

Een blik over de grens

Recreatie in Noordwest-Europa

Stichting

ReCREATIE

Kennis- en Innovatiecentrum

colofon

©Stichting Recreatie, januari 2002

Auteurs: drs. E.J. Bruls en ir. H.B. Boekhold

Contactpersonen: drs. M.M. Groet, ir. C.D. Roele

In opdracht van: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Groene Ruimte
en Recreatie

Uitgever: Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum
Raamweg 19
2596 HL Den Haag
telefoon 070-427 54 54

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
1 Inleiding	7
2 Recreatie binnen Europese instellingen	11
2.1 Toerisme	11
2.2 Regionaal beleid	11
2.3 Gezondheidsbevordering	12
3 Recreatiebeleid in omliggende landen	13
3.1 België	13
3.1.1 Vlaanderen	13
3.1.2 Wallonië	15
3.2 Denemarken	16
3.3 Duitsland	17
3.4 Engeland	18
4 Definities van recreatie	21
4.1 België	21
4.1.1 Vlaanderen	21
4.1.2 Wallonië	22
4.2 Denemarken	22
4.3 Duitsland	22
4.4 Engeland	23
5 Internationale thema's en mogelijkheden voor samenwerking	24
5.1 België	24
5.1.1 Vlaanderen	24
5.1.2 Wallonië	26
5.2 Denemarken	26
5.3 Duitsland	28
5.4 Engeland	30
5 Conclusies	32
6 Aanbevelingen	35
Bijlagen	37
Deense regels voor toegang tot het platteland	37
Lijst met geïnterviewde personen	38
Adreslijst van relevante organisaties	39
Lijst van relevante websites	42
Referentielijst	43
Lijst met afkortingen	45

VOORWOORD

Sinds begin dit jaar hebben we de euro in de portemonnee. Wie al eens met de euro in het buitenland heeft betaald weet hoe dat voelt. Geen problemen meer met wisselen en omrekenen. Daarmee is een barrière om naar het buitenland te gaan weggenomen. Enkele jaren terug werd al een andere barrière weggenomen met het verdwijnen van paspoortcontroles aan de grenzen. Er wordt wel eens beweerd dat de Europese eenwording een ver-van-mijn-bedshow is, maar juist door deze maatregelen ondervindt de burger de integratie aan den lijve. En zeker is dat de burgers in hun vrije tijd als recreant of toerist van de komst van de euro gaan profiteren. Ze zetten makkelijker een stap over de grens en kunnen eenvoudigweg prijzen vergelijken.

In het werkplan 2001 van de Stichting Recreatie is "Europa" tot innovatief thema benoemd. Samen met het Ministerie van LNV (Directie Groene Ruimte en Recreatie) wil de Stichting Recreatie de komende jaren structureel aandacht besteden aan de consequenties van de Europese eenwording voor recreatie en toerisme.

In 2001 voerde de Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum daarom twee Europese projecten uit. Ten eerste hebben we gezocht naar aanknopingspunten voor het Nederlandse recreatiebeleid binnen het beleid van de Europese Unie. Ten tweede maakten we een eerste verkenning van het recreatiebeleid in de ons omringende landen België (Vlaanderen en Wallonië), Duitsland, Engeland en Denemarken. Deze verkenning is een eerste inventarisatie van organisaties, onderwerpen en beleid. De komende jaren wil de Stichting Recreatie haar kennis over recreatie in Europa verder uitbouwen.

De aanleiding voor deze projecten was in de eerste plaats het belang om een Europees netwerk van organisaties op te bouwen, die met recreatie in de weer zijn. Her en der in de ons omringende landen worden interessante, leerzame oplossingen bedacht voor problemen waar Nederland ook mee te maken heeft. Wij kunnen daarvan leren.

In de tweede plaats stimuleert Brussel samenwerking tussen landen, daar waar het een soortgelijke problematiek betreft. Maar voor samenwerking op het terrein van toerisme en recreatie staat Nederland binnen Europa niet bepaald te boek staat als een voorloper, eerder als een 'remmer'. Juist als Brussel steeds meer de voorwaarden bepaalt waaronder we in Nederland beleid kunnen maken, is het niet slim om de ogen te sluiten voor wat er in landen om ons heen gebeurt.

In dit rapport doen we verslag van beide projecten. Wij hopen dat het rapport aanspoort om ook eens over de grens te kijken. Er valt veel te leren van hoe onze burens zaken aanpakken en hoe samenwerking kan leiden tot een beter toeristisch-recreatief product. En vanzelfsprekend staan wij open voor vragen en suggesties die dit rapport kan oproepen. Laat vooral van u horen!

Emile Bruls
Senior-projectleider

1 INLEIDING

De bestuurlijke invloed vanuit Brussel neemt toe en de rol van de Nederlandse overheid verandert hierdoor. Het Europese beleid bepaalt al in grote mate beleidsvelden als plattelandsbeleid, milieu en landbouw op nationaal niveau. Ook (ruimtelijk) beleid rond groene ruimte en recreatie krijgt met Europees beleid te maken. Daarnaast treden regionale overheden steeds zelfstandiger op en vormen de landsdelen, provincies en diverse regio's in veel gevallen het directe aanspreekpunt voor Brussel. Grote delen van ons land vallen onder Europese programma's met behulp waarvan de toeristisch-recreatieve infrastructuur wordt verbeterd.

Dit alles heeft consequenties voor overheden én ondernemers in de recreatieve sector. De concurrentie wordt heviger en met name de laatste groep zal het prijspeil en het kwaliteitsniveau in de gaten moeten houden, zeker nu de consument met de euro prijzen gaat vergelijken. In veel grensoverschrijdende regio's werken ondernemers, lagere overheden en andere organisaties al samen. Dat komt tot uiting in gezamenlijke producten en activiteiten, bijvoorbeeld fiets- en wandelroutes, tweetalige informatiebrochures en gezamenlijke promotiecampagnes.

Daarnaast moeten overheden zorgen dat recreatievoorzieningen ruimtelijk integreren. Netwerken van wandel-, fiets- en vaarroutes houden niet op bij de grens en moeten op elkaar afgestemd worden. In Noordwest-Europa groeien de stedelijke gebieden aan elkaar. Dat heeft consequenties voor de ruimtelijke planning van groen en voor het recreatief gebruik van het landelijk gebied tussen die stedelijke netwerken.

De afgelopen jaren is er veel veranderd in de omgeving van het Ministerie van LNV. Dat vraagt om aanpassing van de manier van kijken, werkwijzen, besluitvormingsprocessen, houding en gedrag. Neem bijvoorbeeld het Europese landbouwbeleid. Nog steeds vormt dit één van de hoofdmoten van het beleid uit Brussel, waarbij de Europese Commissie dwingende besluiten kan opleggen ('push' factoren). Maar eveneens is door diverse gebeurtenissen, waaronder de Mond- en Klauwzeer crisis, gebleken welke andere aspecten, oftewel 'draggers' van invloed zijn op het landelijk gebied, zoals wonen, recreëren natuurontwikkeling, milieu-eisen ('pull' factoren). Vooral de sector recreatie en toerisme in het landelijk gebied heeft enorme klappen opgelopen van de MKZ-crisis, waarvan de financiële consequenties vaak nog aanzienlijker waren dan die voor de landbouwsector. Bijkomend voordeel is echter dat de plaats en vooral het belang van recreatie en toerisme duidelijk is geworden.

Voor het Ministerie van LNV, en meer in het bijzonder de Directie Groene Ruimte en Recreatie, is het relevant om te weten waar in internationaal verband aangrijpingspunten liggen voor haar recreatiebeleid. Momenteel buigt de Europese Commissie zich over de toekomst van het Europees toerisme. De ideeën over de ontwikkeling van de sector toerisme zijn inmiddels in kaart gebracht. De Commissie roept de betrokken partijen, met name de lidstaten, regionale en lokale overheden, de industrie, verenigingen en vertegenwoordigers van toeristische bestemmingen, op om actiever samen te werken met als doel het concurrentievermogen en de duurzaamheid van de sector te verhogen. Volgens de Commissie kan het toerisme een goede bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling van gebieden en landschappelijke en culturele hulpbronnen. Uiteraard draagt toerisme bij aan sociaal-economische ontwikkelingen en het scheppen van werkgelegenheid¹.

De invalshoek voor toerisme is er dus vooral één van werkgelegenheid en economie. In dit rapport richten wij ons vooral op recreatie en naast de economische krijgen ook de sociale en ruimtelijke invalshoek aandacht. Centraal staat de vrijetijdsbesteding van de eigen bevolking in een gezonde omgeving. Verder zijn er aanknopingspunten binnen de 'verbrede plattelandsontwikkeling'. Om de plaats van recreatie (en toerisme) te bepalen, biedt

¹ Bron: Nieuwsbrief Informatiepunt Europa IP/01/1582

Ruimtelijke Verkenningen 1999 een duidelijk schema (zie volgende pagina).² Het schema wijst twee 'push'-factoren vanuit de landbouw (extensivering en industrialisering) aan die van belang zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied en een aantal 'pull'-factoren die daarbij passen. Extensivering leidt tot 'grond zonder landbouw' en tot 'verbrede plattelandontwikkeling'. Industrialisering leidt tot 'landbouw zonder grond'. Binnen de verbrede plattelandontwikkeling ontstaan overal binnen Europa kansen voor boeren om binnen de bedrijfsvoering toeristisch-recreatieve elementen op te nemen. Daarnaast valt op dat toerisme soms de rol van de landbouw als economische dragende sector op het platteland overneemt. Vanuit de verstedelijkte samenleving is er vraag naar recreatie en toerisme in het landelijk gebied (pullfactor).

Probleemstelling

De probleemstelling van dit project wordt misschien nog wel het beste verwoord in de onlangs verschenen brochure "Vernieuwend Werken" van het Ministerie van LNV: "Het ministerie werkt steeds meer in een internationale context. De internationale dimensie – als vanzelfsprekend onderdeel van het denken - is binnen LNV nog niet optimaal. En dat terwijl iedere medewerker in het beleid en in de uitvoering in zijn werk met internationale aspecten te maken heeft (...). Onze focus is te veel eenzijdig gericht op het nationale of juist het internationale. Omgekeerd horen we ook dat het internationale optreden van LNV meer agenderend en pro-actief kan zijn (...)"³.

Ook voor het beleidsveld van recreatie is de internationale dimensie niet optimaal. Los van individuele buitenlandse contacten van de diverse beleidsmedewerkers is er geen goed algemeen beeld van de internationale context voor recreatie, groene ruimte en toerisme.

Doel

Met dit project wil de Stichting Recreatie KIC kennis aandragen over de begripsvorming rond recreatie, het recreatiebeleid en de onderwerpen die op dit moment relevant zijn binnen de EU én in ons omringende landen. Het doel van dit rapport is daarom tweeledig, te weten:

- A. **Het vinden van aanknopingspunten voor recreatie in het beleid van diverse instellingen van de Europese Unie (DG Ondernemingen, DG Regionaal Beleid en DG Gezondheids- en consumentenbescherming)**
- B. **Het verkennen van recreatiekennis en -beleid in de ons omringende landen (België, Duitsland, Engeland en Denemarken)**

Methode

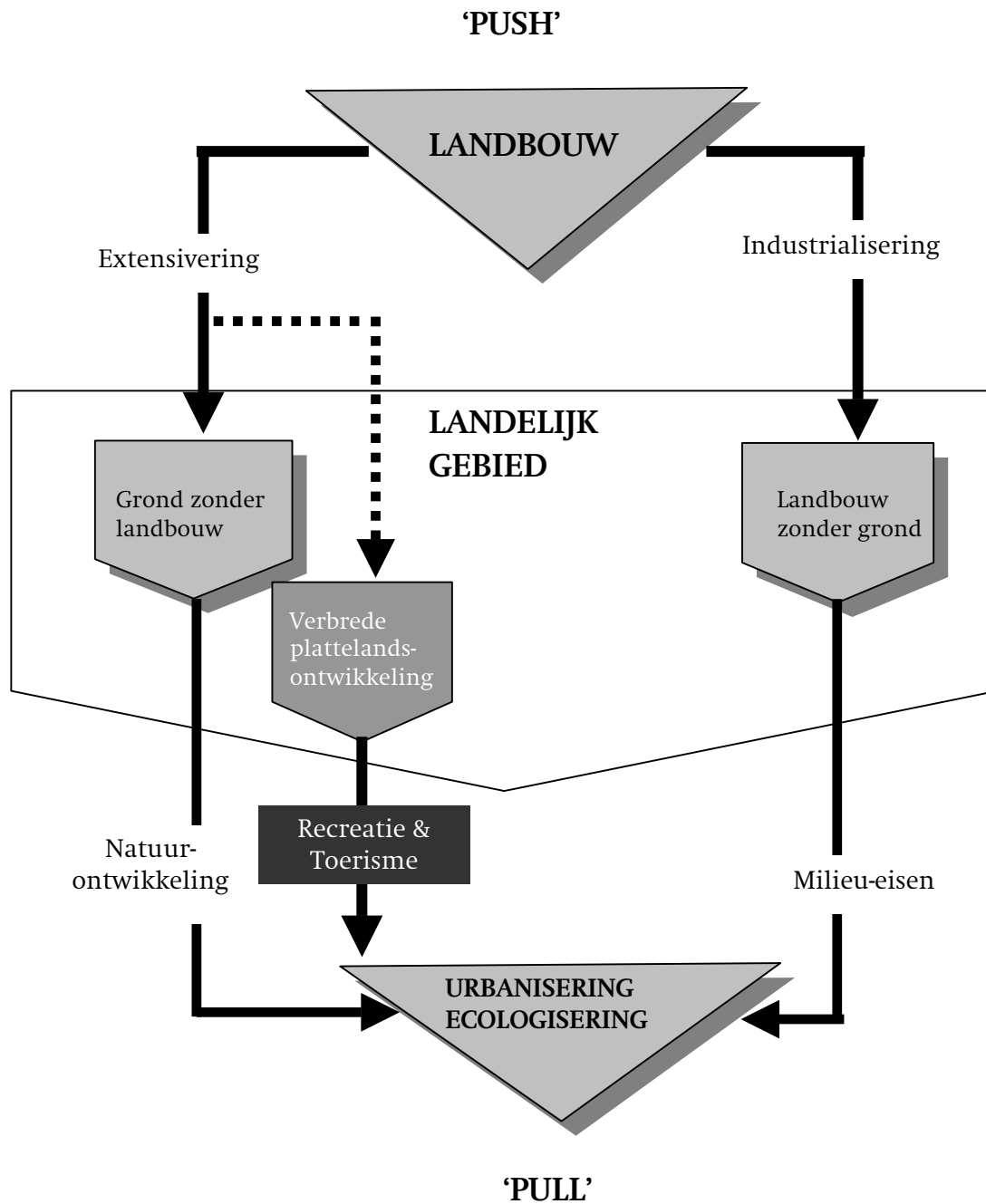
Dit rapport is een eerste snelle verkenning ("quick scan") van de recreatiekennis en het recreatiebeleid in de ons omringende landen en bij de EU. Net zoals de in voorgaande jaren uitgevoerde verkenningen van recreatiebeleid bij andere ministeries (1999) en provincies (2000) is het de bedoeling om vooral vernieuwende thema's te vinden. Het betreft hier geen uitputtende inventarisatie, maar meer een eerste oriëntatie.

