zoetermeer was een van de eerste gemeenten die nadrukkelijk op het aantrekken van aansprekende vrijetijdsvoorzieningen heeft ingezet. Dit is zeer zeker gelukt. Enkele voorzieningen mogen zeker high-lights genoemd worden. In dit verband wordt ook wel van de Big Five gesproken. Dit zijn skicentrum SnowWorld, evenementen- en ijshal SilverDome, klimcentrum Ayers Rock, wildwaterpark Dutch Water Dreams en golfclub BurgGolf. Deze voorzieningen zorgen er samen voor dat Zoetermeer als “leisure”- city kan worden gezien. De gemeente hoopt in de toekomst nog meer leisurevoorzieningen naar de gemeente te halen.

Beleidskader leisure

In 1999 werd in Zoetermeer de toekomstvisie “Zoetermeer, steeds ondernemend” opgesteld. Deze toekomstvisie had enkele doelstellingen die in 2025 bereikt moeten worden. Dit zijn de volgende doelstellingen (18).

- Het inwoneraantal moet stijgen naar 130.000 inwoners.
- Het aantal arbeidsplaatsen moet van 45.000 met 25.000 stijgen naar 70.000
- Waardeverdubbeling van de stad
- Versterking van de sociale cohesie.
- Versterking van de stedelijke cultuur
- Bereikbaarheid van omliggende grote steden binnen dertig minuten.

De verwachtingen zijn inmiddels bijgesteld. Op 1 juni 2008 had Zoetermeer 120.257 inwoners. De verwachting is dat er na 2012 nog nauwelijks woningen bijgebouwd zullen worden en dat daar dan ook een top in het aantal inwoners ligt. Om de doelstellingen van de toekomstvisie te halen, wordt er ingezet op enkele speerpunten. Het college van B&W van de gemeente Zoetermeer besloot in 2000 dat leisure een van de speerpunten moest worden. Dit gebeurde op aanraden van de afdeling Economische Zaken van de gemeente Zoetermeer. Deze afdeling kreeg de opdracht om een visie voor leisure op papier te zetten. Naast leisure werden de sectoren ICT en bestuur en belang als andere speerpunten aangewezen.

De gemeente Zoetermeer zet zo nadrukkelijke in op leisure, omdat dit één van de weinige sectoren is waar door het bedrijfsleven nog fors geïnvesteerd wordt. De gemeente Zoetermeer heeft in eerste instantie een onderzoek laten uitvoeren door Ecorys-Kolpron. In dit Visiedocument Leisureprogramma Zoetermeer 2025 doet het bureau enkele aanbevelingen hoe de gemeente het best een leisureprogramma kan ontwikkelen. Niet het gehele plan van Ecorys-Kolpron is door de gemeente meegenomen, omdat het op punten te veelomvattend en te ambitieus was. Hoewel niet alle voorstellen door de gemeente zijn overgenomen, dient het Visiedocument wel als basis voor het Beleidskader Leisure van de gemeente Zoetermeer.

Leisure is op een brede manier gedefinieerd, namelijk als alle openbaar toegankelijke vrijetijdsvoorzieningen en –activiteiten, zowel overdekt als in de open lucht. Er is gekozen voor een brede definitie om niet op voorhand al mogelijkheden uit te sluiten.

Doelstellingen

De gemeente Zoetermeer probeert met zijn leisurebeleid verschillende effecten te bereiken. In eerste instantie wordt er vooral gericht op economische effecten. Met name hoopt de gemeente op een toename van het aantal banen. Vooral voor lager geschoolden moeten nieuwe banen gecreëerd worden. De gemeente heeft berekend dat 25 procent van het vrij besteedbare inkomen naar vrijetijds mogelijkheden gaat. 130.000 inwoners van Zoetermeer hebben zo in totaal 300 miljoen euro te besteden. De gemeente hoopt dat er een groter gedeelte van dit geld in eigen gemeente besteed gaat worden en dat er ook indirect in de gemeente wordt geïnvesteerd.

Op sociaal maatschappelijk niveau probeert de gemeente voor de eigen inwoners een beter woon- en werkklimaat en meer sociale cohesie te creëren. Dit zou op bepaalde vlakken kostenverlagingen met zich mee kunnen brengen, denk hierbij aan zaken als vandalisme, uitkeringen en geestelijke gezondheid. Dit geldt ook voor de sociale cohesie (8).

De gemeente hoopt ook inkomsten te genereren door grondverkoop aan leisureontwikkelaars. Bovendien hoopt de gemeente door de Onroerende Zaak Belasting extra inkomsten te genereren. De extra inkomsten uit de toeristenbelasting worden grof geschat op een half miljoen euro per jaar. In de meest recente begroting van de gemeente Zoetermeer zijn enkele streefwaarden opgesteld voor maatschappelijke effecten en prestatiedoelstellingen. Voor leisure zijn er echter geen streefwaarden opgesteld.

Wel mikt de gemeente op 1500 extra arbeidsplaatsen per jaar. Hierbij gaat het echter om een totale groei van banen. Dit is echter niet onderverdeeld in verschillende sectoren. Voor horeca zijn wel aparte cijfers berekend. De gemeente wil van 135 horecavestigingen in 2006 groeien naar 155 horecavestigingen in 2010. Tevens geeft de gemeente aan jaarlijks twintig nieuwe bedrijven aan te willen trekken. Maar ook hier wordt geen onderscheid naar sectoren gemaakt.

Volgens de heer Dronkert, beleidsadviseur Detailhandel en Vrijetijdsvoorzieningen van de gemeente Zoetermeer, is vrijetijdsbeleid belangrijk om het welzijn van zijn inwoners te verbeteren. Tevreden inwoners houden de stad gezond en krachtig. Een “nieuwe” stad als Zoetermeer gebruikt het vrijetijdsbeleid om de stad te positioneren. De economische voordelen moeten altijd in dienst staan van het welzijn van de inwoners, werkenden en bezoekers van de stad.

Creatieve stad

De gemeente is actief bezig met het creëren van een creatief klimaat in de gemeente. Naast leisure is ook kenniseconomie één van de speerpunten van het gemeentelijk beleid. Leisure en kenniseconomie worden waar mogelijk geïntegreerd, zodat er synergie ontstaat. Hierbij valt te denken aan het realiseren van een nieuw museum dat in Zoetermeer in de planning staat. De gemeenteraad heeft hiervoor al twee miljoen euro gereserveerd. Hierdoor investeert de gemeenteraad indirect wel in de leisuresector. Ook wil de gemeente Zoetermeer graag onderwijsinstellingen die zich bezighouden met vrijetijdseconomie en leisure binnenhalen. Op deze manier wil de gemeente zich meer als vrijetijdsstad profileren. Maar ook kan het voor vrijetijdsbedrijven belangrijk zijn dat ze personeel in de regio kunnen vinden voor hun bedrijven. Veel studenten in de Vrijetijdsopleidingen lopen stage in de grote leisurevoorzieningen en bij de gemeente.

Beleid

Het is niet de bedoeling dat er in geheel Zoetermeer leisurevoorzieningen uit de grond schieten. De stad wordt in het Beleidskader Leisure in de volgende drie gedeelten opgedeeld waar mogelijkheden voor leisure liggen (8):

De Groene Hoepel

Dit is het gebied rondom de stad. Hier moet in 2025 is Zoetermeer rondom de stad een aangesloten gebied van groene en blauwe landschappen ontstaan.

De Leisure-as:

Deze as loopt van West naar Oost midden door de stad. Het is een strook van doelgerichte leisurevoorzieningen die het begin moeten zijn van nieuwe ontwikkelingen. Uiteindelijk moeten hier attracties gerealiseerd worden die ook op (boven)regionaal niveau bezoekers moet aantrekken. Dit is een strook voor zowel toerisme als leisure als recreatie. Bereikbaarheid en herkenbaarheid zijn belangrijke voorwaarden.

De woon- en werkgebieden:

In de woon- en werkgebieden moet vooral goede ontsluiting naar de leisurevoorzieningen zijn. Op wijkniveau zijn vrijetijdsvoorzieningen erg belangrijk voor de sociale cohesie in de wijk.

Binnen deze hoofdgebieden worden vijf projectgebieden onderscheiden waarvoor wordt aangegeven wat voor soort leisure daar kansrijk is.

De stedelijke Driehoek

Midden op de leisure-as ligt een gebied dat ook midden in de stad ligt. Hier staan de binnenstedelijke functies, zoals horeca, funshoppen en cultuur centraal. Vooral de herinrichting van het gebied tussen twee winkelgebieden staat centraal.

Het Kwadrant

Dit is een van de belangrijke peilers van de leisure-as. Het richt zich vooralsnog voornamelijk op sportaccommodaties, zowel indoor als outdoor. Een ander sterk punt van Het Kwadrant is de goede bereikbaarheid per openbaar vervoer alsook voor autoverkeer. Evenementen en voorzieningen van bovenregionale allure zijn dan ook het meest geschikt op deze locatie.

Het Kopgebied Westzijde

Dit gebied is een onderdeel van de Groene Hoepel en is zeer geschikt voor waterrecreatie. Ook sport, openlucht recreatie, horeca, vermaak en cultuur is in dit gebied mogelijk. Naast leisure zijn ook waterberging en natuur belangrijke functies.

Het Kopgebied Oostzijde

Ook dit gebied maakt deel uit van de Groene Hoepel. De natuurfunctie is hier zeer belangrijk. Het is de bedoeling dat er een voor de regio uniek parklandschap ontstaat waar mensen uit Rotterdam, Gouda, Den Haag en Zoetermeer naar toe gaan om te recreëren.

Het Plassengebied

Het plassengebied is de zone tussen de stad Zoetermeer en het Groene Hart van de Randstad. Het gebied wordt nu al intensief gebruikt. Belangrijk is dat verschillende functies in verschillende zones wordt opgedeeld. De belangrijkste functies zijn horeca, water- en openlucht recreatie. De vraag is of deze functies op een duurzame wijze geïntensiveerd kunnen worden.