Wij spraken met functionarissen van diverse Directoraten-Generaal (DG's) van de Europese Unie te Brussel en Luxemburg. Daarnaast zijn in België (Vlaanderen en Wallonië), Duitsland, Denemarken en Engeland kennisinstellingen en (semi-) overheidsinstanties bezocht en geïnterviewd. Jammer genoeg bleek het in de beschikbare tijd niet mogelijk om iedereen te spreken die we wilden spreken. In Duitsland leidde dit ertoe dat we wel met medewerkers van de deelstaat Niedersachsen spraken, maar niet met medewerkers van de ook aan Nederland grenzende deelstaat Nordrhein-Westfalen. (Noord-)Frankrijk viel om deze reden helemaal buiten de boot. Het komende jaar hopen we ook daar ons kennisnetwerk op te bouwen.

² Dit schema is afkomstig uit het Eindrapport Landelijke Gebieden & Europa (1997). De Ruimtelijke Verkenningen 1999 gaan over de relatie tussen Europa en de ruimtelijke ordening.

³ Geciteerd van pagina 7 van de brochure "Vernieuwend Werken", Ministerie van LNV, 2002.

Landelijke gebieden en Europa



Bron: EROP (Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief), 1999

De interviewrondes zijn voorafgegaan door een inventarisatie van relevante (internationale) beleidsdocumenten. Omdat het letterlijk en figuurlijk een breed onderzoeksterrein is werd de verkenning afgebakend door te kiezen voor een beperkt aantal bronnen. Het internet vervulde hierbij een belangrijke rol en vervolgens zijn deze kennisinstellingen, (semi-)overheids- en particuliere organisaties bezocht.

Leeswijzer

In dit rapport doen we eerst verslag van onze gesprekken met functionarissen van de EU. Daarna gaan we uitgebreid in op recreatie in België, Duitsland, Engeland en Denemarken. We behandelen eerst de organisatiestructuur voor het recreatiebeleid per land. Het volgende hoofdstuk gaat per land in op de perspectieven van geïnterviewden op recreatie. Het gaat dan om wat zij onder recreatie verstaan en hoe ze het onderwerp afbakenen. Tot slot kijken we per land naar actuele thema's. Het blijkt dat bepaalde thema's voor meer landen actueel zijn. Dat biedt kansen voor samenwerking en daar komen we in de conclusies en aanbevelingen op terug.

2 RECREATIE BINNEN EUROPESE INSTELLINGEN

De Europese Commissie is onderverdeeld in directoraten-generaal (DG's). Ieder DG is verantwoordelijk voor een bepaald beleidsterrein en kan vergeleken worden met een ministerie in Nederland. Traditioneel richt de aandacht van de recreatiesector in Nederland zich op het Europese toerismebeleid. Toerisme ressorteert onder het DG Ondernemingen (Enterprise). In deze inventarisatie keken wij ook naar beleidsvelden met raakvlakken met recreatie. Wij bezochten het DG Regionaal beleid en het DG Gezondheids- en consumentenbescherming. Dit hoofdstuk geeft een kort verslag van de gesprekken met medewerkers van deze DG's. Hiernaast houden ook de DG's voor bijvoorbeeld Landbouw of Milieu zich zijdelings met recreatie en toerisme bezig. Hiermee is omwille van de tijd niet gesproken.

2.1 Toerisme

Toerisme behoort tot de competentie van de lidstaten van de Europese Unie. Dit betekent dat de taken van de Europese Commissie op het terrein van toerisme beperkt zijn. Zo maakt de afdeling Toerisme van het Directoraat D (Diensten, Handel, Toerisme en E-business) geen wet- en regelgeving en heeft de afdeling ook geen eigen budget om projecten te subsidiëren. De financiering van activiteiten verloopt via het directoraat-generaal. Een eigen subsidieregeling voor toerisme ontbreekt. Toerisme kan financiering verwerven via andere Europese regelingen en structuurfondsen. Toerisme is in de periode 2000 – 2006 een prioritair onderwerp binnen deze structuurfondsen. De 16 medewerkers van de afdeling houden zich bezig met:

- Informatie en informatiestructuur. Het gaat om de verzameling en verspreiding van informatie en de afstemming van de statische gegevens en definities
- Professionalisering
- Kwaliteitsverbetering. De afdeling laat kwaliteitsparameters ontwikkelen voor benchmarking en best practices. Momenteel werkt een werkgroep dit nader uit. Overigens willen de lidstaten geen minimumkwaliteitsniveau vaststellen.
- Duurzame ontwikkeling (Agenda 21.
- ICT

Daarnaast toetst de afdeling Toerisme het beleid van andere EU-instellingen op de consequenties voor het toerisme. De afdeling heeft nauwelijks contact met landelijke organisaties. Het contact met de sector verloopt voornamelijk via het Tourism Advisory Committee (overleg met vertegenwoordigers van de toerisme-ministeries van de lidstaten en de Europese economische ruimte) en de Consultation meeting (Europese koepelorganisaties).

Toerisme is het primaire aandachtspunt van de afdeling. Men beschouwt recreatie als een deelsector daarvan. De afdeling richt zich met name op het werkgelegenheidsaspect van toerisme en de creatie van toeristische bestemmingen. Recreatieve voorzieningen en infrastructuur zijn een onderdeel van de bestemming. De afdeling stimuleert territoriale samenwerking tussen bijvoorbeeld grensregio's.

2.2 Regionaal beleid

Het DG Regionaal beleid houdt zich bezig met de acties voor de sociaal-economische ontwikkeling van de achterstandsgebieden in de Europese Unie. Daartoe beheert het DG fondsen zoals het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds. Het doel van deze fondsen is om sociaal-economische verschillen tussen regio's weg te werken. Een voorbeeld is Ierland, dat bij toetreding tot de EU een bruto nationaal product had dat slechts 56 procent was van het gemiddelde BNP in Europa. Inmiddels is dat, mede dankzij de structuurfondsen opgelopen tot 122 procent. Per jaar verdelen de fondsen € 19 miljard. Veel middelen worden besteed aan (plattelands)toerisme. De verdeling van middelen vindt regionaal plaats, waardoor een overzicht van het belang van toerisme ontbreekt.

Naast de structuurfondsen kan het DG Regionaal beleid zelf geld besteden aan innoverende projecten, bijvoorbeeld projecten op cultureel gebied. Vaak zijn zulke projecten ook toeristisch interessant, zoals de Trails of resistance in Italië, een wandelroute langs plekken die voor het verzet in de Tweede Wereldoorlog belangrijk waren; de Yatesroute in Ierland; projecten ter stimulering van meerdaags bezoek in Cordoba en Brighton; de herintroductie van oude wijnrassen en het maken van ambachtelijk brood in Griekenland.

2.3 Gezondheidsbevordering

De afdeling Gezondheidsbevordering houdt zich binnen het DG Gezondheid en Consumentenbescherming bezig met het stimuleren van gezond gedrag. Onderdeel daarvan is het stimuleren van lichaamsbeweging. Volgens het DG kunnen recreatiebeleid en ruimtelijke ordening daar, naast de domeinen werk en scholing, een bijdrage aan leveren. Gezondheid is echter, evenals toerisme, in principe een zaak voor de lidstaten zelf. Er bestaat geen Europese wetgeving op dit punt. Het DG houdt zich vooral bezig met hoofdlijnen voor gezondheidsbeleid aan te geven en de lidstaten te informeren over best practices elders in Europa. De aandacht van de afdeling gaat uit naar het verbeteren van informatieverzameling, data-analyse en standaardisatie van definities. Verder besteedt het DG aandacht aan gezondheidsvoorlichting en de aanpak van gezondheidsdeterminanten, zoals leefstijl, sociaal-economische omstandigheden en milieu.

In het verleden financierde het DG ook bepaalde projecten, zoals het Ierse “Ways to Health”, waarbij wandelroutes in steden werden aangelegd om de bevolking aan het wandelen te krijgen. Tegenwoordig financiert het DG echter geen projecten meer. Het DG is wel betrokken bij het project Megapoles voor grote steden. Eén van de problemen in relatie tot gezondheid in deze steden is het gebrek aan groen.

Het DG vindt groenbeleid belangrijk, omdat het kan bijdragen aan een gezondere leefstijl van mensen. Eén van de doelgroepen van het DG vormen de ouderen. In heel Europa zal het belang van deze groep in de komende jaren toenemen. Onder meer in beleidsvelden als recreatie en groen moeten nationale overheden daar aandacht aan besteden, aldus medewerkers van het DG. Daarbij gaat het erom voorzieningen voor ouderen dusdanig aan te passen dat zij zo lang mogelijk actief kunnen blijven en langer zonder klachten door het leven gaan.

3 RECREATIEBELEID IN OMRINGENDE LANDEN

Voor achtereenvolgens België, Denemarken, Duitsland en Engeland wordt in kort bestek de bestuurlijke structuur van het recreatie- (en toerisme-)beleid in beeld gebracht.

3.1 België

België kent een ingewikkelde organisatiestructuur van de overheid. De federale regering is verantwoordelijk voor defensie, justitie, financiën, sociale zekerheid, buitenlandse zaken en belangrijke delen van volksgezondheid en binnenlandse zaken.

Naast deze federale overheid kent België drie gewesten (Vlaanderen, Brussel en Wallonië) en drie (Vlaamse, Franse en de Duitstalige) gemeenschappen. De gewesten en de gemeenschappen overlappen elkaar grotendeels qua territorium. De regering van de Vlaamse gemeenschap richt zich op Vlaanderen en Brussel, de Franse gemeenschap op Wallonië (uitgezonderd de Duitse Ostkantons) en Brussel; de Duitstalige gemeenschap op het Duitstalige deel van Wallonië. Om het geheel nog gecompliceerder te maken is in Vlaanderen gekozen voor één regering van zowel gewest als gemeenschap, terwijl Wallonië en de Franse gemeenschap twee aparte regeringen hebben.

De gemeenschappen houden zich bezig met taal en “aan personen gebonden” beleidszaken, te weten cultuur, onderwijs, media, curatieve en preventieve geneeskunde, jeugdbescherming, het gebruik van talen, wetenschappelijk onderzoek en de internationale betrekkingen voor deze beleidsvelden.

De gewesten houden zich met economische en “aan de grond gebonden” beleidszaken bezig, te weten ruimtelijke ordening en stedenbouw, leefmilieu, landinrichting en natuurbehoud, huisvesting, waterbeleid, het toezicht op provincies en gemeenten, werkgelegenheid, openbare werken, vervoer, economie, kredietverlening, buitenlandse handel, landbouw, energie, wetenschappelijk onderzoek en de internationale betrekkingen voor deze beleidsvelden.

In België voert de federale overheid geen recreatie- en toerismebeleid meer. Het beleid is gedecentraliseerd naar de gewesten en gemeenschappen.⁴ Op het terrein van recreatie zijn Vlaanderen en Wallonië vreemden van elkaar. Elk gewest maakt zijn eigen recreatiebeleid. Er bestaan nauwelijks contacten tussen Vlaamse en Waalse organisaties en personen⁵. Een uitzondering vormen de toeristische organisaties Toerisme Vlaanderen en het Office de Promotion du Tourisme, die één gebouw delen en in promotiecampagnes voor België en Brussel samenwerken.

Omdat Vlaanderen en Wallonië voor recreatie zelfstandig zijn is er voor gekozen om in dit rapport de beide landsdelen apart te behandelen. De beide gewesten verschillen sterk van karakter. Vlaanderen is stedelijk en dicht bevolkt, Wallonië daarentegen kent een veel geringere bevolkingsdichtheid. In de vallei van de Sambre en de Maas liggen de grote steden. Maar de Ardennen, die het grootste deel van het gewest beslaan, zijn dun bevolkt (minder dan 67 inwoners per vierkante kilometer). Verder staat Vlaanderen er ook sociaal-economisch beter voor dan Wallonië.

3.1.1 Vlaanderen

Toerisme en recreatie vormen voor het Vlaamse gewest één beleidsterrein. Er is deze kabinetsperiode voor het eerst een minister van Werkgelegenheid en Toerisme, die de beleidsnota Toerisme 2000 - 2004 heeft uitgebracht. Zijn ambtelijk apparaat voor dit

⁴ Zie voor een overzicht: *Toerisme in België*, Toerisme Vlaanderen, Brussel, juni 2001. In dit rapport laten wij Brussel en de Duitstalige gemeenschap buiten beschouwing.

⁵ Eén van de Vlaamse geïnterviewden vertrouwde ons toe dat hij meer wist van ontwikkelingen op dit beleidsterrein in Nederland en Frankrijk dan in Wallonië.

beleidsterrein is echter tot nu toe beperkt (4 mensen). De uitvoering van het beleid is overgedragen aan Toerisme Vlaanderen.

Belangrijk voor recreatie binnen het Vlaamse gewest is verder de Administratie Milieu, Natuur, Land en Water (AMINAL) binnen het subdepartement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN). Binnen deze administratie bestaan twee afdelingen: Bos en Groen⁶ en Natuur, die de gewestelijke bossen en natuurgebieden beheren. Verder is er nog het Vlaams Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en Openluchtrecreatie (BLOSO). Deze organisatie bevordert, coördineert en organiseert activiteiten rondom sportbeoefening, sportieve vrijetijdsbesteding en openluchtrecreatie en beheert diverse centra, voorzieningen en routes en organiseert activiteiten, zoals wandelingen en fietstochten.

De belangrijkste organisatie voor het toerisme in Vlaanderen is Toerisme Vlaanderen (voorheen het Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme). Deze organisatie houdt zich bezig met de uitvoering van het gewestelijke toeristisch beleid. Toerisme Vlaanderen is een openbare instelling, waarvan de personeelsleden ambtenaar zijn. Jaarlijks heeft Toerisme Vlaanderen de beschikking over zo'n € 41 miljoen, waarvan het grootste deel door de Vlaamse regering wordt betaald. Toerisme Vlaanderen heeft twee specifieke taken: marketing en promotie van toerisme naar Vlaanderen en Brussel; productontwikkeling en investeringen. Bij deze laatste taak gaat het om de zorg voor en de verbetering van het toeristisch aanbod. Onder aanbod verstaat men zowel de infrastructuur als de dienstverlening en zowel aparte voorzieningen als combinaties daarvan. Naast promotie staan dus ook vernieuwing, innovatie, kwaliteitszorg en professionalisering op de agenda van Toerisme Vlaanderen. Ook houdt de organisatie zich bezig met subsidiëring van een aantal erkende instellingen voor productontwikkeling en sociaal toerisme⁷. Daarbij kan men denken aan de ontwikkeling van een fietsroutenetwerk of bewegwijzering.

De Vlaamse Raad voor het Toerisme is de adviesraad voor de Vlaamse overheid. Hierin zitten de diverse geledingen van de toeristische sector. Bij de samenstelling is rekening gehouden met de politieke zuilen. De verzuiling speelt in België nog een tamelijk grote rol bij benoemingen. De Raad brengt de actuele problemen uit de sector onder de aandacht en adviseert de overheid daarover.

Het gewest Vlaanderen bestaat uit vijf provincies: West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Limburg. De provincies zijn de belangrijkste overheidslaag voor recreatie en zijn verantwoordelijk voor het beheer van fiets-, wandel- en ruitersporen en routes. Ook beheren zij de provinciale domeinen. Dit zijn grote recreatiegebieden. De provinciale federaties voor toerisme zijn verantwoordelijk voor toeristische promotie, beschikken over veel know-how en 'staan dicht bij' de toeristische sector.

Niet alle provincies zijn even betrokken bij recreatie en toerisme. Algemeen erkend is dat de provincies West-Vlaanderen en Limburg het meest aan de weg timmeren. In West-Vlaanderen was tot 2002 de West-Vlaamse Vereniging voor de Vrije Tijd (WVT) actief: een provinciaal instituut voor recreatie, landschapszorg en natuurbehoud. Deze vereniging hield zich onder meer bezig met de ontwikkeling van recreatieve infrastructuur (paden, routes en netwerken voor wandelen, fietsen, paardrijden, waterrecreatie en autotouren en bebording in de domeinen), recreatieve productontwikkeling en recreatief medegebruik van de natuur en het landelijk gebied. De WVT zocht daarbij zo veel mogelijk naar samenwerking met andere sectoren (toerisme, sport, cultuur, natuur en landschap). Vanaf 2002 is de WVT samen met Westtoerisme (promotie) en de provinciale Dienst Toerisme en Recreatie opgegaan in een autonoom provinciebedrijf voor recreatie en toerisme, dat de naam Westtoer draagt.

⁶ vergelijkbaar met Staatsbosbeheer in Nederland

⁷ Het begrip 'sociaal toerisme' wordt later in dit rapport behandeld

3.1.2 Wallonië

In Wallonië zijn recreatie en toerisme beleidsterreinen waarmee met name het Waalse gewest bemoeienis hebben. De Franstalige gemeenschap is verantwoordelijk voor ADEPS (Administration de l'Éducation Physique et des Sports), de tegenhanger van BLOSO in Vlaanderen. Deze overheidsorganisatie houdt zich onder meer bezig met het organiseren van wandel- en fietstochten, waaraan wekelijks veel Walen en Vlamingen deelnemen.⁸

Binnen de Waalse overheid is het Commissariat Général au Tourisme (CGT) belast met de voorbereiding en uitvoering van het toeristisch beleid. Het CGT voert drie taken uit: toeristische uitrusting (sociaal toerisme, regionale infrastructuur en subsidiëring van voorzieningen), organisatie en controle (inspectie en vergunningen van hotels en campings, en plattelandstoerisme) en toeristische promotie en public relations (samenwerking stimuleren tussen met toeristische promotie belaste organisaties en ondersteuning van de promotie). Daarnaast houdt het CGT zich onder meer bezig met het zogenaamde Observatorium van het Waalse toerisme. Dit in 1999 gecreëerde instrument moet de informatie over het toeristisch aanbod verbeteren en beter inzicht geven in de actuele en potentiële toeristische vraag. De CGT beschikt over een jaarlijkse begroting van ruim € 31,7 miljoen, waarvan € 12,9 miljoen naar de toeristische uitrusting gaat.⁹

Binnen het Waalse gewest zijn het ministerie van Transport en Voorzieningen en het directoraat-generaal Landinrichting, Huisvesting en Erfgoed van het ministerie van de Waalse Regio verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van een netwerk voor langzaam verkeer. Dit netwerk staat bekend onder de naam Réseau Autonome de Voies Lentes (RAVeL).¹⁰ Dit netwerk van recreatieve routes bestaat uit jaagpaden en voormalige spoor- en trambanen en is bedoeld voor langzaam verkeer. Wallonië heeft als erfenis van de vroege industrialisatie het grootste niet meer gebruikte spoorwegnet van Europa.

Tussen de Belgische spoorwegmaatschappij SNCB en de Waalse overheid is een overeenkomst over het gebruik van de oude lijnen gesloten. De SNCB consulteert de overheid voordat ze tot eventuele verkoop van oude spoorwegen overgaat. Het gewest Wallonië is volledig verantwoordelijk voor het RAVeL-netwerk. Het richt de routes in, verbetert de paden en zorgt voor bebording en informatie. Inmiddels bestaan er vier RAVeL-routes, waarvan er één Wallonië van oost (grens bij Maastricht) naar west (grens bij Lille) doorkruist en de andere drie routes hier van noord naar zuid op inhaken. Deze vier routes zijn echter nog niet af. In totaal bestaat het netwerk uit zo'n 2.000 km aan jaagpaden en oude spoor- en tramlijnen. Hiervan verkeert inmiddels 150 km in goede staat. De komende jaren wordt het netwerk verbeterd.

Het gebruik van het netwerk is driedelig: toeristisch, recreatief (voor de eigen bevolking) en utilitair. De Waalse overheid hoopt via het netwerk veilige en groene langzaam-verkeersverbindingen tussen de verschillende steden te realiseren. Men hoopt niet alleen een alternatief voor het autogebruik te bieden, maar ook bij te dragen aan de gezondheid, het welzijn en de sociale integratie. Bovendien levert RAVeL een bijdrage aan de regionale economie en werkgelegenheid. Spoorwegbanen die niet passen in het RAVeL-netwerk worden overigens lokaal ook gebruikt voor recreatieve doeleinden. In Wallonië zijn er tal van lokale initiatieven om deze lijnen als wandel- en fietspad of cultuurhistorisch erfgoed te bewaren. Met name in de oude industriesteden gebruiken gemeenten de voormalige spoorlijnen om groene netwerken te realiseren. Onder de bevolking kan dit op draagvlak rekenen.

Het Office de Promotion du Toerisme Wallonie-Bruxelles voert de taken op het terrein van toeristische marketing en promotie uit. Het is in tegenstelling tot zijn Vlaamse tegenhanger (Toerisme Vlaanderen) geen ambtelijke organisatie en voert ook geen publieke taken uit. Het OPT is verantwoordelijk voor de promotie van de bestemmingen Wallonië en Brussel en

⁸ Aldus informatie van de heer Perrin (Chemins du Rail)

⁹ Zie voor de organisatiestructuur in Wallonië ook: Toerisme in België.

¹⁰ Er bestaan zes RAVeL-routeboekjes, voorzien van een Nederlandse inleiding. Voor meer informatie over de achtergronden van het project, zie onder meer: *1ers Rencontres européennes du Trafic lent et des Chemins du Rail*, in Etudes et Documents, Aménagement et Urbanisme, Namur, 1998.

bestaande toeristische producten, de ontwikkeling van diensten voor informatie en reservering, kwaliteitsverbetering, nieuwe vraaggerichte infrastructuur en productontwikkeling voor specifieke markten.

In Wallonië zijn de provincies (Luik, Luxemburg, Namen, Waals-Brabant en Henegouwen) minder nadrukkelijk aanwezig dan in Vlaanderen. Zij vervullen vooral een intermediaire functie. Belangrijk zijn weer wel de zogenaamde Maisons du Tourisme. Deze ongeveer 40 regionale toeristische huizen komen op voor het toerisme, de natuur en de belangen van de bevolking. Zij houden zich onder meer bezig met bewegwijzering, routestructuren, het onthaal van gasten, de dialoog met de bevolking en informatieverstrekking aan toeristische bedrijven over vergunningen. De Maisons du Tourisme gaan ook samen met het OPT de regionale promotie verzorgen.

Chemins du Rail is een in 1996 opgerichte vereniging die het behoud en hernieuwd gebruik van oude spoorlijnen wil stimuleren. De vereniging maakt de lokale overheid, verenigingen en het publiek attent op het bestaan van deze oude spoorlijnen en tracht hen aan te zetten deze spoorwegbanen te hergebruiken als wandel- of fietspad. Chemins du Rail adviseert de beide Waalse ministeries voor RAVeL. Chemins du Rail voert ook het secretariaat van de European Greenways Association (EGWA). Deze organisatie stimuleert de aanleg van “greenways” (groene netwerken voor langzaam verkeer). Er zijn organisaties uit verschillende Europese landen bij aangesloten; Nederland is momenteel niet vertegenwoordigd.

3.2 Denemarken

In Denemarken bezochten wij drie instanties die zich bezighouden met recreatie: het Deens Agentschap voor Bos en Natuur (Skov- og Naturstyrelsen), de Deense Raad voor Openlucht recreatie (Friluftsrådet) en het Deens Onderzoeksinstituut voor Bos en Landschap (Forskningcentret Skov & Landskab).

Eén van de eerste initiatieven voor recreatiebeleid kwam in 1986 van het Ministerie van Milieu en Energie met hun publicatie “Ud i det fri – om fritid og friluftspolitik” (“In de buitenlucht – vrijetijds- en openlucht recreatiebeleid”). Sindsdien staat het recreatiebeleid redelijk stevig op de agenda. Het Deense Agentschap voor Bos en Natuur (in het Deens: Skov- og Naturstyrelsen) is onderdeel van dit Ministerie. Het Agentschap heeft een afdeling Openlucht recreatie, die zich bezighoudt met de aanleg van recreatievoorzieningen in zowel publieke als private bossen en in andere natuurlijke gebieden¹¹. Er wordt geen specifiek recreatiebeleid gemaakt, maar het beleid richt zich op de bescherming van - en het verschaffen van toegang tot - het platteland. Naast het toezicht op de Natuurbeschermingswet zijn de belangrijkste taken van het Agentschap:

- Het toezicht op gebruik van recreatiewoningen
- Het toezicht op toegankelijkheidsrechten (voor een schematisch overzicht zie bijlage 1)
- De aankoop van grond voor nieuwe bossen, in de nabijheid van steden, voor recreatie
- Het beheer en onderhoud van recreatievoorzieningen

Daarnaast organiseert het Agentschap campagnes, uitstapjes, excursies en activiteiten in de Staatsbossen, in het bijzonder voor schoolkinderen en jongeren. Door het hele land zijn ‘plattelandsscholen’, natuurcentra en andere faciliteiten opgezet. Het Agentschap is ook verantwoordelijk voor de training van natuurgidsen op de School voor Bosbouw.

De Deense Raad voor Openlucht recreatie (in het Deens: Friluftsrådet) is in 1942 opgericht als een onafhankelijke organisatie. De Friluftsrådet is totstandgekomen uit een werkgroep van 8 recreatie organisaties. Deze werkgroep was destijds geformeerd door de (sociaal-

¹¹ In Denemarken is 95% van de grond privaat, 4% is in handen van het Ministerie van Milieu en Energie en 1% is eigendom van het leger (interview met Skov- og Naturstyrelsen)

democratische) premier, die de noodzaak zag van het samenbrengen en structureren van recreatieve activiteiten.

De doelstelling van de Friluftsrådet was – en is - de promotie (bevordering) van openluchtrecreatie bij organisaties en het algemene publiek waarbij tegelijkertijd wordt gewerkt aan bewustwording van de noodzaak van bescherming van milieu en natuur.

De Friluftsrådet is een koepelorganisatie waarvan momenteel 94 individuele organisaties lid zijn. Deze nationale organisaties vertegenwoordigen (praktisch alle) openluchtrecreatie activiteiten en de belangen van natuur- en milieubescherming.

De ledenorganisaties zijn alle vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering, het hoogste orgaan van de Friluftsrådet. De dagelijkse leiding van de Friluftsrådet bestaat uit een bestuur en een secretariaat. Het bestuur heeft 5 adviescommissies, te weten:

- Commissie voor Educatie en Informatie
- Commissie voor Landgebruik en Ruimtelijke Planning
- Commissie voor Toerisme
- Commissie voor Onderzoek
- Commissie voor Internationale Zaken

Ruimtelijke planning vindt in Denemarken op 3 niveau's plaats, namelijk: nationaal, regionaal en lokaal. Natuurbeheer en –bescherming is een taak op regionaal niveau. De Friluftsrådet heeft zich om die reden georganiseerd in 15 regionale raden met daarin vertegenwoordigers van de ruim 90 ledenorganisaties. Zij zijn verantwoordelijk voor het bewaken van de belangen van openluchtrecreatie en natuurbescherming op regionaal niveau. In 1997 is de ruimtelijke planning voor de laatste keer aangepast en de Friluftsrådet heeft toen een nationaal beleidsplan opgesteld (i.e. “Friluftsliv for alle”, Friluftsrådet, 1997). Elke regionale raad heeft vervolgens een eigen beleidsplan geschreven, dat wordt gezien als een regionale uitwerking van het nationale beleidsplan.

De Friluftsrådet wordt gefinancierd door de Deense staat uit de nationale toto- en lottogelden¹². De gedachte hierbij is dat het geld van de burgers in directe zin weer aan concrete voorzieningen voor burgers wordt besteed.

Het Deens Onderzoeksinstituut voor Bos en Landschap (in het Deens: Skov & Landskab) werkt zowel voor het Ministerie van Milieu en Energie als voor de Friluftsrådet. De afdeling Openluchtrecreatie van het Agentschap voor Bos en Natuur, van het Ministerie onderhoudt een vaste werkrelatie met het onderzoeksinstituut. Bovendien werkt het instituut samen met de Landbouwniversiteit van Kopenhagen, aangezien daar belevingsonderzoek wordt gedaan. Binnen het instituut werken 2 à 3 personen aan het onderwerp recreatie, waarbij het leveren van cijfers en feiten centraal staat. Het instituut is daarmee het datacentrum voor openluchtrecreatie.

3.3 Duitsland

Duitsland is een bondsstaat met een centrale bondsregering, die nauwelijks bemoeienis heeft met vrije tijd en recreatie. Ze schept alleen eventuele wettelijke kaders die van invloed kunnen zijn op de recreatie. Het Bundesamt für Naturschutz (BfN) is één van de weinige centrale diensten die bemoeienis met recreatie heeft. Het BfN is een onderdeel van het ministerie van Milieu, Natuurbehoud en Nucleaire Veiligheid (in het Duits: Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit). Tot de opgaven van deze organisatie behoren: 1) natuurbescherming voor natuurbeleving en recreatie en 2) het verwerven van draagvlak voor de natuurbescherming binnen sport en toerisme.

Vrije tijd en recreatie zijn echter vooral een zaak van de deelstaten (in het Duits: Länder). Er zijn zestien deelstaten, drie stedelijke (Berlijn, Hamburg en Bremen) en dertien andere, die uit

¹² In 2000 bedroeg het budget van de Friluftsrådet circa 50 miljoen Deense Kronen (= 6,6 miljoen Euro)

stedelijk en landelijk gebied bestaan. Aan Nederland grenzen de deelstaten Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen.

Nordrhein-Westfalen is sterk verstedelijkt met onder meer het Ruhrgebied en verder steden als Keulen, Bonn, Aken, Mönchengladbach, Münster en Bielefeld. Er wonen ongeveer 18 miljoen mensen op 34.100 km². De gemiddelde bevolkingsdichtheid is dus hoger dan in Nederland. Niedersachsen is één van de belangrijkste Duitse landbouwregio's. Er wonen ongeveer 8 miljoen inwoners op 47.600 km².

Vrije tijd en recreatie is geen duidelijk omschreven beleidsterrein bij de deelstaten. Elke deelstaat kent zijn eigen organisatiestructuur. Voor vrije tijd en recreatie zijn over het algemeen diverse deelstaatministeries verantwoordelijk. Niedersachsen heeft als eerste deelstaat verscheidene aspecten van vrije tijd bij elkaar gebracht. Sinds midden 2001 is daar het ministerie van Wirtschaft, Technologie und Verkehr niet alleen verantwoordelijk voor toerisme, maar ook voor Freizeit- en Gesundheitswirtschaft. Hiermee verbreedde de aandacht zich tot de economie van de vrije tijd (ook voor de eigen bevolking), de economie van de cultuur (onder meer cultuurtoerisme) en de economie van de gezondheid (naast bijvoorbeeld kuuroorden ook private gezondheidszorg en fitness). Het vergroten van het aantal arbeidsplaatsen staat binnen het ministerie voorop. Het ministerie subsidieert daartoe grote regio-overstijgende investeringen van tenminste € 1,5 miljoen. Voorbeelden zijn investeringen in zwembaden, wandel- en fietspaden en het beleefbaar maken van de renaissance in de architectuur in het Weserbergland. Regionale en gemeentelijke overheden kunnen subsidies tot maximaal 80 procent krijgen, ondernemers tot maximaal 15 procent.