De volgende voorstellen zijn er gedaan om deze structuur goed neer te zetten (8):

1. Leisure inzetten als strategisch instrument voor de verbetering van het woon- en werkklimaat.
2. Beleidskader Leisure aanwenden om het moment dat kansen zich voordoen te benutten.
3. Passende ontwikkelingen in de voorwaardenscheppende sfeer ondersteunen.
4. Het pro-actief werven en faciliterend vestigen van passende leisure-initiatieven in de Groene Hoepel, de Leisure-as en de woon- en werkgebieden,
5. Passende grootschalige leisure met een (boven)regionale uitstraling laten landen in de Leisure-as en op goed bereikbare plaatsen in de Groene Hoepel,
6. Voorwaarden scheppen voor de vestiging van “passende” kleinschalige leisure, in de projectgebieden en de woonwijken,
7. Leisurevoorzieningen moeten toegankelijk zijn voor de Zoetermeerse bevolking,

8. De werkgroep leisure (ambtelijk) zal op afroep en aan de hand van het Beleidskader Leisure, het college adviseren of een leisure-initiatief “past” en al dan niet moet worden gefaciliteerd,
9. Totdat een passend leisure-initiatief zich aandient, geschikte locaties in reserve houden,
10. Functiemenging in de voor leisure aangewezen gebieden is mogelijk, mits het leisure-karakter dominant blijft en niet heeft te lijden onder de toevoeging.
11. Financiële deelname vindt altijd plaats via gescheiden besluitvorming.
12. Eventuele acquisitie en de uitwerking van initiatieven ligt bij de vakafdelingen,

Doordat de gemeente Zoetermeer één van de eerste gemeenten was die zich duidelijk voor de ontwikkeling van leisurevoorzieningen aanbood, genereerde het hiermee veel publiciteit. Door het beleidskader Leisure en al deze publiciteit is de gemeente Zoetermeer interessant geworden voor creatieve ondernemers in de leisuresector.

Het beleidskader wil vooral kansen tonen die er in de stad liggen. En richt zich daarbij voornamelijk op commerciële leisure. Ook probeert de gemeente ICT met leisure te combineren. In het project “Zoetermeer ICT stad” worden concrete projecten gerealiseerd, zoals de aanleg van een glasvezelnetwerk voor bedrijven en instellingen. Ook voor ICT projecten heeft de gemeente geld gereserveerd waar op deze manier ook de leisuresector van kan profiteren.

De gemeente wil zich wel actief met de acquisitie en het behoud van bedrijven in de gemeente bezig houden. De gemeente mikt op 6000 extra arbeidsplaatsen en 30 nieuwe internationale bedrijven. Hierbij is het voor de gemeente erg belangrijk dat er een goed netwerk ontstaat waar de gemeente mee kan werken. Dit netwerk dient er ook voor te zorgen dat bestaande bedrijven voor de gemeente behouden blijven. Het is dan ook belangrijk dat de gemeente relatiebeheer verzorgd met bestaande bedrijven in de gemeente en luistert naar de wensen en vragen van deze bedrijven. De gemeente geeft wel duidelijk de voorkeur aan bedrijven die zich richten op de in de Toekomstvisie 2025 aangegeven speerpuntsectoren. Dit zijn namelijk ICT, bestuur en belang en natuurlijk leisure.

Richtlijnen

De gemeente Zoetermeer vindt het belangrijk dat de kwaliteit van vrijetijdsvoorzieningen hoog is. Voor voorzieningen en evenementen zijn twee algemene kwaliteitseisen opgesteld (8).

- Het past in één van de vier hoofdgroepen; basis, groen, sfeergericht en doelgericht.
- Het draagt bij aan de ‘quality of life’.

Naast deze richtlijnen zijn er voor verschillende soorten leisure aparte richtlijnen opgesteld. Zo bestaan er richtlijnen voor groene leisure, cultuur en leisure, horeca, een casino, fun-attracties, funshoppen en sport. Ook voor de vijf verschillende projectgebieden zijn zulke richtlijnen opgesteld. Al deze richtlijnen worden elke vijf jaar kritisch bekeken en waar nodig aangepast. De gemeente heeft richtlijnen opgesteld voor initiatiefnemers die een nieuwe leisurevoorziening willen realiseren. Elk plan wordt getoetst op haalbaarheid en wenselijkheid. In het algemeen gelden de volgende richtlijnen (8):

- Het initiatief combineert lef, met een zorgvuldige (financiële) afweging.
- Het past in het geschetste ruimtelijk kader.
- Bestaande en zeker ook nieuwe trends zijn inpasbaar.
- Het draagt bij aan het streven om kleinschalige voorzieningen en evenementen een wezenlijk onderdeel te laten uitmaken van het totaalaanbod.
- Op geëigende locaties in de Leisure-as en de Groene Hoepel zullen leisureontwikkelingen met een regionale, landelijke en internationale uitstraling worden toegestaan.
- Meervoudig grondgebruik is, waar mogelijk, uitgangspunt bij de vestiging van leisurevoorzieningen.
- Het initiatief moet aantonen dat er zorgvuldig wordt omgegaan met mobiliteits- en hinderaspecten.

Imago en promotie

Zoetermeer was van oudsher een klein dorpje in Zuid-Holland. In de jaren 60 werd Zoetermeer aangewezen als groeikern voor Den Haag. Het dorp Zoetermeer groeide in een korte tijd uit tot een stad met meer dan 100.000 inwoners. Het voorzieningenniveau bleef echter achter en Zoetermeer kwam bekend te staan als een slaapstad. Een stad waar je vooral heengaat om te wonen. Het voorzieningenniveau is inmiddels wel aardig opgetrokken, maar het imago als saaie stad is nog niet helemaal verdwenen.

Op het gebied van marketing probeert Zoetermeer zich op drie punten te onderscheiden. Allereerst wil het graag als vernieuwend bekend staan. Als tweede is het belangrijk dat nieuwe projecten op een duurzame manier gerealiseerd wordt en dit moet ook zo worden uitgestraald. Ten derde moet het leisurebeleid het imago van Zoetermeer verbeteren. De gemeente wil de stad promoten met leisurevoorzieningen van hoogwaardige kwaliteit.

De gemeente probeert deze drie punten door middel van een slogan uit te drukken.

Er is gekozen voor de slogan: "Zoetermeer *steeds* ondernemend." Met "steeds" wil de gemeente aan de ene kant wijzen op een voortdurend karakter van het ondernemen. Aan de andere kant legt het ook de nadruk op Zoetermeer als "stedelijke" gemeente (8).

Monitoring

De gemeente is op dit moment bezig met het ontwikkelen van een zogenaamde leisuremonitor. Wat hier precies in komt is echter nog niet bekend. De gemeente hoopt dit eind 2008 duidelijk te hebben, zodat er met de daadwerkelijke monitoring kan worden begonnen.

Samenwerking met private partijen

Bij een nieuw plan van een ondernemer toetst de gemeente het plan eerst aan het bestaande beleid. Hiervoor worden de eerder vermelde richtlijnen gebruikt. Door de exclusieve aard van veel projecten is dit niet altijd mogelijk en soms dienen de standaard beoordelingscriteria worden aangepast. Ook wordt er voor elk geval naar de omstandigheden gekeken en zo wordt bepaald of een bepaalde ontwikkeling wenselijk is.

De gemeente draagt financieel niet direct aan commerciële leisurevoorzieningen bij. Ook voor de grond worden marktprijzen gevraagd. Wel worden er intentieverklaringen opgesteld over hoe de gemeente met een ondernemer zal samenwerken. Dit moet uiteindelijk resulteren in een samenwerkingsovereenkomst. Kosten voor het werk van ambtenaren bij het ontwikkelen van de leisurevoorzieningen worden niet direct doorberekend aan de ondernemers. Indirect zullen deze kosten echter wel in de grondprijs of erfpachtprijs worden doorberekend.

De gemeente spreekt wanneer het om leisure gaat over toelatingsplanologie.

Ontwikkelingsplanologie is volgens de heer Dronkert niet mogelijk, omdat dit niet bij de creatieve en unieke aard van leisureprojecten past. Het echte ontwikkelen wordt dan ook aan de ondernemers overgelaten. De gemeente stelt alleen de kaders op waaraan de ondernemers zich dienen te houden. Opvallend aan het Beleidskader Leisure van de gemeente Zoetermeer is het ontbreken van concrete financiële cijfers. Er worden wel enkele bronnen van inkomsten en uitgaven genoemd, maar er staan geen concrete cijfers in het beleidskader. Ook in de begroting van de gemeente zijn specifieke uitgaven voor het leisurebeleid nauwelijks te vinden. Dit terwijl voor het andere speerpunt "Zoetermeer ICT stad" wel concrete sommen geld gereserveerd staan.

De gemeente ziet in dat leisure-ontwikkelingen om diepte-investeringen vragen die op langere termijn terugverdiend moeten worden. Middelen om investeringen terug te verdienen zijn onder andere de Onroerend Zaak Belasting, grondverkoop en de toeristenbelasting. De gemeente Zoetermeer heeft echter niet zo veel budget vrij kunnen maken als dat Ecorys-Kolpron in zijn rapport aanraade.

De gemeente heeft wel geld gereserveerd voor de acquisitie van aansprekende voorzieningen en evenementen. Dit geld moet echter wel terugverdiend worden door de opbrengsten uit deze voorzieningen en evenementen.

Voor evenementen kan er ook geld worden gehaald uit het Meerjaren InvesteringsPlan (MIP) van de gemeente Zoetermeer. Voor het aanleggen van voorzieningen en infrastructuur kan hier echter geen geld uitgehaald worden. Geprobeerd wordt om meerwaarde uit toeristenbelasting te besteden aan het leisureprogramma (8).

Het leisurebeleid kan wel van andere potjes van de gemeente profiteren. Zo is er wel geld beschikbaar voor ICT-ontwikkelingen in de gemeente. Hierbij heeft de gemeente aangegeven dat ook de leisuresector hiervan zou kunnen profiteren.

De gemeente heeft geen apart budget om het leisurebeleid draaiende te houden. De meeste kosten worden gedekt door de hogere grondprijzen die leisurelocaties opleveren. Er wordt echter wel geld uitgegeven door de communicatieafdeling en via de citymarketing. Ook worden er evenementen georganiseerd. Ook met het Economische Zaken budget kan op zijn tijd reclame worden gemaakt en ook zijn er enkele symposia georganiseerd.

De gemeente heeft dan wel niet direct het leisurebeleid in de begroting staan. Bij de risico's zijn er echter wel enkele risico's bekeken die met leisure te maken hebben. Zo is er een probleem ontstaan in het leisure projectgebied het Kwadrant. Een gebouwencomplex aan de Franklinstraat staat in de weg om verdere ontwikkelingen in het Kwadrant mogelijk te maken. Het gebouwencomplex heeft een boekwaarde van 8,8 miljoen euro, maar dient geheel gesloopt te worden. Voor de gemeente blijft uiteindelijk alleen de grondwaarde over. Men schat de omvang van deze operatie op 6 miljoen euro. Dit zijn risico's die voor rekening van het grondbedrijf van de gemeente vallen. Uiteindelijk kosten worden zo veel mogelijk in de grondexploitatie verrekend worden (8).

Gemeentelijke organisatie

Ecorys-Kolpron raadde in zijn rapport aan om een wethouder voor leisure aan te stellen. Dit is echter niet gebeurd. Alle wethouders worden min of meer betrokken bij het leisurebeleid. Zo zitten sport, stadspromotie, natuur en milieu, kunst en cultuur allemaal bij verschillende wethouders. Wethouder Emmens die Economische Zaken in zijn portefeuille heeft, treedt op als coördinerend wethouder voor het leisurebeleid.

In het team Economische Zaken is binnen de afdeling Stadsontwikkeling een programmamanager Leisure aangesteld. Deze programmamanager moet leisureontwikkelingen coördineren en het opsporen van geschikte kandidaten voor nieuwe ontwikkelingen. Ook moet de programmamanager zorgen dat de ruimtelijke ontwikkelingen binnen het Masterplan vallen. In het verleden was de programmamanager Leisure tevens voorzitter van de werkgroep Leisure. Deze werkgroep ging op zoek naar geschikte initiatieven om de vrijetijdssector te versterken. Deze werkgroep is echter opgeheven. Er was te weinig werk voor een permanente werkgroep. Wanneer een opdracht op het gebied van leisure is, wordt er een groep van geschikte ambtenaren samengesteld. Deze groepen zijn echter tijdelijk van aard. Een groot leisureproject in de gemeente krijgt zijn eigen projectleider. Ook verder zal de ambtelijke capaciteit worden aangepast aan het werk dat gedaan moet worden. Extra inzet moet echter wel gecompenseerd worden door extra inkomen uit opbrengsten uit de verschillende projecten.

Gemeentelijke politiek

Het is niet zozeer de politieke kleur van een wethouder die het beleid van een gemeente bepalen. De daadkracht van een wethouder is wel van een groot belang. Ook de samenstelling van de raad heeft weinig invloed op het beleid. Wel kan er gezegd worden dat de linkse partijen over het algemeen tegen grootschalige leisureontwikkelingen zijn. Toch hangt het ook van de personen af die in de raad zitten af. In een raad met een bepaalde politieke verhouding kan toch veel meer mogelijk zijn dan in een raad met een zelfde politieke verhouding. Het gaat dus om de personen die in de raad zitten.

Provincie

De provincie Zuid-Holland heeft weinig invloed op het vrijetijdsbeleid van de gemeente Zoetermeer. Wel vindt er veel overleg plaats op regionaal niveau, waarbij ook de provincie betrokken is. De gemeente Zoetermeer is een onderdeel van het stadsgewest Haaglanden. Hierin

werkt de gemeente samen met acht andere gemeente, namelijk Delft, Den Haag, Leischendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Westland. Dit is een dichtbevolkt gebied van 41.000 hectare waar samen bijna een miljoen mensen wonen. Het stadsgewest heeft afspraken gemaakt over hoe de regio ruimtelijk ingedeeld dient te worden. Ook de provincie Zuid-Holland zit bij de besprekingen aan tafel en deelt in grote lijnen de ideeën van het stadsgewest (38).

Voorbeeldproject: Snowworld

De grootste attractie van Zoetermeer is momenteel Snowworld. Deze indoorskihal trekt jaarlijks 1,2 miljoen bezoekers. In 1996 werd de eerste Snowworldvestiging in Nederland geopend in Zoetermeer. Oprichter van het Snowworld concept is Koos Hendriks. Koos Hendriks was begin jaren negentig op zoek naar een nieuwe locatie voor een indoorskihal in Den Haag. De heer Hendriks kon echter geen goede locatie vinden. Vervolgens bood de burgemeester van de gemeente Zoetermeer, de heer Van Leeuwen, een locatie aan op een voormalige vuilstortlocatie. Deze locatie is uiteindelijk gekozen voor de eerste locatie van Snowworld. Het concept van Snowworld behelst meer dan enkel een skibaan. Zo zijn er ook aanvullende voorzieningen zoals, restaurants, après-skibars, een fitnesscentrum, winkels en een zalencentrum. In december 2001 breidde de vestiging in Zoetermeer zich uit met een sneeuwhelling met een lengte van 210 meter lang. In totaal zijn er in Snowworld Zoetermeer drie sneeuwhellingen en twee beginnersbanen.

In 2002 werd er een tweede, grotere vestiging van Snowworld geopend in Landgraaf in Limburg. Hier is een totaalconcept gerealiseerd in een gebied met een totale oppervlakte van 13.000 vierkante meter. In 2003 werd ook deze vestiging uitgebreid met een 520 meter lange helling. En met een totale besneeuwde oppervlakte van 35.000 vierkante meter is Snowworld in Landgraaf de grootste indoorskibaan ter wereld. In maart 2008 is Snowworld Landgraaf uitgebreid met een hotel met 100 kamers.

Snowworld Zoetermeer is gebouwd op een voormalige afvalberg. De berg is met groen beplant en was bedoeld als groene recreatie voor de inwoners van Zoetermeer en werd het Buytenpark genoemd. De inwoners kunnen er wandelen in een bergachtige omgeving inclusief de bijbehorende schapen en runderen. Zoetermeer groeide van een dorp met 10.000 inwoners uit tot een stad met meer dan het tienvoudige aantal inwoners. Ook de recreatie groeide mee en begon zich ook meer op de regio te richten. Er moest hier een avonturenlandschap gecreëerd worden. Skicentrum Snowworld vestigde hier zijn eerste vestiging. De grote skipistes steken hoog boven de bestaande bebouwing uit. Met sleedoorns en meidoorns wordt geprobeerd dit enigszins te verhullen. Ook andere voorzieningen als een skeelerbaan, sportvelden, een crossfietsbaan en wandel- en fietspaden werden door de gemeente aangelegd. Later kwam daar het klimcentrum Ayers Rock nog bij. Dit was belangrijk voor de gemeente, omdat dit na Snowworld een tweede commerciële leisurevoorziening in het Buytenpark was. Ook word Snowworld mogelijk nog verder uitgebreid.

De gemeente Zoetermeer heeft niet direct financieel geholpen bij het realiseren van Snowworld. Wel heeft de gemeente de benodigde infrastructuur aangelegd.

Er is altijd contact tussen de gemeente en Snowworld geweest. Op dit moment is er veel overleg over uitbreiding van de vestiging in Zoetermeer. Het gaat hierbij vooral over hoe de benodigde vergunningen kunnen worden verkregen.

Snowworld ondervindt niet al te veel last van de concurrentie van andere leisurevoorzieningen in de gemeente Zoetermeer. Dit komt voornamelijk doordat het hoogseizoen voor Snowworld in de winter valt, terwijl andere voorzieningen vooral in de zomer klanten moeten trekken. Er is weinig contact tussen de verschillende leisurevoorzieningen in de gemeente. Snowworld heeft wel contact met klimcentrum Ayers Rock. Er zijn arrangementen voor een gecombineerd programma bij beide voorzieningen. Andere leisurevoorzieningen in Zoetermeer worden door Snowworld niet als concurrenten gezien. Nieuwe voorzieningen zijn dan ook welkom, wanneer deze de stad zouden versterken.

De kleur van de gemeenteraad heeft een duidelijke invloed op het leisurebeleid van de gemeente Zoetermeer. Dit komt vooral door de wrijving tussen natuur en leisure in de gemeente. Snowworld ligt in een groen gedeelte van Zoetermeer. Een mogelijke uitbreiding zou het landschap vervuilen. Dus over het algemeen kan gesteld worden dat hoe “groener” de gemeenteraad is, hoe moeilijker het wordt om nieuwe plannen uit te voeren.

Van de wethouders kan over het algemeen wel gesteld worden dat ze zich dienstbaar ten opzichte van de leisure-ondernemers opstellen.

Ook de provincie heeft zijn invloed op ontwikkelingen rond Snowworld. Dit gaat niet om direct leisurebeleid, maar meer om de randzaken. Allereerst noemt de heer Vierling, marketing- en salesmanager van Snowworld, de bewegwijzering. De provincie moet er voor zorgen dat voorzieningen goed worden aangegeven. De heer Vierling vindt dat hier nogal wat aan schort bij de provincie en dat Snowworld als grootste attractie van Zoetermeer meer aandacht verdient. Ook over het openbaar vervoer is de heer Vierling niet tevreden. Snowworld is moeilijk bereikbaar voor het openbaar vervoer. Zo is er bijvoorbeeld geen aansluiting op de nieuw aangelegde Randstadrail. De dichtstbijzijnde halte ligt op twintig minuten lopen. En ook het busvervoer is slecht geregeld.

5.5 Vergelijking gemeenten

De verschillende gemeenten hebben allemaal te maken met een bestaand *vrijetijdsaanbod*. Nieuw aanbod zal altijd met dit aanbod rekening moeten houden. Almere is een stad die in zeer korte tijd veel inwoners erbij heeft gekregen. Sinds kort zijn de basisvoorzieningen, zoals sporthallen en zwembaden op orde gebracht. Buiten dit zijn er echter geen aansprekende vrijetijdsvoorzieningen. De bouw van een popzaal, een topsporthal en een replica van een middeleeuws kasteel waren de eerste pogingen om nieuwe vrijetijdsvoorzieningen te ontwikkelen. Deze mislukten echter grotendeels. Nu is de gemeente aan het kijken hoe het beter kan.