Behalve de deelstaten spelen de districten (in het Duits: Bezirk; dit zijn grote eenheden binnen de deelstaten; in Niedersachsen zijn het er bijvoorbeeld vier), de regio's (in het Duits: Kreis) en de gemeenten (in het Duits: Gemeinde) een belangrijke rol bij de uitvoering van recreatiebeleid, zoals de aanleg en het onderhoud van groen-, sport- en recreatievoorzieningen.

Naast de overheid zijn het bedrijfsleven en diverse verenigingen, stichtingen en bonden actief op het terrein van vrije tijd en recreatie. Een koepelorganisatie is de Deutsche Gesellschaft für Freizeitwissenschaft. Het voortbestaan van deze organisatie, die ook data verzamelt en jaarlijks een cijfer- en trendrapport uitgeeft, staat de laatste jaren ter discussie. De reden is vooral dat er op nationaal niveau geen ministerie verantwoordelijk is voor het beleidsterrein van recreatie en toerisme. Diverse universitaire instituten verzamelen en verspreiden kennis over vrije tijd en toerisme.

3.4 Engeland

Het Verenigd Koninkrijk heeft vier regeringen, te weten die van Engeland, Schotland, Noord-Ierland en Wales. De terreinen van 'leisure' en vrijetijdsbesteding vallen in Engeland onder het Departement voor Cultuur, Media en Sport (Department for Culture, Media and Sport (DCMS)). Een 'jong' departement dat verantwoordelijk is voor musea, tentoonstellingen, bibliotheken, kunst, sport, omroepen, media, toerisme en de nationale loterijen. In Wales en Schotland valt recreatie onder het Ministerie van Cultuur. In dit rapport beperken wij ons tot de situatie in Engeland.

Organisaties als de Countryside Agency, Sport England, English Nature en de Environment Agency zijn uitvoerende organisaties. Daardoor hebben ze een behoorlijke invloed op de ontwikkeling van recreatie en toerisme. Bovendien beschikken deze organisaties veelal over regionale vertegenwoordigingen en zijn daarmee groter, in omvang, dan de nationale departementen.

Het echte recreatiebeleid is weliswaar gedelegeerd naar de lokale overheid, maar wordt in grote mate bepaald door het Departement voor Transport, Lokaal bestuur en Regio's (Department for Transport, Local Government and Regions (DTLR)). Recentelijk is echter het

beleid voor 'groen en parken', dat sterk gerelateerd is aan dat van recreatie en 'leisure', overgeheveld van DTLR naar DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs).

De Countryside Agency is een invloedrijke speler op het terrein van recreatie en toerisme in het landelijk gebied. Momenteel vindt er een reorganisatie plaats: toerisme valt nu onder economische zaken; recreatie gaat vallen onder de afdeling die zich bezighoudt met de toegankelijkheid van het landelijk gebied.

De hoofdtaak van de Countryside Agency is de versterking en het beheer van het landelijk gebied, door middel van:

- onderzoek en advies
- beïnvloeding, in het bijzonder van de nationale en lokale overheid
- projectuitvoering

Daarnaast streeft de Countryside Agency naar sociale gelijkheid en economische kansen voor de mensen die daar leven. Ook is het nauw betrokken bij het samenbrengen van organisaties en mensen (netwerkorganisatie) en worden alle ontwikkelingen in het landelijk gebied nauwlettend in de gaten gehouden. Integrale benadering is daarbij het toverwoord (in Engelse terminologie: 'join up the government'). In deze benadering moet het belang van recreatie en toerisme steeds opnieuw worden aangetoond. De Mond- en Klauwzeer crisis heeft eens te meer laten zien hoe belangrijk de sector recreatie en toerisme is voor de rurale economie en de leefbaarheid en welke voorzieningen daarmee samenhangen.

Begin 2001 is de start gemaakt met het uitwerken van een "Recreation Strategy". De Countryside Agency vindt het belangrijk om bewoners bij ontwikkelingen in het landelijk gebied te betrekken. Daarom probeert zij vooral lokale overheden te stimuleren en geeft bijvoorbeeld subsidies aan gemeenten voor aanleg van voet- en wandelpaden. Deze bijdragen worden de komende jaren wel afgebouwd.

Naast integraal beleid werkt de Countryside Agency ook met het landelijk geïntroduceerde concept van "Best Value"¹³. Dit concept is bedoeld voor de meetbaarheid van (lokaal) beleid, maar stimuleert ook de competitie tussen aanvragers, zodat de beste projecten financieel worden gehonoreerd. De Countryside Agency ontwikkelt een 'Best Value' voor toegankelijkheid en dit leidt hopelijk tot meer aandacht voor 'leisure' en 'recreation' en tot een betere structuur voor financiering. Nu is veel geld niet geoormerkt en bestaat er lokaal dus willekeur om geld te besteden¹⁴. De Countryside Agency is lid van het Countryside Recreation Network.

Het Institute for Leisure en Amenity Management (ILAM) is een belangrijke organisatie op het gebied van 'leisure' en recreatie. Het is een ledenorganisatie¹⁵, waarvan de leden vooral in de publieke sector werken op lokaal niveau. Daarnaast zijn er tal van commerciële, private en vrijwilligersorganisaties lid en is ILAM vertegenwoordigd in een reeks van netwerken, samenwerkingsverbanden en (advies)raden en bijvoorbeeld in 'panelmeetings' met de Countryside Recreation Network.

ILAM streeft naar professionalisering van haar leden en werkt in deze hoedanigheid als een landelijk kennis- en expertisecentrum voor de vrijetijdsector. ILAM organiseert trainingen, cursussen, conferenties, seminars en wordt regelmatig geconsulteerd door ministeries en nationale 'agencies' over uiteenlopende onderwerpen. Als onderdeel van het proces van belangenbehartiging, beleidsontwikkeling en communicatie, ontwikkelt ILAM – al dan niet tijdelijke – samenwerkingsverbanden of 'partnerships', zodat op alle beleidsniveaus recreatie en vrije tijd aandacht krijgen. Het instituut heeft een netwerk van 'Regional Executive Committees', bestaande uit vrijwilligers, die elk weer een vertegenwoordiger hebben in ILAM's

¹³ Zie voor verdere uitleg paragraaf 4.4

¹⁴ interview Countryside Agency

¹⁵ Qua structuur en activiteiten is ILAM te vergelijken met zowel de Vereniging voor de Vrijetijd Sector (VVS) als de Stichting Recreatie KIC. Qua samenstelling is ILAM deels vergelijkbaar met de LC Instituut voor Lokale Sport en Recreatie (LC).

National Council. Elke regio organiseert evenementen waarbij goede voorbeelden worden gepromoot.

Ook ILAM is betrokken bij het “Best Value” proces en werkt momenteel aan diverse voorstellen voor het managen van ‘best value’ voor publieke diensten op het gebied van recreatie en vrije tijd¹⁶.

¹⁶ Zie voor meer informatie hierover: ILAM Information Centre, Policy Position Statement No. 19

4 DEFINITIES VAN RECREATIE

Voor achtereenvolgens België, Denemarken, Duitsland en Engeland wordt in kort bestek de begripsvorming rond de term recreatie in beeld gebracht. Wat wordt er verstaan onder recreatie? En vooral, wat doen mensen in hun vrije tijd? Daarom wordt ook per land aangegeven wat de belangrijkste recreatieve activiteiten zijn.

4.1 België

4.1.1 Vlaanderen

De Vlaamse regering hanteert, in haar Beleidsnota Toerisme 2000 – 2004, de volgende definitie voor recreatie: “Het geheel van interrelaties en verschijnselen die verband houden met gedragingen die men in de vrije tijd vrijwillig onderneemt of ondergaat en die primair gericht zijn op het bevredigen van de eigen verlangens inzake fysieke en geestelijke ontspanning.” Onder toerisme verstaat de nota: “Het geheel van interrelaties en verschijnselen die verband houden met de occasionele verplaatsing naar en het tijdelijke verblijf van mensen in een andere dan de alledaagse leefomgeving, hetzij bij wijze van vrijetijdsbesteding, hetzij in de context van beroepsuitoefening of studie.”¹⁷ Tot het toeristisch-recreatief product worden gerekend: primaire productelementen (onder meer het landschap, attracties, bezienswaardigheden en evenementen), secundaire productelementen (onder meer horeca, logiesector, winkelaanbod), functionele elementen (onder meer transport, toegankelijkheid en bereikbaarheid, nutsvoorzieningen, promotie) en sociale elementen (onder meer de houding van de samenleving tegenover toerisme).

Het is moeilijk om een scherpe grens te trekken tussen toerisme en recreatie; het gaat meer om een onderscheid in ruimte en tijd¹⁸. Een dagtrip vanuit Gent naar de Ardennen is dagtoerisme, een zelfde trip in de omgeving van Gent is recreatie. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in stedelijke recreatie (musea, winkelen, kermissen enzovoorts) en natuurgerichte recreatie (fietsen en wandelen)¹⁹. Toerisme Vlaanderen maakt geen onderscheid tussen (dag)toerisme en recreatie, maar bepaalde recreatieve activiteiten zoals picknicken en ook sport en cultuur vallen buiten het kader van het toerisme.

De West-Vlaamse Vereniging voor de Vrije Tijd verstaat onder recreatie alle vrijetijdsactiviteiten in de openlucht, waarbij tegemoet gekomen wordt aan maatschappelijke behoeften van de eigen bevolking. Het gaat dan om activiteiten zoals natuurbeleving, wandelen, fietsen, paardrijden, autorijden, varen en vissen. Dat het toerisme van recreatieve voorzieningen profiteert is een bijkomend verschijnsel.

Enkele trends in het vrijetijdspatroon van Vlamingen zijn: de toename in de sportbeoefening onder alle leeftijdsgroepen, een stijgende vakantieparticipatie²⁰ en de toenemende belangstelling voor recreatief winkelen (ook vanuit Nederland), met name in grote koopcentra buiten de steden, de zogenaamde 'weidewinkels'²¹.

Toerisme en recreatie zijn van groot economisch belang voor Vlaanderen. De toeristisch consumptieve bestedingen jaarlijks € 3,7 miljard.²² Het toerisme levert volgens uiteenlopende schattingen in totaal tussen 40.000 en 116.000 arbeidsplaatsen op.²³

¹⁷ R. Landuyt, *Toerisme. Beleidsnota 2000 - 2004*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 2000, p. 12 - 13.

¹⁸ Interview met Jansen-Verbeke, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

¹⁹ *idem*

²⁰ L. Bollaert e.a., *Toerisme, recreatie en vrijetijd in Vlaanderen anno 2000. Syntheserapport*, Brussel, Leuven, december 1999.

²¹ Interview met Jansen-Verbeke.

²² *Toerisme. Beleidsnota 2000 - 2004*, p. 49 - 50. Zie ook: *Toerisme in België. Product, organisatie, beleid*, Toerisme Vlaanderen, Brussel, juni 2001.

²³ *Toerisme. Beleidsnota 2000 - 2004* en *Toerisme in België* noemen sterk verschillende cijfers.

4.1.2 Wallonië

Evenals Toerisme Vlaanderen beschouwt het Office de Promotion du Tourisme (OPT) toerisme en recreatie als één. Recreatie is dan het ééndagstoerisme, dat bestaat naast het kort en lang verblijf.

Volgens Chemins du Rail heeft het RAVeL-netwerk een driedelige functie: toeristisch, recreatief en utilitair. Het toeristisch gebruik is het gebruik door mensen van buitenaf in hun vrije tijd. Het recreatief gebruik is het gebruik van door de eigen bevolking in de vrije tijd. Het utilitair gebruik is het gebruik buiten de vrije tijd (bijvoorbeeld voor het woon-werkverkeer).

4.2 Denemarken

In Denemarken bestaat geen definitie van het begrip recreatie. In plaats daarvan wordt, net als in andere Scandinavische landen, gesproken over 'openluchtlevens' (in het Deens: friluftsliv). Deze benaming wordt gebruikt voor tal van menselijke activiteiten, die buitenshuis plaatsvinden, en vrijwillig worden ondernomen.²⁴ Zowel georganiseerde (bijvoorbeeld recreatieve sport) als ongeorganiseerde activiteiten (bijvoorbeeld hond uitlaten of op de fiets naar het werk) vallen dus onder het begrip openluchtlevens. De duur van de activiteit en de afstand tot de woonomgeving doet er niet zozeer toe. Ook de meeste toeristen komen in Denemarken voor de natuur en voor activiteiten in een natuurlijke omgeving²⁵. In het perspectief van de Friluftsrådet (Deense Raad voor de Openlucht recreatie) is het verbeteren van recreatieve voorzieningen goed voor het toerisme. Het toerisme staat op de derde plaats als inkomstenbron voor Denemarken.

In Denemarken is zo'n 30 jaar lang onderzoek gedaan naar recreatie (Jensen, 1999; Einfeldt en Fodgaard, 1997, p. 20/21) en daardoor is er een vrij goed zicht op wat Denen doen in hun vrije tijd. De absolute nummer één is een bezoek aan het bos. Elke Deen gaat tenminste één keer per jaar naar het bos. Gemiddeld bezoekt elke Deen circa tien keer per jaar een bos om te wandelen, joggen, picknicken, jagen, paardrijden, voor 'oriëntering' (populaire Scandinavische sport), rustbeleving of om paddestoelen, vruchten of brandhout te verzamelen. Op de tweede plaats staat een bezoek aan het strand.

Bij de vrijetijdsactiviteiten staat wandelen op de eerste plaats gevolgd door fietsen en zeilen en varen²⁶. Andere populaire bezigheden zijn bezoek aan bibliotheek, bioscoop, tentoonstellingen, theater, sportwedstrijden en concerten. Algemene trends in recreatie zijn: een korter verblijf op locatie, vaak dicht bij huis (wandelaafstand) en minder tijdsbesteding per activiteit.

4.3 Duitsland

In Duitsland wordt een duidelijk onderscheid gemaakt in vrije tijd (in het Duits: Freizeit) en recreatie of ontspanning (in het Duits: Erholung). Vrije tijd is een, vooral wetenschappelijk koepelbegrip, waar recreatie een onderdeel van is, naast sport, cultuur, toerisme en media.

Onder vrije tijd kunnen allerlei activiteiten en organisaties gerangschikt worden. Er is het nodige onderzoek in Duitsland verricht naar het vrijetijdsgedrag van Duitsers. Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw is televisiekijken de belangrijkste bezigheid, gevolgd door andere media. De laatste jaren komen de nieuwe media sterk op. Het maken van reizen en uitstapjes is ook een geliefde bezigheid, met name korte vakanties kunnen de afgelopen jaren op belangstelling rekenen. Veel Duitsers doen ook graag aan sport. Steeds vaker gebeurt dat niet meer in verenigingsverband en kan er gesproken worden van een verbreding van sport. Tussen de 'oude' deelstaten en de voormalige DDR bestaan verschillen. De werkloosheid in het

²⁴ Zie F. Jensen, *Forest recreation in Denmark from the 1970s to the 1990s*, Kopenhagen, 1999.

²⁵ Japanners en Amerikanen bezoeken alleen de stedelijke gebieden (interview Friluftsrådet)

²⁶ In Denemarken zijn circa 250.000 zeil-, motor- en roeiboten (interview Friluftsrådet)

voormalige Oost-Duitsland is hoger, maar mensen werken gemiddeld langer (39 tegen 36 uur per week). De voormalige Oost-Duitsers hebben vaker het gevoel over weinig vrije tijd te beschikken en zijn vaker ontevreden over die vrije tijd.²⁷

Vrije tijd kreeg met name in de jaren zeventig veel politieke aandacht. De sociaal-democratische regering constateerde dat burgers steeds meer vrije tijd kregen, mobieler werden en over voldoende geld beschikten, maar dat er een tekort aan recreatiemogelijkheden bestond. Inmiddels is die aandacht afgevlakt. In Duitsland kent men de term recreatie wel, maar over het algemeen wordt openlucht recreatie altijd in relatie tot sport, toerisme of natuur gezien. Recreatiegedrag bestaat vooral uit wandelen, fietsen en zwemmen. Het Bundesamt für Naturschutz ziet recreatie als natuurgeoriënteerde recreatie, natuurervaringen opdoen en belevenis van de natuur.