De gemeente Zoetermeer was net als Almere een groeistad. Ook hier ontbrak het aan voorzieningen in verhouding tot de snelle groei die de stad meegemaakt heeft. De gemeente Zoetermeer heeft echter ingezet op commerciële vrijetijdsvoorzieningen en die zijn er ook gekomen. Het heeft hierbij zijn gunstige positie in de Deltametropool kunnen uitbuiten. Er was wel een oorspronkelijk aanbod, maar het afgeleide aanbod was nog zeer beperkt. Door de inzet van de gemeente is er in een korte tijd toch een afgeleid aanbod gebouwd, waarvan sommige voorzieningen nu zelfs als high-lights kunnen worden aangemerkt.

Den Helder heeft al langer te maken met een vrijetijdseconomie. Hierbij is vooral het oorspronkelijke aanbod van doorslaggevend belang geweest. De kust en het daarbij behorende strandtoerisme is van groot belang geweest voor de ontwikkeling van Den Helder als toeristenplaats. Het afgeleide aanbod, zoals de horeca en de accommodaties zijn nu echter verouderd. De gemeente wil de kwaliteit hiervan gaan verbeteren, maar ook wordt er geprobeerd een nieuw afgeleid aanbod te creëren. Daarin zal het leven met de zee door de jaren heen centraal staan. Daarnaast ontbreekt het in Den Helder nog aan echte high-lights. Gekeken wordt of hier ook mogelijkheden voor zijn. De Sail 2008 zal hier een mogelijkheid voor kunnen zijn.

Ook Enschede is een stad die al een aantal jaren meegaat. De stad heeft zich echter nooit op een vrijetijdseconomie gestort. Er is ook geen aantrekkelijk oorspronkelijk aanbod en daardoor ontbreekt het ook aan een goed afgeleid aanbod. Dit gebrek kan ook een oorzaak zijn voor de mislukking van Miracle Planet. De gemeente wilde hiermee een high-light neerzetten, maar het ontbrak aan voldoende goede ondersteuning van de projectontwikkelaar, maar deels ook de gemeente. Nu wil de gemeente zich vooral eerst richten op het verbeteren van het afgeleide aanbod, maar ook de realisering van een echte high-light heeft de gemeente nog niet uit zijn hoofd gezet.

Elk van de onderzochte gemeenten heeft zijn eigen beleidsdocument. Maar de gemeenten hebben wel verschillende *doelen* opgesteld. Zo staat Almere vooral bekend als een woonstad. Voor belangrijke (vrijetijds)voorzieningen moeten de inwoners veelal naar Amsterdam. Dit is zowel een vloek als een zegen voor de gemeente. Almere is juist interessant voor zijn inwoners door de

nabijheid van Amsterdam, maar aan de andere kant wil de gemeente ook graag zijn eigen voorzieningenniveau op peil brengen. De gemeente wil meer onafhankelijk van Amsterdam en de rest van de Randstad worden. Inwoners moeten ook in eigen gemeente kunnen recreëren. De gemeente wil zich met een goed vrijetijdsbeleid vooral graag profileren en zo een positief imago voor de stad creëren. De Almeerders moeten trots zijn op hun stad en dit ook naar buiten uitdragen. De voorzieningen moeten er ook voor zorgen dat de Almeerders zich meer met elkaar verbonden voelen. Daarnaast speelt er ook nog een economisch belang. Goede vrijetijdsvoorzieningen kunnen ook economisch zeer interessant zijn.

Hieruit komt duidelijk naar voren dat het vrijetijdsbeleid van de gemeente Almere vooral op de eigen inwoners gericht is. Allereerst moeten de eigen inwoners tevreden worden gesteld en moeten er nieuwe inwoners aangetrokken worden. Bovendien wil en kan de gemeente de concurrentie met Amsterdam op het gebied van recreatie toch niet aan. Wel wil de gemeente zich profileren als een groene stad, een jonge stad en een sportstad. Aan de hand van deze thema's moeten er ook bezoekers worden aangetrokken op regionale en nationale schaal.

Richt de gemeente Almere zich vooral op de eigen inwoners, daarentegen wil de gemeente Den Helder met zijn vrijetijdsbeleid vooral toeristen uit heel Nederland aantrekken. Maar ook voor de regio Kop van Noord-Holland is Den Helder de belangrijkste gemeente. Den Helder is van oudsher een gemeente die veel strandtoeristen aantrok. Maar door de goedkope reizen naar warme landen als Spanje en Italië is de concurrentie sterk toegenomen. Daarnaast laat de kwaliteit van de bestaande accommodaties te wensen over. Bovendien is het toerisme in de gemeente sterk seizoensafhankelijk.

De gemeente Den Helder heeft met zijn vrijetijdsbeleid vooral economische motieven. Het toerisme moet een belangrijk onderdeel van de economie van Den Helder blijven. Daarvoor zijn kwantitatieve doelstellingen opgesteld die voor 2012 gehaald moeten worden. De gemeente wil dit onder meer doen door meer te bieden dan alleen de kust. Zo is men vooral bezig met het herstellen en promoten van cultuurhistorische monumenten. Ook legt men de nadruk op de historie over het leven met de zee, door de opening van het Reddingsmuseum en het Marinemuseum. Zo wil de gemeente minder afhankelijk worden van de weersomstandigheden en het seizoen, zodat er het hele jaar toeristen naar de gemeente komen. Het vrijetijdsbeleid van Den Helder is in eerste instantie gericht op het aantrekken van toeristen in heel Nederland. Dit met het doel om de economie in de gemeente te versterken. Ook hoopt de gemeente dat er een hoger voorzieningenniveau kan worden gerealiseerd voor de eigen inwoners, doordat ook toeristen gebruik maken van verschillende voorzieningen.

Ook in Enschede wordt er vooral op het verbeteren van de eigen economie. Hierbij gaat het in eerste instantie om het creëren van banen. Elke jaar wil de gemeente 150 extra arbeidsplaatsen realiseren, bovenop de natuurlijke groei van de vrijetijdsector. Enschede heeft een sterke regionale functie voor de regio Twente. De bezoekers voor de voorzieningen moeten echter wel uit de regio worden aangetrokken, omdat er in de eigen gemeente te weinig draagvlak voor deze voorzieningen is.

Zoetermeer heeft verschillende doelen voor ogen met zijn vrijetijdsbeleid, maar wel met nadruk op economische effecten. Zoetermeer staat vooral bekend als een woonstad. De gemeente wil graag ook de gemeentelijke economie versterken en heeft daarom besloten om op leisure in te zetten. Het gaat hier ook duidelijk om commerciële leisure. Er wordt geprobeerd om de Zoetermeerders hun geld in eigen gemeente uit te laten geven en er worden op regionale en zelfs (inter)nationale schaal bezoekers aangetrokken.

De gemeente wil met zijn leisurebeleid ook geld verdienen door grondverkoop aan leisure-ontwikkelaars. Bovendien worden hiermee ook de OZB-inkomsten verhoogd.

Daarnaast zijn er ook sociaal maatschappelijke doelen. De gemeente wil net als in Almere een beter woon- en werkklimaat creëren voor de eigen inwoners en ook de sociale cohesie te versterken.

Ook is er gekeken of het streven naar een *creatief klimaat* in de gemeente tot een onderdeel van het vrijetijdsbeleid behoort. Dit blijkt alleen bij Zoetermeer het geval te zijn. Deze gemeente wil het vrijetijdsbeleid gebruiken om een creatief klimaat te creëren in de gemeente. Hierbij wil de gemeente graag een combinatie met de kenniseconomie maken.

De andere gemeenten zoeken het meer op andere vlakken. Zo wil de gemeente Almere graag een Hbo-instelling aantrekken, de gemeente Enschede richt zich meer op de universiteit en de gemeente Den Helder wil graag creatieve ondernemers en kunstenaars aantrekken.

Het *imago* van een gemeente en het succes van het vrijetijdsbeleid zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. Aan de ene kant kan een goed imago er voor zorgen dat er veel bezoekers naar de gemeente getrokken worden en deze kunnen dan gebruik maken van de vrijetijdsvoorzieningen. Aan de andere kant kunnen goede leisurevoorzieningen het imago van een gemeente positief beïnvloeden. De onderzochte gemeenten hebben elk hun eigen imago dat op een bijzondere manier invloed heeft op het vrijetijdsbeleid in de gemeente.

Zoetermeer had altijd het imago van een saaie slaapstad. De gemeente heeft dit willen veranderen door een actief leisurebeleid te voeren. Dit lijkt ook gedeeltelijk gelukt. De gemeente heeft veel verschillende voorzieningen weten aan te trekken. Of de voorzieningen ook daadwerkelijk het imago van Zoetermeer verbeterd hebben, blijft de vraag. De ontwikkelde voorzieningen liggen vooral aan de stadsrand van de gemeente. Er zijn al wel bezoekers van de leisurevoorzieningen die ook een bezoek aan de binnenstad brengen. De gemeente hoopt dat dit er in de toekomst meer zullen worden.

Almere heeft hetzelfde probleem als Zoetermeer. Ook dit is een gemeente waar vooral gewoond wordt. Daar waar Zoetermeer zich al gedeeltelijk heeft onttrokken als groeistad van Den Haag wordt Almere nog steeds als een groeistad van Amsterdam gezien. Almere heeft dan ook te kampen met een negatief imago. De stad is zelfs door Volkskrantlezers tot lelijkste plaats van Nederland benoemd. Dit terwijl veel van de stemmers nog nooit in Almere geweest waren. De gemeente kampt dus duidelijk met een imagoprobleem. Het vrijetijdsbeleid is in eerste instantie niet gericht op het verbeteren van het imago van de gemeente voor de buitenwereld. De gemeente wil eerst dat de eigen bewoners trots zijn op hun gemeente, want hier ontbreekt het aan bij de Almeeders. Om de bewoners trots op hun stad te laten zijn, wil de gemeente goede vrijetijdsvoorzieningen ontwikkelen. De gemeente hoopt vervolgens dat de Almeeders dit ook naar de buitenwereld uitstralen en dat zo ook het algemene imago van Almere verbeterd.

Den Helder heeft een heel ander probleem met zijn imago. Den Helder wordt vaak alleen in verband gebracht met de kustrecreatie en de marine. Voor de kust komen de toeristen toch wel naar Den Helder. De gemeente heeft toerist echter nog veel meer bieden. De gemeente heeft cultuurhistorische monumenten die veelal met de zee te maken hebben. Dit wil de gemeente graag beter benutten en hierop richt zich dan ook de promotie van de gemeente. Ook Enschede heeft problemen met het imago. Op regionale schaal bestaat er een goed beeld van de stad en weet men ook wat er te doen is. Op nationaal niveau ontbreekt het hier echter aan. De gemiddelde Nederlander heeft nauwelijks een idee wat er in Enschede te doen is. Daarom richt de gemeente zich met zijn vrijetijdsbeleid in eerste instantie op de regio. Miracle Planet heeft namelijk aangetoond dat het moeilijk is om mensen uit het hele land naar Enschede te trekken.

Gemeenten geven aan dat ze ook aan monitoring willen doen. In de praktijk blijken deze plannen vaak in goede voornemens te blijven steken. Geen gemeente wil en/of kan duidelijke resultaten van het gevoerde vrijetijdsbeleid tonen. Wel geven de gemeenten aan er mee bezig te zijn.

De verschillende doelstellingen van de gemeenten worden goed weerspiegeld in hoe de *gemeentelijke organisaties* die zich met het vrijetijdsbeleid bezig houdt, geregeld is. Den Helder heeft al lang te maken met vrijetijdsbeleid en het toerisme is een belangrijke economische peiler. Hoewel de gemeente weinig met het opzetten van het toerisme te maken had, houdt de gemeente natuurlijk wel rekening met het toerisme. Daarom heeft de gemeente een beleidsmedewerker Toerisme en Recreatie aangesteld. Deze moet de coördinatie verzorgen tussen de verschillende beleidsvelden op het gebied van toerisme en recreatie. Daarnaast is er een bedrijfscontactfunctionaris die contacten onderhoudt met de bestaande en geïnteresseerde ondernemers in de gemeente.

In Zoetermeer wordt het vrijetijdsbeleid aangestuurd door de afdeling Economische Zaken. Binnen het team Stadsontwikkeling is er een programmamanager Leisure aangesteld. In het verleden was er ook een werkgroep Leisure, maar deze groep heeft geen permanente status meer, omdat er te weinig

werk was. Als er een leisure-opdracht binnenkomt, dan wordt er weer een groep samengesteld die zich hier mee bezig houdt. Bovendien krijgt elk groot leisureproject in de gemeente zijn eigen projectleider.

Ook in Enschede wordt het vrijetijdsbeleid vanuit een economisch perspectief bekeken. Het beleidsdocument "Enschede als Belevenis" komt van de hand van de dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer dat binnen het cluster Economische Ontwikkeling valt. Voor het vrijetijdsbeleid is een speciale programmalijn Vrijetijdseconomie opgezet.

In Almere daarentegen wordt het vrijetijdsbeleid aangestuurd vanuit de Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling. Deze dienst probeert voornamelijk de gemeentelijke vrijetijdsvoorzieningen te combineren om tot een integraal voorzieningenpakket te komen waar de inwoners van de gemeenten tevreden over zijn.

De verschillende *beleidsdocumenten* verschillen ook op enkele punten. Zo heeft de gemeente Den Helder eerst geïnventariseerd wat het huidige aanbod is. Er wordt gekeken naar de sterke punten en hoe deze beter uitgebuit kunnen worden. Aan de hand hiervan zijn er enkele profielen opgesteld waarbinnen nieuwe voorzieningen ingepast moeten worden. Dit wordt verduidelijkt aan de hand van een kaart. Uiteindelijk moet het beleidsdocument tot uitvoeringsnota's leiden.

De gemeente Enschede maakt in zijn beleidsdocument een meer algemene SWOT-analyse van de gemeente. Vervolgens wordt aan de hand van drie peilers bepaald wat er gedaan moet worden. Onder de motto's Enschede verkopen (marketing), Enschede vieren (evenementen) en Enschede versterken (productontwikkeling) moet het vrijetijdsaanbod van de gemeente versterkt worden. In het volgende gedeelte worden deze doelen concreet uitgewerkt in concrete projecten en deze worden in een kaart weergegeven. Bij deze projecten is er ook aandacht voor financiële ondersteuning.

Het beleidsdocument van de gemeente Zoetermeer is vooral een opstartdocument voor het leisurebeleid. Een rapport van Ecorys-Kolpron wordt daarin als achtergronddocument gebruikt. Het is in vergelijking met de documenten van de andere gemeenten een relatief klein rapport. Er wordt aangegeven waar de kansen voor commerciële leisure in de gemeente liggen. Ook worden er enkele richtlijnen opgesteld waaraan een nieuw project moet voldoen.

De beleidsvisie van de gemeente Almere richt zich niet op het gehele vrijetijdsbeleid, maar vooral op de onderdelen sport, cultuur en recreatie. De gemeente wil het bestaande aanbod beter op elkaar afstemmen om zo tot een beter geheel te komen. Het beleidsdocument wordt daarbij als toetsingskader gebruikt bij nieuwe plannen, maar is geen vervanging van bestaand beleid. Er wordt dan ook niet over concrete projecten gesproken en ook de financiële onderbouwing ontbreekt.

De onderzochte gemeenten (Almere, Den Helder, Enschede en Zoetermeer) denken allen dat er wel het een en ander gaat veranderen met de komst van *de nieuwe Wro*. Wat dit precies zal zijn is echter nog niet bekend, omdat de wet nog maar kort van kracht is. Daarom zijn de verschillende medewerkers van de gemeente nog voorzichtig in hun uitspraken. De geïnterviewde medewerkers van de gemeenten noemen wel direct de verminderde invloed van de provincie, omdat deze geen bestemmingsplannen meer goed hoeven te keuren. Sowieso hopen de medewerkers dat de procedures voor het maken van bestemmingsplannen verkort worden. Ook de mogelijkheden van het projectbesluit zien de gemeenten als een vooruitgang. Al is de heer Groenen van de gemeente Enschede wel bang dat het herzien van het bestemmingsplan veel ingewikkelder zal worden.

De gemeente Almere wil graag profiteren van de nieuwe Wro. Zo is er voor het nieuwe stadsdeel Almere Poort gekozen om zo weinig mogelijk vast te leggen in het bestemmingsplan. Er zijn alleen enkele woon- en werklocaties ingevuld. De rest is nog relatief vrij en kan in samenwerking met de gemeente ingevuld worden. Dit zou bedrijven moeten stimuleren om met nieuwe investeringsplannen te komen. De gemeente hoopt hierbij ook commerciële leisurevoorzieningen. Ook geeft de nieuwe WRO de gemeente meer ruimte om hun eigen plannen te realiseren.

De heer Vermeulen van de gemeente Zoetermeer ziet het nut van de nieuwe Wro niet direct in. Hij vraagt zich af of alles wel eenvoudiger wordt. Voor de overgang naar de nieuwe wet heeft de gemeente nog veel moeten veranderen aan de bestaande bestemmingsplannen, om de plannen "horecavriendelijk" te maken.

Over de nieuwe *Grondexploitatiewet* bestaat nog enige onduidelijkheid. Dit is vooral een taak voor de gemeentelijke grondbedrijven. Bovendien heeft een gemeente als Den Helder weinig grond in bezit en zal er dus zal nauwelijks gebruik van de nieuwe grondexploitatiewet gemaakt worden. Ook de Wet Voorkeursrecht kan voor het ontwikkelen van vrijetijdsvoorzieningen in de kast blijven. De onderzochte gemeenten laten het ontwikkelen namelijk zo veel mogelijk aan ondernemers over.

In rapporten en beleidsdocumenten van tegenwoordig wordt vaak over de mogelijkheden van PPS-constructies gesproken. Wanneer het echter om vrijetijdsvoorzieningen gaat, lijkt het erop dat gemeenten zich niet in een PPS-constructie willen storten. Elke gemeente moet natuurlijk wel *samenwerken met private partijen*.

De gemeente Den Helder is hier duidelijk in. Er is geen geld om actief te participeren in het ontwikkelen van vrijetijdsvoorzieningen. Bovendien heeft de gemeente weinig grond in eigen bezit, zodat het moeilijker wordt om te participeren. De gemeente wil echter wel een faciliterende rol spelen door de juiste voorwaarden voor ondernemers te creëren. Dit kan in de vorm van aanleg van infrastructuur, maar ook door het begrijpelijk houden van de procedures. Daarnaast heeft de gemeente een overlegplatform opgericht, zodat ondernemers onderling en met de gemeente kunnen overleggen over eventueel nieuwe initiatieven. Het is uiteindelijk de bedoeling dat er een convenant wordt opgesteld waarin duidelijk instaat wat de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen zijn, om zo de vrijblijvendheid te beperken.

Ook de gemeente Almere laat het ontwikkelen van vrijetijdsvoorzieningen het liefst zo veel mogelijk aan de markt over waarbij de gemeente een faciliterende rol kan spelen. Al wil de gemeente ook zelf zijn nek nog wel eens uitsteken, zoals bij het poppodium en het topsportcentrum. Maar mede door het beperkte succes van deze voorzieningen is de gemeente veel voorzichtiger geworden. Mede daarom zijn er voorsnog geen PPS-constructies op het gebied van vrijetijdsvoorzieningen, omdat er veel risico's mee gemoeid zijn. De gemeente Almere heeft echter wel veel grond in bezit en kan zo enigszins sturen wat er op de gronden gebeurt.