Onder toerisme verstaat men elke beweging buiten de eigen woonplaats, behalve als die beweging met dagelijks werk of opleiding te maken heeft. Dienstreizen zijn in deze optiek dus ook een vorm van toerisme. Tot voor enige jaren was het daarnaast belangrijk dat er één of meer overnachtingen werden gemaakt. Tegenwoordig bestaat er meer interesse voor het dagtoerisme. Het verschil tussen toerisme en recreatie is daarbij volgens BTE dat toerisme een economische categorie is en recreatie een ruimtelijke planningscategorie.

4.4 Engeland²⁸

Het begrip recreatie wordt in Engeland bijna altijd gebruikt in combinatie met toerisme en meer in het bijzonder met het begrip plattelandstoerisme (in het Engels resp.: countryside recreation en rural tourism). Wanneer het over vrijetijdsbesteding en dagrecreatieve uitstapjes gaat spreekt men al gauw over 'leisure' en heeft dit betrekking op de meer stedelijke gebieden. Er wordt niet gestreefd naar een unanieme definitie of begrippenkader. Het begrip 'leisure' slaat op de behoefte van mensen om doelgericht hun vrije tijd te gebruiken. Daarbij moet de publieke, de private en de vrijwilligerssector voorzien in een geheel van diensten. De vrije tijd is hierbij omschreven als de tijd buiten betaalde arbeid, ouderschapstaken, huishoudelijk werk of algemene verplichtingen, die wordt benut om te recreëren²⁹. Georganiseerde sport wordt niet tot de vrije tijd gerekend.

Het begrip leisure heeft een duidelijk maatschappelijk nut, aangezien het in positieve zin bijdraagt aan de kwaliteit van leven, de gezondheid, economische ontwikkeling en het vermindert criminaliteit³⁰.

Veruit de populairste recreatie-activiteit is wandelen, op afstand gevolgd door zwemmen, fietsen en vissen. Het strand en de kust, parken en de landelijk omgeving worden (op volgorde) het meest bezocht. In het landelijk gebied zijn autoritten, jagen en paardrijden populaire bezigheden. De belangen van de diverse groepen botsen hier in toenemende mate. De Countryside Agency richt zich vooral op één recreatievorm in het landelijk gebied, namelijk wandelen. Naast wandelen, krijgen andere recreatievormen steeds meer aandacht in het landelijk gebied. De Countryside Agency werkt daarvoor momenteel aan een 'Memorandum of Understanding' met Sports England en de Environment Agency³¹.

²⁷ De gegevens uit deze alinea komen uit: W. Tokarski, H. Michels, *Freizeit in Deutschland*, een recent, niet gepubliceerd paper van de Deutsche Sporthochschule Köln.

²⁸ Het Verenigd Koninkrijk bestaat uit Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland. In dit rapport behandelen wij alleen Engeland, met waar nodig aanvullingen uit Wales.

²⁹ omschrijving ILAM

³⁰ interview ILAM

³¹ interview Countryside Agency

5 INTERNATIONALE THEMA'S EN MOGELIJKHEDEN VOOR SAMENWERKING

Voor achtereenvolgens België (Vlaanderen en Wallonië), Denemarken, Duitsland en Engeland wordt in kort bestek beschreven welke thema's, in relatie tot recreatie (en toerisme) momenteel actueel zijn. Net als in Nederland hoeft dit niet te betekenen dat deze thema's geheel nieuw zijn, maar mogelijk al langere tijd spelen.

5.1 België

Vanwege de gecompliceerde bestuurlijke indeling van België is hier voor alle duidelijkheid een uitsplitsing gemaakt naar de gewesten Vlaanderen en Wallonië.

5.1.1 Vlaanderen

Op basis van de gevoerde gesprekken kunnen we stellen dat in Vlaanderen rondom recreatie de volgende actuele thema's spelen:

- Gebrek aan integraliteit
- Belemmeringen door strikte ruimtelijke ordening
- Crisis landbouwsector
- Permanent gebruik van recreatiewoningen
- De toekomst van het sociaal toerisme
- Mobiliteit
- Kennisinfrastuctuur

Opvallend in Vlaanderen is dat er nauwelijks sprake is van integratie tussen toerisme en recreatie en andere sectoren. Op gewestniveau werken de verschillende diensten tegenwoordig weliswaar samen, maar met name tussen organisaties is dat niet altijd het geval. De verschillende sectoren staan met de rug naar elkaar toe gekeerd. De relaties van de toeristisch-recreatieve sector met de natuursector en de landbouwsector zijn gespannen. Toerisme en recreatie worden als bedreiging gezien. Veel geïnterviewde personen wezen in dat verband ook naar de ruimtelijke ordening. Vlaanderen heeft voor het eerst een Ruimtelijk Structuurplan. Daarbij is de balans volgens diverse geïnterviewden doorgeslagen van "geen planning" naar een zeer strakke planning. Er is sprake van een sterk regulerende ruimtelijke ordening en geen ontwikkelingsgerichte ruimtelijke ordening. Dat betekent dat er een streng onderscheid tussen hoofdfuncties en zonevreemde activiteiten gemaakt wordt. Recreatief medegebruik van landbouw- of natuurgebieden is dan al snel zonevreemd en wordt daarmee onmogelijk gemaakt. Ook het hergebruik van oude boerderijen voor recreatie wordt belemmerd. Overigens is dit niet het beeld van iedereen. Toerisme Vlaanderen wijst erop dat niet het ruimtelijk beleid belemmerend werkt, maar het oude ruimtelijk juridisch kader dat niet past bij het nieuwe beleid. Hierdoor ontstaan op uitvoeringsniveau problemen. In West-Vlaanderen is de WVT pleitbezorger van samenwerking met andere sectoren en integratie van beleid. De WVT heeft goede contacten met de natuursector. Daarbij tracht de WVT duurzaam toerisme te bevorderen en recreatie in natuurgebieden in goede banen te leiden via inrichtings- en zoneringsmaatregelen en gedegen informatievoorziening.

Met boeren sluit de WVT contracten voor recreatief medegebruik. Ook in België heeft de landbouwsector het zwaar en de boerenorganisaties beginnen te ontdekken dat toerisme en recreatie een aanvullende inkomstenbron vormen. Tot dusverre zagen de boerenorganisaties en de overheid het platteland vooral als productieruimte voor de landbouw. Andere functies werden mondjesmaat toegestaan. Het agrarisch gebied kent inmiddels drie hoofdfuncties: landbouw, natuur en cultureel erfgoed. Herbestemming van bijvoorbeeld boerderijen voor toerisme blijft echter moeilijk.

Veel kampeertreinen in Vlaanderen beschikken niet over de benodigde exploitatievergunning. Het vergunningstelsel stelt regels over de brandveiligheid, hygiëne en kwaliteit. In de afgelopen jaren heeft Toerisme Vlaanderen campings (ook financieel) geholpen bij het verkrijgen van de vergunningen, maar een aantal uitbaters bleef in gebreke met het treffen van voorzieningen. Inmiddels schrijven inspecteurs van Toerisme Vlaanderen processen-verbaal uit. Met het nieuwe ruimtelijke beleid stelt de Vlaamse regering zich ferm op tegenover vergunningloze campings, campings in zones met een andere ruimtelijke bestemming en permanente bewoning. Eind 2000 waren er 156 bedrijven met vergunning. Zo' n 104 terreinen zijn deels en 87 terreinen volledig gelegen in zones waar verblijfsrecreatie niet is toegestaan.³² Permanente bewoning is ook een probleem. Veel, vaak kwalitatief mindere campings en vakantiewoningen worden gebruikt voor permanente bewoning. In totaal woonden er in 1998 zo' n 3.750 mensen permanent op campings. Door maatregelen van de overheid was dit getal in 2000 teruggebracht tot ruim 2.300. Met name rond de grote steden (Brussel en Antwerpen) wonen mensen op campings die het financieel niet meer redden in de steden (onder meer door de hoge huren). Het gaat om sociaal-economisch zwakke groepen die veelal een nomadisch bestaan leiden. Dit marginaliseringsfenomeen is slecht voor het imago van de campingsector. In Vlaanderen zijn in 2001 verscheidene campings om deze reden per decreet gesloten en afgebroken. Tussen 2000 en 2005 wil de Vlaamse overheid een einde maken aan het fenomeen permanente bewoning. Daarbij maakt men individuele afwegingen. Sommige terreinen worden gesloten, anderen krijgen bijvoorbeeld de bestemming wonen met recreatief karakter in plaats van recreatie.

Een typisch Belgisch fenomeen vormt het sociaal toerisme. Het richt zich op de deelname aan vakantie buitenshuis van specifieke doelgroepen, mensen die door leeftijd, gezondheid of sociaal-economische factoren de middelen ontberen om zelf op vakantie te gaan. De overheid ziet het vanuit het oogpunt van welzijn als taak in die vakanties te voorzien. Vanaf het midden van de vorige eeuw richtten vakbonden en ziekenfondsen zich op dit fenomeen. Het sociaal toerisme is een fenomeen van de verzuiling, waarbij de vakantiegangers in vakantiecentra van een goedkope vakantie kunnen genieten. Tegenwoordig is Toerisme Vlaanderen namens de overheid bevoegd voor het sociaal toerisme. Elf organisaties verzorgen de vakanties. Volgens Jansen-Verbeke is het de vraag of het sociaal toerisme nog van deze tijd is. Het is de vraag of de overheid sociale problemen niet beter bij de bron kan aanpakken. Ook werkt het sociaal toerisme stigmatiserend en veel mensen willen niet meer door de overheid en de verzuilde organisaties bemoederd worden. Daarnaast speelt een rol dat de centra verouderd zijn, de instellingen niet professioneel werken en het sociaal toerisme als concurrentievervalsing kan worden gezien. De Vlaamse overheid stelt zich op het standpunt dat door sociaal toerisme (of de moderne term: toerisme voor allen) bepaalde groepen in de gelegenheid worden gesteld vakantie te vieren en daarmee stijgt hun levenskwaliteit.

Het vrijetijdsverkeer is een probleem in Vlaanderen. De snelweg van Brussel naar de kust is elk weekend heel druk. De Belgische spoorwegmaatschappij NMBS speelt hierop in door nieuwe stations te openen langs de kust. Dit jaar maakten zo' n 1,5 miljoen mensen gebruik van de trein naar de kust. De kust zelf is via een tramlijn van de Franse tot de Nederlandse grens goed ontsloten. De grote winkelcentra langs de snelwegen trekken ook veel verkeer aan en elk weekend ontstaan daardoor files. Overigens blijken deze winkelcentra ook bij Nederlanders zeer populair te zijn.

De kennisinfrastructuur in Vlaanderen staat nog in de kinderschoenen. Met name de universiteiten leveren tot dusverre de kennis. Inmiddels denkt de Vlaamse overheid aan het opzetten van een aantal steunpunten, waaronder één voor toerisme (Leuven) en één voor recreatie (Hasselt). Zo'n steunpunt moet fungeren als kenniscentrum en de overheid voorzien van data, studies en analyses voor het beleid. Het steunpunt voor recreatie heeft een misleidende naam omdat het zich waarschijnlijk vooral zal richten op cultuur (creatie).

³² Zie voor cijfers: *Toerisme Vlaanderen. Jaarverslag 2000*, Brussel, 2001, p. 27-30.

5.1.2 Wallonië

Op basis van de gevoerde gesprekken kunnen we stellen dat in Wallonië rondom recreatie de volgende actuele thema's spelen:

- Conflict tussen natuur en recreatie
- Evenwicht tussen belangen bevolking en toerisme
- Landbouwbedrijven met recreatie

De natuurbeschermingsorganisaties proberen recreatie in de natuur af te remmen. Het gebruik van de rivieren voor de kleine watersport (kanoën) is intensief. De natuurbescherming en een deel van de bevolking heeft daar moeite mee. Ook tegen het RAVeL-netwerk heeft de natuurbescherming bezwaren. De voormalige spoorwegen zouden namelijk ook als ecologische verbindingen tussen natuurgebieden kunnen fungeren. Door de oude spoorwegbanen open te stellen voor langzaam verkeer vrezen natuurorganisaties dat de ecologische functie niet tot ontwikkeling komt. De toeristische sector tracht via duidelijke bewegwijzering en sturing van recreatie de natuur tegenwoordig meer te ontzien.

Bepaalde delen van de Ardennen en rivieren hebben met een grote toeristische druk te maken. De bevolking in Wallonië is daar niet altijd even blij mee. Zij zijn bang voor schade en ondervinden overlast. De Maisons du Toerisme gaan nu de dialoog aan met de bevolking. Toerisme is namelijk een belangrijke economische sector en goed voor de leefbaarheid. Aan de andere kant moet er beter bij de ontwikkeling van attracties rekening worden gehouden met de wensen van de bevolking.

Het aantal boerenbedrijven dat verblijfsmogelijkheden biedt groeit sterk. Ook in Wallonië is de landbouw op zijn retour. Boeren zijn op zoek naar alternatieve inkomstenbronnen. In 1985 boden nog maar zo'n dertig bedrijven logiesmogelijkheden op de boerderij aan. Inmiddels zijn dat er zo'n 2.000. Het OPT zoekt samenwerking met de landbouworganisaties en individuele boeren.

5.2 Denemarken

Op basis van de gevoerde gesprekken kunnen we stellen dat in Denemarken rondom recreatie de volgende actuele thema's spelen:

- Toegankelijkheid van bos- en natuurgebieden
- Gezondheid in relatie tot groen
- Verdubbeling hoeveelheid bos en groene gebieden
- Educatie en voorlichting
- Recreatie van ouderen, kinderen en migranten

Toegankelijkheid van bos- en natuurgebieden is een heikel punt in Denemarken. Vanaf de Middeleeuwen was er, net als in Noorwegen, Zweden, Finland en IJsland, een traditioneel systeem van 'allemansrecht', waarbij het dorpshef de uiteindelijke zeggenschap had over het gebied. Zo'n 200 jaar geleden veranderde het Deense landschap toen dorpen werden opgedeeld en de boeren hun eigen land kregen. Het publieke recht van toegankelijkheid ging zodoende verloren en bovendien stelde een wet van 1873 landeigenaren in staat om anderen te verbieden hun land te betreden. Tussen 1769 en 1905 groeide het private eigendom van land van 2% naar 95%.

Wetgeving voor toegankelijkheid op het platteland is een groeiproces. In 1937 werd het recht om te wandelen en te verblijven op publieke en private stranden opgenomen in de Wet op Natuurbeheer. In 1969 aangevuld met het recht om (overdag) te wandelen in parken en privé-bossen. In 1992 werd de oude wet vervangen door de nieuwe Natuurbeschermingswet, die fietsen op paden in privé-bossen en wandelen en fietsen op agrarisch land toestaat.

Onlangs is er een Commissie voor Toegankelijkheid ingesteld, die de mogelijkheden onderzoekt voor stroomlijning van de verschillende regels. De Commissie bestaat uit eigenaren van bos- en natuurgebieden en gebruikers. Ook de toegang tot agrarisch gebied levert steeds meer problemen op. Enerzijds doordat de landbouw grootschaliger wordt, waardoor de toegankelijkheid van gebieden afneemt. Anderzijds doordat boerenwoningen in handen van stedelingen komen. Deze groep is niet bereid om toegang te verlenen op hun grond.

De toegang is nu geregeld via allerlei aparte wettelijke regelingen (zie schema in bijlage 1). De natuurbeschermingswet bijvoorbeeld kent een deel met gebruiks- en gedragsregels voor private en publieke bossen. Het streven (van met name de Friluftsrådet) is om toe te werken naar één duidelijk wettelijk kader, maar veel boscijzenaren zijn hier op tegen omdat ze bang zijn om hun vrijheid van handelen kwijt te raken. Zij willen alleen op vrijwillige basis toegang verlenen.

Hoewel er vrije toegang is in de Staatsbossen, gebruiken de meeste mensen bestaande paden en wegen en blijven ze in de buurt van de parkeergelegenheid. De aanleg van paden wordt zodoende gebruikt om bezoekers te 'kanaliseren' en dit is een belangrijk middel om conflicten in recreatief gebruik tegen te gaan.

In 1994 heeft de Minister van Milieu en Energie 'gebruikersplatforms' geïnstalleerd voor de 25 Staatsbosdistricten. Deze platforms zijn operationeel vanaf 1995 en aan de hand van discussies en adviezen zijn de districten voortdurend op de hoogte van recreatiebehoeften, natuurlijke waarden en dergelijke.

Na de politieke en publieke aandacht voor milieu en natuur is 'gezondheid' momenteel een belangrijk thema in Denemarken. In Noorwegen en Zweden wordt het openluchtlevens van oudsher veel meer dan in Denemarken gecombineerd met het thema gezondheid. Veel van het onderzoek naar de relatie tussen gezondheid en groen komt van een Zweeds onderzoeksinstituut. Beleidsmatig is vastgelegd dat er een verdubbeling moet komen van het areaal bos en groene gebieden. Binnenkort start een onderzoek naar de invloed van stadsparken op de gezondheid. Het met elkaar in verband brengen van gezondheid, recreatie en groen moet aantonen of er inderdaad positieve effecten zijn, zoals wordt verondersteld.

In de komende 50 jaar moet de hoeveelheid bos en groene gebieden in Denemarken verdubbelen. Dit is vastgesteld beleid en het Agentschap voor Bos & Natuur van het Ministerie van Milieu en Energie is belast met de aankoop van grond voor nieuwe bossen in de nabijheid van steden. Deze bossen zijn voornamelijk bedoeld voor openluchtrecreatie activiteiten en het Instituut voor Bos & Landschap onderzoekt waar bos moet komen om tegemoet te komen aan de wensen van mensen. Met een GIS-model worden mogelijkheden onderzocht om de hoeveelheid bos en groene gebieden te verdubbelen. Volgens de Friluftsrådet worden vaak de slechte agrarische gronden gebruikt voor aanleg van bos en natuur.

Educatie en voorlichting: in de jaren '80 groeide het onbegrip tussen mensen van het platteland en uit de stad en kwamen diverse recreatie activiteiten meer en meer met elkaar in conflict. De competentie van het Agentschap voor Bos & Natuur is om dit in goede banen te leiden. Dit leidde in 1986 bijvoorbeeld tot een onderzoek en een pilot-project met 'rangers', een soort gastheren voor de natuur. Inmiddels is deze Deense "Nature Interpreter Service" (in het Deens: Naturvejleder) uitgegroeid tot een netwerk van organisaties met 250 personen die zo'n 20.000 activiteiten organiseren waar rond de 700.000 mensen per jaar aan mee doen. De Friluftsrådet en het Agentschap voor Bos & Natuur spelen een actieve rol bij de verdere ontwikkeling van het 'rangers-netwerk'³³.

Zoals hierboven beschreven heeft natuureducatie in Denemarken een grote vlucht genomen het afgelopen decennium. Het Agentschap voor Bos en Natuur wil natuureducatie toegankelijk maken voor de gehele bevolking. Activiteiten voor kinderen en groepen, die zelden uit zichzelf de natuur in gaan, krijgen hierbij hoge prioriteit. De ruim 90 aangesloten organisaties van de Friluftsrådet vertegenwoordigen circa 3,6 miljoen Denen. Het probleem is dat de resterende

³³ In Nederland heeft het CNME Gelderland een soortgelijk initiatief gestart onder de naam "Veluwe Rangers"

1,5 miljoen inwoners niet georganiseerd is wat betreft vrijetijdsactiviteiten. Dus hoe wordt bekend wat deze groepen willen? Het betreft hier vooral ouderen (50+), die gezond en actief zijn, veel vrije tijd en een ruim bestedingspatroon hebben. Ook is bekend dat immigranten een andere beleving van recreatie hebben. Recreatie betekent voor sommige van deze groepen “iets mee naar huis nemen” (interview Friluftsrådet).

5.3 Duitsland

Op basis van de gevoerde gesprekken kunnen we stellen dat in Duitsland rondom recreatie de volgende actuele thema's spelen:

- Differentiatie in activiteitenpatroon
- Alles-in-een-producten
- Ouderen
- Integratie tussen sport, toerisme, recreatie en natuur
- Vogelrichtlijn
- Duurzaamheid
- Beleving

In het verleden bestond er een tekort aan recreatieve voorzieningen. Op het oplossen van dat tekort waren veel inspanningen van de overheid gericht. Sinds het eind van de jaren tachtig wordt dat over het algemeen niet meer als een probleem gezien. Nu is er geen tekort meer, maar is een differentiatie waarneembaar in het activiteitenpatroon van recreanten. De markt speelt daarin een belangrijke rol. Er zijn steeds meer bedrijven die vrijetijdsproducten leveren. Mensen willen nieuwe activiteiten en zijn bereid daarvoor te betalen. Steeds meer combineren ze bepaalde activiteiten en binnen één activiteit worden deelactiviteiten waarneembaar. Zo gaat men niet meer alleen skiën, maar bijvoorbeeld ook off-pisteskiën of snowboarden. Al deze activiteiten leggen beslag op de ruimte.

De laatste jaren zijn in Duitsland veel alles-onder-één-dak-vrijetijdscentra in opkomst. In dat verband spreekt men ook wel van megafreizeit. Volgens BTE is recreatie minder gericht op natuurbeleving maar op gemak en plezier. Enkele grote ondernemingen leveren een alles-in-een-product waarbij de consument niet meer buiten het terrein van het vakantiepark hoeft te komen. Van oudsher gebeurde dit bij buitenlandse reizen, tegenwoordig echter ook bij het binnenlandse aanbod. Bekende Nederlandse bedrijven als Centerparks en Gran Dorado hebben op dit terrein in Duitsland naam gemaakt. Sinds vorig jaar heeft ook een relatieve buitenstaander zich op de markt van de vrije tijd geworpen: Volkswagen opende bij Wolfsburg Autostadt, een soort pretpark (met hotelaccommodatie) waarbij de auto centraal staat. De investering bedroeg ongeveer € 500 miljoen en het park is nu al zo succesvol dat Volkswagen over uitbreiding denkt. Ook bij het dagtoerisme ziet men steeds meer vrijetijdscentra die een palet aan activiteiten aanbieden.

Het succes van de grote vrijetijds- en vakantiecentra gaat ten koste van de traditionele, veelal kleine aanbieders. Hun product is verouderd en voldoet niet altijd meer aan de hedendaagse kwaliteitsnormen. Met name regio's worstelen met de vraag hoe zij zich op de toeristische kaart moeten zetten. Zij zoeken naar regionale differentiatie, bijvoorbeeld door in hun promotie te wijzen op streekproducten en culinaire tradities.

Er zijn steeds meer doelgroepen waarneembaar. Met vrije tijd kun je je onderscheiden (leefstijlen). Daarnaast doet met name leeftijd er steeds meer toe. (Jongere) ouderen organiseren zich rondom het thema vrije tijd. Zo organiseert de New Generation Club in Hamburg niet alleen activiteiten voor ouderen maar behartigt ook de hun belangen. Ouderen hebben veel te besteden en zich bewust van hun macht op het terrein van de vrije tijd. De markt past zich hieraan aan. De overheid kan op de lange duur niet achterblijven. Nedersachsen richt zich op cultuurtoerisme en stedenreizen, en op de thema's gezondheid en welzijn en tracht zo deze groep aan zich te binden. De deelstaat onderkent dat zij daardoor juist weer het aanbod voor jongeren achterblijft.

Veel nieuwe, vooral sportieve recreatievormen, zoals mountainbiking of snowboarden kunnen schadelijk zijn voor de natuur. Het BfN tracht sportbonden en de toeristische sector sinds begin jaren negentig te overtuigen van de noodzaak van natuurbescherming. In 1995 organiseerde men daartoe een conferentie over natuurvriendelijke sport. Per sport werden maatregelen voorgesteld. Daarbij keek men naar de draagkracht van de natuur en naar de wensen vanuit de sport. In plaats van confrontatie probeert men samen te werken. Die integratie vindt programmatisch (aandacht voor duurzame ontwikkeling in de sport), institutioneel (bijvoorbeeld over en weer in adviesraden plaatsnemen) en via voorbeeldprojecten plaats. Zo is in de deelstaat Schleswig-Holstein een proef rondom kanoën gestart. Er moet daar een routenetwerk komen. Kanoverenigingen en de overheid maakten afspraken over het gedrag van de kanovaarders in de natuur. In de stad Schwerin tracht men watersport en natuurbescherming te combineren. Er is daar gewerkt aan zonerings- en watersporters krijgen informatie over natuurbescherming via internet en brochures. In Nedersachsen bestaat binnen de regio Harz een routesysteem voor mountainbikes. Daarbij maakt men gebruik van bestaande wegen en paden en kent het systeem diverse moeilijkheidsgraden.

De vogelrichtlijn is niet alleen in Nederland een heikel onderwerp. Ook in Duitsland maken toeristische ondernemers en lagere overheden (deelstaten, gemeenten) zich bezorgd over de ontwikkelingsmogelijkheden van de sector als voor de vogelrichtlijn of de habitatrictlijn gebieden worden aangewezen. De deelstaten stellen zich voorlopig terughoudend op bij het aanwijzen. Om angst weg te nemen en voorlichting te geven over de richtlijnen en de consequenties werkt het BfN momenteel aan een handboek voor functionarissen.

Nachhaltiger Tourismus (duurzaam toerisme) krijgt in Duitsland veel aandacht. Na de conferentie van Rio de Janeiro is de belangstelling voor duurzaam toerisme gegroeid. Naast een vaststelling van de schade aan de natuur door het toerisme, gaat het om alternatieven te vinden. Recreatieactiviteiten die binnen Duitsland aandacht verdienen zijn het gebruik van natuur en landschap, met name voor skiën in het zuiden, zeilen en motorbootvaren in het noorden van Duitsland, nieuwe avontuurlijke buitensporten zoals rafting en wildwatervaren en de toename aan golfterreinen. Er zijn diverse duurzaamheidsprojecten in en buiten Duitsland gaande die de steun van het ministerie van milieu en natuurbehoud krijgen.³⁴ In Nedersachsen kreeg ecotoerisme tot voor enkele jaren veel aandacht binnen de marketing. Inmiddels is die aandacht verdwenen omdat de consumenten onvoldoende belangstelling tonen. Het bedrijfsleven blijft wel nieuwe initiatieven ontwikkelen. Zo bieden de spoorwegen en natuurbeschermingsorganisaties de mogelijkheid om per trein nationale parken, zoals de Waddenzee te bezoeken.

In plaats van recreatieve voorzieningen, infrastructuur en de inrichting van gebieden te realiseren richten de deelstaten zich steeds vaker op de beleving van de recreant. In het verleden konden investeringen in voorzieningen rekenen op een subsidie van 70 procent. De beheerskosten van die voorzieningen moesten gemeenten en gebruikers dragen. Nu richt men zich op beleving, maar de verschillen tussen de deelstaten zijn enorm. Bayern heeft als enige deelstaat een eigen grondwet. Daarin zijn de natuurbescherming en het recht op natuurbeleving vastgelegd. In Rheinland-Pfalz erkent men in Landschapsplannen dat mensen toegang tot de natuur moeten hebben en dat ze mogelijkheden moeten hebben om de natuur te beleven. Men ziet dat als voorwaarde voor een gezonde ontwikkeling van met name kinderen en jongeren. Natuurgebieden (zowel groengebieden als ongerepte gebieden) moeten daarom een onlosmakelijk deel van het dagelijks leven uitmaken. Ook in het dichtbevolkte Nordrhein-Westfalen wordt recreatie meegenomen in het natuurbeleid. In het verleden bestond hier een zelfstandig recreatie- en vrijetijdsbeleid. Wel is er nog speciale aandacht voor lange-afstandsnetwerken voor wandelen, fietsen en kanoën. Nedersachsen wil 14 fietsroutes met elkaar verbinden tot een netwerk dat op zijn beurt weer onderdeel moet worden van het Duitse en Europese fietsroutenetwerk. In Nedersachsen bestaat belangstelling om aan te haken bij het netwerk van recreatieve vaarroutes, zoals ontwikkeld in Vorpommern-

³⁴ Zie bijvoorbeeld: *Sustainable Tourism. Deutsche Initiativen für einen nachhaltigen Tourismus*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn, 2000; en *Wieviel Umwelt kostet uns da Reisen? Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Tourismus*, Bundesamt für Naturschutz, Bonn, 1998.

Mecklenburg, Nordrhein-Westfalen en Nederland. In Schleswig-Holstein werkt de overheid aan zogenaamde Naturerfahrungsräume (gebieden voor struinnatuur in de nabijheid van de stad).³⁵

5.4 Engeland

Op basis van de gevoerde gesprekken kunnen we stellen dat in Engeland rondom recreatie de volgende actuele thema's spelen:

- Toegankelijkheid
- Sociale uitsluiting
- Financiering van recreatie door lokale overheid

De toegankelijkheid van het platteland is het belangrijkste thema dat momenteel in Engeland speelt. Het recreatieve gebruik van het landelijk gebied en de publieke interesse zijn aanzienlijk toegenomen de laatste jaren. In 1998 had een kwart van alle daguitstapjes het platteland als bestemming³⁶.

In tegenstelling tot de rest van Europa, bestaat er in Engeland en Wales een andere benadering voor recht op toegang. Dit stamt al uit de tijd van de eerste koningen, waarbij de burgers geweerd werden van de koninklijke jachtgronden. Het koningshuis en de heersende aristocratie waren in staat om zo hun landgoed te beschermen en af te sluiten voor algemeen gebruik. Slechts een bepaald aantal vastgelegde wegen waren toegankelijk voor het gewone volk. Dit 'recht van overpad' en de paden die toegang verschaffen zijn al zo'n 300 jaar ongewijzigd en zijn niet meer toereikend voor de huidige vraag.

Vanaf begin 1800 kwam het landelijk gebied steeds meer in trek bij de bevolking van de overbevolkte en vervuilde Engelse steden. Het platteland bood open ruimte en schone lucht. Tegenwoordig draagt het platteland bij aan de kwaliteit van leven en biedt ruimte aan 'zinvolle' recreatie (joggen, vogels kijken, lange afstands wandelingen)³⁷.

Toch werd pas in 1949 wettelijke openstelling bedongen met het instellen van Nationale Parken. Deze gebieden vormen nu zo'n 8 procent van Englands oppervlakte, maar worden in tegenstelling tot Nederland ook nog gebruikt voor landbouw en veeteelt.