De gemeente Zoetermeer is zeer duidelijk in zijn standpunt ten opzichte van de ontwikkeling van vrijetijdsvoorzieningen. Commerciële leisure moet door de markt ontwikkeld worden en PPS-constructies horen dus niet tot de mogelijkheden. De gemeente Zoetermeer heeft echter een ander voordeel waarmee het projectontwikkelaars kan paaien. De gemeente heeft namelijk grond in bezit die aan projectontwikkelaars speciaal voor leisurevoorzieningen kan worden verkocht. Hierbij loopt de gemeente in sommige gevallen wel risico's. Ook treedt de gemeente als facilitator op bij de ontwikkeling.

De gemeente Enschede is wel bereid enig risico te nemen in zijn vrijetijdsbeleid, maar voorsnog gaat dit niet via PPS-constructies. Ook is hier sprake van faciliterend beleid. De gemeente wil niet afhankelijk worden van een projectontwikkelaar. Wel ontwikkelt de gemeente enkele (half-)commerciële voorzieningen. Een goed voorbeeld is de nieuw gebouwde ijshal, waarvan de kosten geheel voor de rekening van de gemeente kwamen. De exploitatie laat de gemeente echter aan een private partij over. De gemeente zit wel naar de mogelijkheden van PPS te kijken. Zo wil de gemeente graag samen met een projectontwikkelaar een hotel realiseren. Ook de herinrichting van vliegveld Twente wordt mogelijk via een PPS-constructies geregeld. Het gaat hier wel om een combinatie van functies en het is wel in samenwerking met de Rijksoverheid. De gemeente heeft wel grond in bezit, maar dit is veelal in de buitengebieden van de gemeente, terwijl het vrijetijdsaanbod juist zo dicht mogelijk bij de stad gerealiseerd moet worden. De verschillende kenmerken van de gemeenten zijn uitgewerkt in de volgende tabel.

11 Conclusies analyse gemeenten

| | Almere | Den Helder | Enschede | Zoetermeer |
|---|---|--|--|--|
| Doelen | Completer voorzieningen-aanbod | Toeristische sector versterken | Werkgelegenheid creëren | Commerciële leisuresector ontwikkelen |
| Doelgroep | Eigen inwoners | Nederlandse toeristen (voornamelijk gezinnen) | De regio Twente | Regionaal en bovenregionaal niveau |
| Imago | Saaie woonstad | Kustplaats | Grote onbekende | Slaapstad |
| Beoogd imago | Aantrekkelijke woonstad | Kustplaats die meer te bieden heeft dan strand | De stad van landelijk Twente | Aantrekkelijke leisurestad |
| Beleidsdocument | Toetsingskader nieuwe voorzieningen | Inventarisatie huidige situatie + mogelijkheden toekomst | beleidsvoor-nemens + uitvoeringspro-gramma | Toekomstvisie + richtlijnen voor nieuwe ontwikkelingen |
| Rol gemeente nieuwe initiatieven | Regisseur, integreren gehele vrijetijdsbeleid | Faciliterend + Creëren netwerk | Faciliterend + actief (mogelijk PPS in toekomst) | Faciliterend + actief grondbeleid |
| Grondpositie | Veel eigen grondbezit | Nauwelijks eigen grondbezit | Voornamelijk grondbezit buitengebied | Relatief veel eigen grondbezit met actief grondbedrijf |

5. Conclusies en aanbevelingen

Leisure is duidelijk op vele manieren te classificeren. Hierdoor wordt goed duidelijk hoe breed het begrip leisure is, maar ook onduidelijk. Er moet echter wel één classificatie gekozen worden om het leisure-aanbod van de onderzochte gemeenten in kaart te brengen. Het probleem was echter dat het begrip leisure een weinig gebruikte term is bij gemeenten. Daarom is er een koppeling gemaakt tussen leisure en het begrip vrijetijdsvoorziening. Omdat gemeenten hier namelijk wel nadrukkelijk mee bezig zijn. Daarom is er ook voor gekozen om de aanbodspiramide te gebruiken. Met de aanbodspiramide kan namelijk goed in kaart worden gebracht welke voorzieningen er zijn. Zo is ook duidelijk op welke nieuwe voorzieningen de gemeente kan inzetten.

Om te bepalen welk vrijetijdsbeleid gemeenten kunnen voeren, moet er eerst naar andere overheidsniveaus gekeken worden. In Nederland zijn dit het Rijk en de provincies. Volgens het subsidiariteitsbeginsel moeten problemen op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau opgelost worden.

Het Rijk heeft weinig invloed op het vrijetijdsbeleid van gemeenten en speelt vooral een coördinerende rol. Het Rijk vindt het niet nodig om plannen voor vrijetijdsvoorzieningen in het land te maken. Zo is in de Nota Ruimte nauwelijks aandacht voor ruimte voor vrijetijdsactiviteiten. Ook de provincies hebben nauwelijks directe invloed op het vrijetijdsbeleid van gemeenten. Wel proberen de provincies bestaande ontwikkelingen te coördineren. Bijvoorbeeld door te voorkomen dat naburige gemeenten elkaar gaan beconcurreren met een zelfde soort vrijetijdsvoorziening. Naast de Nederlandse overheden speelt ook de Europese Unie een belangrijke rol. De Europese Unie bedrijft geen directe ruimtelijke planning, maar heeft meer indirecte invloed. Allereerst via de milieuwetgeving drukt de EU zijn stempel op het ruimtelijk beleid. Aan de andere kant verstrekt de EU subsidies voor bepaalde gebiedsontwikkelingen. Maar voor leisurevoorzieningen is vooral het gelijkheidsprincipe dat de EU hanteert erg belangrijk. De EU wil gelijke kansen bieden voor alle bedrijven in Europa. Een gemeente kan niet zo maar een ontwikkelaar aanwijzen om een bepaalde voorziening te ontwikkelen. Dit moet volgens de aanbestedingsregels van de EU gebeuren.

Gemeenten bemoeien zich in principe niet direct met de vrijetijdsbesteding van hun inwoners. Ze hebben geen taak om zich hier mee te bemoeien. Wel zijn er enkele aanverwante beleidsvelden die met vrijetijdsactiviteiten te maken hebben. Zo zijn gemeenten verantwoordelijk voor kunst, cultuur en sport. Gemeenten laten het ontwikkelen van vrijetijdsvoorzieningen zo veel mogelijk aan de markt over. Gemeenten weten dan ook niet goed hoe de leisurebranche in elkaar zit. Er zijn weinig cijfers over bekend, terwijl er voor bijvoorbeeld de winkelbranche wel veel gegevens voor handen zijn.

Ook projectontwikkelaars in Nederland staan nog duidelijk onwennig tegenover de leisuremarkt. Er is weinig transparantie over de leisuremarkt. Ook zijn er een aantal voorbeelden, zoals Miracle Planet, waarbij veel geld is verloren. Grote nadeel van leisurevastgoed is dat het constant vernieuwd moet worden om klanten te blijven trekken. Klanten kunnen moeilijk gebonden worden.

Wanneer een ontwikkelaar een leisurevoorziening wil ontwikkelen zal de ontwikkelaar daarbij altijd in aanraking met de gemeente komen. Zo moeten er allerlei procedures doorlopen worden. Wanneer een gemeente hierbij helpt, zullen projectontwikkelaars eerder geneigd zijn een voorziening in deze gemeente te ontwikkelen.

PPS is een veelbesproken concept. Bij pps werken overheden en marktpartijen intensief samen om projecten van de grond te tillen die er zonder pps niet geweest zouden zijn. PPS-constructies zijn als eerste gebruikt bij de aanleg van VINEX-wijken. Tegenwoordig komt het ook vaak voor bij grote gebiedsontwikkelingen. PPS zou ook gebruikt kunnen worden bij het ontwikkelen van leisurevoorzieningen. In dit onderzoek zijn echter geen voorbeelden naar voren gekomen waarin gebruik gemaakt is van een pps-constructie. Redenen die hiervoor te bedenken zijn de grote risico's, de langdurige contracten en de hinder van de Europese aanbestedingsregels.

Bij het onderzoek van de gemeenten (Almere, Den Helder, Enschede en Zoetermeer) vielen direct de verschillende doelstellingen van het vrijetijdsbeleid van de gemeenten op. Elke gemeente had verschillende doelstellingen, maar er zijn ook veel onderlinge overeenkomsten. De belangrijkste doelen waren:

- het versterken van de gemeentelijke economie
- het creëren van nieuwe banen
- algemene voorzieningenniveau verbeteren
- het versterken van de sociale cohesie in de gemeente
- het imago van de gemeente verbeteren

Elke gemeente heeft op zijn eigen manier problemen met het imago. Met een goed vrijetijdsbeleid willen de gemeenten hun imago verbeteren. Maar de gemeenten zien ook wel in dat een imago en een goed vrijetijdsbeleid wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Een goed imago heeft namelijk ook een positief effect voor de aanwezige vrijetijdsvoorzieningen. Daarom heeft elke gemeente wel zijn eigen promotiecampagnes. Ook aansprekende evenementen kunnen het imago van een gemeente verbeteren.

Hoewel de gemeenten allen goede voorzieningen voor de vrijetijdsbesteding willen hebben, zijn de gemeente nauwelijks bereid om in zulke voorzieningen te investeren. Alleen bij de gemeente Enschede is er geld beschikbaar voor vrijetijdsvoorzieningen als een museum, een groot muziekgebouw en een ijsshal. Al wil de gemeente nu een pas op de plaats maken, omdat er de laatste jaren zo veel voorzieningen gerealiseerd zijn.

Er is echter nog nauwelijks sprake van pps op het gebied van leisure-ontwikkelingen tussen gemeenten en projectontwikkelaars. Dit heeft verschillende oorzaken. Gemeenten vinden veelal de risico's te groot en zien het niet als taak om leisurevoorzieningen te ontwikkelen. Bovendien gaat het bij leisurevoorzieningen veelal om langdurige contracten, waarbij ook de exploitatie een onderdeel van het contract is. Gemeenten willen deze langdurige contracten graag zo veel mogelijk mijden. Anders bestaat het gevaar dat er belangenverstrengeling ontstaat en dat gemeenten hun publieke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheden door elkaar halen, wat niet eerlijk ten opzichte van concurrerende ontwikkelaars zou zijn. Ook de Europese aanbestedingsregels zijn hierbij een struikelblok

De gemeente Zoetermeer probeert op een andere manier leisurevoorzieningen naar de gemeente te lokken. De gemeente heeft namelijk een actief grondbeleid, waarmee ze ontwikkelingen kan sturen. De gemeente maakt de grond bouwrijp en verkoopt deze grond vervolgens aan ontwikkelaars. In het bestemmingsplan wordt vastgesteld dat er ruimte is voor recreatie, zodat de gemeente de zekerheid heeft dat er ook een vrijetijdsvoorziening komt.