Daarna duurde het nog eens 50 jaar voordat er echt een wettelijke kader kwam. De Countryside Rights of Way Act (CROW) poogt sinds 2000 de toegang tot het landelijk gebied te regelen. In 2005 wordt verwacht dat er tussen de 4000 en 7000 vierkante kilometer open (en geregistreerd) gebied is in Engeland. Er zijn ook beperkingen ingesteld om rekening te houden met de wensen van eigenaren en beheerders met betrekking tot bescherming, gezondheid en veiligheid.

Er is nog steeds veel weerstand tegen de wet, vooral van landeigenaren. Hoe kunnen ze land afsluiten in tijden dat land moet worden bewerkt of als er schapen moeten lammeren? Wat kunnen ze doen als er zich te veel mensen ophouden in het gebied, dieren worden aangevallen door honden, criminele activiteiten en dergelijke plaatsvinden?

Armere groepen in de Engelse samenleving hebben weinig mogelijkheden om hun vrije tijd zelfstandig in te richten. Veelal beperkt het vrijetijdspatroon zich tot een beperkt aantal activiteiten in de eigen woonwijk. Vooral in de tijd van premier Thatcher werd er uitgegaan van een 'trickle down effect'³⁸ en zijn behoorlijk wat voorzieningen geprivatiseerd. Bij de rijkere bevolkingsgroepen is sindsdien een steeds gedifferentieerder vrijetijdspatroon waarneembaar, maar dit geldt niet voor de armere, stedelijke bevolking. Er komen steeds meer geluiden over investeringen in het publieke domein. De mensen zijn zelfs bereid daarvoor meer te betalen³⁹.

³⁵ Zie voor meer informatie over Naturerfahrungsräume: H.J. Schemel (ed.), *Naturerfahrungsräume. Ein humanökologischer Ansatz für naturnahe Erholung in Stadt und Land*, in: *Angewandte Landschaftsökologie*, Heft 19, Bundesamt für Naturschutz, Bonn - Bad Godesberg, 1998.

³⁶ The state of the countryside 2001

³⁷ paper "Access to the countryside", M.T. Thomasin-Foster

³⁸ Het begrip 'trickle down' veronderstelt dat ontwikkelingen, die plaatsvinden in de hogere lagen van de maatschappij, vanzelf doorsijpelen naar de ondergelegen lagen (klassen).

³⁹ interview ILAM

Er is te weinig actieve recreatie onder jongeren. Organisaties zoals ILAM proberen de overheid te overtuigen van het belang van 'leisure' voor jongeren ten behoeve van 'social inclusion'. Daarnaast zijn er bevolkingsgroepen die zich niet welkom voelen in het landelijk gebied, zoals gehandicapten en allochtonen. Er moeten voorzieningen worden getroffen om dit te verbeteren⁴⁰.

Met het "Best Value" concept wil de Engelse regering, vanaf 1 april 2000, lokale overheden aansporen diensten te leveren volgens een heldere standaard – van kosten en kwaliteit – en op een zo economisch, efficiënt en effectief mogelijke manier. Best Value is een raamwerk dat overheden in staat stelt hun jaarlijkse prestaties te publiceren en om hun diensten iedere vijf jaar te evalueren. Bovendien beoogt deze methode van werken meer competitie te bewerkstelligen tussen indieners van projecten, waardoor meer kwaliteit ('best value') wordt verkregen. Dit betekent bijvoorbeeld dat gemeenten bij de rijksoverheid om subsidie strijden. De regering kent alleen aan de beste projecten subsidie toe.

Het doel hiervan is om voornamelijk lokale overheden te verplichten om haar burgers, oftewel haar belastingbetalers, goede service te leveren en daar ook verantwoording over af te leggen. Het uitgavenpatroon van de overheid wordt transparant en het beleid is beter te controleren. Veel organisaties zijn betrokken bij dit "Best Value" proces, maar bijvoorbeeld ILAM heeft serieuze bezwaren bij de uitwerking van dit concept. De resultaten van recreatie en vrijetijdsbesteding zijn vaak pas op lange termijn zichtbaar en dus niet direct meetbaar. Daarmee zouden deze begrippen van ondergeschikt belang kunnen worden ten opzichte van andere functies in de samenleving⁴¹.

⁴⁰ interview Countryside Agency

⁴¹ interview ILAM

5 CONCLUSIES

Op basis van de door ons gevoerde gesprekken kunnen we concluderen dat er binnen de diverse directoraten-generaal (DG's) van de **Europese Unie** weinig tot geen aandacht is voor het onderwerp recreatie. Recreatie is 'slechts' een onderdeel van toerisme. DG Ondernemingen en DG Regionaal beleid hebben aandacht voor toerisme, zij het in de marge, want het is geen Europees beleidsterrein. Waar lokaal of regionaal projecten worden ondersteund kan recreatie 'meelopen' met toeristische ontwikkeling. Het meest logische aanspreekpunt zou de afdeling Gezondheid van het DG Volksgezondheid en Consumentenbescherming zijn. Echter, de afdeling Gezondheid houdt zich bezig met hoofdlijnen van beleid en financiert geen projecten meer. In het gezondheidsbeleid staat het stimuleren van beweging en een gezonde leefstijl voorop. Recreatieve activiteiten kunnen daarin passen.

In de **omringende landen** van Nederland (België, Denemarken, Duitsland en Engeland), is het recreatiebeleid niet eenduidig te lokaliseren. In vrijwel alle landen is het beleid voor recreatie gedecentraliseerd en sterk gekoppeld aan het toeristisch beleid. In **Vlaanderen** is beleid voor toerisme en recreatie gedelegeerd naar de provincies. Deze vormen de belangrijkste overheidslaag voor recreatie, waarbij de provincies West-Vlaanderen en Limburg het meest actief zijn op dit gebied. De provincies zijn verantwoordelijk voor het beheer van fiets-, wandel-, ruiterspaden en andere routestructuren. Ook beheren zij grote recreatiegebieden, de provinciale domeinen. In **Wallonië** is weinig centrale aandacht voor recreatie. Afgezien van het RAVeL-netwerk zijn er geen noemenswaardige organisatorische structuren. Wel wordt de uitvoering van toeristisch beleid gedelegeerd naar regionaal niveau door middel van 'Maisons du Tourisme'. Recreatie 'lift' hier enigszins mee. Voor recreatie lijken de provincies in Vlaanderen het meest logische aanspreekpunt voor Nederland.

In vergelijking met de andere landen is in **Denemarken** de 'centrale regie' wat betreft recreatie nog het sterkst. Op landelijk niveau valt recreatie onder het natuurbeleid, maar het echte recreatiebeleid – en de uitvoering hiervan – komt tot stand door een onafhankelijke organisatie, de Friluftsrådet. Deze organisatie vertegenwoordigt ruim 90 recreatie organisaties, maar organisatorisch lijkt het gedegen in elkaar te zitten. Er zijn diverse regionale comités actief om input te leveren voor het landelijke beleid. In relatie tot recreatie lijkt de Friluftsrådet het meest logische aanspreekpunt voor Nederland.

In **Duitsland** is het beleid voor recreatie (en toerisme) 'neergelegd' bij de deelstaten en bij gemeentes. Vrije tijd en recreatie zijn echter geen duidelijk omschreven beleidsterreinen bij de deelstaten. In de aan Nederland grenzende deelstaat Nedersachsen zijn recentelijk de beleidsterreinen cultuur, vrije tijd en gezondheid bij elkaar gebracht. Op landelijk niveau is binnen het Ministerie van Milieu, Natuurbescherming en Nucleaire Veiligheid de Bundesamt für Naturschutz (BfN) in beleidsmatige zin betrokken bij (openlucht) recreatie. De afdeling is echter alleen faciliterend en voorwaardenscheppend bezig. Voor recreatie lijken de aan Nederland grenzende deelstaatregeringen van Nedersachsen en Nordrhein-Westfalen alsmede de BfN het meest logische aanspreekpunt voor Nederland.

De nationale regering van **Engeland** besteedt beleid voor recreatie (en toerisme) uit aan uitvoerende (landelijke) organisaties ('agencies') en lokale overheden. Op landelijk niveau wordt wel een 'oogje in het zeil' gehouden door diverse departementen, zoals DEFRA en DLTR. Op lokaal niveau hangt recreatie vaak samen met sociaal beleid en 'groen' beleid (parken, groenstructuren, etc.). ILAM is een (landelijk) opererende organisatie, waarin vertegenwoordigers van lokaal beleid (groen, 'leisure', etc.) zijn vertegenwoordigd. Voor recreatie lijken ILAM en de diverse 'agencies' (zoals de Countryside Agency) de meest logische aanspreekpunten voor Nederland.

Wat betreft **het begrip recreatie** kunnen we concluderen dat, hoewel er geen eenduidigheid is in de omschrijving, het vaak wel gaat om dezelfde soort activiteiten (wandelen, fietsen, zwemmen). In alle landen heeft het begrip recreatie, maar dan in de eigen omschrijving, toch wel een sterk sociaal karakter. In België wordt in plaats van recreatie al gauw gesproken van

‘dagtoerisme’. In Denemarken wordt niet zozeer over recreatie gesproken, maar gebruikt men het begrip ‘openluchtlevens’. Dit is typisch Scandinavisch, aangezien Noorwegen en Zweden deze term ook gebruiken, voor vrijetijdsactiviteiten van de eigen bevolking in de buitenlucht. In Duitsland worden de termen ‘freizeit’ en ‘erholung’ gebruikt. Het eerste slaat op de vrije tijd van mensen en de besteding daarvan in het algemeen, terwijl ‘erholung’ meer betrekking heeft op actieve recreatie en ontspanning (waaronder recreatieve sport). In Engeland slaat de term ‘leisure’ op vrijetijdsbesteding van de eigen bevolking in de verstedelijkte omgeving, terwijl ‘recreation’ meer raakvlakken heeft met actieve recreatie in het landelijk gebied, en daarom ook overlap vertoont met plattelandstoerisme.

Binnen de Europese instellingen, die wij bezochten, is er geen duidelijk omljnd begrip van recreatie. Vooral toerisme staat in de aandacht en dan met name als economische activiteit. Recreatie wordt slechts gezien als een afgeleide.

Per land zijn specifieke thema’s aan de orde. Toch kunnen we concluderen dat er ook diverse gemeenschappelijke thema’s zijn. Ten eerste de **crisis in de landbouwsector**. Binnen de Europese DG’s staat dit onderwerp hoog op de agenda. Zowel in België, Denemarken, Duitsland en Engeland maakt de agrarische sector moeilijke tijden door. Grof gezegd: de landbouw is op zijn retour. Mede daardoor staan andere economische dragers van het platteland nu volop in de belangstelling, waaronder recreatie en toerisme. Voormalige landbouwgebieden worden teruggegeven aan de natuur. Dit schept nieuwe of aanvullende mogelijkheden voor allerlei vormen van (actieve) recreatie. Daar waar landbouwgrond nog steeds in gebruik is, wordt de roep om ontsluiting voor recreanten en toeristen steeds luider. Daarmee komen we bij het tweede ‘landsoverstijgende’ onderwerp, namelijk de **toegankelijkheid**. Vooral in Denemarken en Engeland speelt het conflict tussen landeigenaren en natuur- en recreantenorganisaties. Openstelling van particuliere (natuur) terreinen vindt plaats onder druk van overheden en belangenorganisaties. Opvallend is dat ieder land een geheel eigen aanpak heeft variërend van wetgeving (Engeland) tot gecompliceerde beheerschema’s (Denemarken) tot een soort van ‘laissez-faire houding’ (België). We concluderen dan ook dat er genoeg interessante en bruikbare benaderingen zijn in de ons omringende landen waar de Nederlandse overheid z’n voordeel mee zou kunnen doen. In Nederland is de toegankelijkheid van het platteland immers ook actueel.

Het onderwerp **gezondheid** staat zowel bij de EU als in de ons omringende landen hoog op de agenda. In België wordt van oudsher het begrip ‘sociaal toerisme’ gebruikt om achterstandsgroepen de mogelijkheid te bieden hun vrije tijd in een gezonde omgeving door te brengen. In Scandinavische landen is openluchtlevens altijd deels gericht geweest op de gezondheid, zo ook in Denemarken. Zowel in Duitsland, Denemarken en Engeland is er veel beleidsmatige aandacht voor de relatie tussen ‘groen’ en de leefomgeving van burgers. Recreatie en de mogelijkheden voor vrijetijdsbeleving worden steeds meer gezien als preventieve aspecten in de ‘strijd’ voor een gezondere levenswijze van de bevolking. Ook binnen het DG Volksgezondheid en Consumentenbescherming van de EU komt steeds meer aandacht voor preventief beleid. Dit biedt mogelijkheden voor Nederlands beleid voor recreatie, groen, groenstructuren en leefomgeving en voor gezondheidsbeleid.

Ouderen, oftewel actieve senioren of 50-plussers, staan als doelgroep hoog op de agenda in zowel de omringende landen als bij de EU-instellingen. Deze bevolkingsgroep neemt de komende decennia in omvang toe, is steeds gezonder en daardoor actiever en heeft tevens veel te besteden. Door allerlei regelingen voor vervroegde uittreding uit het arbeidsproces of afbouw van werkzaamheden beschikt deze doelgroep over steeds meer vrije tijd. Ook streeft deze doelgroep naar een hoge kwaliteit van leven, waarbij vrijetijdsbesteding en dan met name reizen en (grensoverschrijdend) “er-op-uit trekken” centraal staan. De groep van ouderen wordt daarbij ook steeds mondiger en eist bepaalde voorzieningen die tegemoet komen aan een hogere kwaliteit van leven. In Duitsland zijn al voorbeelden (onder meer in Hamburg) waar ouderen zich om deze reden verenigd hebben in belangenorganisaties.

Een internationaal onderwerp wat hier voor een deel mee samenhangt is de **permanente bewoning van recreatieverblijven**. Bijvoorbeeld ouderen die met vervroegd pensioen zijn, en tevens veel te besteden hebben, willen graag in het groen wonen en realiseren deze wens door

te gaan wonen in een recreatiewoning. Toen Denemarken toetrad tot de Europese Gemeenschap bestond er de angst dat veel buitenlanders (vooral Duitsers) recreatiewoningen zouden kopen. Dit heeft tot strenge regulering geleid van het gebruik van deze soort woningen. Recreatiewoningen mogen bijvoorbeeld alleen door Denen worden gekocht en de woningen mogen alleen in de zomerperiode worden gebruikt. Permanente bewoning is niet toegestaan. Het Ministerie van Milieu en Energie ziet toe op de naleving van deze regelgeving. In België zijn het juist de mensen ‘aan de onderkant van de samenleving’ die gebruik maken van recreatiewoningen, veelal stacaravans. Dit omdat het wonen in de stedelijke omgeving te duur is geworden en ook de eigenaren van deze ‘woningen’ zien graag de inkomsten van deze permanente ‘gasten’. De Belgische overheid is momenteel druk doende met de vervolging van dit oneigenlijk gebruik. Inmiddels zijn er zelfs al illegale campings gesloten. In Nederland is permanente bewoning ook een heet hangijzer.