Behalve het beleidsdocument van Zoetermeer, zijn de onderzochte beleidsdocumenten pas kort geleden opgesteld. Dit betekent dat gemeenten wel bezig zijn met het vrijetijdsbeleid. Er wordt vooralsnog nog nauwelijks direct geld in het ontwikkelen van leisurevoorzieningen gestoken. De vraag is of dit in de toekomst gaat veranderen. Vooralsnog lijkt dit niet zo te zijn. De gemeenten zien het niet als hun taak om commerciële leisurevoorzieningen te ontwikkelen. Pps-constructies op het gebied van vrijetijdsvoorzieningen komen niet voor in de onderzochte gemeenten. Dit gaat in de toekomst waarschijnlijk niet veranderen. Het is namelijk de trend dat gemeenten zich meer gaan richten op hun kerntaken. Dit komt onder meer doordat de Rijkssubsidies die gemeenten ontvangen de laatste jaren steeds minder zijn geworden. De markt zal het werk moeten doen.

Ook heeft de Europese Unie met de Europese aanbestedingsregels veel invloed. Deze regels staan echter wel onder druk, want niet elk lid van de Europese Unie hanteert deze regels even streng. Hier zijn veel klachten over. De toekomst zal uitwijzen of deze regels hierdoor juist strenger of soepeler gehandhaafd zullen worden.

Toch liggen er ook wel kansen voor gemeenten in de vrijetijdsindustrie. Het is namelijk een groeiende sector. De gemeente Zoetermeer heeft hiervan al geprofiteerd door als een van de eerste

gemeenten aan te geven dat de gemeente graag leisurevoorzieningen in de gemeente ziet. Maar ook andere gemeenten kunnen proberen om aansprekende leisurevoorzieningen in de gemeente te ontwikkelen. Hiervoor zal de gemeente echter wel zijn nek moeten uitsteken en de risico's op de koop toe nemen.

Ten slotte wil ik nog enkele *aanbevelingen* doen voor middelgrote gemeenten, waarmee in mijn ogen het vrijetijdsvoorzieningenaanbod van een gemeente verbeterd kan worden:

- Gemeenten houden zich al jarenlang bezig met verschillende soorten van vrijetijdsvoorzieningen. Er is een integraal beleid nodig om dit alles op elkaar af te stemmen.
- Door een duidelijk beleidsdocument kan een gemeente duidelijk laten zien wat de mogelijkheden voor het realiseren van leisurevoorzieningen zijn. Dit kan veel duidelijkheid scheppen voor ontwikkelaars, waardoor de risico's afnemen.
- Niet elke gemeente kan een grootschalig leisure-aanbod realiseren. Het is voor gemeenten belangrijk dat men weet waar de kansen en bedreigingen liggen. Gebruik maken van de aanbodspiramide kan hierbij nuttig zijn. Weet welke doelgroep er aangesproken kan worden. Imago en regionale functie spelen hierbij een belangrijke rol.
- Wie het eerst komt, wie het eerst maalt. Het is moeilijk om te concurreren tegen gemeenten die bekend staat om goede leisurevoorzieningen.
- Met de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen gemeenten meer kansen aan projectontwikkelaars bieden. Bestemmingsplannen kunnen vrijer worden ingevuld. En zonodig kan de gemeente met een projectbesluit het bestemmingsplan relatief eenvoudig aanpassen aan een nieuwe ontwikkeling. De Grondexploitatiewet maakt het mogelijk om freeriders bij gebiedsontwikkelingen aan te pakken.
- Leisurevoorzieningen zijn voor projectontwikkelaars risicovolle ondernemingen. Steun van de gemeente kan ontwikkelaars over de streep trekken om een leisurevoorziening te realiseren. Ook de mogelijkheid om leisure met andere functies te combineren kan het voor de ontwikkelaar aantrekkelijker maken.
- Vernieuwing van het leisure-aanbod blijft noodzakelijk. Consumenten kunnen nauwelijks gebonden worden.

Literatuurlijst

1. ALHAMBRA (2006) *Deuren dicht voor Alhambra* [online]. Beschikbaar via: www.alhambra.nl [bezoekt op 20-07-2008]
2. ALMERE VANDAAG *Omniworld-droom valt in duigen; Volleybal en basketbal waren laatste pijlers* Almere Vandaag: 08-12-2007
3. BEEMER, F. et al. (2006) *Profiel van de Noordvleugel Autoriteit* Utrecht: Noordvleugel Autoriteit
4. BRAMHAM, P. et al. (1993) *Leisure policies in Europe* Wallingford: Cab International.
5. BROUWER-KORF, A. (2002) *Publiekprivate samenwerking in Utrecht: de dilemma's, mislukkingen en successen*. Liber amicorum Gar Hendriks
6. CORNET, S. (2002) *Engelse leisurelessen* Real Estate Magazine: nummer 23, 2000
7. DEWULF, G. (2002) *Het einde of het begin van PPS*. Groningen: bundel Vastgoedontwikkeling 2007-2008
8. DRONKERT (2003) *Beleidskader leisure Zoetermeer* Zoetermeer: gemeente Zoetermeer
9. ESSELBRUGGE (2000) *PPS verstoort de orde* Rooilijn: aflevering 5 uit 2000
10. EUROPESE UNIE, *Europese aanbestedingsregels* [online]. beschikbaar via: www.eu.nl/pagina.html?id=36459 [bezoekt op 14-05-2008]
11. EUROPROPERTY (1997) *Investing in leisure* Europroperty: mei 1997
12. FLORIDA, R. (2002) *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life* Basic Books New York.
13. GEMEENTE ALMERE (2008) *Integrale toekomstvisie: de vrije tijd van je leven* Almere: Gemeente Almere
14. GEMEENTE DEN HELDER (2008) *Uitwerkingsplan Den Helder Stadshart* Den Helder: gemeente Den Helder
15. GEMEENTE DEN HELDER (2007) *Bestemming Den Helder: Nota Toerisme en Recreatie* Den Helder: gemeente Den Helder
16. GEMEENTE ENSCHEDE (2008) *Enschede als belevenis* Enschede: Gemeente Enschede
17. GEMEENTE ENSCHEDE (2008) *Enschede levert op* [online]. Beschikbaar via: www.enschedelevertop.nl [bezoekt op 20-07-2008]
18. GEMEENTE ZOETERMEER (2001) *Masterplan 2025 Zoetermeer* Zoetermeer: Gemeente Zoetermeer
19. HAVE, TEN, T.T. (1977) *Beleid en vrije tijd: een speurtocht naar normatieve uitgangspunten* Den Haag: Staatsuitgeverij

20. HERMANS, E.W. EN ROO, DE, G. (2006) *Lila en de Planologie van de Contramal Assen*: In Boekvorm Uitgevers
21. JANSEN, L. & PLUIMERS, B. (2001) *Beleggers en leisurevoorzieningen* Real Estate Magazine: augustus 2001
22. JÓKÖVI, M., (1996) *Inkomen en uitgaan: over economische effecten van vrijetijd voor stedelijke ontwikkeling*. Tilburg: University Press
23. KADANS VASTGOED (2008) *Leisure* [online]. Beschikbaar via: www.kadansvastgoed.nl [bezoekt op 22-06-2008]
24. KNOL, F. (2007) *Leisure in: Planologische kengetallen* Deventer: Kluwer
25. LAGROUP, (2006) *Toeristisch Imago Onderzoek* Amsterdam: LaGroup
26. MIDDELKOOP, VAN, M. (2001) *Merlin: a decision support system for outdoor leisure planning: development and test of a rule-based microsimulation model for the evaluation of alternative scenarios and planning options* Eindhoven: TU Eindhoven, Faculteit bouwkunde
27. METZ, T. (2002) *Pret!: leisure en landschap* Rotterdam: NAI uitgevers
28. MINISTERIE VAN VROM (2004) *Nota Ruimte* Den Haag: Vrom
29. MINISTERIE VAN VROM, (2008) *De Wet ruimtelijke ordening; beantwoording van gestelde vragen over nieuwe Wro* Den Haag: Ministerie van Vrom
30. MINISTERIE VAN VROM (2008), *Cramer over nieuwe Wro: 'Het werd hoog tijd'* [online]. beschikbaar via: www.vrom.nl/pagina.html?id=36459 [bezoekt op 12-07-2008]
31. MOMMAAS, H. et al.(1996) *Leisure research in Europe: methods and traditions* Wallingford: Cab International
32. MOMMAAS, H (2000) *De vrijetijdsindustrie in stad en land : een studie naar de markt van belevenissen* Den Haag: Sdu uitgevers
33. ONDERZOEK & STATISTIEK GEMEENTE ALMERE TEAM (2008) *Trends en ontwikkelingen in de bestaande stad* Almere: Gemeente Almere
34. POELL, E.A. (2001) *Leisure in ontwikkeling; De (on)aantrekkelijkheid van de leisuresector voor Heijmans/IBC Vastgoedontwikkeling* Eindhoven: Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde
35. ROBERTS, K. (2004) *The leisure industries* New York: Palgrave Macmillian
36. ROO, DE, G. EN VOOGD, H. (2004) *Lila: living in leisure-rich areas*
37. SCP (2002), *De sociale staat van Nederland 2001*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
38. STADSGEWEST HAAGLANDEN (2002) *Leisure-beleid* [online]. Beschikbaar via: http://www.kvk.nl/regio/denhaag/Images/Leisurebeleid%20Haaglanden_tcm46-156315.pdf. [bezoekt op 14-06-2008]