Met deze rondgang door de omringende landen kunnen we tenslotte het volgende concluderen. Nederland hoorde tot de lidstaten die de EU hebben opgericht en had daardoor lange tijd een koppositie wat betreft de ontwikkeling en implementatie van beleid. Inmiddels blijkt Nederland op een aantal terreinen behoorlijk achter de (Europese) feiten aan te lopen⁴² of zelfs op te treden als “remmer”. Nederland zou echter veel kunnen leren van andere lidstaten over de zeer fundamentele consequenties, die de Europese integratie en (beleids)ontwikkeling op steeds meer fronten heeft. In andere landen is gekozen voor een vroege afstemming op de Europese Agenda, het openstaan voor feedback van buiten op het eigen beleid. Organisaties en overheden in met name België, Engeland en Duitsland zijn lid van diverse Europese netwerken. Nederland is hier opvallend vaak de afwezige. Op lange termijn ligt er winst voor Nederland in een beter begrip van – en vervolgens betere afstemming op – het Europese beleidsproces en samenwerking met omringende landen. Aangezien het onderwerp recreatie vele beleidsvelden doorsnijdt (bijvoorbeeld plattelandontwikkeling, ruimtelijke ordening, milieu, economie, sport) is het interessant wat het Ministerie van LNV, de Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum en andere overheden en organisaties kunnen leren van Europese ‘partners’.

⁴² Zie ook vorig jaar gepubliceerde advies van de Raad voor het Landelijk Gebied: “LNV tussen Europa en de regio’s”: LNV moet bondgenoten zoeken in omringende landen voor versterking van positie en beleid.

6 AANBEVELINGEN

In aansluiting op onze conclusies bevelen wij aan dat de Directie Groene Ruimte en Recreatie zich meer verdiept in het beleid van de diverse DG's van de EU en op een pro-actieve wijze probeert de relevantie aan te geven van recreatie. Aansluiten bij thema's (zoals gezondheid) binnen programma's van EU is heel goed mogelijk. Inzicht in de gevolgen voor recreatie van het beleid van de DG's Milieu en Landbouw ontbreekt nog. Dit is wellicht interessant voor een vervolgonderzoek.

Gezien de verschillende organisatiestructuren voor recreatiebeleid in omringende landen bevelen wij aan om een "Kenniskring" van betrokken overheden, op het gebied van recreatie in Noordwest-Europa, op te zetten. In het verlengde hiervan zal ook stimulering moeten plaatsvinden van samenwerking tussen kennisinstellingen in de omringende landen, bijvoorbeeld: ILAM (Engeland), Steunpunt Recreatie Vlaanderen (België), Friluftsrådet (Denemarken), het Institut für Freizeitwissenschaft (Duitsland) en de Stichting Recreatie (Nederland). Eventueel is het interessant om dit 'kennisnetwerk' aan te vullen met kennisinstellingen, zoals universiteiten of onderzoeksinstituten. Als eerste project kan gedacht worden aan een gezamenlijke website ("portal") voor 'leisure' en 'recreation'. Daarnaast kan verdieping en kennisuitwisseling plaatsvinden van bepaalde landenspecifieke thema's, door middel van een gezamenlijk project. Verschillende benaderingen, zienswijzen of oplossingsrichtingen zouden kunnen worden gepresenteerd in oerbeeldenboekjes. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk te werken aan kwaliteitsindicatoren en systemen voor 'benchmarking'.

Bovendien bevelen wij aan om, waar het 'landsoverstijgende' thema's betreft (zoals gezondheid, toegankelijkheid, ouderen en permanente bewoning), meer te doen aan directe kennisverspreiding. Te denken valt aan de organisatie van een internationaal (Noordwest Europees) congres, waarin zo'n thema aan bod komt. Financieringsmogelijkheden zijn er voldoende binnen de Europese Unie (bijvoorbeeld door middel van het Interreg-programma).

Ook bevelen wij aan dat Nederlandse overheden en andere organisaties zich meer naar buiten richten. Dat wil zeggen actiever deel te nemen aan relevante internationale netwerken. Dat kan bijvoorbeeld leiden tot betere afstemming van recreatieve routestructuren met omliggende landen. Als voorbeelden van internationale netwerken noemen wij de European Greenways Association (EGWA) en het initiatief van de Stichting Recreatie Toervaart Nederland om te komen tot een Noordwest Europees netwerk van recreatieve vaarwegen.

Aangezien dit rapport een eerste verkenning is, zou in een vervolgproject de Stichting Recreatie een meer compleet en gestructureerd beeld kunnen geven van instanties, beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beheer (van voorzieningen). Zo zou bijvoorbeeld het recreatiebeleid van de nationale parken in de omringende landen aan bod kunnen komen. Misschien zou het bij een eventuele 'verdieping' ook praktisch zijn een onderscheid te maken in aan "land" en "water" gerelateerde zaken.

Ook bevelen wij de Directie GRR aan zich meer te verdiepen in het recreatiebeleid van (enkele) grote steden in de ons omringende landen. Vooral de relatie tussen de stedelijke omgeving en natuur, bos en groen, en de beleving daarvan door de bevolking, is in een aantal steden zeer goed ontwikkeld. Te denken valt aan een studiereis naar Kopenhagen (Denemarken) in het kader van GIOS.

Tenslotte bevelen wij aan om meer rekening te houden met de invloed van Brussel. Deels is dat moeilijk omdat expliciet Europees beleid ontbreekt, maar sommige problemen blijken niet specifiek voor de Nederlandse situatie. Brussel stimuleert bijvoorbeeld in toenemende mate grensoverschrijdende samenwerking. Met de invoering van de euro en de toenemende Europese integratie worden grenzen haast onzichtbaar en houden de activiteiten van recreanten (en toeristen) niet op bij de grens en raken ruimtelijke ontwikkelingen

vervlochten. Het is van belang om hier rekening mee te houden in het beleid voor recreatie en de groene ruimte.

BIJLAGEN

Deense regels voor toegang tot het platteland

Lijst met geïnterviewde personen

België

Katholieke Universiteit Leuven, Instituut Sociale en Economische Geografie – Myriam Jansen-Verbeke

West-Vlaamse Vereniging voor de Vrije Tijd – Patrick Geldhof

Toerisme Vlaanderen - RAF de Bruijn

Chemins du Rail - Gilbert Perrin

Office de Promotion du Tourisme Wallonie Bruxelles - Claude Pirard

Denemarken

Friluftsrådet (Deense Raad voor Openluchtrecreatie) – Jan Eriksen

Skov- og Naturstyrelsen (Agentschap voor Bos en Natuur) – Arne Bondo Andersen

Forskningscentret for Skov & Landskab (Onderzoeksinstituut voor Bos & Landschap) – Frank Søndergaard Jensen

Duitsland

Deutsche Sporthochschule Köln – Harald Michels en Dirk Steinbach

Bundesamt für Naturschutz – Georg Fritz

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Referat Freizeit- und Gesundheitswirtschaft - Willi Könecke en Thilo Schmalgemeier

BTE Tourismusmanagement und Regionalentwicklung - Mathias Behrens-Egge

Engeland

ILAM – Dave Evans, Alan Barber, Mike Fulford en Richard Hulbert

The Countryside Agency – Andrew Maliphant

Adreslijst van relevante organisaties

België

Katholieke Universiteit Leuven, Instituut Sociale en Economische Geografie
W. De Croylaan 42
B-3001 Heverlee
Tel.: + 32 - 16 - 32 24 38
Fax: + 32 - 16 - 32 29 80
E-mail: myriam.verbeke@geo.kuleuven.ac.be

West-Vlaamse Vereniging voor de Vrije Tijd
Provinciaal instituut voor recreatie, landschapszorg en natuurbehoud
Abdijbekestraat 9
B-8200 Sint-Andries
Tel.: + 32 - 50 - 40 70 41
Fax: + 32 - 50 - 40 71 03
E-mail: patrick.geldhof@west-vlaanderen.be

Chemins du Rail
Gare de namur, boîte 27
B-5000 Namur
Tel.: + 32 - 81 - 22 42 56
Fax: + 32 - 81 - 22 90 02
E-mail: cdrail@skynet.be

Denemarken

Friluftsrådet (Deense Raad voor Openluchtrecreatie)
Scandiagade 13
DK-2450 Kopenhagen SV
Tel.: +45 - 33 79 00 79
Fax: +45 - 33 79 01 79
E-mail: fr@friluftsradet.dk

Miljø- og Energiemineriet (Ministerie van Milieu en Energie)
Skov- og Naturstyrelsen (Agentschap voor Bos en Natuur)
Haraldsgade 53
DK-2100 Kopenhagen Ø
Tel.: +45 - 39 47 20 00
E-mail: sns@sns.dk

Forskningscentret Skov & Landskab (Onderzoeksinstituut voor Bos & Landschap)
Hørsholm Kongevej 11
DK-2970 Hørsholm
Tel.: +45 - 45 76 32 00
E-mail: fsj@fsl.dk

Destination 21
Vester Farimagsgade 3
DK-1606 Kopenhagen K
Tel.: +45 - 33 36 63 40
E-mail: destination21@destination21.dk

Duitsland

Deutsche Sporthochschule Köln
Institut für Freizeitwirtschaft
Carl-Diem-Weg 6
D-50933 Köln
Tel.: + 49 - 221 - 4982 487
Fax: + 49 - 221- 4982 815
E-mail: michels@hrz.dshs-koeln.de

Bundesamt für Naturschutz
Tourismus, Sport und Erholungsvorsorge
Konstantinstr. 110
D-53179 Bonn
Tel.: + 49 - 228 - 8491 410
Fax: + 49 - 228 - 8491 480
E-mail: georg.fritz@bfn.de

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
Freizeit-, Gesundheitswirtschaft
Friedrichswall 1
D-30159 Hannover
Tel.: + 49 - 511 - 120 5545
Fax: + 49 - 511 - 120 995545
E-mail: willi.koenecke@mw.niedersachsen.de

BTE Tourismusmanagement / Regionalentwicklung
Stiftstrasse 12
D-30159 Hannover
Tel.: + 49 - 511 - 701320
Fax: + 49 - 511 - 7013299
E-mail: behrens-egge@bte-tourismus.de

Engeland

Institute for Leisure and Amenity Management (ILAM)
ILAM House, Lower Basildon
Reading, Berkshire, RG8 9NE
United Kingdom
Tel.: +44 - 1491 87 48 00
E-mail: info@ilam.co.uk

The Countryside Agency
John Dower House
Crescent Place, Cheltenham
Gloucestershire GL50 3RA
United Kingdom
Tel.: +44 - 1242 52 13 81
E-mail: andrew.maliphant@countryside.gov.uk

Countryside Recreation Network
University of Wales, Cardiff
Department of City & Regional Planning
Glamorgan Building
King Edward VII Avenue
Cardiff CF 10 3WA
United Kingdom

Een blik over de grens

Tel.: +44 - 2920 87 49 70
E-mail: crn@cf.ac.uk

Central Council for Physical Recreation
Francis House
Francis Street
London, SW1P 1DE
Tel.: +44 - 2078 54 85 00
E-mail: info@ccpr.org.uk

Lijst van relevante websites

België

www.toerismevlaanderen.be
www.opt.be
www.vlaanderen.be
www.wallonie.be
environnement.wallonie.be
ravel.wallonie.be

Denemarken

www.friluftstraadet.dk
www.sns.dk
www.skovskolen.dk
www.fsl.dk
www.natur-vejleder.dk
www.destination21.dk

Duitsland

www.bfn.de
www.verbraucherministerium.de
www.bmu.de
www.nordrhein-westfalen.de
www.niedersachsen.de
www.stk.hessen.de
www.iba.nrw.de
www.dshs-koeln.de/freizeit/isfw

Engeland

www.ilam.co.uk
www.countryside.gov.uk
www.countryside recreation.org.uk
www.environment-agency.gov.uk/subjects/recreation
www.culture.gov.uk
www.defra.gov.uk
www.english.sports.gov.uk
www.ccpr.org.uk

Referentielijst

België

1ers Rencontres européennes du Trafic lent et des Chemins du Rail, in Etudes et Documents, Aménagement et Urbanisme, Ministère de la Région wallonne, Namur, 1998

Bollaert, L. et al., Toerisme, recreatie en vrijetijd in Vlaanderen anno 2000. Syntheserapport, Brussel, Leuven, december 1999.

De Staatshervorming. Daar wil iedereen alles over weten, INBEL, Federale Voorlichtingsdienst, Brussel, 1993

Landuyt, R., Beleidsnota Toerisme 2000 – 2004, Vlaamse Regering, Brussel, 2000

Office de Promotion du Tourisme Wallonie Bruxelles, Rapport d'activité 2000, Bruxelles, 2001.

Reseau Autonome de Voies Lentes in Wallonia RAVEL, Direction de l'Aménagement du Territoire, de Logement et du Patrimoine, Ministère de l'Équipement et des Transports en Cabinet du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de Logement et du Patrimoine, Jambes, Namur, september 1997

Toerisme Vlaanderen, Jaarverslag 2000, Brussel, 2001

Toerisme Vlaanderen, Toerisme in België; Product, organisatie, beleid, Brussel, juni 2001.

West-Vlaamse Vereniging voor de Vrije Tijd vzw, Jaarverslag 2000, Brugge, maart 2001

Denemarken

Andersen, A. et al., Access to the countryside in selected European countries, A review of access rights, legislation and associated arrangements in Denmark, Germany, Norway and Sweden. PeterScott Planning Services, 1998

Einfeldt, M. en S. Fodgaard, Forests and forestry in Denmark. Danish Forestry Association, 1997

Jensen, F. et al., Forest recreation in Denmark from the 1970s to the 1990s. Danish Forest and Landscape Research Institute, The Research Series No. 26, Kopenhagen, 1999

Rasmussen, J. et al., Experiencing the State Forests. Outdoor life on the areas of the National Forest and Nature Agency. Ministry of Environment and Energy, The National Forest and Nature Agency, Kopenhagen, 1995

Duitsland

Daten zur Natur 1999, Bundesamt für Naturschutz, Bonn, oktober 1999

Fontanari, M.L. en A. Kern, Eröffnungsreferat: "Niedersachsen im innerdeutschen Tourismuswettbewerb", z.p., z.d.

Schemel, H-J et al., Naturerfahrungsräume, Bundesamt für Naturschutz, Bonn, Bad Godesberg, 1998

Sustainable Tourism. Deutsche Initiativen für einen nachhaltigen Tourismus, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn, februari 2000

Tokarski, W. en H. Michels, Freizeit in Deutschland, Deutsche Sporthochschule Köln, z.d.

Engeland

The Countryside Agency, The economic impact of recreation and tourism in the English countryside 1998. Countryside Agency Publications, Wetherby, 2000

English Tourism Council & The Countryside Agency, Working for the countryside. A strategy for rural tourism in England 2001 – 2005. English Tourist Board, London, 2001

Glyptis, S., Countryside Recreation. Longman in association with ILAM, Essex, 1994

Thomasin-Foster, M.T., Access to the countryside. Country land and business association (CLA). Paper, december 2001.

Lijst met afkortingen

ADEPS	Administration de l'Education Physique et des Sports (Wallonië)
AMINAL	Administratie Milieu, Natuur, Land en Water (Vlaanderen)
BfN	Bundesamt für Naturschutz (Duitsland)
BLOSO	Commissariaat-Generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en Openluchtrecreatie (Vlaanderen)
CROW	Countryside Rights of Way Act (Engeland)
DCMS	Department for Culture, Media and Sport (Engeland)
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs (Engeland)
DLTR	Department for Transport, Local Government and Regions (Engeland)
EGWA	European Greenways Association
CGT	Commissariat Général au Tourisme (Wallonië)
GRR	Directie Groene Ruimte en Recreatie, Ministerie van LNV (Nederland)
ILAM	Institute of Leisure and Amenity Management (Engeland)
LIN	Subdepartement Leefmilieu en Infrastructuur (Vlaanderen)
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Nederland)
OPT	Office de Promotion du Tourisme Wallonie Bruxelles (Wallonië)
RAVeL	Réseau Autonome de Voies Lentes (Wallonië)
WVT	West-Vlaamse Vereniging voor de Vrije Tijd (Vlaanderen)