39. TOURPRESS HOLLAND (2007) *Hogere BTW attractieparken en kermis van de baan* [online]. Beschikbaar via: <http://www.tourpress.nl/bericht.php?id=10527> [bezoekt op 16-06-2008]
40. TROOST, F. (2007) *Geen plaats voor topsport in Almere; Omniworld Krenterige dorpsbobo's dachten voor een fooi internationale allure te verwerven* Trouw: 8-12-2007
41. VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, (1996) *Discussienota de taken: toekomstige positie van de gemeenten* Den Haag: VNG uitgeverij
42. VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, (1996) *Discussienota de taken: toekomstige positie van de gemeenten; reacties en conclusies* Den Haag: VNG uitgeverij
43. VROM (2008), *Grondbeleid* [online]. Beschikbaar via: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21753> [bezoekt op 10-09-2008]
44. WAGENDORP, B. (2008) *Almere is niet lelijk: Stad die is geboren in 1976: even oud als U2, Apple en VHS* Volkskrant: 1-3-2008
45. ZIBB, *Terug naar start: Koos Hendriks* [online]. Beschikbaar via: <http://www.zibb.nl/10231412/Starters/Starters-artikel/Terug-naar-start-Koos-Hendriks.htm> [bezoekt op 03-09-2008]

Lijst van geïnterviewden:

| | |
|----------------------------------|--|
| De heer A.A. van Dam, | medewerker gemeente Almere |
| Mevrouw E. de Klerk, | medewerkster DHV |
| De heer W. Vermeulen, | medewerker gemeente Den Helder |
| De heer B. Dronkert | medewerker gemeente Zoetermeer |
| De heer V. Aalbers | directeur Nederlandse Zeejachthaven Ontwikkelingsmaatschappij |
| De heren W. Bouman en R. Groenen | medewerkers gemeente Enschede |
| De heer D. Vierling | marketing- en salesmanager Snowworld |

BIJLAGE 1: Vragenlijst gemeenten

Inleiding

A1. Wat is uw functie u bij de gemeente en met welke leisure gebieden of projecten houdt u zich bezig?

A2. Hoe lang werkt u al bij de gemeente?

A3. Welke functies heeft u hiervoor gehad?

A4. Hoe definieert u het begrip leisure

A5. Welke onderdelen van Leisure acht u van belang voor gemeentelijk beleid?

B. Beleidsdocument

B1. Wie is de initiatiefnemer van dit document?

B2. Welke onderdelen van leisure worden in het beleid meegenomen?

B3. Vanuit welke taak van de gemeente acht u vrijetijdsbeleid van belang?

B4. Wat is het doel van het vrijetijdsbeleid? Wat zijn de ambities?

Worden de volgende zaken meegenomen:

- Economische motor; trekker voor gemeente en wellicht de regio
- Werkgelegenheid
- Relatie met het bestaande voorzieningenpakket
- Imago, identiteitsverschaffer
- Woonkwaliteit eigen bewoners
- Ruimtelijke kwaliteit (welstand)
- Infrastructuur en bereikbaarheid
- Maatschappelijke Kosten Batenanalyse

B5. Worden al deze effecten van de vrijetijdsvoorzieningen ook gemonitord?

B6. Is de gemeente de laatste 10 jaar trekker geweest bij het ontwikkelen van voorzieningen? Welke? Staan er nog ambitieuze projecten op stapel?

B7. Is de gemeente (nog steeds) financieel in staat om voorzieningen te ontwikkelen of aan ontwikkelingen van anderen bij te dragen? Zijn daar eigen middelen voor, of is het grondbedrijf de motor. Hoe gaat dat in de komende jaren?

B8. Heeft u wel eens van de begrippen “creatieve klasse” en “creatieve stad” van Richard Florida gehoord?

Bij ontkennend antwoord volgende tekst voorleggen.

De creatieve klasse

In 2002 kwam Richard Florida met het boek *The rise of the creative class*. Hierin stelt hij dat werkgelegenheid in creatieve beroepen een drijvende kracht is achter economische groei. Creatieve beroepen zijn er in vele soorten en maten. (Florida, 2002)
De creatieve industrie wordt gedefinieerd als die bedrijfstakken die goederen en diensten leveren die we associëren met culturele, artistieke of eenvoudigweg entertainmentwaarde. (Florida 2002) Hierbij moet worden gedacht aan reclamebureaus, film- en video-activiteiten, radio en televisie, amusement en kunst.

Gemeenten kunnen proberen bedrijven in de creatieve sector naar hun gemeente te lokken en zo kunnen er “creatieve steden” ontstaan. Zo ontstaat er een klimaat waarin veel innovatie mogelijk is. Bovendien zou de aanwezigheid van veel creatievelingen vanzelf zorgen voor meer mensen in de creatieve klasse. Dit leidt tot de creative class thesis. De creative class thesis houdt in dat in een omgeving die wordt gekenmerkt door creativiteit en sociale diversiteit relatief veel getalenteerde mensen zullen gaan wonen en dat de barrières voor innovatie daar laag zijn. Dit zorgt vervolgens voor het aantrekken van hightech bedrijvigheid en het zelf opzetten van nieuwe ondernemingen, wat uiteindelijk leidt tot een relatief hoge economische groei.
Een grote creatieve klasse zal tot een betere kenniseconomie leiden.

Vrijtijdsvoorzieningen kunnen hier een belangrijke rol inspelen. Allereerst zijn er veel vrijetijdsvoorzieningen die in de creatieve sector vallen, bijvoorbeeld theaters en musea. Deze voorzieningen kunnen mede voor een creatief klimaat zorgen waaruit innovatie voortkomt.

Aan de andere kant kunnen vrijetijdsvoorzieningen een belangrijke rol vervullen bij het aantrekken van mensen die in de creatieve klasse werkzaam zijn. Deze mensen zullen graag in een omgeving willen wonen waar ze hun creativiteit tot uiting kunnen laten komen. Bovendien zullen mensen in de creatieve klasse ook elkaar opzoeken. Hieruit kunnen vervolgens weer nieuwe initiatieven voor innovatie komen.

Bovendien zijn bedrijven steeds meer afhankelijk van goed gekwalificeerd personeel uit de creatieve klasse. Bedrijven zullen dan ook vaak naar plaatsen toetrekken waar dit personeel voor handen is.

Met goede vrijetijdsvoorzieningen kunnen gemeenten dus mensen uit de creatieve klasse aantrekken en zo uiteindelijk tot innovatie en economische groei te komen.

B9. Heeft u/de gemeente wel eens stil gestaan bij de mogelijkheid om met een goede vrijetijdssector een “creatief” innovatief klimaat te creëren?

B10. Welke middelen heeft u tot uw beschikking om het gewenste resultaat te halen?

- Wetten
- Beleid
- Geld

B11. is er bij uw gemeente als het gaat om leisurevoorzieningen meer sprake van toelatingsplanologie of meer van ontwikkelingsplanologie?

B12. Hoe is de verantwoordelijkheid voor het leisure vrijetijdsbeleid ambtelijk geregeld. Zit de zaak goed in één hand of is de betrokkenheid gespreid over een aantal diensten/afdelingen?

B13. Is het apparaat slagvaardig genoeg voor een grote uitdaging? Worden snel goede adviseurs ingeschakeld. Wie zijn dat en kan ik ze eventueel benaderen voor informatie?

B14. In hoeverre heeft de politieke samenstelling van de gemeenteraad of van het college van B&W invloed op het vrijetijdsbeleid in uw gemeente? Maakt de politieke kleur van een wethouder veel of weinig uit als het gaat om inzet en omgang met het particuliere initiatief.

B15. Wanneer zou u het beleid geslaagd willen noemen? Wordt het beleid regelmatig geëvalueerd of gemonitord?

B16. In hoeverre speelt de Rijksoverheid een rol bij uw vrijetijdsbeleid?

- Economisch
- Ruimtelijk ordening
- Ruimtelijk kwaliteit
- Infrastructuur
- Wettelijk kader

B17. Heeft u zich al verdiept in de nieuwe Wet RO? Denkt u dat er veel verandert met betrekking tot de manier waarop leisureinitiatieven kunnen worden ingekaderd.?

B18. In mijn onderzoek is tot nu toe naar voren gekomen dat de Rijksoverheid weinig invloed heeft op de vrijetijdssector. Zou uw gemeente baat hebben bij meer sturing van de Rijksoverheid.?

B19. In hoeverre merkt u het wanneer er Tweede kamerverkiezingen zijn geweest. Heeft de kleur van het kabinet invloed op het vrijetijdsbeleid in uw gemeente?

B20. Is er behoefte aan een regionale visie op leisure? Wat is de rol van de provincie ten opzichte van leisure en wat zou hij volgens u moeten zijn.?

C. Publiek Private Samenwerking

C1. Stel een projectontwikkelaar klopt bij de gemeente aan met een idee voor een vrijetijdsvoorziening in uw gemeente? Wat is dan de volgende stap?

- Toetsing aan bestaand beleid of ontwikkeling van een beleidlijn alvorens te oordelen
- Ad hoc beoordeling van geval tot geval aan de hand van wisselende criteria

C2. Gaat de gemeente zelf ook actief op zoek naar potentiële ontwikkelaars?

C3. Gaat de gemeente ook samenwerkingsverbanden aan met ontwikkelaars?

C4. Heeft de gemeente een sterke grondpositie? Is er veel grond in eigen bezit?

C5. Zo ja, welke pps constructie heeft de voorkeur?

- Concessie
- Bouwclaim
- Joint venture
- Gemeenschappelijk Exploitatie Maatschappij

C6. Wat gaat er veranderen met de invoering van de nieuwe Grondexploitatiewet? Verwacht u dat de gemeente gebruik zal gaan maken van de Wet Voorkeursrecht waarmee u gronden kunt onteigenen?

C7. In hoeverre is de gemeente bereid om risicodragend te participeren in vrijetijdsprojecten?

C8. Heeft u ervaringen met deze vormen van samenwerking bij een leisureproject in uw gemeente en welke lessen kunt u daaruit trekken, vooral lettend op grondbeleid, financiële risico's en beheer?

Afsluiting

D1. Zijn er op dit moment nog bepaalde trends op het gebied van leisure die u van belang acht voor de toekomst?